



Участие граждан в процессе принятия решений на местном уровне в Беларуси: состояние, опыт и перспективы

*Мирослав Кобаса, председатель Правления
ПОО «Фонд им Льва Сапеги»,
эксперт в сфере местного
управления и самоуправления*

Минск, май 2020



Содержание

Введение	3
I. Формы участия граждан в местном самоуправлении и механизмы их реализации (краткий обзор законодательства Республики Беларусь)	4
II Гражданская вовлеченность и мотивация	7
III. Бюджет участия (краткий обзор зарубежной практики)	9
Польша – Солецкий фонд	10
Словакия – бюджет участия в муниципалитетах	11
Чехия – бюджет участия на различных уровнях	12
IV. Анализ белорусской практики участия граждан в решении проблем местного значения (на примере проектного сотрудничества Европейской ассоциации местной демократии (ALDA) и ПОО «Фонд им. Льва Сапегі»)	14
Основные цели, особые условия и организационная схема проекта «TANDEM»	16
Анализ полученных результатов (в рамках проекта «TANDEM»)	18
Финансирование гражданских инициатив на местном уровне (на примере проекта «TANDEM»)	23
V. Внедрение моделей участия граждан в процессе бюджетирования в Беларуси	26
Выводы и предложения	31
Список использованных источников	33

Введение

Проживая в конкретном городе, поселке, деревне, мы разделяем общие интересы, у нас есть общие потребности и проблемы, общая повседневная жизнь, мы ходим в школу, на работу, принимаем участие в формировании взаимных социальных отношений и тем самым мы естественным образом создаем **сообщество**. Но умеем ли мы жить в сообществе, воспринимаем ли мы общественные дела, как дела наши общие? Желаем, умеем и можем ли высказывать свое мнение по поводу общественных вопросов?

Существуют определенные связи и отношения между гражданами и местными органами власти, которые регулируются законом, хорошо прописаны и, в основном, касаются услуг, которые местные органы власти в пределах своей компетенции призваны оказывать гражданам. Но что обычно не прописано, это то, как люди, которые эти услуги предоставляют, должны вести себя со своими клиентами – гражданами. В магазине, где существует подобная связь (продавец и покупатель), ситуация очевидна. Если продавец ведет себя со мной не надлежащим образом, я иду в другой магазин и трачу свои деньги там. Но в государственном управлении это невозможно. Учреждение, предоставляющее данные услуги, является единственным на данной территории и я не могу выбрать кого-то другого, кто меня обслужит^[1].

Кроме того, применительно к Беларуси, ситуацию значительно усложняет отсутствие в стране реального местного самоуправления. Так, в компетенцию органов местного самоуправления (местных Советов депутатов и органов территориального общественного самоуправления), которые представляют интересы граждан, подотчетны им и ответственны перед ними, не входит оказание каких-либо услуг гражданам. Предоставление общественно значимых услуг является прерогативой местных исполнительных и распорядительных органов, которые неподотчетны и неподконтрольны гражданам и исходят при решении вопросов местного значения, в первую очередь, из общегосударственных интересов.

В этих условиях для граждан Республики Беларусь крайне важно иметь эффективные инструменты, механизмы и формы, через которые они могли бы выражать свое мнение, а также принимать участие в процессе принятия решений на местном уровне.

Вопросы правового обеспечения участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне - это актуальная и интересная тема, которая заслуживает особого внимания как представителей власти, уполномоченных принимать соответствующие решения, так и специалистов научных учреждений, занимающихся вопросами местного самоуправления.

I. Формы участия граждан в местном самоуправлении и механизмы их реализации (краткий обзор законодательства Республики Беларусь)

Конституция и законодательство Республики Беларусь предусматривают и нормативно закрепляют более десяти форм прямого участия граждан в местном самоуправлении. Так, в соответствии со ст. 117 Конституции, местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Ряд форм прямого участия закреплены правовыми нормами в Законе «О местном управлении и самоуправлении» (местное собрание, местный референдум, инициатива граждан по принятию решений Совета, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели) и в иных законах и актах законодательства.

В приведенной ниже классификации формы прямого участия граждан в реализации местного самоуправления условно разделены на три группы (с учетом потенциала их влияния на принятие конкретных решений):

1. Формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления

- Участие граждан в местных выборах и отзыв избранных депутатов местных Советов;
- Местный референдум;

2. Формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления

- Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходования бюджета на определенные ими цели (добровольное самообложение граждан);
- Территориальное общественное самоуправление;
- Местное собрание;
- Инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов;
- Инициатива граждан по организации встречи с депутатом местного Совета и право требовать отчёта депутата о своей деятельности;
- Инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов (правотворческая инициатива);

3. Формы выявления мнения граждан

- Обращения граждан;
- Общественные обсуждения (слушания);
- Опрос граждан.

Наиболее часто используемыми среди перечисленных форм, которые могут быть реализованы по инициативе самих граждан, следует назвать обращения граждан, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходования бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан), территориальное общественное самоуправление.

Обращения граждан – наиболее простая и доступная (и поэтому наиболее часто используемая гражданами) форма прямого участия. Нормативно и процедурно регулируются Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011г. № 300-3.

Граждане реализуют свое право на обращения в организации и должностным лицам путем подачи письменных, электронных и устных обращений.

Обращения подаются в виде предложения, заявления или жалобы.

Обращения могут быть, как индивидуальными, так и коллективными.

Письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее 15 рабочих дней (в некоторых случаях – не позднее 1 месяца).

Обращения рассматриваются без взимания платы за их подачу и рассмотрение.

Анонимные обращения рассматриваются, в том случае, если они содержат сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении.

За нарушение порядка рассмотрения обращений организации и их должностные лица несут ответственность в соответствии с законодательными актами.

Такая форма, как **участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели** (самообложение граждан), закреплена в ст.36 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» от 04 января 2010г. № 108-3, в ряде случаев находит свое применение.

Особого внимания заслуживает и тот факт, что из всех перечисленных выше форм лишь эта форма участия граждан **непосредственно направлена на решение конкретных проблем**, затрагивающих интересы многих жителей небольших местечек и деревень, и **позволяет гражданам** (через местные собрания) и органам территориального общественного самоуправления **самостоятельно определять целевое назначение собранных средств**.

Однако, применение этой формы на практике вызывает некоторые вопросы и нарекания со стороны граждан. В частности, они касаются методов определения целевого назначения средств самообложения, нарушения принципа добровольности (в этом случае данную форму превращают в дополнительное налогообложение граждан) и отчетности о расходовании этих средств. На необходимость совершенствования ст.36 Закона также указывают публикации специалистов в сфере местного самоуправления^{[1],[2]}. Кроме того, граждане резонно задаются вопросом - куда и как тратятся деньги с наших налогов, насколько эффективно они используются, если их не хватает даже на содержание в надлежащем состоянии существующей в сельских поселениях скудной инфраструктуры, не говоря уже об ее развитии?

В последние годы заметно выросла частота использования такой формы как **общественные обсуждения**. Процедурные вопросы ее реализации урегулированы в Законах «Об охране окружающей среды» и «О градостроительной деятельности» а также Постановлениями Совета Министров от 19.05.2010 №755 и 22.04.2019 №256. Особенности этой формы заключаются в следующем: общественные обсуждения могут инициировать только местные исполкомы и администрации; а в случаях, предусмотренных законом (перечень из 8 позиций по вопросам градостроительства и охраны окружающей среды) проведение общественных обсуждений является обязательной процедурой.

Территориальное общественное самоуправление – нормативно и процедурно регулируется законом «О местном управлении и самоуправлении». Органы территориального общественного самоуправления (**ОТОС**) учреждаются гражданами на местном собрании и бывают двух видов: коллегиальные (с правом и без права юридического лица) и единоличные (сельские старосты).

ОТОС представляют собой большую сеть, функционирующую в масштабах всей страны. По состоянию на июнь 2018г. их общее количество в стране составляло **32227**, из них 8532 коллегиальных и 23695-единоличных (старосты и старейшины). Их численный состав – **57192** чел. Положительно отмечая их роль в качестве связующего звена между гражданами и властью, следует отметить, что потенциал ОТОС можно использовать с гораздо большей эффективностью. В первую очередь, речь идет о внедрении механизма финансирования деятельности ОТОС а также об активизации работы по вовлечению граждан для участия в решении проблем на местном уровне.

Местные собрания – нормативно и процедурно регулируются двумя Законами: «О республиканских и местных собраниях» и «О местном управлении и самоуправлении».

Участники местного собрания вправе обсуждать вопросы государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, вносить по ним предложения и принимать решения.

Инициаторами местного собрания могут быть – не менее 10 процентов граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях, органы территориального общественного самоуправления, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы.

Эта форма чаще всего используется местными органами власти (как правило – исполкомами), иногда ее используют ОТОС.

Организация и проведение местного собрания по инициативе граждан весьма затруднена, т.к. в этом случае граждане самостоятельно должны финансировать его подготовку и проведение (сбор подписей, аренда зала, охрана и т.д.). Кроме того, процедуры подготовки проведения местного собрания неоправданно сложны и забюрократизированы.

Участие граждан в местных выборах является наиболее массовой, детально нормативно и процедурно разработанной и регулярно (раз в 4 года) применяемой формой прямого участия.

Некоторые формы прямого участия за все время их существования так и не были применены на практике (например, **местный референдум или отзыв депутата**). Немногочисленные инициативы граждан по их реализации были, но выполнить все предусмотренные законодательством процедуры инициативным группам не удалось. Процедуры и механизмы их реализации сложны и чрезмерно бюрократизированы, а также требуют серьезных финансовых затрат на их реализацию. Так, ст. 128¹ Избирательного кодекса возлагает обязанность по финансированию расходов, связанных со сбором подписей и агитацией в поддержку проведения местного референдума и отзыва депутата на самих инициаторов данных процедур, т.е. на граждан.

Ряд форм прямого участия, например, **инициативы граждан по принятию решений местного Совета, по созыву сессии местного Совета, по организации встречи с депутатом местного Совета с правом требовать отчёта депутата о своей деятельности, опрос граждан**, лишь поверхностно упомянуты в Законе «О местном управлении и самоуправлении», но **не обеспечены правовыми механизмами и процедурами их реализации**.

В средствах массовой информации иногда появляются сообщения о проведенных опросах граждан, об обращении граждан к депутату с требованием отчета о его деятельности, но информации о том, по каким правилам и процедурам они были организованы, нет.

Национальный статистический комитет (Белстат) не собирает статистические данные об использовании законодательно закрепленных форм участия граждан в принятии решений на местном уровне. Некоторые данные собираются исполкомами базового уровня и включают в себя информацию о мероприятиях, проведенных по инициативе исполкома (местные собрания, общественные обсуждения, опросы), об органах территориального общественного самоуправления и участии граждан в финансировании и (или) возмещении расходования бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан) а также об обращениях граждан. Однако, информированность граждан и представителей органов местного управления и самоуправления о существующих формах участия граждан все еще находится на низком уровне. Такая ситуация не способствует активизации и вовлечению граждан в решение вопросов местного значения.

В завершение в качестве вывода следует отметить, что необходим тщательный анализ и обновление правового регулирования участия граждан в процессе принятия решений на

местном уровне. Большинство ныне действующих правовых норм, внедренных в законодательство в 1991-1995г.г., к настоящему времени устарели и не отвечают современным подходам и потребностям^[2]. Необходимо их обновление, направленное на дебиюрократизацию, повышение эффективности и активизацию участия граждан в процессе решения проблем на местном уровне, а также внедрение новых форм участия граждан (напр., бюджет гражданского участия, петиции, участие граждан в развитии базовых элементов инфраструктуры и др.).

II. Гражданская вовлеченность и мотивация

Понятие **гражданской вовлеченности** можно определить, как *интеллектуальное или эмоциональное стремление к созданию условий, которые касались бы не только одного конкретного индивида и его/ее семьи, но были бы актуальными и для других.*^[3]

На уровне отдельных индивидов и на основе больших массивов данных исследователи выявили ряд основных стимулов, определяющих гражданскую вовлеченность, и в какой форме она будет проявляться. Среди таких стимулов называют социально-экономические факторы, такие как социальный класс, образование, профессиональная карьера, уровень дохода, но также и факторы социальной интеграции, такие как возраст, страна происхождения, положение на рынке труда и участие в сетях.

Мотивация берет свое начало в чувстве долга, в желании внести свой вклад, в расчете выгод и в эффективности предполагаемого участия, но также и просто в удовольствии от процесса участия. Другими словами, гражданскую вовлеченность можно объяснить как факторами, связанными с ресурсами, так и факторами, связанными с мотивацией.^[4;5]

В одном из исследований, проведенных в Швеции, было выявлено несколько сосуществующих, динамичных типов мотивации, определяющих то, почему люди переходят от латентных к явным формам гражданского участия^[6]. На основе проведения фокус-групп и персональных интервью было обнаружено **шесть различных типов мотивации**: чувство долга, ощущение важности, наличие способностей, существование спроса, эффективность и значимость.

1. Чувство долга: "Я обязан"

Респонденты часто отстаивали свою гражданскую вовлеченность как способ сохранения самоуважения как человека и как гражданина – у них мысль о том, чтобы не участвовать, а просто смотреть, как все происходит само собой, вызывает чувство стыда. Здесь мы имеем дело скорее с обязанностью, а не с правом участвовать. Но, в тоже время, если человек в реальной жизни отступает от этой нормы, то при этом он понимает, что он делает нечто, чем он не может гордиться.

2. Важность: "Мне надо"

Основной темой предыдущего типа мотивации было высказывание "Я обязан это делать", связанное, в основном, с внешними нормами и социальным контролем. Но как гражданин человек также чувствует *необходимость* в том, чтобы участвовать. Это мощная и широко распространенная гражданская норма.

"Мне надо" не является принуждением в формальном смысле этого слова. Это выражение относится к широкому диапазону мотиваций: от чувства следования судьбе до чувства крайней раздражительности из-за конкретного события. Для некоторых "Я обязан" и "Мне надо" являются очень похожими, поскольку если человек обязан что-то сделать, ему также и надо это сделать. Это как звенья одной цепи. Но для многих других пусковым механизмом, требующим действия, является какое-либо политическое событие. В отличие от "Я обязан", во "Мне надо" присутствует более сильный элемент, ориентированный на внутреннее состояние человека: мне надо что-то сделать, потому что это для меня важно

(сейчас). В таких ситуациях более или менее дремлющая гражданская вовлеченность пробуждается и становится политической вовлеченностью.

Но опять-таки, кроме граждан, которые ведут себя таким образом, есть и те, кто отказывается от участия. Ничто в подобных ситуациях не побуждает их к тому, чтобы испытать чувство "Мне надо"; они не испытывают убедительного чувства долга и не видят сиюминутной выгоды от участия. Ничто не может изменить их пассивности, которую они и сами признают и даже могут объяснить. При этом они предлагают различные аргументы, такие как недостаток необходимого времени, различия в приоритетах, отсутствие достаточной заинтересованности в поднимаемом вопросе. Сам факт их попыток объяснить свое поведение, говорит, возможно, о том, что они чувствуют свою обязанность быть более активными, и чувствуют, что бремя объяснений за свою пассивность лежит на них самих.

3. Способность: "Я могу"

Для того, чтобы человек реально стал вовлечен и участвовал в общественно-политической жизни, лишь моральный императив или ситуация, требующая действия, недостаточны. У человека также должна быть уверенность в своих собственных ресурсах: он должен быть уверен в том, что его вклад в общее дело действительно может что-то изменить. В поведенческой политологии понятие "эффективности" имеет два измерения: внутренний аспект (чувство уверенности в своих ресурсах и способность сделать так, чтобы твою точку зрения услышали) и внешний аспект (то, чтобы тебя слышат). Кроме этого, можно говорить также и о "коллективной эффективности", т.е. иметь уверенность в своей способности работать в сотрудничестве с другими и быть услышанным как часть группы или коллектива.

Каким образом человек может увидеть свою способность сделать вклад в общее дело? Для этого есть много способов: среди личностных ресурсов человека в этом смысле часто называют изобретательность, новаторские идеи, ум, добровольный труд, идеологию и ценный опыт предыдущего участия. Несмотря на это, не все те, кто считает, что имеет определенные способности, становятся реальными участниками; некоторые так и остаются в "дремлющем состоянии".

4. Спрос: "Я нужен"

Понимание того, что человек обязан делать в общем, и что он должен делать в частности, недостаточно для того, чтобы обеспечить мотивацию к действию. Уверенности в том, что у человека есть способности для того, чтобы внести ощутимый вклад, также не всегда бывает достаточно для превращения простой вовлеченности в конкретные действия. Во многих исследованиях гражданской вовлеченности часто подчеркивается значимость и эффект приглашения к действию^[7]. Даже у тех, кто уже стабильно принимает участие в жизни сообщества, подобные приглашения к действию подтверждают уверенность в своих силах. Другими словами, человеку необходимо чувствовать свою нужность кому-то другому.

5. Эффективность: "Это работает"

Рассмотренные до сих пор типы мотивации, отличающие гражданскую пассивность от гражданской активности, вряд ли связаны с каким-либо моральным диктатом или чем-то, за что человек чувствует свою ответственность. Скорее здесь вопрос в том, насколько неотложным человек считает действие в той или иной ситуации или насколько важным представляется тот или иной вопрос. Это также вопрос того, есть ли у человека достаточный ресурс уверенности в себе, который проявляется при приглашении к действию и при желании внести свой вклад. Но кроме этого, для человека важен вопрос эффективности действий. Это говорит о том, что просто понять проблему недостаточно, человек должен еще ощущать и эффективный путь решения проблемы. Одной из общих характеристик, отличающих всех пассивных и не вовлеченных граждан, является то, что они не верят в эффективность доступных им форм действия.

6. Значимость: "Это что-то дает"

Тема бесполезности общественно-политического участия варьируется достаточно широко: например, в смысле того, можно ли что-то от этого получить. Это важно, поскольку вовлеченность в общественно-политическую жизнь достаточно часто связана с жертвованием чем-либо (самое малое – временем). Список того ценного, что получают взамен общественно и политически активные люди, довольно велик.

На одном уровне это вопрос социальных взаимоотношений, приятного времяпрепровождения с друзьями, контактов с интересными людьми: человек не остается один и его ценят другие люди со схожими интересами. Люди также могут получать удовлетворение от нахождения в позиции власти.

На другом уровне речь идет о пользе от процесса обучения и познания нового. Удовлетворение от общественно-политического участия связано и с чувством радости, вдохновением и с чувством принадлежности к чему-либо. Происходит гражданская самоидентификация человека: "Я делаю это, потому что я принадлежу этому", "Я делаю это, потому что это часть моего стиля жизни". Вовлеченность в общественно-политическую жизнь приносит пользу человеку и с сугубо эгоистической точки зрения, а именно, в виде его "правильно понятого личного интереса".

В результате, наличие доступных возможностей для гражданского участия, жизненный опыт человека и тот выбор, который человек делает каждый день дома, на работе, на учебе и в гражданском обществе (включая Интернет), определяет то, каким гражданином он становится.

Имея разные базовые социальные, культурные и экономические характеристики, люди в течении жизни приобретают набор навыков, знаний, ценностей, интересов, мотиваций и чувств принадлежности к чему-либо. Все вместе они находятся в резерве человека, формируя его готовность действовать в той или иной ситуации. Затем, в зависимости от существующих возможностей, могут проявиться различные явные (реальные, активные) формы общественно-политического участия. При этом возможности могут быть различными. Гражданам могут предложить пути участия "сверху", как, например, те формы участия, которые описаны в первой части данной статьи. С другой стороны, у граждан могут сформироваться определенные формы участия "снизу", для того, чтобы их голоса протеста или поддержки (индивидуальные или коллективные) были услышаны.

Основным современным образом гражданской вовлеченности, который может помочь понять различные устремления на первый взгляд пассивных и безынициативных граждан, является образ *гражданина в резерве*. Никто в мире не имеет врожденного чувства отрицания гражданского участия. Очень немногие люди действительно являются общественно и политически пассивными на протяжении всей их жизни. Основное большинство готово к участию, если это необходимо, если в них нуждаются в этом процессе, и в том случае, когда есть не только важная проблема, но и на горизонте уже видно её эффективное и значимое решение^[6].

III. Бюджет участия (краткий обзор зарубежной практики)^[8]

Бюджет участия (или бюджетирование на основе принципа участия граждан) – одна из форм участия граждан в принятии решений на местном уровне, дополнительная возможность прямой демократии, а не как альтернатива существующим инструментам бюджетного процесса. Бюджет участия опирается на восстановление общественного диалога между гражданами, на основе которого принимаются соответствующие решения. Его можно рассматривать как **совещательный инструмент**.



К совещательным инструментам относится широкий спектр обсуждений вопросов стратегического планирования и встреч местных органов власти и граждан по спорным проблемам или темам, с которыми сталкиваются местные сообщества.

Бюджет участия начал применяться с 1989 года в Бразилии (г. Порту-Алегри) и затем широко распространился по американскому континенту, особенно в США. За последние 15 лет он укоренился в Европе (Лиссабон, Берлин, Лейпциг, Гамбург, Бонн, Севилья, Кордова, Рим, ряд городов в Англии, Франции, Скандинавских странах, и т.д.). В настоящее время бюджет участия используют около 2000 муниципалитетов по всему миру.

Бюджет участия получил широкое распространение в Польше, Словакии, Чехии, Украине, Казахстане, России. Новые демократические государства в 1990-х запустили процесс децентрализации – делегирования ряда полномочий государственной администрации органам местного самоуправления. Было необходимо создавать простор для таких механизмов как бюджетирование на основе принципа участия граждан.

Кроме того, **собрания граждан в рамках процесса бюджета участия являются также отличной и доступной возможностью построить и укрепить местное сообщество** – люди лучше узнают своих соседей и могут чувствовать себя более взаимосвязанными в своих городах и деревнях.

На примере опыта Польши, Словакии и Чехии, рассмотрим организационно-правовые основы, механизмы внедрения и реализации бюджета участия, чтобы принять их опыт во внимание для возможного его использования в Беларуси.

Опыт Польши – Солецкий фонд

Солецкий фонд (СФ) – это инструмент, который позволяет Совету гмины выделять деньги из бюджета гмины для проектов, предлагаемых местными жителями. Таким образом, солецкий фонд – это форма бюджета участия. Однако, важное отличие состоит в том, что для него есть правовая основа, и чиновникам трудно изменить решение жителей. Другими словами, правила работы СФ были установлены общенациональным законом и дают большую власть людям.

Юридические основания

Уровень законодательства: Закон от 21 февраля 2014 года «О солецком фонде» (Dz.U. 2014 pos. 301).

Право подавать заявки на финансирование из солецкого фонда распространяется на жителей гмины.

Наделенные правом участники и финансирование

Создание солецкого фонда зависит от решения членов Совета. Однако, чтобы поощрить местных чиновников осуществлять такую форму вовлечения местных жителей, часть средств, размещенных в солецком фонде, компенсируется из государственного бюджета. Солецкий фонд дает возможность жителям деревни (солецтва (“sołectwo”) - название вспомогательной единицы гмины) через собрание жителей деревни принимать решения по использованию средств без участия политиков (депутатов) гмины *. Благодаря этому они могут решать свои местные проблемы и учиться ответственности за своё местное сообщество.

* Гмина – основная, наиболее близкая к гражданам, единица местного самоуправления в Польше (примечание автора)

Процесс

1. Чтобы воспользоваться средствами из солецкого фонда, необходимо подать заявку на использование средств фонда. Заявка должна быть представлена до 30 сентября года, предшествующего бюджетному году, к которому имеет отношение заявка. Заявка от солецтва одобряется собранием жителей деревни, созываемым по инициативе деревенского старосты (солтыса («sołtysa»), деревенского Совета или, по крайней мере, 15 взрослых жителей солецтва. В заявке должны указываться проекты, запланированные к реализации на территории солецтва, в пределах средств, определенных для данной деревни, вместе с оценкой их стоимости и обоснованности.

2. Совет гмины принимает решения ассигновать в бюджете гмины средства, составляющие солецкий фонд, в срок до 31 марта в году, предшествующем финансовому году, в котором он соглашается или не соглашается разместить средства. Решение о согласии на распределение солецкого фонда относится к последующим финансовым годам после года, в котором было принято решение. Однако решение по неодобрению распределения фонда применяется только к финансовому году, следующему за годом, в котором было принято решение.

Словакия – бюджет участия в муниципалитетах

Преимущества

У бюджетирования на основе принципа участия есть несколько преимуществ, которые могут быть выгодными для муниципалитетов в Словакии. Прежде всего, это позволяет гражданам непосредственно решать важные муниципальные проблемы в четырехлетний период между выборами в местные органы власти.

Сущность процесса также помогает построению более близких отношений между политиками и местным сообществом, что очень важно, как для принятия политиками обоснованных решений на основе желаний и потребностей местного сообщества, так и для принятия жителями обоснованных решений (например, за кого голосовать на следующих выборах).

Финансирование

Эксперименты с бюджетированием на основе принципа участия в словацких муниципалитетах начались с 2011 года и первым городом, начавшим работать по этой методике, стал г. Банска-Бистрица.

Одна из основных проблем Бюджета участия в словацких муниципалитетах - процент выделяемых ресурсов. В то время, как обычной практикой в других странах является выделение 1-10% муниципального бюджета на Бюджет участия, только одному из муниципалитетов в Словакии – району Нове Место города Братислава удалось близко подойти к 1% в 2017 году (было выделено только 40 000 евро в 2016 году). Столица Братислава выделяет очень мало средств для Бюджета участия.

Однако, маленький размер ассигнованных сумм является не единственным недостатком Бюджета участия в словацких муниципалитетах. Другие существенные принципы Бюджета участия также часто нарушаются. Нарушения чаще всего связаны с процедурами общественного обсуждения, продвижением проектов, организацией конкурсов и приемом конкурсных заявок от граждан.

\



Примеры ассигнований в Бюджеты участия в Словакии

Муниципалитет	Ресурсы для БУ (2017), в евро	Годовой бюджет (2017), в евро	% годового бюджета, размещенный в БУ в 2017 году
Банска-Бистрица	30 000	76 698 999	0,39 %
Братислава	50 000	343 250 936	0,01 %
Братислава – Нове Место	260 000	26 319 857	0,99 %
Трнава	50 000	40 468 925	0,12 %
Прьевидза	40 000	33 592 345	0,12 %

Пример процедуры

Процедура выглядит следующим образом:

- Муниципалитет сначала собирает предложения проектов через «Рынок Идей» („Idea Market“).
- После этого проекты оцениваются экспертами и публично обсуждаются Советом по Бюджету участия (**состоящий из представителей НГО!**).
- Затем за отобранные проекты проводится электронное голосование.

Чехия – бюджет участия на различных уровнях

Бюджетирование на основе принципа участия часто применяется на различных уровнях (городской район, муниципалитет, более высокая территориальная самоуправляющаяся единица, государство, и т.д.), и не только в публичном управлении, а также может использоваться, например, в школах (в центре Брно), в различных государственных учреждениях и организациях, у которых есть их собственные бюджеты. Поэтому нет никакой универсальной модели Бюджета участия, которая могла бы быть реализована везде.

Юридические основания

Бюджетирование на основе принципа участия граждан находит поддержку в местных законах самоуправления (в территориальных административных единицах). Местное самоуправление было упомянуто еще в Конституции Чешской Республики в 1993 году, но сами законы о местном самоуправлении были приняты в пакете законов в 2000 году: Закон № 128/2000 «О Муниципалитетах» в новой редакции, Закон № 129/2000 «О регионах в новой редакции, Закон № 131/2000 «О столичном городе Прага» в новой редакции, и Закон 250/2000 от 7 июля 2000 года «О Бюджетных Правилах Территориальных Бюджетов».

Главная цель Бюджета участия состоит в том, чтобы люди участвовали в дискуссиях о развитии местности, в которой они живут, а муниципалитет демонстрировал имеющиеся возможности. Мэрия обучает граждан слышать и общаться с местными органами власти эффективно и конструктивно.

Формы процесса и величина выделенных средств на Бюджет участия различаются от города к городу. Часто это гражданские инициативы, связанные с благоустройством общественных мест и озеленением, но также и благотворительные проекты, такие как образование, празднование событий или встречи соседей.

Процесс

Обычно процесс бюджетирования на основе принципа участия граждан состоит из 7 главных шагов:

1. Мэрия выделяет определенную сумму денег. Муниципалитет или район города устанавливают базовые правила, каким образом могут быть вовлечены жители.

2. Проходит информационная кампания.

3. Сбор предложений граждан - граждане готовят проектные предложения, в которых они должны представить свои намерения, включая ожидаемые затраты.

4. Экспертная оценка предложений граждан – экспертный контроль обеспечен уполномоченными органами, которые оценивают, соответствуют ли представленные предложения установленным правилам или нет; также эксперты могут решить, что предложение принимается, но требует доработки. Затем авторов уведомляют о результатах.

5. Презентация предложений - любой автор предложения должен иметь возможность представить свои намерения на общественных встречах. Для граждан это площадка для обсуждения представленных предложений, а для представителей муниципалитета – возможность получения обоснованных аргументов для поддержки / отклонения некоторых проектов.

6. Голосование – выбор проектов, предложенных гражданами. Авторам проектов нужно дать время – 2-3 недели до выборов - чтобы они могли ознакомить граждан со проектными предложениями. У всех граждан есть право голоса (часто применяется возрастной ценз 16 лет). Выбор имеет два формата – бумажный и электронный. Каждый голос связан с идентификационными данными. Муниципалитет выбирает форму механизма выборов.

7. Включение проектов в городской бюджет - руководство муниципалитета на основе результатов голосования получает четкую картину предпочтений граждан и определенное количество победивших предложений, с которыми придется иметь дело. Даже после того, как проект был признан победителем, могут быть ситуации, что муниципалитет не поддержит и не осуществит его. Если такая ситуация происходит должны быть объяснены гражданам.

Внедрение бюджетирования на основе принципа участия граждан имеет 3 фазы:

1. **Предварительная:** создание рабочей группы; предложение по процессу внедрения; коммуникационная стратегия; информационная кампания.

2. **Реализация:** создать правила подачи предложений; обработка поданных предложений; подача общественностью предложений; их технический анализ; оценка представленных предложений; доработка проектных решений, подходящих для внедрения; общественная дискуссия; принятие решения – вовлечение общества в выбор лучших предложений; объявление победивших предложений; освоение инвестиций; информирование общественности о результатах реализации предложений.

3. **Оценка:** отчет по оценке; улучшение методологии процесса.

Опыт стран Вышеградской группы показывает, что бюджеты участия способствуют эффективной коммуникации между местными органами власти и гражданами и активизируют участие граждан в решении проблем на местном уровне.

IV. Анализ белорусской практики участия граждан в решении проблем местного значения (на примере проектного сотрудничества Европейской ассоциации местной демократии (ALDA) и ПОО «Фонд им. Льва Сапегі»)

На протяжении последних пятнадцати лет и по настоящее время многие белорусские общественные организации (Просветительское учреждение «Офис европейской экспертизы и коммуникаций», Фонд «Новая Евразия», МПОО «АКТ») реализовывали на территории Беларуси проекты, в рамках которых на конкурсной основе отбирались и финансировались гражданские инициативы, направленные на решение проблем на местном уровне. В их числе и ПОО «Фонд им. Льва Сапегі».

Так за период с марта 2006 г. по настоящее время ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» в сотрудничестве с Европейской ассоциацией местной демократии» (ALDA) в рамках различных проектов организовал 9 конкурсов (см. Таблицу 1). Суммарно на конкурс было подано 559 проектных заявок от общественных организаций, гражданских инициатив и местных органов власти.

Таблица 1

№ пп	Название проекта		Кол-во заявок	Кол-во проектов	Сумма поддержки (евро)	Сроки реализации
	Краткое/Англ	Полное/Рус				
1.	ACSOBE Acting Social and Cultural Rights in Belarus	Активизация реализации социальных и культурных прав граждан	22	12	36 000	март 2006-сентябрь 2008
2.	REACT REinforcing ACTIONS of Capacity Building for Civil Society	Укрепление возможностей развития потенциала гражданского общества	19	11	39 000	апрель 2009-август 2010
3.	TANDEM-I Cooperation for Development of Local Communities and Citizen Participation in Local Self-government	Сотрудничество для развития местных сообществ и участия граждан в местном самоуправлении	82	10	60 000	сентябрь 2011-апрель 2013
4.	SPREAD-I Sustainable Partnership for REinforcement of Active Development in Belarus	Устойчивое сотрудничество в целях усиления активного развития в Беларуси	22	10	9 000	ноябрь 2012-июнь 2014
5.	TANDEM-II Cooperation for Citizen Participation and Community	Сотрудничество для развития местных сообществ и участия граждан в местном	54	16	120 000	ноябрь 2013-апрель 2015



	Development in Belarus	самоуправлении				
6.	SPREAD-II Sustainable Partnership for REinforcement of Active Development in Belarus	Устойчивое сотрудничество в целях усиления активного развития в Беларуси	44	18	54 000	июль 2014- июнь 2017
7.	TANDEM-III Cooperation for Citizen Participation and Community Development in Belarus	Сотрудничество для развития местных сообществ и участия граждан в местном самоуправлении	24	10	70 000	июнь 2016- июнь 2017
8.	TANDEM-IV Cooperation for Development of Local Communi-ties and Citizen Participation in Local Self-government	Сотрудничество для развития местных сообществ и участия граждан в местном самоуправлении	160	11	85 000	Октябрь 2017- март 2019
9.	TANDEM-V Cooperation for Development of Local Communi-ties and Citizen Participation in Local Self-government	Сотрудничество для развития местных сообществ и участия граждан в местном самоуправлении	132	12	85 000	Май- 2019 декабрь 2020
ИТОГО:			559	110	558 000	

На конкурсной основе были отобраны и реализованы 98 мини-проектов, еще 12 проектов в настоящее время находятся на стадии реализации. Общая сумма освоенных в рамках мини-проектов средств составила 648 560 евро.

В **Таблице 1** представлены четыре разных апробированных в Беларуси проектные модели (**ACSOBE, REACT, TANDEM, SPREAD**), направленных на активизацию участия граждан в решении проблем местного значения. Каждая из моделей имела свои цели, задачи, а также содержала свои заранее заданные индивидуальные параметры. Но все эти модели объединяет одна общая идея – **поиск оптимальной и эффективной организационной схемы взаимодействия между гражданами и местными органами власти** на благо всего местного сообщества. Поиск такой модели не имеет (и не может иметь!) какого-либо срока его завершения-это бесконечный и очень динамичный процесс. Этот процесс также имеет свою страновую, региональную и местную специфику, что обусловлено большим разнообразием существующих моделей местного самоуправления и форм правового регулирования вопросов участия граждан в решении вопросов местного значения. Анализ большого массива разноплановой информации, собранной в процессе реализации четырех упомянутых выше моделей проектов показал, что проектная деятельность по модели «**TANDEM**» в условиях Беларуси является наиболее удачной схемой **взаимодействия граждан и местных органов власти для совместного решения проблем местного значения**. Рассмотрим ее более подробно.

Основные цели проекта «TANDEM»:

- Активизация граждан для участия в процессе принятия решений на местном уровне;
- Укрепление взаимодействия граждан и местных органов власти с целью совместного решения проблем местного значения, возрождение традиций «грамады»;

- Повышение уровня диалоговой культуры;
- Укрепление гражданского общества

Особые условия проекта

Проект «TANDEM» содержит несколько **обязательных условий**, которым должны соответствовать все заявки, участвующие в конкурсе, а именно:

1) Участие граждан в принятии решений и в решении проблем на местном уровне. Граждане должны быть активными участниками реализации проекта на тех этапах, где это необходимо и возможно.

2) Проектная заявка должна предусматривать создание (строительство) общественно значимого объекта (спортплощадка, рекреационная зона, велодорожка, экологическая тропа и т.д.), или проведение работ по благоустройству дворов, парков, памятников культуры и природы и т.д.

3) Иностранная безвозмездная помощь, как правило, используется для приобретения стройматериалов и оборудования и не может быть использована для оплаты работ и услуг, которые могут быть выполнены или оказаны гражданами на безвозмездной основе.

Организационная схема проекта «TANDEM»

Реализация проектов TANDEM осуществляется в течении 16-20 месяцев и состоит из следующих этапов:

1. Подготовка конкурсной документации, объявление конкурса, распространение информации о конкурсе, предоставление консультаций участникам конкурса, подведение итогов конкурса

На протяжении всего периода реализации проектной модели «TANDEM» (сентябрь, 2011-и по настоящее время, февраль 2020) совершенствовался подготовительный процесс: уточнялись условия конкурса, сокращался перечень заявочных документов, отрабатывались методы и способы распространения информации о конкурсе. Начиная с TANDEM-III, участникам конкурса начали предоставляться устные и письменные консультации, что позволило значительно сократить количество несоответствующих условиям конкурса заявок. Консультации предоставлялись экспертами ПОО «Фонд им. Льва Сапегина» а также (при необходимости) сотрудниками ALDA.

Особое внимание уделялось оценке поступивших заявок. Были разработаны единые критерии оценки, которыми руководствовались все эксперты, привлеченные к оценке проектов.

Что касается временных затрат, то из полученного опыта первый (подготовительный) этап занимает примерно 4 месяца.

2. Заключение договоров с победителями конкурса, открытие счетов и зачисление денег, регистрация мини-проектов

Второй этап проектной модели TANDEM является очень важным. На данном этапе посредством двухсторонних консультаций (Координатор проекта-Заявитель) заявка организации - победителя конкурса уточняется и детализируется и, в итоге, превращается из записки повествовательной формы в юридически значимый документ – договор. В договоре указываются сроки реализации мини-проекта, объем финансирования (в том числе - средства до - финансирования), детальный бюджет, пошаговое описание действий, необходимых для реализации мини-проекта, права и обязанности сторон и другие значимые положения. Сторонами договора являются ALDA и организация - победитель конкурса. Этот этап представляет собой сложный и трудозатратный процесс, требующий от каждой из сторон ясного понимания целей и задач мини-проекта и подготовки реального плана их достижения и решения.

Проектная модель «TANDEM» финансируется по линии иностранной безвозмездной помощи, но нет каких-либо видимых преград для ее финансирования за счет иных средств, предусмотренных законодательством (международная техническая помощь, краудфандинговые платформы, спонсорская помощь, др.).

В соответствии с действующим законодательством (Декрет Президента Республики Беларусь от 31.08.2015 №5), средства иностранной безвозмездной помощи подлежат регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь. Процесс регистрации – очень забюрократизированная процедура. Но самая большая проблема, которая возникает в процессе регистрации – это непредсказуемость в сроках. На практике, самый короткий срок регистрации средств составил 49 календарных дней, самый длинный - 155 дней. Кроме того, имели место волокита и ненадлежащее отношение к своим обязанностям со стороны отдельных сотрудников Департамента.

В целом исходя из практики, временные затраты на реализацию второго этапа составляют 6-7 месяцев.

3. Образовательные мероприятия (открывающая конференция, семинар по вопросам подготовки финансового и аналитического отчетов, изучение зарубежного опыта, развитие внутренних и международных связей)

Проектный модуль **TANDEM** включает в себя ряд образовательных мероприятий, направленных на повышение уровня знаний представителей организаций –победителей конкурса в сфере законодательства о формах прямой демократии, менеджмента проектов, и развития международных и внутренних сетевых связей, а также на изучение зарубежной практики участия граждан в принятии решений на местном уровне. В рамках данной деятельности организуются одно/двухдневные конференции и семинары, внутрибелорусский обмен опытом через посещение участниками проекта одного-двух реализуемых проектов с обсуждением возникающих проблем и вариантов их решения. Также, как правило, организуется зарубежный визит (3-4 дня) для изучения опыта в странах-соседях. В общей сумме протяженность (во временном измерении) всех образовательных мероприятий составляет 8-10 дней.

4. Реализация гражданских инициатив

В рамках одного завершенного цикла проектной модели «TANDEM» обычно реализуется 10- 12 гражданских инициатив. В конкурсных документах указана тематика, требования к организациям – заявителям, сроки приема заявок, указывается предельно возможная сумма их финансирования, прилагается рамочный вариант бюджета. В соответствии с условиями конкурса, проекты делятся на Лот А и Лот Б. В рамках Лота А финансируются совместные партнерские инициативы организаций гражданского общества и местных органов власти. В рамках Лота Б финансируются инициативы, заявленные одним заявителем: либо организацией гражданского общества, либо местным органом власти. Для усиления мотивации, направленной на укрепление взаимодействия граждан и местных органов власти с целью совместного решения проблем местного значения и возрождение традиций «грамады», проекты Лота А могут быть профинансированы в размере до 10 000 у.е. Размер финансирования проектов Лота Б не может превышать 5 000 у.е. Этап реализации инициатив (во временном измерении) занимает примерно 8-10 месяцев. На протяжении всего процесса реализации инициатив координаторы проекта «TANDEM» проводят мониторинг данного процесса с выездом на место и, по мере необходимости, предоставляют консультации по возникающим вопросам, в пределах своей компетенции согласовывают обоснованные предложения и изменения в план работ.

5. Подготовка финансового и аналитического отчетов, итоговая конференция

В процессе реализации инициатив организации обязаны предоставить промежуточный и финальный (финансовый и аналитический) отчеты. Финансовые отчеты предоставляются в формате Excel, аналитические отчеты – в виде записки с описанием запланированных

мероприятий и достигнутых результатов, а также с приложениями в виде брошюр о проекте, программ мероприятий, фото, аудио и видео материалов. Как правило, промежуточные отчеты предоставляются в середине 4-го этапа, а итоговые – за 15 дней до завершения срока реализации мини проекта. В завершение проекта «TANDEM» организуется и проводится финальная конференция, в течении которой организации-участники проекта презентуют свои достигнутые результаты а также обсуждаются общие результаты проекта, анализируются достижения и недостатки, представителям всех организаций-участников вручаются памятные дипломы об участии в проекте «TANDEM».

Анализ полученных результатов (в рамках проекта «TANDEM»)

Проектные заявки

В рамках проекта «TANDEM» было организовано 5 конкурсов, на которые поступило 452 проектных заявки (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Программа «TANDEM I-V» в цифрах

Краткое название проекта	TANDEM-I	TANDEM-II	TANDEM-III	TANDEM-IV	TANDEM-V	вСего	
Полное название проекта	Cooperation for Citizen Participation and Community Development in Belarus Сотрудничество для развития местных сообществ и участия граждан в местном самоуправлении					TANDEM (финансовая поддержка ЕС)	Лот А (МОВ+ОГО) – 24 Лот Б (МОВ или ОГО) – 35
Количество принятых заявок	82	54	24	160	132	452	Конкурс – 7,66 Средний размер финансовой поддержки – 7,119 Euro
Количество отобранных проектов	10	16	10	11	12	59	Межпроектный период – от 4 до 12 месяцев
Финансы EUR	60 000	120 000	70 000	85000	85000	420000	Проектный период – 18 месяцев.
Период реализации проекта	Сентябрь 2011-Апрель 2013	Ноябрь 2013-Апрель 2015	Апрель 2016-Июнь 2017	Октябрь 2017-Март 2019	Май 2019 – Декабрь 2020	Сентябрь 2011 - настоящее время	



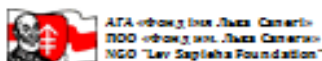
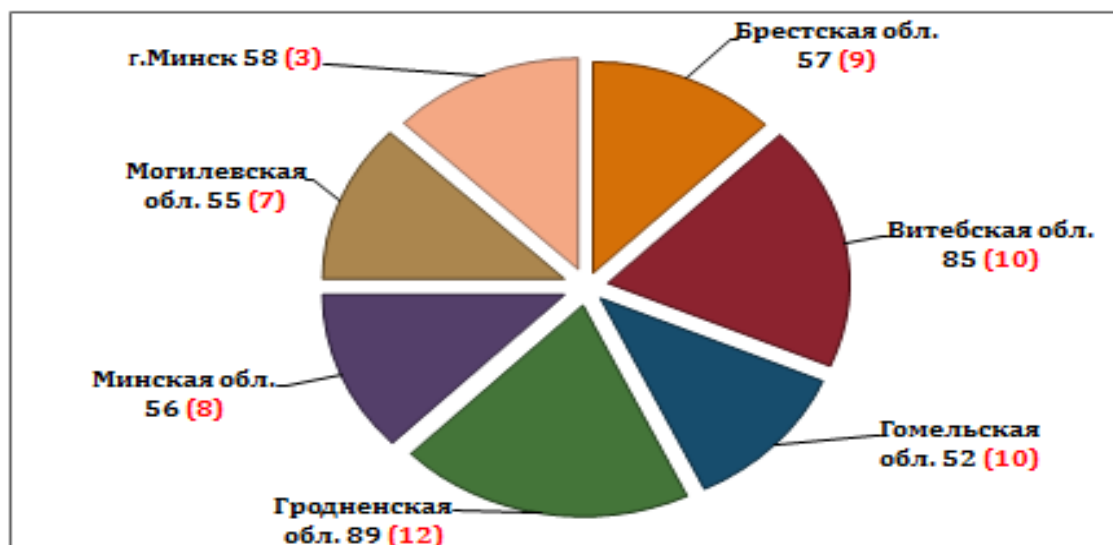
ATA «Фонд ім. Льва Сапегі»
ПОО «Фонд ім. Льва Сапегі»
NGO "L'viv Sapieha Foundation"

Конкурсной комиссией были отобраны 59 гражданских инициатив для их последующего финансирования и реализации. По состоянию на 01.01.2020г. 47 инициатив были реализованы, а 12 инициатив находятся в стадии реализации и должны быть завершены до декабря 2020г. Средний показатель конкуренции заявок составил **7,66**, что в определенной степени характеризует активность граждан в решении проблем на местном уровне.

Представляет интерес информация о региональном распределении количества поданных заявок (см. Таблицу 3). По распространенному в Беларуси мнению, большую активность ожидают от западных регионов (Брестская и Гродненская области), которые

Таблица 3

Распределение поданных (отобранных) заявок по областям ТАНДЕМ I-V (452)



граничат со странами Европейского Союза и имеют с ними хорошо развитые экономические и личные контакты. Статистика проекта «TANDEM» лишь частично подтверждает эти ожидания. Так, от организаций гражданского общества и местных органов власти Гродненской области поступило 89 заявок – это самый высокий показатель. Лишь немного по этому показателю уступают представители Витебской области – 85 заявок. Показатели Брестской области, а также остальных областей и г. Минска близки между собой и колеблются в пределах 52-58 заявок.

Возможно, лидерство Гродненской и Витебской областей является следствием программ добрососедства, финансируемых Евросоюзом в конфигурациях **Беларусь – Польша – Украина и Беларусь – Литва – Латвия**, участие в которых этих регионов положительно повлияло на повышение активности как граждан, так и местных органов власти.

Большое влияние на гражданскую активность оказывает позиция, занимаемая председателями районных исполкомов и другими представителями местных органов власти. Важна также позиция председателей областных Советов депутатов, а также Областных ассоциаций местных Советов Гродненской и Витебской областей. Следует отметить возросшую активность представителей Могилевской области (во многом-благодаря деятельности Ассоциации местных Советов Могилевской области) – за последние 3 года ими было подано 40 заявок из 55.

В **Таблице 3** (в скобках, красным цветом) указано количество отобранных в рамках конкурса проектов для последующего их финансирования и реализации. Этот показатель свидетельствует о качестве проектов. По этому показателю (соотношение количества поданных заявок к отобранным, %) тройка лидеров выглядит следующим образом: **Гомельская обл. – 19,2%; Брестская обл. – 15,8%; Минская обл. – 14,3%.**

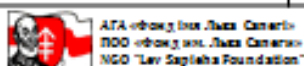
Организации – участники проекта «TANDEM»

Как уже упоминалось выше, на конкурс в рамках проекта «TANDEM» было принято 452 заявки. В **Таблице 4** на примере двух последних конкурсов «TANDEM - IV» и «TANDEM - V» содержится информация об участии в них двух ключевых игроков - местные органы власти и организации гражданского общества (ОГО)- на которых, собственно, и направлен проект «TANDEM» Они, как заявители (созаявители), представлены в проекте различными организационными структурами. Так, на практике исполнительные местные органы власти чаще всего представлены отделами идеологической работы, культуры и по делам молодежи, отделами спорта и туризма, экологии и охране окружающей среды, представительными органами в лице районных (сельских) Советов депутатов, в лице сельских старост (старейшин), коллегиальных органов территориального общественного самоуправления. Организации гражданского общества представлены общественными объединениями, учреждениями, а также инициативными группами граждан, выступающими со - заявителями совместно с представляющими их местными органами власти или организациями гражданского общества как юридическими лицами.

Таблица 4

Участие местных органов власти (МОВ) и ОГО в проектах TANDEM-IV и TANDEM -V

Проекты TANDEM-IV и TANDEM-V	Лот А		Лот Б	Лот А + Лот Б	
	Количество заявок	Основной заявитель	Основной заявитель	Количество заявителей	Основной заявитель
Рай/горисполком (Совет)	61+46= 107	11+9= 20 12,5%	8+17= 25 18,9%	61+8=69 46+17=63	19+26=45 15,4%
Сельисполком (Совет)	36+17= 53	16+3= 19 11,9%	4+11= 15 11,4%	36+4=40 17+11=28	20+14=34 11,6%
НГО	97+63= 160	70+51=121 75,6%	51+41= 92 69,7%	97+51=148 63+41=104	121+92=213 73,0%
ИТОГО:	97+63=160 100 %		63+69=132 100%	97+97+63= 257 63+63+63=195	160+132=292 100%



Как видно из **Таблицы 4**, количество заявок ОГО составляет 73%, от представителей местных органов власти – 27%. Более низкую активность местных органов власти можно объяснить «непрофильностью» для них данного вида деятельности, их занятость выполнением своих должностных обязанностей, а также недостаточным уровнем знаний и умений в подготовке конкурсных заявок, что сказывается на их качестве.

Кроме того, многие представители государственных органов до сих пор опасаются сотрудничества с ОГО, вследствие имевшей место длительной кампании государства,

направленной на дискредитацию ОГО как потенциальных партнеров органов местного управления и самоуправления для совместного решения проблем местного значения. Следует отметить важный вклад местных органов власти во все проекты в процессе их реализации в виде оказанной информационной и административной поддержки.

Тематические направления конкурсных заявок проекта «TANDEM»

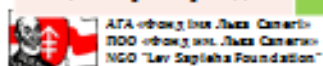
В **Таблице 5** приведены данные о тематических предпочтениях конкурсных заявок организаций, принимавших участие в проекте «TANDEM».

С большим отрывом лидируют два направления - «Социальная поддержка уязвимых групп» и «Культура, образование» (167 заявок из 452), что составляет 37% от общего количества заявок.

Таблица 5.

Тематические направления конкурсных заявок программы ТАНДЕМ I-V

Тематические направления	Кол-во проектных заявок -452
Социальная поддержка уязвимых групп	86
Культура, образование	81
Устойчивое развитие	49
Социальная инфраструктура, благоустройство	48
Молодежь и дети	42
Агротуризм, экология	42
Спорт, здоровый образ жизни, отдых, семья	40
Местное управление и самоуправление	35
Бизнес-инициативы	19
Защита прав граждан	10



С одной стороны, эти цифры отображают недостаточный уровень бюджетной обеспеченности данных направлений в местных бюджетах, и, с другой стороны, их высокую востребованность и значимость для местных сообществ. Количественное доминирование заявок по данной тематике также косвенно показывает, что существующая система социальной поддержки и социальных стандартов на местном уровне требует определенной корректировки. Кроме того, исходя из данных приведенных в Таблице 5, можно сделать вывод, что патерналистские взгляды и настроения в обществе уменьшаются и на смену им приходит известный подход «спасение утопающих - дело самих утопающих». Этот вывод также подтверждают результаты исследований, выполненные **Офисом европейской экспертизы и коммуникаций и Baltic Internet Policy Initiative** ¹⁹¹. И, если не злорадствовать, то радоваться нечему – это тревожный звонок как для местных, так и для центральных властей, который свидетельствует о неудовлетворенности граждан состоянием дел в социальной сфере. И показатели следующих пяти направлений (см. Таблицу 5) которые

суммарно составляют 49% всех заявок, только усугубляют ситуацию. Еще не повод для паники, но явный сигнал для поиска вариантов системного решения существующих проблем.

Что касается тематических направлений, оказавшихся в аутсайдерах по количеству поданных заявок – местное управление и самоуправление, бизнес – инициативы, защита прав граждан. Каждое из этих направлений играет важную роль в устойчивом развитии местного сообщества и трудно предположить, что лидеры гражданского общества (а именно от них поступило 73% заявок) не осознают это. Тогда какие факторы оказали влияние на низкую активность граждан в данных направлениях?

Во-первых, все три направления имеют специфику, которая предполагает в процессе подготовки заявки наличие у автора (авторов) профессиональных знаний в юридической и/или экономической сферах, что снижает круг потенциальных заявителей.

Во-вторых, одно из особых условий проекта (создание общественно значимого объекта) сложно вписать в данные тематические направления, и еще уложиться, при этом, в довольно скромные объемы финансирования.

В-третьих, такие направления, как «местное управление и самоуправление» и «защита прав граждан» остаются очень чувствительными и политизированными для местных органов власти. Риск получения отрицательного заключения на такой проект от местных органов власти и, как результат, невозможность их регистрации в установленном порядке, очень высок.

Поэтому, сам факт меньшего количества заявок по данным направлениям не является доказательством низкого интереса к ним со стороны некоммерческих организаций и граждан. Такой вывод, например, по отношению к теме защиты прав граждан, также подтверждают исследования, проведенные **Офисом европейской экспертизы и коммуникаций и Baltic Internet Policy Initiative**^[9] и **Белорусским институтом реформы и трансформации публичного администрирования VIPART**^[10].

Финансирование гражданских инициатив на местном уровне (на примере проекта «TANDEM»)

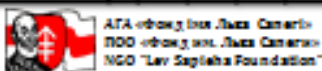
В настоящее время в Республике Беларусь нет государственной программы, направленной на поддержку гражданских инициатив на местном уровне. В то же время, в Совете Республики, на областном (Областные Советы депутатов, областные Ассоциации Советов) и районном уровнях (районные Советы депутатов) отмечается важность совершенствования и развития методов и способов работы с гражданами. Внедрение в белорусскую практику **Бюджетов гражданского участия или создание специальных местных Фондов с целью финансирования гражданских инициатив и вовлечения граждан для активного участия в решении проблем местного значения в значительной степени способствовало бы решению обсуждаемой задачи.**

В этом смысле практический опыт, накопленный в процессе реализации проекта «TANDEM» мог бы послужить хорошей основой для начала подготовительных работ по внедрению в белорусскую практику современных и инновационных механизмов вовлечения и активизации граждан для решения проблем местного значения. В рамках проектов «TANDEM I-V» в период с сентября 2011 г. и по настоящее время было организовано **5 конкурсов и получено 452 заявки на общую сумму 3 989 000 Евро. Из них 3 172 000 Евро** было запрошено от проектов «TANDEM I-V» и **817 000 Евро** предложено в качестве со – финансирования за счет средств организаций – заявителей. На конкурсной основе было отобрано и профинансировано **59 заявок на сумму 519 310 Евро** (см. Таблицу 6).

Таблица 6.

Финансирование гражданских инициатив (в рамках проектов TANDEM I-V)

Название проекта	Проектные заявки, штук						Доступное финансирование (в тыс. EUR)					Запрошенное финансирование (в тыс. EUR)					Общая стоимость проект (в тыс. EUR)						
							Количество проектов					Доступное финансирование, EUR					Со-финансирование, в т.ч. на 1 проект						
	TANDEM-I	TANDEM-II	TANDEM-III	TANDEM-IV	TANDEM-V	Итого	TANDEM-I	TANDEM-II	TANDEM-III	TANDEM-IV	TANDEM-V	Итого	TANDEM-I	TANDEM-II	TANDEM-III	TANDEM-IV	TANDEM-V	Итого	TANDEM-I	TANDEM-II	TANDEM-III	TANDEM-IV	TANDEM-V
Класс А «Партнерские проекты» (10 тыс. Евро)	33	21	8	97	63	222	20	80	40	50	50	240	182	194	83	946	609	2014	250	248	107	1140	792
							2	8	4	5	5	24	20	80	40	50	50	240	68	54	24	194	183
																			2,07	2,57	2,95	2,00	2,90
Класс Б «Общественные инициативы» (5 тыс. Евро)	49	33	16	63	69	230	40	40	30	35	35	180	264	165	79	320	330	1158	317	226	96	390	423
							8	8	6	6	7	35	40	40	30	35	35	180	53	61	17	70	93
																			1,08	1,84	1,08	1,12	1,33
ВСЕГО:	82	54	24	160	132	452	60	120	70	85	85	420	446	359	162	1266	939	3172	567	474	203	1530	1215
							10	16	10	11	12	59	60	120	70	85	85	420	121	115	41	264	276



Из них **420 000 Евро** составили средства проектов «TANDEM I-V», и **99 310 Евро** – как со-финансирование за счет собственных средств организаций-заявителей. Из 59 отобранных заявок 24 заявки из Лота А (до 10 000 Евро) и 35 – из Лота Б (до 5 000 Евро)

Сумма доступного финансирования в рамках проектов «TANDEM I-V» составила **420 000 Евро**, а запрошенная сумма – **3 172 000 Евро**, что в **7,6** раза превышает реально имевшиеся ресурсы! Неудовлетворенными остались заявки на общую сумму **3 470 000 Евро**.

В белорусском обществе широко распространено мнение об общественной пассивности граждан. Но приведенные цифры заставляют сомневаться в такой оценке – можно ли говорить о пассивности граждан, если количество гражданских инициатив в **7,6** раза выше реальных возможностей их поддержки? В результате значительная часть полезных, продуманных и хорошо подготовленных проектов остались нереализованными. Такая явная диспропорция в потребностях и возможностях поддержки гражданских инициатив имеет место не только в проекте «TANDEM I-V», аналогичная ситуация наблюдается и в других подобных проектах. Гражданские инициативы, не имеющие надлежащей финансовой поддержки, превращаются в предложения и благие пожелания граждан и в подавляющем большинстве случаев не приводят к решению существующих проблем. Конечно, не все сводится к деньгам, существуют и другие составляющие, которые оказывают серьезное влияние на уровень гражданской активности, но доступность финансирования гражданских инициатив остается одним из ключевых факторов активности граждан.

Когда речь идет о доступном финансировании для гражданских инициатив в Беларуси, мы в первую очередь говорим о проектах, финансируемых либо Евросоюзом, либо иными международными организациями. Проекты «TANDEM I-V» не являются исключением: **80,9%** денежных средств для реализации гражданских инициатив получены от международных

организаций, 19,1% составили внутривластные денежные ресурсы. Соотношение (в долевым выражении) внутренних денежных ресурсов, вложенных в гражданские инициативы в рамках проектов «TANDEM I-V» выглядит следующим образом: 88,1% - средства местных органов власти (в т. ч. – средства подчиненных им коммунальных предприятий), и 11,9% - средства ОГО.

Можно считать, что это своеобразная компенсация со стороны местных органов власти за свой менее значимый, по сравнению с ОГО, нематериальный вклад (подготовка проектных заявок, организационные издержки, др.) в реализацию гражданских инициатив. Получается, что местные органы власти и ОГО при реализации гражданских инициатив взаимно дополняют друг друга и это очень важный элемент **тандема** местных властей и граждан!

Что касается участия в этом процессе бизнес – организаций, то их участие носило эпизодический характер и вложенные ими средства не фиксировались. Были отдельные случаи финансирования информационных материалов (плакаты, брошюры, буклеты), предоставление дополнительных скидок при приобретении оборудования и материалов, участие в итоговых (массовых) мероприятиях, организованных в рамках гражданских инициатив (приобретение призов, оформительские работы). Эти факты позволяют сделать вывод, что при наличии хорошо продуманной и взаимовыгодной тактики взаимоотношений представителей гражданских инициатив с бизнес - организациями можно рассчитывать на определенную поддержку с их стороны.

Объем собственных денежных средств местных органов власти и ОГО, вложенных в проекты «TANDEM I-V», не является типичным для белорусской практики реализации гражданских инициатив. Тем более, что условия конкурсов «TANDEM I-V» приветствовали до – финансирование, но не содержали каких-либо фиксированных обязательств. Организаторы конкурсов, **Европейская ассоциация местной демократии и ПОО «Фонд им Льва Сапегі»**, гордятся этим показателем, так как готовность заявителей вложить значительные по белорусским меркам собственные денежные средства в финансирование гражданских инициатив свидетельствует о важности реализации отобранных проектов для местного сообщества. Этот показатель также подтверждает известное правило «Деньги притягивают деньги»: на местном уровне у местных органов власти и ОГО имеются определенные денежные ресурсы, но их объем недостаточный для поддержки гражданских инициатив. Поэтому инвестиции международных организаций - доноров в проекты поддержки гражданских инициатив очень важны. Однако, при ориентации поддержки гражданских инициатив только на международные инвестиции необходимо принимать во внимание и объективные недостатки такого подхода: такая помощь всегда временная, международные проекты не являются чем-то гарантированным и обязательным, они не носят регулярный характер и сложно прогнозируемые во временном ракурсе. Эти факторы не позволяют создать устойчивый и прогнозируемый процесс участия граждан в решении проблем на местном уровне.

Отсюда вывод: для стимулирования гражданской активности и устойчивого развития гражданского общества нужна соответствующая государственная политика и поддержка. Первыми шагами в данном направлении могли бы быть законодательные инновации, направленные на совершенствование и либерализацию регулирования деятельности ОГО и развитие форм прямой демократии, в частности, внедрение в белорусскую практику Бюджетов гражданского участия, как одного из механизмов поддержки гражданских инициатив.

В случае внедрения в практику механизмов поддержки гражданских инициатив существует очень высокая вероятность роста активности граждан. Полученный в рамках проекта опыт свидетельствует о наличии на местном уровне большого количества потенциальных пользователей подобного механизма в лице местных органов власти, органов территориального общественного самоуправления (ОТОС) и других организаций гражданского общества. Так, в Республике Беларусь (по состоянию на 01.07.2018 г.) создано

32 227 ОТОС, в их составе **57 192** человека (в т.ч. – **23 695** старост/старейшин), зарегистрировано более **3 000** некоммерческих организаций.

Для ALDA и ПОО «Фонд им Льва Сапегі, как организаторов проекта «TANDEM» важным было достижение заявленных целей проекта (см стр. 15). Поддержка гражданских инициатив, а также ряд образовательных мероприятий, включенных в проект «TANDEM», были выбрана в качестве способа их достижения. И такой выбор себя полностью оправдал и позволил в значительной степени достичь поставленных целей в части активного участия граждан в реализованных проектах, а также в развитии взаимодействия между местными органами власти, ОГО и гражданами. Это тот редкий случай, когда все участники проектов «TANDEM» в конечном итоге остались довольны совместной работой. Хотя далеко не всегда и не везде процесс притирки друг к другу проходил гладко и без конфликтов.

Создание в процессе реализации гражданских инициатив атмосферы доверия, взаимоуважения, социальной сплоченности, условий для самореализации несомненно являются очень важными составляющими всего процесса. А как выглядят гражданские инициативы с экономической точки зрения? Какую добавленную стоимость приносит добровольный безвозмездный труд людей? По какой методике выполнять такую оценку? Ответы на эти вопросы еще требуют осмысления и уточнения, но первые, пробные шаги, уже сделаны. Начиная с «TANDEM -III», методом сравнения стоимости созданных объектов и определения стоимости выполненных работ в рамках гражданских инициатив согласно существующих нормативов и расценок был определен сопутствующий экономический эффект в 8 реализованных проектах. Полученные результаты показали, что на 1 вложенный рубль (из бюджета проекта) приходится 1,30 – 2,20 рубля сопутствующего экономического эффекта благодаря безвозмездному труду граждан -участников общественной инициативы и вложенных ими других ресурсов (оборудование, стройматериалы, др.). В основном, размер сопутствующего экономического эффекта гражданских инициатив зависит от наличия в них объема работ, который граждане могут выполнить самостоятельно, а также от уровня их самоорганизации. Но тот факт, что продуманные и хорошо спланированные гражданские инициативы, кроме эффектов морального плана и общественной полезности, имеют и экономический эффект, не подлежит сомнению.

Приведенный выше анализ показал, что организации гражданского общества проявляют большую активность в решении проблем местного значения. Процесс гражданского участия в решении проблем на местном уровне способствует снижению уровня иждивенческих настроений, возрождает национальную традицию «толоки», дает гражданам возможность самореализации и способствует социальному сплочению местного сообщества. Выборочный экономический анализ реализованных гражданских инициатив также свидетельствует о том, что **участие граждан в подобных проектах имеет определенный экономический эффект.**

Возвращаясь к теме поиска средств для поддержки гражданских инициатив, следует отметить, что существуют и реально доступны несколько способов – уже упоминавшиеся средства от международных проектов, спонсорская помощь, средства от самообложение граждан, краудфандинговые платформы. Наверное, можно еще найти и другие источники. Вроде и список источников немалый, а проблема финансирования гражданских инициатив для решения проблем местного значения не решена. Эта вопрос подробно анализировался и обсуждался представителями ОГО на различных форумах, в государственные органы и Представительство ЕС в Республике Беларусь вносились соответствующие предложения, направленные на его решение, но пока никаких заметных изменений не произошло.

Одна из главных проблем состоит в том, что все **выше перечисленные источники являются несистемными и эпизодическими** и этот факт не дает возможности рассматривать их как устойчивый источник для финансирования гражданских инициатив с целью активизации граждан для участия в решении проблем на местном уровне.

Опыт реализации проектов «TANDEM I - V», информация о тематике конкурсных заявок (см. Таблицу 5) и результаты 59 реализованных гражданских инициатив свидетельствуют о

том, что все решенные в рамках этой деятельности местные проблемы находятся в пределах компетенции местных органов власти. **Это значит, что гражданские инициативы были фактически направлены на реализацию определенной части компетенции местных органов власти.**

Этот вывод, наряду с другими, изложенными выше, дает основания утверждать, **что в Республике Беларусь существуют реальные предпосылки для подготовки и внедрения в практику Бюджетов гражданского участия, как одной из активных форм прямого участия граждан в решении проблем на местном уровне и как механизма финансирования гражданских инициатив за счет бюджетных средств.** Эта форма участия граждан успешно практикуется во многих странах, в том числе у наших соседей – Польше^[11], России^[12], Узбекистане^[13], Украине^[14].

V. Внедрение моделей участия граждан в процессе бюджетирования в Беларуси

В настоящее время в Республике Беларусь нет практики использования форм общественного участия в процессе бюджетирования. В то же время, Стратегией реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь (далее-Стратегия), утвержденной Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.12.2015 № 1080 определено, что «Одной из задач управления государственными финансами является повышение информированности общества о деятельности государственных органов и организаций и открытости бюджета»^[15]. В Стратегии также указаны нормы надлежащей практики в области обеспечения прозрачности бюджетного процесса, в том числе **«обеспечение граждан и юридических лиц достоверной информацией о государственных финансах, а также их участие в формировании местных бюджетов».**

Различные формы общественного участия в процессе бюджетирования внедрены и действуют во многих странах мира^[16]. В Российской Федерации механизмы **«партиципаторного бюджетирования (Программа поддержки местных инициатив, инициативное бюджетирование)»** практикуются уже более 10 лет, в Украине (бюджеты участия) - 5 лет, началось внедрение бюджетов участия в Казахстане и Узбекистане. Научные публикации^{[17], [18]} и статьи в СМИ белорусских экспертов также подтверждают актуальность внедрения в Беларуси механизмов **«партиципаторного бюджетирования»** с целью повышения уровня прозрачности и открытости бюджетов.

Необходимо уходить от укоренившегося у законодателя представления о бюджете и формах прямой демократии как о вещах несовместимых^[17].

Начинать эту работу необходимо с поисков и консолидации сторонников данного подхода, со встреч и обсуждений этих вопросов с представителями республиканских органов власти и органов местного управления и самоуправления.

Для внедрения механизмов **«партиципаторного бюджетирования»** в Республике Беларусь предлагается рассмотреть такие модели, как

- **общественные обсуждения местных бюджетов;**
- **участие граждан в распределении части местного бюджета;**
- **бюджеты гражданского участия.**

Общественные обсуждения направлены на информирование и изучение мнения граждан. Их итоги имеют **консультативный** (рекомендательный) статус.

В Республике Беларусь уже создана организационно-правовая база и имеется опыт организации и проведения общественных обсуждений по вопросам градостроительства и

охраны окружающей среды, что значительно упрощает процесс внедрения данного механизма в практическом смысле.

Участие граждан в распределении части местного бюджета направлено на информирование граждан а также на **принятие ими решения** об использовании части местного бюджета через механизм голосования. Размер бюджета гражданского участия устанавливает орган местного самоуправления. Как правило, принятое таким образом решение является **обязательным** для его последующего исполнения местным органом власти.

Бюджеты гражданского участия направлены на вовлечение граждан в решение вопросов местного значения и их добровольное, в рамках закона и под собственную ответственность непосредственное участие в реализации местных инициатив. Это модель, в которой сочетаются функции информирования, консультирования, принятия решений и финансирования местных инициатив.

Исходя из опыта реализации гражданских инициатив в рамках проекта «TANDEM», «ПОО « Фонд им. Льва Сапеги» **предлагает** формировать из средств местных бюджетов базового уровня специальные фонды - **Бюджеты гражданского участия** - для финансирования гражданских инициатив, направленных на решение проблем местного значения. Данная идея в кратком изложении выглядит следующим образом:

Из расходной части бюджетов местных органов власти базового уровня для формирования **Бюджета гражданского участия** выделять средства в размере от **0,1% их годового бюджета. Исходя из суммы местных бюджетов на 2020г^[19]**, для 128 АТЕ базового уровня, **средний размер Бюджета гражданского участия равен примерно 33000 долларов США.** При этом, в 2020 году его минимальный размер составляет **8029 \$** (Рассонский р-н), максимальный – **205542 \$** (г.Гомель). Предлагаемый размер отчислений для **Бюджета гражданского участия (0,1%)** представлен здесь скорее для наглядной демонстрации его размера в абсолютном выражении в разных АТЕ и как один из возможных подходов. Варианты могут быть разными и должны учитывать количество потенциальных бенефициаров (ОТОС, ОГО, инициативные группы), численность населения и иные показатели, которые имеют прямое или косвенное влияние на определение размера **Бюджета гражданского участия.**

Что касается статей бюджета, из которых предлагается формировать Бюджет гражданского участия, то, исходя из опыта «TANDEM», в определенной степени ответ на этот вопрос содержится в **Таблице 5. «Тематические направления конкурсных проектов проекта «TANDEM».** Отчисление средств из конкретных статей местного бюджета для формирования Бюджета гражданского участия должно быть увязано с тематикой предложенных проектов.

В целях поощрения внедрения *Бюджетов гражданского участия* для бюджетов базового уровня предлагается предусмотреть целевые дотации (до 50% от выделенной суммы) из средств республиканского/областного бюджетов.

У организаторов конкурса (местных органов власти) может возникнуть искушение составить список направлений, предлагаемых для Конкурса гражданских инициатив. В этом случае Конкурс рискует потерять привлекательность для граждан, так как любой список будет барьером для гражданских инициатив.

Во-первых, такой список будет отражать видение проблем с точки зрения местных органов власти, что далеко не всегда совпадает с мнением граждан.

Во-вторых, через список невозможно описать все потенциальные варианты проблем, значит, какие – то из проблем окажутся вне списка, что может вызвать недовольство граждан.

В-третьих, сократится количество возможных проектных заявок, снизится уровень конкуренции и качества заявок.

Граждане должны иметь возможность самостоятельно определять, что для них является проблемой, предлагать через гражданские инициативы возможные идеи ее решения и принимать непосредственное участие в реализации своей идеи.

Местные органы власти при формировании **Бюджета гражданского участия** должны исходить из тематики гражданских инициатив, признанных победителями конкурса и оказывать консультационную, информационную и административную поддержку в процессе их реализации, осуществлять контрольные функции за целевым использованием выделенных средств.

Решение об установлении размера отчислений для формирования **Бюджета гражданского участия**, по мнению автора, должны принимать местные Советы депутатов в установленных законодательством рамках.

- **Организация и проведение Конкурса проектов**

Вопросы организации и проведения Конкурса проектов уже частично затрагивались в данной статье (см. «Краткое описание организационной схемы проекта «TANDEM», п.1, стр.7). Процедуры организации и проведения Конкурса проектов и подведения его итогов необходимо закрепить в соответствующем Положении. Положение утверждается на сессии районного Совета депутатов.

Что касается формирования Конкурсной комиссии, то ее предполагаемый численный состав – 5-7 чел. По представительству предлагается следующий вариант: районный Совет депутатов (председатель/зам. председателя) – 1 чел., районный исполнительный комитет (зам. председателя райисполкома) – 1 чел., представители организаций гражданского общества – 3-5 чел. Определение победителей Конкурса можно возложить на Конкурсную комиссию, но гораздо лучший вариант – определить их через голосование граждан. При таком варианте граждане одновременно получают информацию о проектах и, отдавая голос в поддержку гражданской инициативы, определяют важность решения конкретной проблемы. Также значительно повышаются шансы того, что часть из них примет непосредственное участие в реализации проекта.

Опыт реализации гражданских инициатив в рамках проекта «TANDEM» показал, что существует сезонная зависимость их реализации. Кроме того, итоги конкурса должны быть известны заблаговременно, чтобы можно было запланировать в местном бюджете средства, необходимые для реализации гражданских инициатив. В этой связи время объявления Конкурса и его продолжительность приобретают особую важность. Учитывая изложенные выше обстоятельства, оптимальным временем объявления конкурса является **май**. Продолжительность конкурса зависит от количества потенциально ожидаемых заявителей и от уровня их умений и знаний, необходимых для подготовки проектной заявки – возможно, понадобится проведение одного-двух подготовительных семинаров. Рекомендуемая продолжительность конкурсов – 2-3 месяца.

- **Участники конкурса: органы территориального общественного самоуправления (в т.ч. – единоличные), некоммерческие организации, инициативные группы граждан**

Поскольку представители единоличных органов территориального общественного самоуправления (старост, старейшин), и инициативных групп граждан не являются юридическими лицами, могут возникнуть вопросы с трансфером средств и с управлением финансами. Необходимо продумать и предложить вариант, позволяющий решить данную проблему (напр., возложить функции управления финансами на сотрудников бухгалтерии райисполкома или искать партнеров в лице некоммерческих организаций). Этот вопрос еще ожидает своего решения.

- **Заключение договора**



С победителями конкурса уполномоченный местными властями орган заключает договор (см. «Краткое описание организационной схемы проекта «TANDEM», п.2, стр.7-8). Если предположить, что заключением договоров будет заниматься один специалист, одновременно можно готовить несколько договоров, а количество проектов- победителей конкурса будет в пределах 10, то временные затраты на подготовку договоров составят около 3-х месяцев.

- **Срок реализации проектов – до 12 месяцев**

Вся деятельность, связанная с реализацией гражданской инициативы, должна быть завершена в течении одного календарного года. После утверждения местного бюджета и заключения договора (ориентировочно – в январе) можно приступать к реализации гражданской инициативы. Как правило, потребуется определенное время на подготовительные работы (распределение обязанностей среди членов команды, закупка оборудования и материалов, подготовка информационных материалов и т.д). Подготовительные работы желательно завершить к апрелю. Наиболее активную фазу реализации гражданских инициатив надо планировать на апрель-октябрь, и завершающую фазу (подведение итогов, подготовка аналитического и финансового отчетов) – на октябрь-декабрь.

Внедрение Бюджета гражданского участия требует подготовки соответствующей нормативно-правовой базы (источники формирования Бюджета гражданского участия, процедура подачи заявок, критерии их оценки, подготовка и заключение договоров и т.д.).

В странах, где создана и функционирует система реального местного самоуправления, закон о местном самоуправлении дает полномочия и возможность органам местного самоуправления самостоятельно принимать решения о внедрении бюджетов участия и создавать соответствующее организационно - правовое регулирование.

В Республике Беларусь таких полномочий органы местного управления и самоуправления не имеют. Для внедрения в Республике Беларусь предложенных форм участия граждан в процессе бюджетирования необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс, а также в закон «О местном управлении и самоуправлении» и закон « О нормативных правовых актах».

Важно также помнить, что все* существующие формы участия граждан в принятии решений (включая и участие граждан в процессе бюджетирования) исходят из принципа добровольности. **Формы прямой демократии - это возможности, но не обязанности граждан. Государство должно ввести правила и создать условия для их применения, но государство не вправе принуждать граждан ими пользоваться.**

Государство может через законы закрепить порядок организации и проведения некоторых мероприятий с целью привлечь к участию в них граждан (напр., проведение выборов, организация общественных обсуждений, местных собраний), но участие в них является добровольным решением граждан.

По мнению автора, следуя такому подходу, **бюджеты гражданского участия нельзя внедрять директивно и повсеместно.** Право принятия решения по данному вопросу необходимо предоставить представительным государственным органам - местным Советам депутатов базового уровня.

При подготовке правовой базы также следовало бы предусмотреть следующие механизмы внедрения предложенных моделей участия граждан в процессе бюджетирования:

- вменить в обязанность исполнительным органам местного управления базового уровня организацию общественных обсуждений местных бюджетов;

**За исключением некоторых стран, где участие граждан в выборных кампаниях является их обязанностью*

– наделить местные Советы депутатов базового уровня правом принимать решения об участии граждан в распределении части местного бюджета и о Бюджете гражданского участия;

– предусмотреть механизмы внедрения форм участия граждан в процессе бюджетирования по инициативе самих граждан.

Местные Советы депутатов базового уровня при рассмотрении вопросов внедрения данных моделей должны руководствоваться, прежде всего, интересами граждан, исходить из конкретной ситуации на подведомственной им территории, учитывая актуальность данного вопроса для местного сообщества, человеческий потенциал и уровень готовности местных организаций гражданского общества. Также необходимо предусмотреть проведение подготовительных мероприятий – обучение персонала исполкома, депутатов местных Советов и представителей организаций гражданского общества, организация информационной кампании и др.

Вместе с тем, существует риск, что предложенные модели участия граждан в процессе бюджетирования может ожидать такая же судьба, как и местные референдумы: правовая основа существует почти 30 лет, а прецедента использования этого механизма нет. В целях предотвращения подобной ситуации большое значение приобретает надлежащим образом организованная местными органами власти информационно-просветительская работа с населением и поощрение гражданского активизма. Обсуждение и решение этой проблемы – общее дело политиков, экспертов, представителей местных органов власти и гражданского общества.

Бюджет гражданского участия, как модель участия граждан в процессе бюджетирования, является организационно более сложной, нежели иные, предложенные в данной статье модели (общественные обсуждения местных бюджетов, участие граждан в распределении части местного бюджета). В то же время эффект (не только материальный, а, в первую очередь - ментальный) от внедрения Бюджета гражданского участия гораздо глубже и устойчивее, чем от иных предложенных моделей.

И, конечно, было бы очень полезно для отработки механизмов участия граждан в процессе бюджетирования реализовать специальный пилотный проект с участием всех заинтересованных сторон.

Выводы и предложения

1. Правовое регулирование форм участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне (большинство правовых норм подготовлено и внедрено еще в 1991-1995 гг.), во многом не отвечает современным реалиям и потребностям. Необходим их тщательный анализ и обновление, направленные на де бюрократизацию, повышение эффективности, активизацию и мотивацию граждан для участия в процессе решения проблем на местном уровне.

2. Активизация информационно-просветительской работы и внедрение современных форм коммуникаций местных органов власти с гражданами способствовали бы как улучшению работы с гражданами, так и вовлечению самих граждан в процесс решения проблем на местном уровне.

Именно местный уровень охватывает широкий круг вопросов и проблем повседневного обеспечения жизнедеятельности граждан. Кроме того, местный уровень более доступен гражданам, проблемы этого уровня более конкретны, видимы и актуальны для граждан, а способы их решения многовариантны и, (по крайней мере - часть из них), посильны для граждан.

3. Распространенное мнение об общественной пассивности белорусских граждан сильно преувеличено, что подтверждается как большим количеством поданных конкурсных заявок (**559 заявок**) в рамках различных программ ПОО «Фонд им. Льва Сапегі», так и практическими примерами реализации гражданских инициатив (**98 реализовано, 12- в стадии реализации**). При этом, приведенная статистика не является полной, так как отражает только результаты деятельности ПОО «Фонд им. Льва Сапегі» и его партнера Европейской Ассоциации местной демократии (ALDA) и не учитывает показатели многих аналогичных по направленности проектов, реализованных другими белорусскими общественными организациями.

4. Значимость участия граждан в решении проблем на местном уровне и перспективы активизации и мотивации гражданских инициатив, как дополнительного ресурса местного развития, недооценены как центральными, так и местными властями.

5. Отсутствие механизмов финансирования гражданских инициатив за счет бюджетных средств тормозит развитие процесса активного участия граждан в решении проблем на местном уровне. При ориентации поддержки гражданских инициатив только на международные инвестиции необходимо принимать во внимание и объективные недостатки такого подхода: такая помощь всегда временная, международные проекты не являются чем-то гарантированным и обязательным, они не носят регулярный характер и сложно прогнозируемые во временном ракурсе. Эти факторы не позволяют создать устойчивый и прогнозируемый процесс участия граждан в решении проблем на местном уровне.

6. Для стимулирования гражданской активности и устойчивого развития гражданского общества нужна **соответствующая государственная политика и поддержка**. Первыми шагами в данном направлении могли бы быть законодательные инновации, направленные на совершенствование и либерализацию регулирования деятельности ОГО и развитие форм прямой демократии, в частности, **внедрение в белорусскую практику Бюджетов гражданского участия, как одного из механизмов поддержки гражданских инициатив**.

7. Накопленный опыт работы в Беларуси и зарубежных странах дает основания утверждать, что внедрение **Бюджета гражданского участия позволило бы в значительной степени решить такие проблемные вопросы, как:**

- снижение в обществе патерналистских настроений;
- активизация работы органов территориального общественного самоуправления, местных некоммерческих организаций и инициативных групп граждан, направленных на устойчивое развитие местных сообществ;
- снижение зависимости поддержки гражданских инициатив от зарубежного финансирования, возможность их планирования и реализации в постоянном режиме;
- значительное сокращение бюрократических процедур по сравнению с программами международной технической помощи и иностранной безвозмездной помощи;
- приобретение гражданами необходимых знаний и навыков для подготовки конкурсных заявок, обмен лучшим опытом, развитие как внутренних, так и международных связей;
- повышение уровня доверия, взаимодействия и диалоговой культуры между местными органами власти и гражданами.

8. Предложенные модели участия граждан в процессе бюджетирования, предполагая разную степень вовлеченности и влияния граждан на принятие решений на местном уровне, способствуют прозрачности и открытости бюджетов, социальной справедливости, улучшению связи между властью и гражданами, укреплению местных сообществ.



Поэтому, **обсуждая вопросы участия граждан в процессе бюджетирования, мы говорим не о деньгах и не о том, как потратить часть местного бюджета. В первую очередь это разговор о создании платформы для общения граждан с властью и между собой, которая даст возможность больше говорить о развитии своей улицы, микрорайона, города, общины, находить понимание, брать ответственность за качество своей жизни.**

Список использованных источников

1. Вовлечение общественности, инструмент для ведения общественных дел; Коллектив авторов, под ред. Йиржи Павлат, изд. «Europrint Prerov», 2010.
2. Плиско М.К. Формы участия граждан в реализации местного самоуправления / справочное издание, Минск, ПОО «Фонд им. Льва Сапегі», 2014. – 72 с.
3. Ekman, J. / Amnå, E. (2009). Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology. *Yes Working Paper* no. 2009:2. Available via www.oru.se/research/yes
4. Bennulf, Martin / Hedberg, Per (1999): “Utanför demokratin: Om det minskade valdeltagandets sociala och politiska rötter”, in Erik Amnå, Ed. *Valdeltagande i förändring*, 75-136. Stockholm: Liber.
5. Holmberg, Sören / Oscarsson, Henrik (2004). *Väljare: Svenskt väljarbeteende under 50 år*. Stockholm: Norstedts juridik.
6. Amnå, Erik (2008): *Jourhavande medborgare. Samhällsengagemang i en folkrörelsestat*. Lund: Studentlitteratur.
7. Jones, K. / Johnston, R. J. / Pattie, C. J. (1992): *British Journal of Political Science* 22(3), 343-380/
8. Пособие по гражданскому участию в общественных делах в Беларуси / Под ред. Онджей Цакл и Владимир Ковалкин. – Прага-Минск, изд. Transparency International Česká Republika o.p.s., 2018 – 35 с.
9. Общественные организации и инициативы граждан: потенциал участия, исследование интернет-аудитории, декабрь, 2019, <https://oeec.by/research-bipi-oeec-2019-interview/>
10. Электронные коллективные обращения граждан в контексте прав человека, Т.Кузина, Н. Рябова, С Кулеш, Минск, 2019.
11. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 o funduszu soleckim, Senat Rzeczypospolitej Polskiej; Dziennik Ustaw, <http://dziennikustaw.gov.pl/>
12. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 №184-ФЗ.
13. Постановление Президента Республики Узбекистан от 22.08.2018 №ПП-3917 «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе».
14. Положення про запровадження бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) Мереф'янської міської ради, затверджене рішенням XV сесії Мереф'янської міської ради VIII скликання від 08.12.2017 р.
15. Стратегия реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь, / Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23.12.2015 №1080.
16. <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>
17. Карамышев А.В. Как организовать публично-общественное управление местными финансами / журнал «Юридический мир», с. 59-63, www.profmedia.by, март 2020.



18. Yuri Krivorotko (2020) Civil Participation by Means of Participatory Budgeting: Checking of Possibilities for Decentralised Cooperation in Belarus. In E-monograph “The Choice-Architecture Behind Policy Designs from Policy Design to Policy Practice in the European Integration Context”, Paragraph 4.2. Edited by: Michiel S. de Vries, Juraj Nemeč, Veronica Juljan. pp. 225-238. Printed in Slovakia ISBN 978-80-99939-01-2. Retrieved 21 February 2020, <https://www.nispa.org/files/publications/PRACTIC-monograph-final.pdf>
19. Бюллетень об исполнении местных бюджетов за 2019 год, <https://www.minfin.gov.by/upload/bp/bulletin/2019/2019.pdf>