



Участие граждан в местном самоуправлении в странах Восточного Партнерства: сравнительный анализ

Документ подготовлен Центром Стратегических Исследований и Развития Грузии (CSRDG) при участии НПО Стран Восточного Партнёрства: Центром поддержки экономических инициатив (Азербайджан), Ассоциацией муниципальных финансистов (Армения), Творческий Центр ТЦК (Украина), Институт городского развития Молдовы (Молдова), Фонд имени Льва Сапегу (Белоруссия)

в рамках проекта:

«Поддержка участия граждан в местном управлении в странах Восточного Партнерства»

Центра Стратегических Исследований и Развития Грузии



*при поддержке
Министерства иностранных дел Чехии,
Департамента по правам человека
и переходной политики*



*Вышеуказанные организации являются членами
подгруппы публичного управления Рабочей Группы 1
Форума гражданского общества Восточного партнерства (CSF)*

Октябрь 2012
Тбилиси, Грузия

Участие граждан в местном самоуправлении в странах Восточного Партнерства: сравнительный анализ

Введение:

Децентрализация является одним из важнейших моментов реформы публичного управления и надлежащего управления в целом. Это включает в себя распределение полномочий между различными уровнями власти, основываясь на принципе субсидиарности.

Реформы по децентрализации и достижения стран Восточного Партнерства (ВП) отличаются друг от друга. Несмотря на это, низкий уровень вовлечения и участия общества в местном самоуправлении остается большой проблемой в странах ВП. В документе с изложением позиции Форума Гражданского Общества ВП по вопросам реформы публичного управления на местном и региональном уровнях в странах ВП сказано: «Несмотря на правовое обеспечение механизмов участия граждан, их практическое участие незначительно, так как в ряде случаев законодательные нормы не поддерживаются соответствующими механизмами, поскольку местные органы власти слишком бюрократизированы, и, таким образом, инициатива практически любого гражданина может быть заблокирована. Кроме того, в законодательстве некоторых стран нет даже базовых механизмов для участия граждан»¹.

В данном отчете представлены результаты исследования, целью которого было:

- определить общие проблемы, потребности, и рекомендации по улучшению практики участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП;
- определить и описать лучшие практики в сфере участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП;

Исследование проводилось в рамках проекта «Поддержка участия граждан в местном управлении в странах ВП». Основной целью проекта является укрепление местной демократии и участия граждан в местном управлении в странах ВП путем совершенствования и практического применения их национальных законодательств.

В настоящем отчете «участие граждан» рассматривается как активность, состоящая из трех основных компонентов демократического управления на местном уровне, а именно:

- доступность к публичной информации;
- прямая демократия (direct democracy);
- предварительные консультации с гражданами (consultative democracy).

Правовые и концептуальные рамки всех этих компонентов определены в международных соглашениях и документах, связанных с осуществлением местного самоуправления, а именно:

- Европейская хартия о местном самоуправлении,
- Дополнительный протокол к Европейской хартии о местном самоуправлении по правам участия в делах местных властей,
- Стратегия инноваций и надлежащего управления на местном уровне,
- Рекомендация 113 (2002) Конгресса местных и региональных властей СЕ по вопросам отношений между общественностью, местными ассамблеями и исполнительными властями в местной демократии, «Кодекс хорошей практики участия граждан.

¹ Подгруппа Реформы Публичного Управления Первой Рабочей Группы Форума Гражданского Общества ВП, документ с изложением позиции Форума гражданского общества ВП по вопросам Реформы публичного управления (PAR) на местном и региональном уровнях в странах ВП, http://www.eap-csf.eu/assets/files/Downloads/english/RU_position_paper_SWG_on_PAR.pdf (2011)

Доступность к публичной информации

Участие граждан в местном самоуправлении и степень их реального влияния на местные решения значительно зависит от того насколько гарантирован законодательством страны доступ граждан к информации, существующей в местном самоуправлении. Согласно Кодексу хорошей практики для участия граждан в процессе принятия решений, принятому конференцией ИНПО, доступ к публичной информации является основой для всех последующих шагов в процессе принятия политических решений.

Дополнительный протокол к Европейской хартии и местном самоуправлении по правам участия в делах местных властей (2009) подчеркивает важность установления процедур для получения доступа к официальным документам органов местного самоуправления.

Рекомендация 113 (2002) Конгресса местных и региональных властей СЕ по вопросам отношения между общественностью, местными ассамблеями и исполнительными органами в местной демократии подчеркивает значение информированности граждан в развитии местной демократии. В рекомендации отмечено:

- В национальном законодательстве государств-членов следует предусмотреть общее правило, в соответствии с которым органы местного самоуправления должны заблаговременно информировать общественность о своей общей политике.
- Как можно более широкое освещение решений и ведущихся обсуждений, относящихся к делам общины (при помощи официальных реестров, стендов для объявлений, веб-сайтов, местной прессы, официальных бюллетеней органов местного самоуправления, местного радио и телевидения)
- Местные собрания должны проводить открытые заседания, а закрытые заседания должны быть исключением из правила.
- В соответствии с национальным законодательством органы местного самоуправления должны отстаивать право граждан на доступ к административным документам

Прямая демократия

Согласно 3-ей статье Европейской хартии о местном самоуправлении существование представительских органов, избранных гражданами демократическим путем с целью осуществления самоуправления, не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

В своей Рекомендации 113 (2002) о применении статьи 3.2 Хартии на основе 5-ого общего доклада о контроле за выполнением Европейской хартии местного самоуправления Конгресс местных и региональных властей подчеркивает, что по важным вопросам, представляющим большой интерес для местной общественности, следует всякий раз, когда это возможно, проводить референдумы. Эта форма консультаций предполагает такую процедуру, в соответствии с которой от местного населения потребуется принятие обязательного для органов местного самоуправления решения.

Согласно Дополнительному протоколу к Европейской хартии о местном самоуправлении на право участия в делах местных властей (2009) местный референдум и петиция должны быть гарантированы, как средства обеспечения прав граждан на участие в самоуправлении.

Предварительные консультации с общественностью

В Рекомендации 113 (2002) о применении статьи 3.2 Хартии на основе 5-ого общего доклада о контроле за выполнением Европейской хартии местного самоуправления, Конгресс местных и региональных властей подчеркивает, что по менее существенным вопросам могут также предусматриваться консультации с населением – в рамках этой процедуры населению лишь предлагается высказать свое мнение, не являющееся обязательным для местных выборных лиц, которые в таких ситуациях принимают окончательное решение.

Согласно Дополнительному протоколу к Европейской хартии о местном самоуправлении на право участия в делах местных властей (2009), в процессах планирования и принятия решений по поводу принимаемых мер, с целью осуществления права участия в делах местного самоуправления, необходимо по возможности консультироваться с местными органами в нужное время и соответствующим образом.

Методология

Методология данного исследования включает качественные методы анализа: проведение сравнительного анализа законодательств стран ВП в сфере участия граждан в местном самоуправлении, экспертный опрос, а также опрос представителей местных неправительственных организаций (НПО) и органов местного самоуправления стран ВП.

По одному эксперту из каждой страны ВП (всего 6 экспертов) заполняли специально разработанную анкету-опросник оценки законодательства регулирования участия граждан на местном уровне в странах ВП (см. Приложение 1).

Также, в каждой стране ВП были выбраны по пять НПО и пять органов местного самоуправления представители которых заполняли отдельно разработанные анкеты опроса оценки качества участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП (см. Приложение 2). Исключением является Беларусь, где в опросе участвовали восемь НПО и два представителя органов местного самоуправления. Таким образом, 60 респондентов предоставили заполненные анкеты (Приложение 3 – респонденты по странам и секторам), которые были проанализированы и обобщены. На основании обработки полученных данных и их анализа были выявлены основные выводы и рекомендации.

В отчете также представлена лучшая практика участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП. Указанные примеры описаны и предоставлены экспертами участвующими в опросе из стран ВП.

Учитывая то, что между странами ВП существуют важные различия с точки зрения административно-территориального устройства, в поле зрения этого исследования – первый уровень местного самоуправления, а также второй уровень самоуправления (в тех странах ВП где такой уровень местного самоуправления существует), исключая уровень регионов, источником легитимации которых, является население, проживающее в соответствующих административных единицах.

Также следует обратить внимание, что исследование не фокусировано на таком компоненте, как представительная демократия.

1. Анализ законодательства

1.1 Доступ к публичной информации

Гласность заседаний представительного органа местного самоуправления

Законодательствами Армении, Беларуси, Молдовы, Грузии и Украины для представительных органов местного самоуправления установлено требование проведения открытых заседаний. Исключением является только законодательство Азербайджана, которое не устанавливает такого требования к муниципалитетам. То же самое можно сказать относительно предварительной публикации информации (повестка дня, время и место) о заседании. Это обязательство установлено законодательством всех вышеуказанных государств-членов ВП, кроме Азербайджана.

Что касается законодательных основ для проведения закрытых заседаний представительного органа, то они более или менее различны соответственно в каждой из стран-членов ВП. Например, законодательство Молдовы вообще не допускает возможности проведения закрытых заседаний. Согласно законодательству Грузии, заседание проводится в закрытом режиме только в том случае, если рассматриваемый вопрос содержит государственную, коммерческую или личную тайну, в любых других случаях проведение закрытого заседания недопустимо. В Армении, Беларуси и Украине в отношении этого вопроса представительные органы обладают полной дискрецией (свободой действий). Заседание может быть закрытым без наличия конкретных условий («в случае необходимости», «в некоторых случаях»), если об это принято решение 2/3 членов представительного органа (Армения), или простым большинством голосов (Беларусь, Украина).

Информирование граждан местным самоуправлением

Доступ к официальным документам органа местного самоуправления гарантирован конституцией всех стран ВП. Так же, как правило, законодательствами стран ВП установлены процедуры и сроки запросов и получения гражданами публичной информации из органов местного самоуправления.

Информирование граждан о планируемых/проводимых местных политиках

В законодательстве некоторых стран-членов встречаются нормы о обязательном предварительном информировании граждан о планируемых местных политиках. Кроме того, надо учитывать, что документы таких политик, в зависимости от страны, имеют более или менее различное название, объем, статус и содержание, например: 4-летние стратегические программы (Армения); проект бюджета, который вместе с другой информацией, содержит среднесрочные приоритеты, которые учтены документом приоритетов местного самоуправления (Грузия); программы и стратегии (Молдова); проекты местных регуляторных актов (Украина).

Публикация проектов решений

В соответствии с законодательством большей части стран-членов ВП органы местного самоуправления обязаны заранее публиковать проекты своих решений. Законодательства Молдовы и Беларуси не устанавливают прямого обязательства публикации таких проектов. По законодательству Молдовы, орган, принимаемый решение, обязан предоставлять проект решения заинтересованным сторонам. А что касается Беларуси, то установлено информирование граждан о вопросах, внесенных на рассмотрение в представительный орган самоуправления, что априори не означает предварительную публикацию проектов или даже обязательства ознакомления заинтересованных сторон.

Отличаются нормы законодательства, связанные со сроками публикации проектов решений. Например, законодательство Украины устанавливает 20-дневный период для предварительной публикации проектов решений, тогда как законодательствами Азербайджана, Армении и Грузии такие конкретные сроки не установлены (если не считать срок публикации проекта местного бюджета).

Публикация принятых решений

Обязанность публиковать принятые решения установлена законодательством всех стран-членов ВП. Более того, в ряде случаев, вопрос вступления в силу правовых актов, связан именно с их публикацией. Хотя, в случае Беларуси, так же как и в вопросе публикации проектов решений, законодательство прямо не указывает на обязанность публикации, но в общей форме, как компетенцию Президиума Совета, предусматривает информирование граждан о принятых решениях.

Стоит отметить норму, предусмотренную административным законодательством Молдовы, согласно которой, все административные учреждения обязаны публиковать отчет о прозрачности процесса принятия решения. Отчет должен содержать информацию о количестве решений, полученных рекомендаций, консультативных встреч, общественных слушаний и открытых заседаний, действий публичных учреждений или обжалованных решений, о санкциях, наложенных ввиду нарушения, законом предусмотренных, требований прозрачности процесса принятия решений.

Формы информирования граждан местной властью

В отношении использования форм информирования граждан, законодательства стран-членов ВП можно рассматривать в контексте норм имеющих обязательный и необязательный характер. Как правило, законодательством большинства стран-членов ВП установлена одна или максимум две обязательные формы информирования граждан, а использование других форм информирования формулируется, как дискреционные полномочия органов местного самоуправления. Например:

- Законодательством Азербайджана установлено, что учреждениями публичная информация должна публиковаться на официальных веб-сайтах этих учреждений. Хотя, она так же может размещаться в средствах массовой информации, в официальных изданиях, в библиотеках, в общественных информационных центрах.
- Законодательством Армении, информация о заседании представительного органа самоуправления должна быть размещена в здании этого учреждения и в других общественных местах доступных для населения (как минимум одно объявление на две тысячи населения). А там, где это возможно, такие объявления дополнительно могут быть распространены средствами массовой информации и интернетом.
- В случае Грузии, информация о проектах решений, решениях, сроках обжалования и процедуре, о заседаниях представительного органа местного самоуправления должна публиковаться в местных средствах массовой информации или в порядке, установленным представительным органом.
- Законодательством Молдовы предусмотрено, что органы публичной власти обеспечивают доступ к принятым решениям путем их размещения на официальной web-странице, вывешивания в общедоступном месте по месту своего нахождения и/или распространения в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации, а также другими установленными законом способами.
- Законодательством Украины установлено, что формы обнародования принятых решений, официальной информации определяется регламентом органов местного самоуправления. Хотя, если орган местного самоуправления имеет собственную веб-страницу, он обязан свои решения публиковать также и этим способом.
- Законодательство Беларуси делает акцент только на одну форму информирования граждан - отчет депутата представительного органа перед избирателями.

1.2 Прямая демократия

Местный референдум

Право прямого участия граждан в осуществлении самоуправления, в форме местного референдума, установлено законодательствами четырех стран-членов ВП: Армения, Беларусь, Молдова и Украина. Из них, в Армении, Беларуси и Украине право проведения местного референдума гарантировано основным законом страны – Конституцией.

Законодательством Азербайджана допускается местный опрос мнения населения, что по существу можно считать необязательным референдумом (т.е. плебисцитом), который, например, имеет место в случае местного референдума Беларуси.

Исключением из стран-членов является Грузия, в которой местный референдум, как форма прямого участия граждан в принятии решений местного значения (с обязательными или необязательными результатами), законодательством не предусматривается.

В таблице 1 приведены основные характеристики, характерные для местных референдумов, по странам ВП.

Таблица 1. Основные характеристики местных референдумов в странах Восточного партнерства

Страна	Нормы законодательства	Обязательный референдум	Инициатива проведения референдума	Предмет/вопрос референдума	Обязательный характер результатов
Армения	Конституция Республики Армения; Закон О местном самоуправлении; Закон О местном референдуме	Нет, кроме вопроса, связанного с изменениями границ между административно-территориальными единицами местного самоуправления	муниципальный совет; руководитель муниципалитета; 5% от числа избирателей проживающих на соответствующей территории; Правительство Армении по вопросам объединения и рассоединения территориальных единиц самоуправления	Любой вопрос входящий в компетенцию самоуправления, кроме: эксклюзивных и делегируемых компетенций самоуправления, вопросов связанных с фундаментальными правами, специфических вопросов (бюджет, муниципальная собственность, кадровые вопросы и др.)	Обязательный, кроме результатов референдума по вопросу, связанного с изменениями границ между административно-территориальными единицами местного самоуправления
Азербайджан	Закон АР о статусе Муниципалитетов; Закон АР о местном опросе мнения	Нет	Муниципальный орган 10% от числа избирателей проживающих на территории муниципалитета.	Вопросы местного значения, отнесенные Конституцией и законодательством Азербайджанской Республики к полномочиям муниципалитетов	консультативный/не Обязательный
Беларусь	Конституция Республики Беларусь; Закон О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь; Избирательный кодекс Республики Беларусь	Нет	5% от числа избирателей проживающих на соответствующей территории.	Вопросы важнейшего значения для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенных к компетенции соответствующих Советов Кроме вопросов, которые могут вызвать нарушение территориальной целостности страны; Принятии и изменении бюджета, установлении, изменении и отмене налогов; Вопросы, урегулированные законодательными актами; Кадровые вопросы	консультативный/не Обязательный Юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума.
Грузия	Не установлено	Не установлено	Не установлено	Не установлено	Не установлено

Молдова	Кодекс о выборах Закон о местной публичной администрации Закон о прозрачности принятия решений	Нет	1/2 от числа избранных советников; примаром; представительным органом власти административно-территориального образования с особым статусом; 10% от числа избирателей проживающих на соответствующей территории.	Вопросы важнейшего значения для соответствующего населенного пункта и относящиеся к компетенции органов местного публичного управления. Отзыв примара. Не могут выноситься вопросы о: налогах и бюджете; чрезвычайных или срочных мерах; изменении административно-территориальной подчиненности населенных пунктов;	консультативный/не Обязательный Но, если решение, принятое путем местного референдума не было отменено также местным референдумом либо решением двумя третями голосов местного совета, то оно имеет безоговорочную силу
Украина	Конституция Украины; Закон Украины О местном самоуправлении в Украине; Закон Украины О всеукраинском и местных референдумах	Обязательно в случаях, предусмотренных законом	Местный Совет по требованию не менее 1/2 депутатов; Одной десятой частью граждан Украины, постоянно проживающих на соответствующей территории имеющих право участвовать в референдуме.	Любой вопрос, который законодательством относится к компетенции местной власти; Обязательные вопросы: о наименовании или переименовании сельских советов, поселков, городов, районов, областей; вопросы об объединении в одну одноимённых административно-территориальных единиц, которые имеют общий административный центр; вопросы о замене базового уровня местного самоуправления в сельских районах; вопросы реорганизации или ликвидации дошкольных образовательных учреждений созданных бывшими сельскохозяйственными коллективами и государственными хозяйствами.	Обязательный

Как видно из таблицы, законодательствами Армении и Украины, результаты местного референдума имеют обязательную силу для местной власти². Кроме того, в отличие от других стран-членов, законодательством Украины эксклюзивно установлен перечень тех вопросов местного значения, которые должны быть решены исключительно путем референдума.

В случае Азербайджана, Беларуси и Молдовы результаты местного референдума имеют не обязательный характер, т.е. консультативный. Хотя, в сравнении с Азербайджаном и Беларусью, местный референдум Молдовы находится значительно ближе к реальному статусу, т.к. результат референдума имеет безоговорочную силу, если не произойдет его отмена аналогичным референдумом или решением 2/3 членов представительного органа самоуправления.

Относительно субъектов инициирования референдума, то в Армении, Азербайджане, Молдове и Украине допускаются разные варианты, т.е. допустим как референдум, инициированный местным правительством (Government-initiated referenda), так и референдум инициированный гражданами (Citizen-initiated referenda). Что касается Беларуси, здесь право инициативы созыва референдума имеют исключительно граждане (Citizen-initiated referenda).

² В случае Армении это не касается результатов референдума по вопросам объединения территориальных единиц

Местная инициатива граждан (петиция)

Инициатива граждан – это право граждан выдвигать инициативу (решение, внесение поправок в принятые решения, отмена их и др.) путем подачи петиции в орган местного самоуправления³. Это подразумевает инициирование гражданами желаемого предложения/решения, которое направляется для рассмотрения в орган местного самоуправления. Окончательное решение по поставленному вопросу принимает представительный орган самоуправления. В отличие от референдума, право петиции не подразумевает всеобщий опрос граждан с целью принятия решения в отношении инициированного вопроса.

Право граждан вносить местные инициативы путем подачи петиции гарантировано законодательствами четырех стран-членов ВП (Азербайджан, Беларусь, Грузия и Украина). В Армении это право распространяется только на население столицы. Как правило, в вышеупомянутых странах в отношении реализации права на петиции органы самоуправления имеют значительную дискрецию. Это значит, что процедуры внесения и рассмотрения инициативы определяются регуляциями представительного органа самоуправления. Грузинское законодательство относительно широко регламентирует нормы, связанные с такими процедурами. В частности, инициатором проекта, внесенного посредством петиции, могут быть не менее 1% зарегистрированных избирателей в территориальной единице самоуправления. Также, законом определен орган, регистрирующий петиции (аппарат представительного органа), и сроки рассмотрения (30 дней со дня регистрации).

Местную инициативу граждан (которая в настоящем документе отделена от референдума) не предусматривает законодательство Молдовы, за исключением временных и постоянных рабочих групп, которые создаются местными органами самоуправления для разработки или консультации отдельных проектов решений.

Местное собрание

Созыв местного собрания, как форма непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, отражена в законодательствах Азербайджана, Беларуси и Украины.

В Азербайджане собрания граждан допускаются как возможная альтернатива муниципального представительного органа в тех муниципалитетах, население которых составляет менее 500 человек. Собрание уполномочено принимать, изменять или отменять постановления муниципалитета и другие правовые акты местного значения. Собрание граждан уполномочено принимать решение, если на нем присутствует не менее 25% проживающих на территории избирателей. Первое собрание граждан созывает инициативная группа. Правила создания инициативной группы, созыва, проведения собраний граждан регулируются соответствующей инструкцией Центральной избирательной комиссии Азербайджанской Республики.

В Украине и Беларуси решения принятые на местных (общих) собраниях для местного самоуправления имеют рекомендательный, т.е. необязательный характер. Что касается процедур созыва местных собраний и принятия решений, то в Беларуси эти вопросы регулируются специальным законом, а в случае Украины полностью являются дискрецией местной власти.

³ В Молдове согласно законодательства под петицией понимаются любые заявление, жалоба, предложение, обращение, поданные компетентным органам, в том числе предварительное заявление, которым опротестовывается административный акт или нерассмотрение в установленный законом срок.

1.3 Предварительные консультации с общественностью

Обязательные консультации с общественностью

В процессе принятия решений местного значения, проведение обязательных консультаций с гражданами предусмотрено законодательства большинства стран-членов ВП. Основные отличия, с одной стороны, в соответствии с конкретизацией норм установления процедур и с другой стороны, в соответствии со сферами (вопросами) подлежащими обязательным консультациям.

Административно-процедурным законодательством Грузии и Молдовы установлено право граждан в письменной форме фиксировать собственные замечания, рекомендации и предложения к проектам решений, принимаемых представительным органом местного самоуправления, что обязательным образом должно быть рассмотрено. Законодательством также установлены основные процедуры, связанные с осуществлением данного права (публикация информации о начале процесса разработки решения, обеспечение гласности проекта решения и т.д.). Кроме этого, законодательствами этих же стран предусмотрено что на основании требований граждан, гарантировано проведение консультаций с заинтересованными сторонами в форме публичного рассмотрения (Грузия), в форме общественного слушания, опроса мнения населения, референдума и других формах (Молдова).

При принятии регуляторных актов местного значения в сфере хозяйственной деятельности, обязательные процедуры принятия и рассмотрения предложений и замечаний граждан, устанавливает также законодательство Украины. Подразумеваются акты о введении коммунальных, земельных и других тарифов, об установлении налогов и сборов, о назначении поставщика воды и т.д. Каждый проект регуляторного акта обнародуется с целью получения замечаний и предложений. Срок, на протяжении которого принимаются замечания и предложения, устанавливается разработчиком регуляторного акта и не может быть меньшим нежели один месяц и большим чем три месяца с дня обнародования проекта.

Законодательством Беларуси, президиум представительного органа организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, обеспечивает широкое участие граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета по вопросам местного значения. Данная норма, не смотря на ее общий характер, обязательна для исполнения и распространяется на проекты всех решений Совета.

Законодательством Армении предусматривается проведение органами местного самоуправления обязательных консультаций с гражданами в сфере градостроения. Граждане имеют право до утверждения опубликованных градостроительных программ и проектов участвовать в их обсуждении, вносить замечания, предложения, альтернативные проекты и программы. Порядок участия представителей общественности в обсуждении опубликованных градостроительных программ и проектов устанавливается централизованно правительством Республики Армения.

Создание общественных консультативных органов (Советов)

В законодательстве стран-членов ВП отсутствует обязательное требование создания общественных консультативно-совещательных органов при местных самоуправлениях. В ряде стран-членов ВП существуют разрешительно-рекомендационные нормы для создания таких совещательно-консультационных органов. Например, в столице Армении по инициативе мэра Еревана представительный орган имеет право основать консультативный Совет, определить его полномочия и регламент деятельности. Законодательством Молдовы предусматривается, что с целью консультации с заинтересованными сторонами местные власти могут создать постоянную или временную рабочую группу с участием представителей гражданского общества. В соответствии с Постановлением Правительства Украины органам местного самоуправления рекомендовано создавать общественные советы как консультативно-совещательные органы.

Законодательством Азербайджана устанавливается, что в различных населенных пунктах муниципалитета местное население имеет право по собственной инициативе создать квартальные комитеты. Специальным законом устанавливаются полномочия комитета, правила выбора и деятельности. Муниципалитет в течение одного месяца должен ответить на представленные квартальным комитетом соображения, предложения или ходатайства. Мнение квартальных комитетов учитывается муниципалитетами при принятии решений.

Кроме этого, не так редко обязательство создания общественных - консультативных органов встречается в регламентах органов местного самоуправления, тогда как такое обязательство законодательством не предусмотрено. Это те случаи, когда представительные органы самоуправления сами устанавливают себе высокие стандарты обеспечения участия. Например, регламенты некоторых местных самоуправлений Украины и Грузии прямо указывают на обязательное создание таких общественных советов, как «Общественный Дарбази», молодежные советы, координационные советы по определенным вопросам политики и т.д. при мерах или при представительных органах.

2. Анализ исследования уровня участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП

Вступительные замечания

Цель этого специального исследования – на основе изучения мнения местных НПО и муниципалитетов в странах-членах ВП оценить существующую среду для участия граждан в местном управлении, включая:

- действующие законы и регуляции относительно участия граждан в местном самоуправлении
- осуществление и практическое применение соответствующего законодательства
- существующие механизмы и формы прямой демократии
- существующие механизмы и формы консультативной демократии
- масштабы и воздействие процесса консультаций в процессе принятия решений
- эффективность местных программ, руководящих принципов и регуляций в сфере участия граждан
- ресурсное бюджетное обеспечение программ, мероприятий в сфере участия граждан
- навыки и готовность муниципальных служащих для осуществления программ участия граждан
- активность местных граждан, НПО и заинтересованных групп
- доступ к публичной информации
- способность органов местного самоуправления реагировать на местные нужды
- применение инновационных форм гражданского участия
- масштабы воздействия участия граждан на решения органов местного самоуправления
- значимость участия граждан как приоритет местных властей

Кроме того, в рамках этого исследования был проведен анализ благоприятных и неблагоприятных факторов для эффективного участия граждан в местном самоуправлении, выявлены общие проблемы, а также ожидания относительно новых форм и механизмов для улучшения участия граждан.

2.1. Основные результаты

Респонденты, заполнившие вопросники, выделили следующие благоприятные факторы в большинстве стран-членов ВП:

- Развитие гражданского сектора; наличие определенных законодательных гарантий права граждан на участие; проекты, которые поддерживаются международными донорами и возрастающая гражданская сознательность.

Также респонденты выделили и очевидные проблемы/неблагоприятные факторы:

- Несовершенство конкретных законодательных рамок; отсутствие эффективных механизмов участия граждан; отсутствие соответствующей политической культуры; недостаточное применение некоторых существующих форм/ инструментов консультативной демократии; отсутствие местных программ участия граждан и адекватных финансовых ресурсов; отсутствие децентрализации; ограничения в доступе к публичной информации.

Кроме того, следует выделить определенные проблемы, в отношении которых мнение респондентов не является однозначным, а также которые характерны только для отдельных стран-членов ВП:

- Политическая воля центральных и суб-национальных органов власти;
- Чрезмерная централизация управления и соответствующая практика;
- Коррупция в государственном секторе;
- Уровень социального капитала и социального развития;
- Активность гражданского сектора, местного населения и заинтересованных групп;
- Доступность инновационных технических платформ для участия граждан.

Относительно необходимой политики или инициативам, усиливающих участие граждан на местном уровне, наиболее важные и общие ожидания касаются следующего:

- Принятие специального закона об участии граждан в местном самоуправлении
- Гармонизация соответствующего национального законодательства с соответствующими актами Совета Европы
- Разработка четких регуляций касательно функций и ответственности местных властей и граждан в процессе участия
- Приведение местных регуляций и актов в соответствие с национальными нормами участия граждан
- Стимулирование и содействие участию граждан на различных этапах формирования и реализации местной политики
- Введение современных структур и процедур участия для принятия решений на местном уровне
- Стимулирование партнерства и кампаний для активного гражданства и совместного планирования
- Более активное внедрение программ гражданского образования
- Повышение квалификации муниципальных служащих в области практики применения форм и процедур участия граждан
- Выделение необходимых бюджетных ресурсов для осуществления основных программ участия граждан

2.2. Существующая среда для участия граждан в местном самоуправлении

На основании ответов местных НПО и муниципалитетов, существующая среда для участия граждан в соответствующих странах ВП представляется довольно умеренной.

Оценка среды для участия граждан местными НПО и муниципалитетами:

	Местные НПО и муниципалитеты, N=60 (по шкале от 1 до 6, где 1-мин. значение, 6 – макс. значение)
Участие граждан в местном самоуправлении поддерживается специальным законом (законами)	Армения (1.8), Азербайджан (3.3), Беларусь (3.3), Грузия (4.9), Молдова (5.3), Украина (4.5)
Участие граждан поддерживается соответствующими регуляциями местных самоуправлений	Армения (2.8), Азербайджан (2.4), Беларусь (2.6), Грузия (4.9), Молдова (4.6), Украина (4.4)
Эффективно осуществляются законы и регуляции относительно участия граждан	Армения (2.7), Азербайджан (2.5), Беларусь (1.8), Грузия (3.7), Молдова (3.2), Украина (2.9)
Граждане могут присутствовать на всех слушаниях местного совета	Армения (5.5), Азербайджан (3.1), Беларусь (2.8), Грузия (5.0), Молдова (5.5), Украина (4.5)
Граждане эффективно информированы о датах и точном времени слушаний местного совета	Армения (3.7), Азербайджан (2.3), Беларусь (3.0), Грузия (4.1), Молдова (4.8), Украина (4.2)
Граждане информированы о рабочих версиях проектов/программ/инициатив, подлежащих рассмотрению местным советом	Армения (3.2), Азербайджан (2.5), Беларусь (2.5), Грузия (3.6), Молдова (4.7), Украина (3.9)
Слушания местных советов имеют четко поставленные цели и соответствующие повестки дня	Армения (4.2), Азербайджан (3.6), Беларусь (3.0), Грузия (4.8), Молдова (5.4), Украина (4.6)
Количество граждан, присутствующих и участвующих в слушаниях местного совета удовлетворительно	Армения (2.2), Азербайджан (1.5), Беларусь (1.4), Грузия (3.0), Молдова (2.1), Украина (2.8)
На местном уровне применяются формы и механизмы прямой демократии	Армения (2.7), Азербайджан (1.8), Беларусь (1.7), Грузия (3.2), Молдова (3.2), Украина (3.1)
Право использования петиции часто применяется гражданами/ заинтересованными группами	Армения (1.9), Азербайджан (1.9), Беларусь (1.9), Грузия (1.8), Молдова (4.5), Украина (2.9)
На местном уровне применяются формы и механизмы консультативной демократии	Армения (2.4), Азербайджан (2.2), Беларусь (1.8), Грузия (3.7), Молдова (3.4), Украина (3.0)
В процессе принятия решений местными властями обычно применяются формы предварительных консультаций с гражданами	Армения (2.6), Азербайджан (2.1), Беларусь (2.0), Грузия (3.5), Молдова (2.9), Украина (3.0)
Граждане/заинтересованные группы активны в процессе предварительных консультаций с местными властями	Армения (2.6), Азербайджан (1.9), Беларусь (1.6), Грузия (3.4), Молдова (2.5), Украина (3.1)
Граждане/заинтересованные группы имеют значительное влияние в процессе предварительных консультаций с местными властями	Армения (2.6), Азербайджан (1.9), Беларусь (1.4), Грузия (3.1), Молдова (3.2), Украина (3.2)
Специальные местные программы, руководствующие принципы и инструкции по участию граждан разработаны и эффективно используются	Армения (2.8), Азербайджан (1.7), Беларусь (1.4), Грузия (3.0), Молдова (2.8), Украина (2.6)
Выделенные ресурсы достаточны для осуществления программ/активностей по участию граждан	Армения (2.0), Азербайджан (1.2), Беларусь (1.2), Грузия (3.2), Молдова (1.5), Украина (1.9)
Местные официальные лица и чиновники обучены для осуществления программ участия граждан	Армения (3.1), Азербайджан (2.1), Беларусь (1.1), Грузия (3.5), Молдова (4.3), Украина (3.5)
Легкий доступ к публичной информации; процедуры доступа к официальным документам, имеющимся у местных властей, налажены и эффективно соблюдаются	Армения (3.8), Азербайджан (2.6), Беларусь (1.6), Грузия (3.4), Молдова (3.6), Украина (4.0)
Местные чиновники, ответственные за предоставление публичной информации, определены и легко доступны	Армения (3.5), Азербайджан (2.6), Беларусь (2.4), Грузия (4.4), Молдова (4.1), Украина (3.8)
Часы приема граждан официально определены и практически	Армения (4.3), Азербайджан (3.5), Беларусь

применяются	(4.3), Грузия (4.8), Молдова (5.1), Украина (4.6)
Граждане хорошо информированы об инициативах, соответствующих дебатах и решениях местных властей через местные средства массовой информации, веб-страницы местного управления, кампании по повышению информированности или другими средствами	Армения (3.5), Азербайджан (2.7), Беларусь (2.3), Грузия (4.3), Молдова (3.9), Украина (4.4)
Депутаты местных советов периодически представляют результаты своей работы местным избирателям	Армения (2.1), Азербайджан (3.1), Беларусь (2.2), Грузия (4.0), Молдова (2.2), Украина (3.8)
Механизмы/процедуры для обсуждения и реагирования на жалобы и предложения касательно функционирования местных властей и местных служб налажены и эффективно применяются	Армения (2.7), Азербайджан (2.4), Беларусь (2.0), Грузия (3.5), Молдова (4.1), Украина (3.4)
Масштабы конечного воздействия участия граждан в решениях местного самоуправления существенны	Армения (2.4), Азербайджан (2.1), Беларусь (1.4), Грузия (3.6), Молдова (2.9), Украина (3.2)
Участие граждан и совместное принятие решений является одним из высших приоритетов местных властей	Армения (3.5), Азербайджан (2.2), Беларусь (1.5), Грузия (3.8), Молдова (3.6), Украина (3.0)

Обобщая оценки по каждому компоненту, можно определить интегральный показатель (оценку) среды участия граждан. Таким образом, в отношении каждой страны ВП такая оценка выглядит так (1 мин. значение, 6- макс. значение):

- ✚ в Армении - 2.9
- ✚ в Азербайджане - 2.4
- ✚ в Беларуси - 2.1
- ✚ в Грузии 3.8
- ✚ в Молдове - 3.7
- ✚ в Украине - 3.5

Рис. 1:



Следует отметить, что оценки НПО среды участия граждан значительно ниже, чем органов местного самоуправления. Если бы оценка основывалась, лишь на ответах, полученных от респондентов-НПО, балы для каждой страны были бы значительно ниже.

Респонденты также идентифицировали благоприятные и неблагоприятные факторы для улучшения участия граждан в их странах.

По частоте упоминаний самыми **благоприятными факторами** являются (на основе ответов респондентов на открытые вопросы):

Армения

	Благоприятные факторы
1	Развивающийся гражданский сектор
2	Возрастающее сотрудничество между гражданским и государственным сектором
3	Повышенный уровень информированности граждан

Азербайджан

	Благоприятные факторы
1	Развивающийся гражданский сектор
2	Повышенный интерес граждан
3	Благоприятное базовое законодательство

Беларусь

	Благоприятные факторы
1	Основные технические предпосылки
2	Октивность самих граждан

Грузия

	Благоприятные факторы
1	Развивающийся гражданский сектор и местные средства массовой информации
2	Благоприятное законодательство
3	Готовность местных властей

Молдова

	Благоприятные факторы
1	Развивающийся гражданский сектор и помощь доноров
2	Истории успеха об участии граждан
3	Благоприятное законодательство

Украина

	Благоприятные факторы	N=7	N=7 %
1	Развивающийся гражданский сектор	3	42,86%
2	Более активные и информированные граждане	3	42,86%

В тоже время по частоте упоминаний самыми **неблагоприятными факторами** для гражданского участия являются (на основе ответов респондентов на открытые вопросы):

Армения

	Неблагоприятные факторы
1	Низкая информированность граждан об их правах
2	Отсутствие соответствующей законодательной системы
3	Отсутствие эффективных механизмов для участия граждан
4	Ограниченная гласность и доступ к общественной информации
5	Отсутствие доверия граждан к властям
6	Низкий уровень социального капитала и развития

Азербайджан

	Неблагоприятные факторы
1	Слабое местное управление и отсутствие децентрализованности
2	Отсутствие соответствующей законодательной системы
3	Отсутствие доверия граждан к властям
4	Отсутствие бюджетных ресурсов для местных программ участия граждан
5	Отсутствие гласности и прозрачности
6	Низкая информированность граждан об их правах

Беларусь

	Неблагоприятные факторы
1	Чрезмерная централизация управления
2	Неотзывчивые и неподдерживающие власти
3	Отсутствие соответствующей законодательной системы
4	Неразвитый гражданский сектор
5	Пассивность граждан
6	Отсутствие финансовых ресурсов

Грузия

	Неблагоприятные факторы
1	Отсутствие активности граждан
2	Отсутствие политической готовности
3	Недостаток информации
4	Недостаточно развитый гражданский сектор
5	Недостатки законодательной системы

Молдова

	Неблагоприятные факторы
1	Отсутствие готовности местных властей
2	Пассивные граждане
3	Низкая активность граждан и ограниченная доступность информации
4	Недостаточно развитая законодательная система
5	Коррупция в государственном секторе
6	Отсутствие финансовых ресурсов

Украина

	Неблагоприятные факторы
1	Отсутствие соответствующей политической воли
2	Недостаточно развитая законодательная система
3	Низкая активность граждан и ограниченный доступ к опеределенной информации
4	Пассивность граждан
5	Недоверие к правительству
6	Отсутствие финансовых ресурсов
7	Коррупция

2.3. Конкретные вопросы, оценка механизмов и форм прямой и консультативной демократии

Анкета содержала конкретные вопросы об оценке форм, механизмов прямой и консультативной демократии.

Респонденты из соответствующих стран ВП оценили механизмы и формы прямой демократии:

- ✚ в Армении - 2.7 из 6
- ✚ в Азербайджане - 1.8 из 6
- ✚ в Беларуси - 1.7 из 6
- ✚ в Грузии - 3.2 из 6
- ✚ в Молдове - 3.2 из 6
- ✚ в Украине - 3.1 из 6

Респонденты из соответствующих стран ВП оценили механизмы и формы консультативной демократии:

- ✚ в Армении - 2.4 из 6
- ✚ в Азербайджане - 2.2 из 6
- ✚ в Беларуси - 1.8 из 6
- ✚ в Грузии - 3.7 из 6
- ✚ в Молдове - 3.4 из 6
- ✚ в Украине - 3.0 из 6

Респонденты из соответствующих стран ВП оценили применение форм предварительных консультаций с гражданами в процессе принятия решений:

- ✚ в Армении - 2.6 из 6
- ✚ в Азербайджане - 2.1 из 6
- ✚ в Беларуси - 2.0 из 6
- ✚ в Грузии - 3.5 из 6
- ✚ в Молдове - 2.9 из 6
- ✚ в Украине - 3.0 из 6

Анкета также содержала серию дополнительных вопросов для изучения информированности и мнения респондентов более открытым образом.

На последний вопрос - *“В целом, считаете ли вы уровень участия граждан в местном процессе принятия решений удовлетворительным?”* - ответы респондентов различались в различных странах следующим образом:

- ✚ Ни один из респондентов в **Армении** не ответил положительно
- ✚ Ни один из респондентов в **Азербайджане** не ответил положительно
- ✚ 10% респондентов в **Беларуси** ответили положительно
- ✚ 40% респондентов в **Грузии** ответили положительно
- ✚ 10% респондентов в **Молдове** ответили положительно
- ✚ Ни один из респондентов в **Украине** не ответил положительно

В целом, лишь 10% респондентов в странах ВП считают уровень участия граждан в местном процессе принятия решений удовлетворительным.

2.4. Общие проблемы, ожидания относительно улучшения обстановки участия граждан

Результаты опроса демонстрируют, что несмотря на наличие определенных благоприятных условий для участия граждан в некоторых странах ВП, общий уровень участия граждан находится ниже установленных демократических стандартов, отраженных в Европейской Хартии местного самоуправления, Дополнительном протокол к Европейской хартии о местном самоуправлении по правам участия в делах местных властей, Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне, Рекомендации 113 (2002) Конгресса местных и региональных властей СЕ по вопросам отношений между общественностью, местными ассамблеями и исполнительными властями в местной демократии, Кодексе хорошей практики участия граждан.

Нынешняя обстановка для участия граждан в этих странах характеризуется определенными проблемами как с точки зрения законодательной системы, так и практического применения механизмов, форм и процедур участия граждан в местном самоуправлении.

Ответы респондентов позволяют сделать вывод, что для значительного улучшения качества местной демократии и участия граждан в местном управлении необходимы более объемные и комплексные усилия.

Опрос выявил некоторые ожидания и рекомендации респондентов по поводу улучшения существующей обстановки.

Ожидания относительно законодательства:

- Улучшение законодательства в сфере участия граждан
- Гармонизация регуляций, связанных с участием граждан, с Европейской Хартией местного самоуправления, Дополнительным протоколом к Европейской хартии о местном самоуправлении правам участия в делах местных властей, Стратегией инноваций и надлежащего управления на местном уровне, Рекомендацией 113 (2002) Конгресса местных и региональных властей СЕ по вопросам отношений между общественностью, местными ассамблеями и исполнительными властями в местной демократии, Кодексом хорошей практики участия граждан.
- Принятие специального закона, который введет применимые формы, эффективные механизмы и процедуры для участия граждан
- Принятие местными властями соответствующих регуляций, дополнительных подзаконных актов, более детальных и простых инструкций
- Разработка четких законодательных норм относительно функций и ответственности местных властей и граждан в процессе участия
- Законодательное закрепление выделения минимальных бюджетных ресурсов для осуществления программ и мероприятий по участию граждан
- Большая децентрализация, усовершенствование нормативной базы местного самоуправления и эффективная институционализация участия граждан

Примеры ответов респондентов относительно ожиданий:

“Выполнение Рекомендаций Европейской Хартии о местном самоуправлении”

“Разработка и принятие законодательных и институциональных основ участия...Принятие новых законодательных положений о формах, четких механизмах и процедурах участия граждан”

“Принятие специальных нормативных актов, обеспечивающих возможность участия граждан в принятии решений, в том числе возможность финансирования инициатив из местного бюджета”

“Изменения в законодательстве о местном самоуправлении в части четкой регламентации проведения общественных слушаний, подачи петиций, проведения собраний по месту жительства”

“Местные власти должны разработать подзаконные акты об участии граждан ”

“Принятие нормативных актов на местном уровне (правил, регламентов)... Например, рекомендации по поводу правового регулирования общественных советов”

“Законы и подзаконные акты должны предусматривать недействительность (в определенной мере) решения местных властей, принятого без консультаций с гражданами (по крайней мере, касательно проекта бюджета и отчета о выполнении бюджета, любых решений о приватизации, о выдаче контрактов, любых решений, где присутствует конфликт интересов)”

“Введение выборности глав местных администраций... Прямые выборы глав административно-территориальных единиц”

“Законодательство должно обязать власти тратить определенный процент бюджета на эти цели”

“Внести механизм отзыва местных властей, которые не подотчетны гражданам, или не учитывают мнение и интересы граждан”

“Закон о проведении местного референдума, принятие городами уставов”

“Законодательные акты должны соответствовать современным требованиям и учитывать тенденции развития общества, системы местного самоуправления и информационных технологий”.

“Разработать закон, регулирующий электронное голосование, цифровую подпись, электронный документооборот, предоставление электронных петиций, ходатайств и т.д.”

“Передача дополнительных источников финансирования для муниципалитетов”

Ожидания и рекомендации относительно дополнительных инициатив, практических механизмов, форм и процедур для улучшения участия граждан:

- В общем, увеличение усилий для достижения большей децентрализации и политической активизации участия граждан в местном управлении
- Обмен и распространение существующего международного опыта
- Внедрение программ передового опыта участия граждан; поддержка развития успешных практик на местах
- Разработка и применение современных методологий совместного управления на местном уровне
- Активное поощрение и поддержка вовлечения граждан на различных этапах цикла политики и принятия решений
- Поощрение и развитие консультативных структур и структур участия⁴ для инклюзивного процесса принятия решений; создание и активизация общественных (гражданских) советов на местном уровне
- Создание дебатных клубов, информационных центров и центров вовлечения граждан
- Поощрение партнерства и кампаний для проактивного гражданства, совместного планирования и управления местным общественным добром и финансами
- Интенсификация программ гражданского образования
- Повышение уровня информированности граждан об их правах и делах местных властей; усиление информационных кампаний и применение современных технологий
- Повышение уровня образования журналистов в сфере местного управления и участия граждан
- Повышение квалификации муниципальных служащих в сфере участия граждан, применения форм и процедур участия граждан; поддержка и внедрение единой государственной практики для их подготовки и переподготовки
- Выделение необходимых бюджетных ресурсов для осуществления основных программ участия граждан

Кроме того, респонденты предоставили следующие предложения и конкретные рекомендации:

- Лучше использовать инновационные инструменты, средства коммуникации и технологии для вовлечения граждан в процесс принятия решений на местном уровне; создание интерактивных интернет-платформ и использование «горячих линий» для обработки предложений и/или жалоб граждан касательно функционирования местных властей и местных служб
- Распространение среди граждан предварительной, а также полной информации о вопросах, решенных местными властями
- Предварительная публикация и информирование о повестках дня местных советов
- Проведение «открытых» заседаний муниципальных советов
- Организация периодических встреч местных официальных лиц с гражданами с целью предоставления отчета о выполненных работах/проведенных мероприятиях и информирования о будущих планах
- обеспечение более интенсивного и профессионального освещения социальных вопросов и соответствующих дебатов местными средствами массовой информации, общественным телевидением и радио
- Применение диагностического инструмента Совета Европы - C.L.E.A.R – для аудита участия граждан на местном уровне

⁴ Специальные консультационные органы для местных властей: советы общин, гражданские консультативные группы, гражданские комитеты, регулярные и специальные советы стратегической политики и т.д.

Примеры ответов респондентов:

“Развитие территориальных органов общественного самоуправления и других форм самоорганизации граждан”.

“Надлежащее ресурсное обеспечение органов местного самоуправления для организации работы с гражданами, которые используют механизмы местной демократии”.

“Разработка современных практических механизмов, форм и процедур участия граждан”.

“Внедрение диагностического инструментария Совета Европы по участию граждан в общественной жизни на местном уровне”.

“Внедрение разнообразных механизмов участия граждан: фокус-группы, консультативные комиссии и т.д.”

“Организация международного обмена между муниципалитетами”

“Мультипликация успешного опыта в данной сфере (примеры конкретных форм и механизмов участия граждан в принятии решения)”

“Развитие диалоговых площадок для коммуникации с разными группами граждан”.

“Создание дебатных клубов, форм общения и обучение, обсуждений и т.д.”

“Усиление просветительных работ по активизации граждан в общественных вопросах”

“Повышение информированности граждан... Повышение уровня правовой грамотности граждан... Повышение их активности”

“Законодательные обязательства самоуправления в отношении проактивности в сфере связей с общественностью. Например: размещение всех документов на веб-странице, эффективно должен быть использован инструмент общественных Советов и др.”

“Создание инфоцентров на местах”

“В бюджете учитывать суммы грантов, софинансирование инициативных групп, выявление/поощрение активной темы”.

“Осуществление «Открытых заседаний» Совета Муниципалитетов”.

“Предварительная публикация повестки дня местных советов, в любой форме”.

“Организация муниципалитетами регулярной встречи с местным населением об отчете проведенных работ и перспективных планах”.

“Более активное использование электронных средств и технологий”.

“Эффективное использование, имеющихся в муниципалитетах, информационных систем и веб-сайтов. Их дальнейшее развитие и дополнение новыми компонентами”

“Создание инерактивных интернет-платформ для участия граждан и прозрачности процедур и рассматриваемых решений... Создания системы «Электронный муниципалитет»”

“Совершенствование работы служб «горячих линий» и оперативное реагирование на предложения граждан”

“Широкое информирование граждан, инициатив, НПО через местные официальные и независимые СМИ, интернет - порталы”.

В тоже время некоторые респонденты оказались более скептическими относительно краткосрочных перспектив улучшения обстановки участия граждан в их странах. Они подчеркивают исключительную важность социального развития и «формирования среднего класса», в первую очередь, как предпосылки повышения интереса граждан участвовать в местном самоуправлении. По мнению других, на этом этапе самым продуктивным и реалистичным было бы дальнейшее развитие гражданского сектора на местном уровне. Между тем, мало респондентов указывают на важность восстановления доверия граждан к местным властям и их способность повлиять на процесс принятия решений.

Варианты ответов респондентов:

“Тенденция формальности механизмов будет сохранена, пока средний класс не встанет на ноги”.

“В настоящее время, внимание должно быть уделено развитию гражданского общества на местном уровне...”

“Добиваться восстановления доверия граждан к местным властям... Гражданин должен быть убежден что, местная власть - это есть доступное, прозрачное управление с соответствующими полномочиями и финансовыми ресурсами.”

2.5. Выводы и конкретные замечания

Основываясь на анализе результатов опроса, можем сделать следующие выводы:

На этом этапе уровень участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП довольно низок.

Этому способствует ряд факторов, а именно:

- ✚ несовершенство законодательной базы
- ✚ недостаточное урегулирование (регламентация) некоторых практических механизмов, форм и процедур для участия граждан
- ✚ низкий уровень политической культуры участия
- ✚ нехватка политической воли и отсутствие четкого видения важности участия населения в процессе принятия решений
- ✚ низкий уровень социального развития
- ✚ недостаточно развитый гражданский сектор
- ✚ низкий уровень гражданской активности среди населения
- ✚ ограничения в доступе к публичной информации
- ✚ ограниченная информированность населения о деятельности органов местного самоуправления
- ✚ низкий уровень доверия населения местным властям
- ✚ слабое сотрудничество и координация между НПО, местными властями и организациями-донорами
- ✚ недостаточно практикуются установленные законами формы участия населения и не практикуются инновационные формы и механизмы вовлечения населения
- ✚ низкий уровень децентрализации и слабо развитое местное самоуправление

Кроме того, очевидно, что в большинстве случаев местные власти не являются проактивными в вопросах вовлечения граждан. Они видят, что население пассивно, и не предпринимают адекватных действий для стимулирования и поощрения гражданского участия.

В заключении отметим, что по мнению респондентов население в странах ВП более или менее осведомлено о действиях местных властей и своих правах. В тоже время уровень такой информированности (осведомленности) недостаточен для формирования и развития партиципаторной местной демократии. С этой целью некоторыми органами местного самоуправления, лидерами местного самоуправления, донорами и местными НПО осуществляются усилия, которые позволяют достичь определенных положительных результатов, хотя, очевидно, следует сделать еще больше.

3. Положительные примеры участия граждан в местном самоуправлении в странах ВП

Армения - Поддержка-финансирование независимых инициатив и проектов граждан местным самоуправлением

Обзор ситуации

Дилижанский муниципалитет расположен в северо-восточной части Армении. Площадь территории Дилижанского муниципалитета - 993.96 га, население - 15700 (1 июля 2012 г.).

Жилищный фонд муниципалитета устаревший. Необходимо обратить особое внимание на реконструкцию подъездов многоквартирных зданий, обеспечение нормального функционирования лифтов в многоквартирных зданиях, строительство или капитальное обновление спортивных площадок и приспособлений во дворах. В муниципалитете 101 многоквартирное здание, и местные власти часто оказывают некоторые услуги людям, проживающим в этих зданиях по их просьбам, связанным с решением вышеуказанных проблем.

Описание процесса участия

В июле 2012 г. жители Гетапня, здание №70 (подпись 12 человек) и Шаумяна (подпись 20 человек) обратились к мэру муниципалитета с просьбой обустройства спортивных площадок и летних домиков во дворах. Мэр представил эти заявления местному совету для обсуждения и предложил обустроить спортивные площадки и летние домики в выше указанных районах. Муниципальный совет утвердил это предложение. Мэр муниципалитета организовал 2 публичных обсуждения с участием жителей этих районов для идентификации мест строительства спортивных площадок и летних домиков в рамках плана городского развития. В каждом обсуждении участвовали 60-70 граждан и были установлены места обустройства.

Результаты участия

В соответствии с решением местного совета, были приобретены необходимые строительные материалы для обустройства спортивных площадок и летних домиков и переданы жителям районов, а они обустроили территории и сами построили спортивные площадки и летние домики в установленных местах.

В январе - июле 2012 г. муниципалитет приобрел и построил 8 спортивных площадок и 4 летних домика средствами бюджета муниципалитета в соответствии вышеуказанной процедуре участия.

Выше приведенный случай, является хорошим примером сотрудничества граждан и местного управления по инициативе граждан. Результаты были достигнуты путем совместных усилий местных властей и граждан.

Азербайджан - Жители Ханараба примут участие в разработке стратегического плана развития своего села (2009 г.)

Обзор ситуации

Ханараб - село в Бардинском районе Азербайджанской Республики. Численность населения по состоянию на 2008 год – 2500 человек, из них, 1205 – женщины, 1295 – мужчины (в том числе: 480 человек – младенцы и дети до 16 лет; 250 человек – пенсионеры). 3/4 трудоспособного населения села занимаются сельским хозяйством, 75 человек в системе образования, 20 человек в торговле и общественной питании и т.д.

Общая территория села 2100 га, из них 1780 га находится в частной собственности 435 домохозяйств, а 99 га в собственности муниципалитета. 80 % земель села находится в сельскохозяйственном обороте: около 900 га находится под зерновыми, около 50 га – под техническими растениями (хлопок и свекловица), около 20 га – под бахчевых и овощей, около 30 га – под кормовыми растениями, 15 га – под фруктовыми, остальные – пастбища.

Управление селом осуществляют представительство Главы Исполнительной Власти Района (ГИВР) и местный муниципалитет. Основные полномочия местной власти принадлежит представителю ГИВР. Деятельность представительства, а также школы, медицинского пункта, библиотеки, детского сада и других социальных учреждений финансируются из государственного бюджета. Средства, выделяемые из госбюджета не хватает на восстановление социальной инфраструктуры, которая с советских времен пребывает в состоянии упадка.

С 1999 года в селе функционирует местное самоуправление - так называемое, муниципалитет. Совет муниципалитета выбираются местным населением путем прямых выборов на 5 лет. Бюджет муниципалитета формируется за счет местных налогов и выплат, которые установлены законодательством страны. В 2008 году бюджетные доходы муниципалитета составил 8100 манатов (около 10000 долларов США) – коэффициент сбора доходов 75%.

Село имеет ряд социально-экономических проблем, не решаемые с давних пор из-за нехватки достаточных финансовых средств. Среди таких проблем можно называть: обеспечение 30% населения села качественной питьевой водой, обеспечение орошенной водой 40 % посевных земель, восстановления сельских дорог и объектов социальной инфраструктуры, газоснабжения и др.

Описание процесса участия

Для решения вышеназванных и других социально-экономических проблем Совет Муниципалитета села в 2009 г. принял решение разрабатывать план стратегического развития села на 2010-2015 гг. В разработке такого плана муниципалитету содействовали местные НПО и донорские организации (которые финансировали соответствующий пилотный проект). Совместное заседание Совета Муниципалитета и представителей НПО решило, что для разработки действенного долгосрочного плана необходимо учитывать реальные потребности и пожелания местного населения, важно выявлять и согласовывать интересов и потребностей разных социальных групп, местных фермеров, а также учитывать позиции органов местной власти.

Для разработки плана была создана Рабочая Группа (РГ), состоящая из членов Совета Муниципалитета, экспертов НПО, представителей «аксакал»ов (старейшин), женщин, молодежи. В состав РГ также выходили представителей фермерства и бизнеса. РГ провела групповые встречи с представителями разных социальных слоев населения и обсуждения в фокус-группах, вела учет и обобщение рекомендаций граждан, а также информировала граждан о протекании процесса планировании. Отдельные рабочие встречи были проведены с группами пенсионеров, «аксакал»ов, женщин, молодежи, учителей и т.д. О времени и место запланированных встреч населения информировалась заранее (до 5 дней), чтобы все желающие смогли участвовать там. Было проведено 3 круглых стола с представителями всех социальных групп, фермерства и НПО. Кроме этого, в разных местах села были установлены почтовые ящики «Гражданских инициатив» для сбора индивидуальных

писменных предложений и рекомендаций отдельных людей. В общей сложности такие обсуждения длилось 4 месяца, в обсуждениях приняли участие около 350 человек.

Потом в течении 2 месяца РГ разрабатывала проект плана стратегического развития села на 2010-2015гг. Для ознокомления населения проект плана было подвешено в вывесках, которые были установлены в 3 местах села. РГ 2 раза была проведена публичная презентация и обсуждения проекта плана (в этих обсуждениях участвовали около 120 человек). После этих обсуждений для утверждения проект плана передан в заседание Совета Муниципалитета.

Результаты участия

Жителями села подано около 45 предложений и рекомендации на первом этапе разработки плана и 17 рекомендаций на общих обсуждениях проекта плана, 37 из них были отобрежены в плане. План стратегического развития села на 2010-2015 гг. утвержден заседанием Совета Муниципалитета Ханараба в сентябре 2009 г.

Бюджет муниципалитета на 2010 г. разрабатывалось на основе этого плана. Были проведены бюджетные слушания с участием населения, где были уточнены бюджетные показатели на 2010 г. В этих обсуждениях участники решили, что для ускорения решения проблемы обеспечения населения питьевой водой, в реализации и финансировании соответствующего проекта домохозяйства должны приподнести некоторую долю (1/4 часть финансовых средств).

Беларусь – Жители г. Гомеля принимают участие в экологической защите пригородной территории

Обзор ситуации

Гомельская область Республики Беларусь расположена на юго-востоке страны. Город Гомель – это крупный культурно-промышленный центр, в котором сконцентрированы многочисленные производства, оказывающие негативное влияние на состояние окружающей среды, а также второй по численности населения (485 тыс. жителей) после г. Минска город республики Беларусь. Гомельская область и г. Гомель, в частности, являются одними из наиболее экологически неблагополучных территорий Беларуси в значительной степени, пострадавшими от последствий аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 году.

На восточной стороне г. Гомеля расположена уникальная сохранившаяся зеленая зона – березовая роща на берегу реки Сож – одного из крупнейших притоков Днепра. Горожане с удовольствием выезжают в свободное время на природу, отдохнуть и подышать свежим воздухом. Данная зона отдыха составляет около 45 гектаров, территориально относится уже не к городу Гомелю, а к Гомельскому району, но расположена в легкодоступном и привлекательном для горожан и иных граждан месте.

Более того, данная зеленая зона является экологически уникальной, т.к. здесь обитают:

- земляные ласточки – колония до 600 особей,
- занесенные в Красную книгу Республики Беларусь бабочки,
- занесенные в Красную книгу Республики Беларусь хищные птицы – пустельга обыкновенная.

В то же время, одной из проблем Гомеля и прилегающей территории (в равной степени проблемой многих территорий и регионов Беларуси) является ликвидация и застраивание с дозволения местных органов власти детских площадок, зеленых зон, и зон водоемов, производится вырубка кустарника и деревьев. Такая деятельность, в подавляющем числе случаев, осуществляется в обход мнения жителей прилегающих микрорайонов Гомеля и иных населенных пунктов. Например, в последнее время ведется активная вырубка и застройка зеленой зоны отдыха садовыми товариществами.

Жители, напротив, выступают против вырубки и застройки зеленых зон и хотят сохранить природные резерваты, места обитания редких и исчезающих видов животных и растений и просто зоны отдыха для будущих поколений.

Описание процесса участия

Участие граждан в вопросах принятия решений на местном уровне законодательно предусмотрено через различные формы местного самоуправления. В том числе через формы прямой демократии – проведение местного референдума, местные собрания, обращения граждан, правотворческую инициативу, общественные слушания, а также через формы представительной демократии – деятельность местных Советов депутатов и их органов, взаимодействие с депутатами местных Советов, должностными лицами и специалистами местных исполнительных комитетов.

Данные правовые инструменты в г. Гомеле, как и во всей Беларуси, задействованы далеко не в полной мере. Для решения стоящих перед гражданами задач из заинтересованных неравнодушных граждан была сформирована инициативная группа из 10 человек, которая опираясь на поддержку местных жителей, должна была вести учет и обобщение предложений граждан, наладить взаимодействие с представителями местных органов власти, а также постоянно информировать жителей Гомеля и прилегающих территорий о ходе процесса и достигнутых результатах.

Инициативной группой, в которую вошли представители различных общественных объединений, специалисты в области экологии и защиты природы и просто активные граждане, были выбраны следующие формы отстаивания своих законных интересов на благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность:

- коллективные обращения граждан к властям города;

- публикация статей в газетах, выступления в СМИ;
- был снят и показан по телевидению тематический ролик о вышеуказанных проблемах;
- пикетирование действий строительных организаций, влекущих ущерб окружающей среде;
- проведение встреч жителей для обсуждения ситуации и выработки предложений по защите зеленой зоны;
- проведение встреч представителей инициативной группы и общественности с представителями местных органов власти для передачи им предложений граждан;
- проведения озеленения и благоустройства жилых районов и прилегающих к ним территорий.

Всего в организованных мероприятиях по защите зеленой зоны Гомеля приняло участие более 300 человек, как жителей данной территории, так и иных неравнодушных граждан.

Результаты участия

В результате работы, проведенной инициативной группой совместно с жителями Гомеля местными органами власти города и района была создана совместная комиссия с участием представителей общественности по проверке ситуации с зеленой зоной. В результате работы комиссии, учета общественного мнения и анализа предложений граждан руководителями Гомельского районного исполнительного комитета было принято решение более не выделять земли зеленой зоны отдыха под застройку садовым товариществам и иным индивидуальным и коллективным застройщика. К чести представителей исполнительного комитета, они «держат» свое слово.

Конечно, подобное «обещание» не является правовой основой для устранения общественно-властного конфликта по поводу сохранения зеленой зоны. Для этого «обещание» должно быть закреплено правовым актом – решением районного исполнительного комитета. Однако, по мнению жителей Гомеля и прилегающих территорий, первый шаг в положительном направлении уже сделан.

Обзор ситуации

Единица самоуправления (муниципалитет) Лагодехи расположена в северо-восточной части Грузии, в регионе Кахетия, возле границы с Республикой Азербайджан. Население муниципалитета – 51 000 человек (среди них 24% этнические меньшинства – азербайджанцы, осетины, аварцы, русские, поляки и др.). Представительным органом самоуправления муниципалитета является Сакребуло, которое состоит из 25 членов, избранных по пропорциональной и мажоритарной системе, сроком на 4 года. Сакребуло определяет структуру и границы полномочий исполнительного органа. Исполнительный орган состоит из местных служб и территориальных органов. Молодежь составляет более 30% муниципалитета. На территории Лагодехи действует 5 молодежных центров (НПО). В муниципалитете создана служба по делам молодежи и спорта, основная функция которой подготовка муниципальных программ в соответствующих сферах и координация их реализации.

Описание процесса участия

В 2011 году, неправительственная организация, Ассоциация Гражданского Развития Грузии, вместе со службой по делам молодежи и спорту Лагодехского муниципалитета, методом совместного планирования, разработала стратегический план данной службы.

На первом этапе было проведено исследование проблем. С этой целью, в масштабах муниципалитета было опрошено 800 молодых людей, среди которых были представители национальных меньшинств. С помощью полуструктурированного анкетного опроса был установлен весь спектр молодежных проблем, а так же, отношение молодежи к актуальным социально – экономическим проблемам и их готовность включиться и участвовать в решении этих проблем.

На втором этапе проводилось обсуждение результатов исследования с участием заинтересованных сторон. На обсуждении присутствовали руководящие лица представительного и исполнительного органов муниципалитета, сотрудники службы по делам молодежи и спорту, действующие на территории муниципалитета молодежные тематические центры и неправительственные организации, работающие по соответствующим вопросам (всего 34 человека).

Осенью 2011 года, учитывая результаты исследования проблем и с участием широкого спектра заинтересованных сторон, среди которых были представители этнических меньшинств, был разработан стратегический план службы по делам молодежи и спорту муниципалитета. Документ отражает миссию службы, основные проблемы (вызовы), стратегические задачи и направления.

Результаты участия

С широким участием молодежных групп был разработан стратегический план муниципальной службы по делам молодежи и спорту, на основании которого, был подготовлен операционный план и бюджет на 2012 год. Молодежные программы муниципалитета стали значительно больше ориентированы на реальные потребности (нужды). Возросло участие молодежи в разных мероприятиях. Например, в 2012 году, более 200 молодых людей приняли участие в акции по уборке территорий. Последнее, что не менее важно, были созданы положительные прецеденты совместной, координированной работы между молодежными группами и местной властью.

Обзор ситуации

Единица самоуправления Озургети (муниципалитет) расположен в западной части Грузии, в регионе Гурия. Население муниципалитета составляет 77 200 человек. Сакребуло это представительный орган самоуправления муниципалитета, который состоит из 39 членов, избранных по пропорциональной и мажоритарной системе, сроком на 4 года. Сакребуло определяет структуру и границы деятельности исполнительного органа. Исполнительный орган состоит из местных служб и территориальных органов. Регламент представительного органа (сакребуло) Озургетского муниципалитета, с целью включения граждан в процессы самоуправления, предусматривает создание, существующего при сакребуло, постоянно действующего консультативно/совещательного органа – «Общественного Дарбази». Обязательства создания такого органа не установлено законодательством Грузии, хотя, единица самоуправления имеет полномочия, по собственным соображениям, принять решение по такому вопросу, который не запрещен законодательством и не представляет компетенцию органов государственной власти.

Описание процесса формирования

«Общественный Дарбази», созданный при Сакребуло, был основан в феврале 2011 года. Хотя, подготовительные работы начались значительно раньше, в 2010 году, с активности общественного сектора. Старт процессу дала неправительственная организация, Союз Демократического Развития Грузии. На начальном этапе были проведены информационные встречи с заинтересованными сторонами (неправительственный сектор, медиа, сакребуло муниципалитета, представители общественности). На встречах обсуждались правовые основы создания «Общественного Дарбази», его значение, функции, состав, ротация и другие вопросы. На следующем этапе, был разработан проект правил Дарбази, которому было посвящено не одно общественное обсуждение и дискуссия. Не смотря на различные мнения по комплектации Дарбази, для проекта правил совещательного органа удалось найти компромиссный вариант. В результате, 9 февраля 2011 года, Сакребуло Озургетского муниципалитета издал указ о создании Общественного Дарбази.

Результаты участия

Основав Общественный Дарбази, был создан постоянно действующий механизм участия общества в самоуправлении. Дарбази обсуждает и дает рекомендации Сакребуло, как по проектам по которым должно быть принято решение, так и о решении различных проблем, стоящих перед населением. Включая июнь 2012 года было проведено 15 встреч Дарбази, на которых были рассмотрены вопросы связанные с местным бюджетом, налогами, сборами, с социально-экономическим развитием, с проектами, которые должны быть осуществлены в деревнях, с паркировкой. Сакребуло учло не одну рекомендацию поданную Дарбази, которая связана с методологией исследования проблем в деревнях; выделение места для паркинга муниципального транспорта; учетом коммунальных платежей и др. Как положительный прецедент, Озургетским Общественным Дарбази заинтересовались другие единицы самоуправления. Например, в 2012 году, в соседнем Чохатаурском муниципалитете был создан консультативный орган аналогичного типа.

Обзор ситуации

Республика Молдова, село Фештелица, район Штефан-Водэ, Адрес: ул. Штефана Великого, 7. Тел. +373 242 44172, факс: +373 242 44136, e-mail: primaria.festelita@gmail.com

Географическое положение: юго-восточная часть Молдовы, 102 км от Кишинева и 23 км от районного центра. На 01.01.2012 население составляло 3270 человек, из которых молдаване - 96%, русские - 2% и 2% - украинцев, болгар, цыган, и др. В мэрии работают 7 человек. Село имеет давние культурные традиции и обычаи, и в советское время местные художественные коллективы, имели значительные успехи на национальных и международных конкурсах.

До 2007 года село была возглавлена мэром коммунистом, который старыми методами управления довел село до банкротства. Местный бюджет абсолютно зависил от трансфертов из государственного бюджета. Доля собственных доходов составляло 4-5% от общего бюджета. Основные социальные институты: детский сад и Дом культуры были закрыты. Были под риском закрытия школа и медицинский центр. Около 15% жителей были за рубежом в поисках работы. В 2007 году село избрало нового мэра. Молодой, обученный и с инновационными идеями развития села. Приоритетом нового мэра, стало преобразование сообщества из бенефициара мэрии в партнера и бенефициара.

Описание процесса участия

Первое действие нового мэра было разработка стратегии развития села. Для этого был создан Местный Стратегический Комитет, состоящий из 17 человек. Проект стратегии был разработан на основе результатов опроса населения с использованием Карточек Участия Граждан и пожеланий участников 3 фокус-групп проведенных с пенсионерами, молодежью и интеллигенцией, посредством которых были определены стратегические направления и приоритеты развития. Стратегия была доработана в 5 дневном Рабочем семинаре. Окончательный документ был одобрен Генеральным Собранием Села. Вторым шагом стал внедрение стратегии. Одним из приоритетов стратегии стали образование и развитие культурных традиций. Эта область была наиболее уязвимо после экономических преобразований начала 90-х. Повысился риск безнравственности и потери моральных и национальных ценностей. Наиболее уязвимыми от этой проблемы были дети и молодые люди. Мэрией была открыта филиал районной Школы Искусств «Мария Биешу» («Лучшая Чио-Чио-Сан» первого международного конкурса «Миура Томаки», Токио, Япония). Районный Совет поддержал создание школы искусств в селе, а мэрия уделила здание для этой цели. Родители учеников и учителя сделали ремонт своими собственными средствами. В школьных классах было начато изучение музыкальных инструментов, таких как аккордеон, най, флейта, цимбалы, скрипка, и др. Был создан детский хор, хор пожилых людей и танцевальные кружки для детей, молодежи и взрослых. Основная проблема школы была финансирование. Тогда встал вопрос о совершенствовании налогового администрирования сообщества. С 2008 года в каждом секторе села, при участии местных советников и мэра были начаты проведение уличных заседаний, на которых обсуждался местный бюджет, проблемы окрестности и уплата местных налогов. На этих встречах оглашались имена тех, которые имели долги по уплате налогов. В результате в 2008 году платежи в местный бюджет составили больше чем 110%, а сам местный бюджет увеличился в два раза. Совершенствование налогового администрирования позволило селу, принять участие в европейских проектах, в которых со-финансирование является обязательным. В 2008 году мэрия подало заявку в Трансграничной Программе ЕС Румыния-Молдова, и проект был отобран для финансирования. В рамках проекта был отремонтирован капитально Дом культуры, были отремонтированы классы Школы искусств, а шесть художественных коллектива получили музыкальные инструменты, электрооборудование и национальные костюмы. В 2011 году Стратегия была актуализирована теми же методами но акцент был сделан на вовлечение уязвимых групп населения в разработке и реализации стратегии. Следующими приоритетами сообщества являются ремонт центральной улицы, расширение музея села и продвижение экономического и туристического потенциала села.

Результаты участия

Село имеет актуализированную стратегию развития, которая является повесткой дня действий мэрии, разработанная прямым участием населения. В селе установлены крепкие партнерские отношения между сообществом, мэрией и общественными организациями в рамках Местного Стратегического Комитета. В течение четырех лет местный бюджет увеличились в шесть раз, от 600 тыс. леев (40 тыс. Евро) в 2007 до 3,8

млн. леев в 2011. В 2010 году бюджет составил 6 млн. леев (!) и это благодаря постоянному взаимодействию между мэрией и сообществом. В селе восстановлена деятельность всех социальных институтов и открыта школа искусств, первая в регионе на уровне сел, которая финансируется из местного бюджета, районного бюджета и сообществом. Более 200 детей и молодежи, а также взрослых принимают участие в художественной деятельности школы, что способствует повышению нравственности, моральных и национальных ценностей и позволяет продвигать имидж села.

Извлеченные уроки: Опыт с. Фештелица доказывает, что любые проекты на местном уровне осуществимы, если осуществляется в партнерстве с гражданами. Проекты, инициированные гражданами, имеют всеобщую поддержку и в ходе реализации. Хорошие проекты начинаются со стратегического планирования, в котором желательно, чтоб участвовали все слои населения. Мэрия может реализовывать свои планы, если существует команда общественной поддержки инициатив мэра. Успех любых инициатив гарантирован, если осуществляется постоянное взаимодействие между мэром и гражданами по их месту жительства, в предместьях. Результаты можно добиться эффективнее, если осуществляется финансовая дисциплина налогоплательщиков.

Обзор ситуации

Город Херсон, основанный в 1778 году, – административный, индустриальный и культурный центр Херсонской области, которая находится в южном регионе Украины. Население города составляет около 350 тыс.

К собственным полномочиям органов местного самоуправления в соответствии с законодательством отнесены вопросы организации внешкольного образования. Т.е. это такой вид дополнительного необязательного образования, когда дети через сеть дворцов, домов творчества, клубов по месту жительства, детских спортивных школ, школ искусств могут реализовать свои творческие способности, полезно провести свободное от учебы время. Местное территориальное сообщество в лице мэрии и департамента образования должно создать все условия для функционирования таких внешкольных учреждений, обеспечить финансирование такого образования и создать максимально благоприятные условия для детей, чтобы они посещали секции, кружки, образовательные классы и т.п.

Общественные организации города решили провести общественную оценку качества такого внешкольного образования, узнать мнение родителей о местной политике в сфере внешкольного образования, собрать предложения родителей о перспективах развития этой сферы и на основе этого предложить городскому совету принять новую программу развития внешкольного образования.

Для реализации этой идеи коалиция местных общественных организаций воспользовался механизмами участия граждан, которые были предусмотрены в Уставе города Херсона: общественные слушания, внесение общественной инициативы в местный совет.

Описание процесса участия

Силами молодежной городской общественной организации «Новая генерация» был проведен опрос родителей школьников о состоянии внешкольного образования, о качестве услуг, которые предоставляют внешкольные образовательные учреждения. Для этого была использована методика Карточек гражданской отчетности (Citizen Report Cards). В результате опроса были установлены основные проблемы сети внешкольных образовательных учреждений, выявлено достаточно высокий уровень неудовлетворённости качеством работы таких учреждений. Также была создана группа экспертов, которая разработала Зеленую книгу (Green Paper) – документ для консультаций с заинтересованными сторонами по поводу путей улучшения местной политики в сфере внешкольного образования. Затем была проведена серия публичных консультаций по поводу направлений развития внешкольного образования. Таким образом, был создан окончательный документ- предложения для городского совета. После этого была создана инициативная группа граждан, которая собрала 300 подписей с требованием к городским властям провести тематические общественные слушания. Такая процедура была определена Уставом города. Согласно процедуре, если 300 жителей города направляют заявление о проведении тематических общественных слушаний, то мер города обязан провести такие слушания, а результаты слушаний должны быть в обязательном порядке рассмотрены на сессии городского совета. Такие слушания состоялись и на них жители города высказывали окончательные предложения городскому совету по поводу путей развития внешкольного образования. Представители власти также изложили свое видение местной политики в этой сфере. Участники общественных слушаний приняли резолюцию, которая была вынесена на рассмотрение депутатов городского совета. На состоявшейся сессии городского совета резолюция была рассмотрена при участии представителей инициативной группы граждан.

Результаты участия

На основе проведения общественных слушаний городской совет рассмотрел все предложения граждан и принял решение о разработке новой программы развития внешкольного образования. При этом было принято решение в основу программы взять практически все предложения (75%) прозвучавшие на общественных слушаниях. Таким образом, мнение граждан было принято во внимание и проект местной политики в сфере внешкольного образования разрабатывался с учетом интересов родителей школьников, а также собственно самих детей.

Обзор ситуации

Крогулец – село в Гусятынском районе Тернопильской области. Численность населения по состоянию на 2010 год – 819 человек. Управление селом осуществляет Крогулецкий сельский совет, к которому относится территория в 1650 га (само село Крогулец и прилегающие земли).

С точки зрения социально-экономического развития Крогулец похож на большинство украинских сел: основу экономики составляет выращивание зерновых; после распада плановой экономической системы пришло в упадок животноводство и промышленность села; жители либо заняты в собственном хозяйстве, либо работают в близлежащих городах. Бюджета сельсовета не хватает на восстановление социальной инфраструктуры, которая с советских времен пребывает в состоянии упадка.

Наличие на территории сельсовета плодородных черноземов, лугов, лесов, водоемов, удобное транспортное сообщение и профицит трудовых ресурсов открывали перспективы для дальнейшего развития хозяйства и социальной инфраструктуры. Для содействия этому развитию сельсоветом было принято решение разработать схему планировки территории села (СПТС) – градостроительный документ, который фиксирует перспективы использования земельных ресурсов и стратегию социально-экономического развития сельской общины.

Описание процесса участия

Крогулецкий сельсовет и неформальные лидеры общины понимали, что действительно эффективной СПТС будет лишь в том случае, если она отображает реальные потребности и пожелания людей, соответствует их видению будущего села. Возникла потребность в выявлении и согласовании интересов и потребностей местного бизнеса, жителей села и позиции органов местной власти в вопросах перспектив использования территорий.

Из неформальных лидеров села была создана инициативная группа, которая информировала граждан о протекании процесса планировки территорий, вела учет и обобщение рекомендаций граждан и передавала эти рекомендации разработчикам СПТС – специалистам профильного государственного института.

Максимальное привлечение граждан к планированию территории села было осуществлено в два этапа. Первый этап был инициирован, когда разработчик СПТС предоставил предварительные эскизы документа, разработанные на основе расчетов и предложений его экспертов. Инициативная группа распространила предложенную схему среди жителей; была проведена публичная презентация этой схемы, где докладчиками выступили эксперты института. В течение месяца длилось обсуждение: было проведено 2 круглых стола с представителями бизнеса, общественные слушания; эффективным местным ноу-хау оказались «уличные посиделки» - способ неформального обсуждения вопросов планировки территории с жителями отдельных улиц. В сельсовете был установлен ящик, с помощью которого любой житель села мог передать инициативной группе свои рекомендации в письменном виде. Всего в 8 мероприятиях приняло участие 199 жителей села.

Второй этап был проведен после доработки эскиза СПТС, государственной экспертизы и внесения рекомендаций органов государственной власти (процедура, предусмотренная законом). Он длился 3 месяца. Инициативная группа так же распространила проект СПТС среди жителей, вновь был поставлен ящик для предложений; были проведены презентация и круглые столы, а также встречи с отдельными группами населения, встреча «вопросов и ответов» жителей села с представителями местной власти – всего 8 мероприятий, в которых приняло участие 353 человека. Завершением общественного обсуждения стали общественные слушания (58 участников), в ходе которых жители села дали позитивную оценку проекту СПТС (следует заметить, что в нем уже были учтены их рекомендации, поданные в результате первого этапа обсуждения).

Результаты участия

Жителями села подано 22 рекомендации по содержанию СПТС на первом этапе обсуждения и 8 рекомендаций – на втором. Все рекомендации были учтены. 7 апреля 2011 года Крогулецкий сельсовет утвердил СПТС, который стал продуктом совместной работы жителей села, местного бизнеса и власти.

Отображая реальные потребности и интересы граждан, основываясь на общественном консенсусе, документ стал стимулом для экономического развития села. На основе СПТС инвестор начал строительство современной мельницы и объездной дороги, местные предприниматели создали зону отдыха на берегу озера, что в совокупности дает дополнительные рабочие места для жителей села и дополнительные источники пополнения местного бюджета.

Приложение 1

Вопросник оценки законодательства регулирования участия граждан на местном уровне в странах восточного партнерства

Для целей настоящего вопросника под термином «законодательство» подразумеваются принятые Высшим представительным органом страны законодательные акты, в том числе Конституция.

Наименование организации -----

Имя, фамилия респондента -----

Эл. почта, телефон -----

Страна -----

1. Обеспечены ли конституционными нормами, гарантии участия граждан в местном самоуправлении?

- ☐ Да
- ☐ Нет
- ☐ Частично

Просим Вас привести соответствующую выдержку (выдержки), укажите статью, пункт, подпункт

Доступность публичной информации

2. Гарантировано ли, законодательством страны, участие граждан в заседаниях представительных органах местной власти?

- ☐ Да
- ☐ Нет
- ☐ Частично

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

3. Предусмотрено ли, законодательством страны обязательное, со стороны местной власти, информирование граждан по следующим вопросам:

- ☐ Распорядок, место и время заседания представительного органа местного самоуправления

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

-
-
- ☐ Политика проводимая/запланированная в той или иной сфере

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Проекты принимаемых решений

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Принятые решения

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Сроки и процедуры обжалования принятых решений

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Другая информация

Просим Вас указать наименование информации, которая требует обязательной публикации, приведите выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

4. **Устанавливает ли законодательство страны формы информирования граждан со стороны местной власти?** (имеется в виду информационный стенд, веб-страница, газета, информационная встреча, презентация, письмо и т.д.)

- ☐ Да
☐ Нет
☐ Нет, в соответствии с законом такие формы устанавливаются регламентом местной власти

Просим Вас привести выдержку (выдержки) из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

5. Гарантирована ли законодательством страны, обязанность местной власти предоставления публичной информации, в случае требования её заинтересованным лицом?

- ☐ Да
- ☐ Нет

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

Формы Прямой Демократии

6. Установлены ли законодательством страны, на местном уровне, следующие формы прямой демократии?

- ☐ Референдум (плебисцит), результат которого имеет для местной власти безоговорочную силу

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Референдум (плебисцит), результат которого не имеет безоговорочную силу для местной власти

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Гражданская инициатива (право инициирования решения со стороны граждан, путем петиции)

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

- ☐ Другая форма прямой демократии (например, досрочный отзыв избранных лиц и т.д.)

Просим Вас указать такую форму, приведите выдержку из соответствующего закона, название закона, статью, пункт, подпункт

Предварительные Консультации с Гражданами

7. **Предусматривает ли законодательство страны проведение местной властью предварительных консультаций с гражданами, при принятии решений?**

- ☐ Да, при принятии любого решения
- ☐ Да, только при принятии решения в некоторых областях
- ☐ Нет

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

8. **Определяет ли законодательство страны конкретные формы предварительных консультаций с гражданами, при принятии решений местной властью?** (например, публичные дискуссии, публичные рассмотрения, опрос граждан, сельские собрания, группы интересов, консультации с коалициями неправительственных организаций и т.д.)

- ☐ Да
- ☐ Нет
- ☐ Нет, согласно закона такие формы устанавливаются регламентом местной власти

В случае положительного ответа, просим Вас перечислить такие формы по отдельности, приведите выдержку (выдержки) из соответствующего закона (законов), укажите название закона, статью, пункт, подпункт

9. **Учитывает ли законодательство страны создание местной властью постоянного или временного гражданского консультационного органа?** (например, советы консультантов, советы иностранцев, советы молодежи, советы общин/соседей и др)

- ☐ Да
- ☐ Нет

Просим Вас перечислить такие органы и привести выдержки из соответствующего закона (законов), указать название закона, статью, пункт, подпункт

Заключительные вопросы

10. Установлена ли законодательством страны такая регуляция, которая не попала в ответы настоящего вопросника, хотя, по-вашему мнению она поощряет гражданское участие в процессе принятия местных решений?

- ☐ Да
- ☐ Нет

Просим Вас привести выдержки из соответствующего закона (законов), указав название закона, статью, пункт, подпункт

11. Установлена ли законодательством страны такая регуляция (регуляции), которая ограничивает, препятствует участию граждан в процессе принятия местных решений ?

- ☐ Да
- ☐ Нет

Просим Вас привести выдержку из соответствующего закона (законов), укажите название закона, статью, пункт, подпункт

Спасибо за сотрудничество

Приложение 2

Вопросник оценки качества участия граждан в местном самоуправлении в странах восточного партнерства

Просим Вас обвести кругом цифры согласно Вашему опыту. 1 является самым низким баллом, 6 является высшим баллом (1: вообще не является релевантным; 6: является очень релевантным). Если Вы не можете ответить на вопрос просим обвести кругом 'NI' (не имею информации).

Наименование NGO : -----

Имя, фамилия респондента : -----

Эл. почта, телефон : -----

Месторасположение : -----

Сфера деятельности : -----

I. Существующая окружающая среда для участия граждан в управлении на местном уровне в вашей стране:

1. Участие граждан в местном самоуправлении поддерживает специальный закон (законы)

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

2. Участие граждан поддерживают соответствующие местные регуляции

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

3. Законы и регуляции об участие граждан осуществляются эффективно

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

4. Граждане имеют возможность присутствовать на заседаниях местных советов

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

5. Граждане информированы о датах и точном времени заседаний местных советов

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

6. Граждане информированы о проектах/программах/инициативах, которые будут рассматриваться местным советом

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

7. На заседаниях местных советов четко определены цели и повестка дня

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

8. Число граждан присутствующих и участвующих на заседаниях местных советов удовлетворительное

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

9. На местном уровне используются формы и механизмы прямой демократии ⁵.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

10. Граждане/интерес-группы часто пользуются правом использования правила петиции ⁶.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

⁵ Местный референдум, плебисцит, правило петиции, общее собрание граждан.

⁶ Право инициирования проектов нормативных актов местной власти посредством петиции

11. На местном уровне используются формы и механизмы консультативной демократии⁷.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

12. В процессе принятия решения местная власть использует формы⁸ предварительной консультации с гражданами.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

13. Граждане/интерес-группы активно подключены в процесс предварительных консультаций с местной властью

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

14. Значительным оказалось влияние граждан/интерес-групп на процесс предварительной консультации с местной властью

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

15. Разработаны и эффективно используются специальные местные программы, гайдлайны (рекомендации) и инструкции об участии граждан.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

16. Выделенные бюджетные ресурсы достаточны для осуществления программ/активностей по участию граждан.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

17. Местные официальные лица/государственные служащие прошли тренинг по вопросам осуществления программ гражданского участия.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

18. Легкий доступ к публичной информации; процедуры доступа к официальным документам принятых местными властями ускорены и выполняются эффективно

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

19. Идентификация местных официальных лиц/государственных чиновников и доступ к ним является упрощенным

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

20. Время приема граждан установлено официально и осуществляется на практике

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

21. Об инициативах, релевантных дебатах и решениях местной власти граждане информированы через местные СМИ, веб-сайты местных властей, кампании для поднятия сознательности и другими средствами

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

22. Члены местных советов периодически представляют результаты своей работы местным избирателям

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

23. Механизмы/процедуры реагирования на претензии и предложения, связанные с функционированием местной власти и предоставлением услуг ускорены и выполняются эффективно.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

24. В процессе принятия решений местным самоуправлением степень участия граждан и их окончательное влияние является значимым.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

25. Участие граждан и процесс принятия решения с учетом участия граждан являются важными приоритетами местной власти.

1	2	3	4	5	6	NI
---	---	---	---	---	---	----

⁷ Специальные консультационные органы для местной власти: группы консультирования граждан, гражданские общины, регулярные комитеты или временные комитеты чрезвычайной стратегической политики и др.

⁸ Публичные рассмотрения, опрос общественного мнения, встречи с заинтересованными группами или лоббистами, консультации с местными неправительственными организациями или с более крупными коалициями неправительственного сектора и др.

II. Специфические вопросы :

1. Имеют ли в Вашей стране местные граждане/интерес-группы право потребовать проведение специальных заседаний местных советов?

да	нет
----	-----

2. В случае положительного ответа, являются ли они правомочны принимать активное участие⁹ в специальных заседаниях местного совета?

да	нет
----	-----

3. Известна ли Вам какая-нибудь инициатива граждан, которая финансировалась местным бюджетом?

да	нет
----	-----

Просим уточнить.

4. Внедрена ли платформа онлайн участия основанная на какой-либо web-странице или какой-нибудь другой инновационный инструмент, для приема прошений/предложений от граждан и их вовлечения в процесс принятия местного решений?

да	нет
----	-----

Просим уточнить.

5. Считаете ли Вы удовлетворительным степень участия граждан в процессе принятия решения?

да	нет
----	-----

III. Благоприятные и неблагоприятные факторы:

1. Просим Вас назвать 3 главных фактора, способствующих улучшению участия граждан в процессе принятия решения на местном уровне в Вашей стране:

1. _____
2. _____
3. _____

2. Просим Вас назвать 3 главных фактора, мешающих эффективному участию граждан в процессе принятия решения на местном уровне в Вашей стране:

1. _____
2. _____
3. _____

3. Пожалуйста укажите Ваши ожидания & рекомендации относительно необходимой политики или инициатив по усилению участия граждан на уровне местного самоуправления в Вашей стране
Ожидания относительно законодательства:

Ожидания относительно дополнительных практических механизмов, форм и процедур необходимых для участия граждан:

Спасибо за сотрудничество

⁹ Выступить с речью, задать вопросы, зафиксировать позицию и т.д.

Приложение 3

Респонденты по странам и секторам

(Примечание: в таблице, по собственному требованию, не указаны муниципалитеты Азербайджана принимавшие участие в опросе)

Страна ВП	НПО	Местное самоуправление
Армения	"Миссия Армения"	Ноемберян
	«Ассоциация старейшин-депутатов местных советов Армении»	Берд
	«Центр переподготовки и развития информационных систем»	Гавар
	Международный центр человеческого развития	Ванадзор
	«Урбан фонд для устойчивого развития»	Дилижан
Азербайджан	Центр «Медиа и Общественные Инициативы»	
	Общественная Организация «Изучение Демократии»	
	Центр к Гражданскому Обществу	
	Общественная Организация Гуманитарного Регионального Развития «Аран»	
	Общественная Организация Солидарность среди женщин	
Беларусь	Центр правовой трансформации	Отдел культуры Верхнедвинского райисполкома
	Гомельское областное общественное объединение «Гражданские инициативы»	Депутат Барановичского городского Совета
	Общественная инициатива «За Новые Смолевичи»	
	Союз Чернобыль - Беларусь	
	Гражданская инициатива «Рух за свабода»	
	ОО «Образовательный центр «ПОСТ»	
	ООО «Гомельская ассоциация детей и молодежи»	
	Общественное объединение «Беларусская организация трудящихся женщин»	
Грузия	Фонд ресурс центр развития общины "Эрани"	Сакребуло Муниципалитета Озургети
	Агенство Гражданского Развития	Сакребуло г. Батуми
	Асоциация Гражданского Развития Грузии"	Сакребуло Муниципалитета Зугдиди
	Союз Демократичного Развития Грузии	Сакребуло Муниципалитета Телави
	Институт Гражданского Общества	Сакребуло Муниципалитета Лагодехи
Молдова	НПО "Институт Городского Развития"	Примэрия с. Пауленшты, Каларашский район
	НПО "Институт разрешения конфликтов" «INRECO»	Примэрия муниципия Кишинэу
	НПО "Business Consulting Institute"	Примэрия города Бриченъ
	НПО "Кутезэторул"	Примэрия города Штефан Водэ
	НПО "Институт общественных политик"	Примэрия с. Фештелица, район Штефан Водэ
Украина	Ассоциация малых городов Украины	Олевский городской совет
	«Агенция развития Радеховщины»	Бобринецкий городской совет
	Комитет избирателей Украины Херсонская областная организация	Перечинський городской совет
	«Институт социальных исследований»	Исполнительный комитет Украинского городского совета
	«Новая генерация»	Музыковский сельский совет