

Участие граждан в местном самоуправлении



Вознесенск, 18.06.2016. © ГО «Агентство экономического развития»



Документ подготовлен в рамках проекта «HOME – На пути к реформам жилищного сектора: повышение потенциала объединений собственников жилья в Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине». Проект направлен на поддержку национальных реформ и укрепление роли гражданского общества как наблюдательной инстанции, популяризацию тем управления жильем, энергоэффективной санации, безбарьерного жилья в многоквартирных домах, улучшение взаимодействия между общественными организациями и органами власти на национальном, региональном и местном уровнях. Подробную информацию о проекте «HOME» можно найти на сайте: www.jildom.com.





СОДЕРЖАНИЕ

Общий обзор	4
Модели участия граждан в странах-партнерах	7
Азербайджан	8
Беларусь	9
Грузия	14
Общее собрание поселения	16
Петиция	17
Гражданский консультативный совет	18
Предоставление отчета	18
Молдова	19
Правовая база	19
Информированность и формы участия в процессе принятия решений	21
Украина	23
Общественные советы	23
Общественные слушания	25
Местные инициативы и общее собрание граждан	27
Местные инициативы	27
Общее собрание по месту жительства	28
Германия	29
Конференция под открытым небом	32
«Гражданский бюджет»	32
Проекты с детьми	32
Конфликтный менеджмент	33
Авторы анализа (перечисление по алфавиту)	34



Общий обзор

На сегодняшний день на Европейском континенте моделью управления признана представительная демократия, суть которой заключается в том, что лица, которых избрало население, являются представителями их интересов. Несмотря на то, что этот принцип — точка опоры демократии, голосование не является единственным инструментом, при помощи которого граждане участвуют в управлении государством. Общественные дебаты, публичные встречи, кампании, опросы, советы, петиции, инициативы, горячие линии, средства коммуникации, веб-платформы — это всего лишь короткий перечень тех механизмов, которые используют граждане или органы правительства для обеспечения более активного участия общества в управлении. Эти механизмы сближают правительство и граждан, кроме этого они позволяют гражданам определить приоритеты и цели, пересмотреть действия избранных или назначенных лиц и потребовать отчет.

Участие граждан является одной из составляющих принятия решения. В странах Европейского Союза, как и в странах, желающих вступить в него, вовлеченность граждан рассматривается как один из фундаментальных элементов демократического управления. Демократия должна позволять гражданам эффективно участвовать в управлении, выносить важные вопросы на повестку дня, выражать свою позицию в отношении того или иного вопроса, получать полную информацию от правительственных органов, влиять на правительство с помощью различных механизмов контроля, в том числе и выборов. Эти права и возможности должны быть эффективными, иметь силу, они не должны быть номинальными.

Для развития демократии в стране одним из важных условий является осуществление эффективного самоуправления. Поэтому после обретения независимости многие из постсоветских стран, в том числе и страны-партнеры, участвующие в проекте, изменили законодательство, вследствие чего появились новые нормы о вовлечении граждан и независимом принятии решений местным самоуправлением.

Всемирная ассоциация вовлечения общества (International Association for Public Participation, IAP2) в 2007 году определила 7 ценностей участия граждан (Core Values for Public Participation - CVPP)¹:

1. Процесс участия общественности базируется на убеждении, что в принятии решения имеют право участвовать те, кого это решение непосредственно касается;
2. Процесс участия общественности содержит в себе гарантии, что вклад общества [его мнения] повлияет на принятие решения;
3. Участие общественности способствует стабильности процесса принятия решения, в котором будут признаны и учтены нужды и интересы всех участников, в том числе лиц, принимающих решение;
4. Процесс участия общественности направлен на всех, кто заинтересован в принятом решении и (или) кого оно потенциально касается;
5. Процесс участия общественности направлен на обеспечение вклада участников в принятие решения;
6. Процесс участия общественности предоставляет участникам информацию, которая позволяет им принять обдуманное решение;
7. В рамках процесса участия общественности участники получают информацию о том, каким образом было учтено их мнение.

На основе декларированных ценностей и установившейся практики Международная ассоциация участия граждан выработала стандарт, который широко используется в процессе принятия решения для оценки общественного участия.

Ниже представлена иллюстрация этого стандарта. Таблица отражает 5 этапов, показывающих степень увеличения влияния на принятие решения.

¹ IAP2, Core Values for Public Participation, 2007. www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf,

	Информирование	Консультирование	Вовлечение	Сотрудничество	Полномочия
Цель общественного участия:	Обеспечить общество сбалансированной и объективной информацией, чтобы помочь ему переосмыслить проблемы, альтернативные пути их решения, понять смысл существующих возможностей и/или решений, которые следует принять.	Получить от общества обратную реакцию на предоставленный анализ/альтернативы или решения.	В течение всего процесса через непосредственную работу с населением постоянно распознавать и обсуждать возмущения и стремления граждан.	Сотрудничество с обществом по поводу любого аспекта принятия решения, в том числе и в разработке альтернативы для выявления приемлемого решения.	Передать обществу право принимать окончательное решение.
Обещание, данное обществу:	Мы введем вас в курс дела.	Мы введем вас в курс дела, выслушаем и осмыслим ваши оценки и цели, обеспечим обратную связь по поводу того, как участие общества повлияло на окончательное решение. Мы попытаемся распознать обратную реакцию о проектах и предложениях.	Мы будем работать с вами и обеспечим, чтобы ваши возмущения и стремления прямым образом оказали влияние на разработку альтернативного решения, мы обеспечим обратную связь для того, чтобы показать, как участие общества повлияло на решение.	Мы будем работать с вами, чтобы суметь вместе сформулировать решение и максимально принять во внимание ваши рекомендации и советы.	Мы исполним все, что вы решите.

Иллюстрация 1 – Инструменты гражданского участия (IAP2's Public Participation Spectrum)

Каждый этап является ступенью, определяющей конкретный уровень развития процесса общественного участия, а также цели этого процесса и необходимую типологию поведения для достижения этих целей. Как видно из таблицы, на нижнем уровне располагается «информированность», а на самом высшем — «полномочие».

Данный инструмент хорошо описывает процесс участия граждан и уровень их восприятия, принимает во внимание их желание активно участвовать в процессе.

Организация экономического сотрудничества и демократии (ОЭСД) считает, что взаимодействие правительства и граждан имеет различные проявления и состоит из нескольких элементов:

Информирование — односторонние отношения, когда правительство предоставляет и знакомит общественность с информацией. Это может происходить пассивным путем, то есть гражданин получает информацию после запроса; есть также активный путь, когда органы правительства сами распространяют информацию (например, проактивная публикация).

Консультации — двусторонние отношения, когда граждане оценивают действия правительства заранее или постфактум.

Активное участие — партнерство между гражданами и правительством, которое основано на таком отношении, когда граждане играют активную роль и непосредственно участвуют в процессе

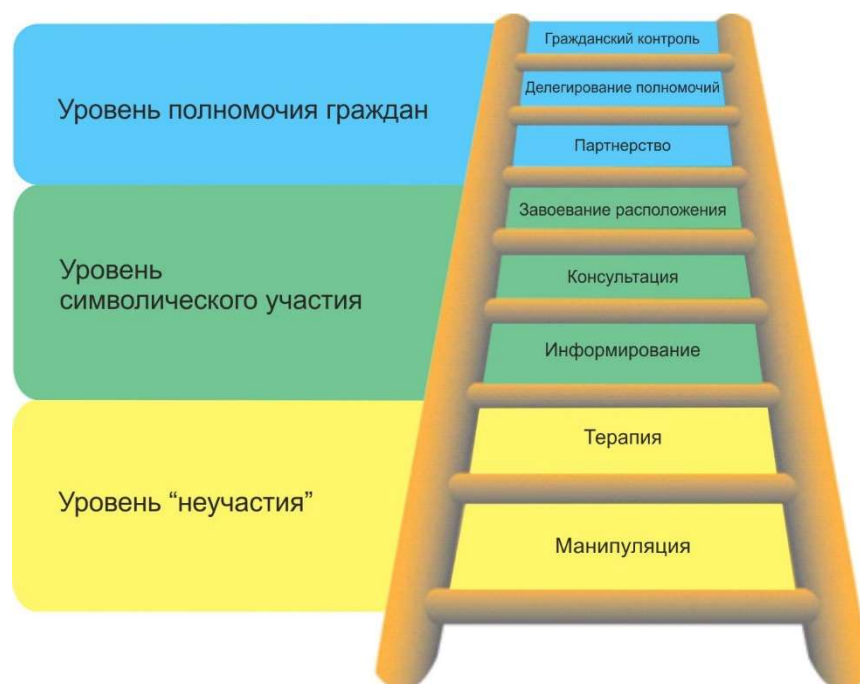
принятия решений. В данной ситуации решение принимают органы власти, однако граждане посредством диалога предоставляют правительству или местным институтам мнения, альтернативы и направления.

Шэрри Р. Арнштэйн в книге «Лестница гражданского участия», изданной в 1969 году, предлагает 8 уровней процесса участия граждан, которые соответствуют существующей взаимосвязи правительства и общества. Для большей видимости эти уровни представлены в виде лестницы (см. схему 1). Каждая ступень соответствует уровню гражданского участия в определении конечного результата. Эти уровни:

1. Манипуляция.
2. Терапия.
3. Информирование.
4. Консультация.
5. Завоевание расположения.
6. Партнерство.
7. Делегирование полномочий.
8. Гражданский контроль.

Упомянутые восемь ступеней в свою очередь делятся на три группы:

1. Уровень «неучастия».
2. Уровень символического участия.
3. Уровень полномочий граждан.



Самыми нижними ступенями лестницы Арнштэйна являются манипуляция и терапия. Эти две ступени обозначают так называемые уровни «неучастия», которые подменяют реальное участие. Их истинная цель — не допустить людей к планированию и реализации [программ], таким образом у правительства есть возможность «учить» и «лечить» граждан.

Третья и четвертая ступени («информирование» и «консультирование» соответственно) представляют уровни символического участия. Они дают гражданам возможность выразить свою позицию, а правительству ее выслушивать. Появляется шанс на то, что позиция граждан будет



выслушана, но у них все еще нет гарантий, что правительство примет во внимание их мнение. Также из-за отсутствия каких-либо механизмов проверки нет возможности удостовериться в том, как исполняются обещания. На этом уровне гражданин все еще не уверен, что данное положение изменится каким-либо образом, но если перемена все же должна произойти, что его голос будет услышан.

Пятая ступень (завоевание расположения) — это более высокий уровень символических мероприятий. На этом уровне учтено, что у граждан есть право голоса на заседании, однако принятие решения остается прерогативой только правительства.

Модели участия граждан в странах-партнерах

В мире существует множество успешных примеров общественного участия, но все же невозможно разработать единую формулу, которая станет подходящей для всех ситуаций и каждый раз будет одинаково эффективной. Кроме этого, сложно выделить один конкретный подход или механизм, который окажется самым мощным. Активность граждан является предметом, который полностью зависит от тех или иных свойств общества. В данном документе рассмотрим проект «На пути к реформам жилищного сектора: повышение потенциала объединений собственников жилья в Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и Украине» в контексте опыта участвующих стран в реализации механизмов гражданского участия.



Азербайджан

Немного истории. Азербайджанское законодательство за последние 25 лет менялось гораздо существеннее, чем за всю 70-летнюю историю советской эпохи, избавляясь от многих изживших себя стереотипов социалистического общества. Изменения коснулись и местного самоуправления. Но между предыдущей и нынешней эпохами есть схожая черта — открытое провозглашение законодателями возможности участия всех граждан, независимо от половой, возрастной, религиозной и социальной принадлежности, в местном самоуправлении. При советском строе местное самоуправление якобы осуществлялось местными советами, являющимися выборными органами местного значения. Но на деле все это было правилами, отраженными лишь на бумаге, и на местах управление осуществлялось местными отделами Коммунистической партии, то есть райкомами. При режиме такого коммунистического управления номинальные выборы в местные советы всегда фальсифицировались.

Постсоветская альтернатива местного самоуправления. С распадом советского строя прекратили существование вышеотмеченные местные Советы народных депутатов, и в начале 90-х годов были созданы местные органы исполнительной власти, подчиняющиеся президентской форме управления и исполняющие все указы вышестоящего органа в предусмотренные сроки. С приобретением независимости первой попыткой в процессе организации местного самоуправления стало принятие соответствующих положений в Конституции Азербайджана 1996 года. Статья 142 Конституции провозглашала, что организация самоуправления на местах осуществляется муниципалитетами, являющимися выборными органами. В статье 144 Конституции были установлены следующие полномочия муниципалитетов:

1. Признание полномочий членов муниципалитета, утеря их полномочий и прекращение их полномочий в случаях, установленных законом.
2. Утверждение регламента муниципалитета.
3. Избрание председателя муниципалитета и его заместителей, постоянных и других комиссий.
4. Установление местных налогов и сборов.
5. Утверждение местного бюджета и отчетов о его исполнении.
6. Владение муниципальной собственностью, пользование этой собственностью и распоряжение ею.
7. Принятие и исполнение местных программ социальной защиты и социального развития.
8. Принятие и исполнение местных программ экономического развития.

2 июня 1999 года был принят Закон «[О статусе муниципалитетов](#)», в котором были восполнены все пробелы, проявившиеся в деятельности местного самоуправления. Статья 3 отмеченного Закона гласит, что граждане Азербайджанской Республики осуществляют право местного самоуправления на проживаемой территории посредством выборов в муниципалитеты, непосредственного волеизъявления, опроса мнения, свободного высказывания мыслей, выдвижения предложений, а также в других формах. Хотя относительно других форм участия граждан в местном самоуправлении законодатель молчит. Граждане независимо от расы, национальности, пола, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, профессий, отношения к политическим партиям, профсоюзам и другим общественным объединениям могут осуществлять местное самоуправление как прямо, так и через своих представителей. Граждане Азербайджанской Республики имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Основные обязанности муниципалитетов и их должностных лиц заключаются в том, чтобы обеспечить возможность каждому гражданину ознакомиться с документами и материалами, непосредственно относящимися к правам и свободам человека и гражданина, а также получить полную информацию о деятельности муниципалитетов, если законом не предусмотрены особые случаи, выполнять поручения избирателей.



Несмотря на весьма широкий конституционный спектр полномочий в реальности муниципалитеты стали обладать лишь некоторыми из них: осуществлять владение муниципальной собственностью, пользование этой собственностью и распоряжение ею. Такой пакет полномочий дал стимул некоторым лицам использовать муниципалитеты в корыстных целях: организовать там новый бизнес по осуществлению купли-продажи и аренды муниципальных земель по очень прибыльной цене. Согласно статье 153.1 Гражданского Кодекса Азербайджана, субъектами права собственности являются физические и юридические лица, муниципалитеты и государство. Но, к сожалению, земельные участки, находящиеся в собственности муниципалитетов, стали объектами спекуляций. За этим последовали уголовные дела с привлечением к ответственности некоторых работников муниципалитетов.

Согласно законодательству о муниципалитетах, в целях выражения отношения к вопросам местного значения, выдвижения предложений, коллективного высказывания мнений, принятия решений в муниципалитетах с численностью населения менее 500 человек граждане могут проводить свои собрания на этих муниципальных территориях. В собраниях имеют право участвовать граждане, проживающие на муниципальной территории и достигшие 18 лет. На собраниях принимаются, изменяются и ликвидируются устав муниципалитета и другие решения. Собрания граждан правомочны, если в них приняло участие не менее 25 % граждан, проживающих на территории муниципалитета и обладающих избирательным правом.

Граждане имеют право в индивидуальном или коллективном порядке обращаться в муниципалитеты, муниципальные органы и к их должностным лицам. Муниципалитеты, муниципальные органы и их должностные лица обязаны ответить по существу на обращения граждан в течение месяца. Нарушение сроков и порядка ответа на обращение граждан в муниципалитеты, муниципальные органы и к их должностным лицам влечет на основании Закона о муниципалитетах и других законов Азербайджанской Республики надлежащую ответственность.

Но все вышеотмеченные нормы, проникнутые демократическими идеями передового общества, не применяются на практике. Местное самоуправление осуществляется сверху в связи с влиятельностью вышестоящих органов государственного управления.



Беларусь

Местное самоуправление в Беларуси — форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов (далее — Советы), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

- ⇒ законность;
- ⇒ социальная справедливость;
- ⇒ защита прав и законных интересов граждан;
- ⇒ сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- ⇒ единство и целостность системы местного управления и самоуправления;
- ⇒ взаимодействие органов местного управления и самоуправления;
- ⇒ разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;
- ⇒ выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;
- ⇒ гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;
- ⇒ ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;
- ⇒ обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;
- ⇒ самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами.

В Статье 31 Закона «[О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь](#)» указан порядок деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Механизм вовлечения	Краткое описание
Местное собрание	Местное собрание — совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства. Порядок инициирования, созыва, проведения местных собраний, а также их компетенция определяются Законом Республики Беларусь « О республиканских и местных собраниях ». В местных собраниях могут принимать участие граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет и

	<p>постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории. Местные собрания правомочны, если в них принимают участие не менее 25 % граждан, достигших 18 лет и постоянно проживающих на соответствующей территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании.</p>
<p>Представление петиции</p> <p>Основные сайты: https://petitions.by/ https://www.change.org/ http://onlinepetition.by/dontshoot/petition.html http://zvarot.by/ru/</p>	<p>Основное отличие белорусской системы петиций (от большинства, существующих в мире) в том, что сайты созданы не по инициативе государства, а стараниями гражданского общества. Но это работает — в основном через 4 самые популярные негосударственные сайта (в колонке слева). В белорусском праве само понятие «петиция» отсутствует. На сайте собирается коллективное электронное обращение, которое затем отправляется в конкретное министерство. Любая петиция проживает три этапа. Сначала происходят модерация и обсуждение, затем — сбор подписей. Подпись ставится с помощью одного клика мышки, но чтобы она была действительной по закону, нужно оставить часть своих данных: Ф.И.О., e-mail, данные о регистрации. Когда срок сбора подписей заканчивается, петиция автоматически отправляется в тот госорган, который был указан. Дальнейшие действия регулируются Законом «<u>Об обращениях граждан и юридических лиц</u>»: в течение 15 календарных дней должен прийти ответ. Если требуется более детальное рассмотрение, чиновники могут прислать ответ через 30 дней. Когда ответ приходит, он публикуется на сайте. Личные данные автора, желающего остаться инкогнито, удаляются. Все, кто подписал обращение, получают на почту уведомление о том, что официальный ответ получен и работа проделана не зря.</p>
<p>Общественные советы при местных и республиканских органах власти</p>	<p>Общественные советы создаются с целью исключения ошибок при разработке нормативных актов и для учета мнения тех или иных сообществ, в том числе профессиональных. Например, при местных администрациях созданы общественные советы по координации деятельности ОСМД. При министерстве ЖКХ создан консультационный совет по реформе ЖКХ. Инициировать заседание совета может как местный или республиканский орган, так и любой член совета.</p>

<p>Общественные слушания</p> <p>пример: http://grodnorik.gov.by/ru/slushaniya/</p>	<p>В Беларуси существует практика общественного обсуждения градостроительных проектов — это собрания граждан, на которых ведется дискуссия о будущем жилых массивов, отдельных зданий, зеленых зон, внесении изменений в градостроительный план и многое другое. Без проведения общественных слушаний (обсуждений) вышеуказанная хозяйственная деятельность запрещена. Уведомления о проведении общественных слушаний размещаются публично и заранее на сайте местного органа управления (пример в колонке слева).</p>
<p>Отчет депутата местного Совета депутатов</p> <p>Закон Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета»</p>	<p>Отчет депутата местного Совета депутатов — это собрание избирателей (либо делегатов от избирателей), организованное самим депутатом, (председателем Совета или президиумом Совета), на котором:</p> <ul style="list-style-type: none"> – депутат отчитывается перед избирателями своего избирательного округа о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы, о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности; – большинством избирателей принимается решение, содержащее предложения и замечания (наказы граждан) депутату, которые доводятся до сведения избирателей через местные средства массовой информации, учрежденные местным Советом, без редактирования или иным путем. <p>Очередные отчеты депутата:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проводятся не реже двух раз в год; 2) организовываются самим депутатом; 3) проводятся на созываемых собраниях избирателей или делегатов; 4) избиратели уведомляются о дате, времени и месте проведения; 5) принимается решение, содержащее предложения и замечания (наказы); 6) доводятся (наказы) через местные СМИ или иным путем (объявления); 7) публикуются в СМИ, учрежденных Советом, без редактирования.
<p>Участие в межведомственных рабочих группах</p>	<p>Представители Союзов и ассоциаций приглашаются для участия в обсуждении законопроектов по касающейся их тематике путем включения в состав рабочей группы. В зависимости от обсуждаемого проекта количество приглашаемых представителей гражданского общества может быть от нескольких человек до нескольких десятков человек (по их согласию). Представители гражданского общества могут предлагать свои варианты абзацев, статей законопроектов на заседаниях рабочих групп и</p>

	настаивать именно на такой редакции, предоставляя дополнительные письменные и устные аргументы.
Предоставление точки зрения о публично-административных процедурах	У всех заинтересованных граждан Беларуси есть возможность представить свое мнение в устном или письменном виде в течение срока общественного обсуждения проекта законодательного акта. К сожалению, редко кто пользуется этим правом в силу патернализма, в основном участвуют представители Союзов и ассоциаций.

ТОС (территориально-общественное самоуправление) — деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территорий в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления.

Основные задачи органов ТОС:

- содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;
- оказание помощи администрациям районов и Советам депутатов в работе с населением по месту жительства в решении вопросов, имеющих общественное значение;
- изучение, анализ и учет общественного мнения жителей по вопросам экономического и социального развития территории, охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;
- развитие инициативы и привлечение граждан к решению вопросов сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий, площадок детских, спортивных и для выгула животных, санитарного состояния улиц, домов, подъездов, содействие созданию товариществ собственников жилых домов;
- содействие развитию благотворительности и участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и граждан, требующих индивидуального подхода и нуждающихся в такой поддержке (дети, пожилые одинокие люди, инвалиды, многодетные и неблагополучные семьи);
- содействие в организации досуга граждан по месту жительства, возрождении и сохранении культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, пропаганде здорового образа жизни, развитии физической культуры, художественного и технического творчества;
- оказание помощи родительским комитетам и педагогическим коллективам учебных заведений в патриотическом воспитании учащейся молодежи, приобщению к общественно-полезному труду, в обучении правилам поведения на улице, дома и в общественных местах;
- содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений, привлечение жителей к правоохранительной деятельности в составе добровольных народных дружин и общественных пунктов охраны правопорядка;
- повышение гражданской активности и ответственности жителей при подготовке и проведении избирательных кампаний, содействие общественным объединениям, способствующим построению демократического правового социального государства;
- содействие в осуществлении нормотворческой инициативы жителей по вопросам местного значения, организация встреч с населением депутатов Минского городского Совета депутатов, Национального собрания Республики Беларусь и должностных лиц администрации соответствующего района города Минска и Минского городского исполнительного комитета;
- содействие в решении иных вопросов местного значения.

Деятельность ТОС в Республике Беларусь иногда носит формальный характер. Для активизации их деятельности по созданию ОСМД Международная ассоциация менеджмента недвижимости в партнерстве с рядом ТОС, местных органов власти и городскими жилищными ассоциациями разработала «Концепцию взаимодействия ТОС и жилищных ассоциаций». Для развития ОСМД в Беларуси можно также использовать петиции, участие в межведомственных рабочих группах,



предоставление точки зрения о публично-административных процедурах, участие в общественных советах при местных органах власти.

Грузия

В соответствии с законодательством Грузии, местное самоуправление подразумевает право и возможность граждан с помощью избранных ими органов локального самоуправления решать проблемы местного значения. Естественно, роль населения не ограничивается всего лишь участием в формировании муниципальных органов. Чтобы самоуправление эффективно решало местные проблемы населения и удовлетворяло их потребности, необходимо активное участие граждан в процессе обсуждения и решения вопросов локального характера. Для участия в работе самоуправления может понадобиться объединение групп интересов вокруг конкретной проблемы и активные действия для их решения — адвокация. В процессе адвокации очень важно использовать разные правовые механизмы вовлечения.

Насколько важно участие населения в работе самоуправления? Участие населения:

- ⇒ обеспечивает прозрачность и открытость муниципальных органов власти;
- ⇒ обязывает муниципальные органы действовать в соответствии с интересами местного населения;
- ⇒ обеспечивает разнообразие мнений при подготовке, обсуждении и решении вопросов;
- ⇒ обеспечивает непосредственное участие населения в обсуждении и принятии решений местного значения;
- ⇒ обеспечивает эффективность деятельности муниципальных властей;
- ⇒ обеспечивает более высокое качество деятельности муниципальных органов;
- ⇒ обеспечивает подотчетность муниципальных властей перед населением.

Статья 85 Кодекса о местном самоуправлении определяет гарантии и формы участия граждан в осуществлении локального самоуправления. В этой статье приведены следующие законодательные гарантии:

- В рамках, определенных законодательством Грузии и в соответствии с установленным правилом, любое лицо имеет право без ограничений использовать процедуры участия граждан в осуществлении локального самоуправления.
- Для обеспечения участия граждан в процессе местного самоуправления и для прозрачности процедур принятия решения, муниципалитет должен создать соответствующие условия для приема и встреч граждан, а также для их участия в работе муниципальных органов и заседаниях, соответствующие программы должны финансироваться из местного бюджета.

В статье 85 перечислены формы участия граждан в локальном самоуправлении:

- общее собрание поселения;
- петиция;
- гражданский (консультативный) совет;
- участие в заседании муниципального совета и муниципальной комиссии;
- прослушивание отчетов о работе проделанной губернатором (мэром) и членами муниципального совета.

Кроме вышеупомянутого, муниципалитет уполномочен определить соответствующим административно-правовым актом другие формы участия граждан в местном управлении, которые не противоречат законодательству Грузии.



Механизм вовлечения	Краткое описание
Общее собрание поселения	<p>Общее собрание — это форма самоорганизации жителей деревень /поселков/ городов для участия в осуществлении местного самоуправления. Эта форма обеспечивает зарегистрированным избирателям соответствующего поселения право рассматривать и решать важные для данного муниципалитета вопросы, а также гарантирует эффективное участие в процессах, инициированных муниципальными органами. Решение общего собрания будет представлено соответствующим органам муниципалитета для реагирования, они в свою очередь обязаны рассмотреть решение общего собрания и дать обоснованный ответ о результатах.</p> <p>Право созывать общее собрание имеют:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Не менее 5 % зарегистрированных в соответствующем населенном пункте избирателей. • Губернатор или мэр по личной инициативе или по ходатайству муниципального совета. • Избранник общего собрания.
Представление петиции	<p>Общее собрание населенного пункта или зарегистрированные в муниципалитете избиратели, которых должно быть не менее 1 %, могут предоставить в городской совет проект нормативного акта или предложения, касающиеся нормативного акта, потребовать рассмотреть и решить вопросы общей важности для населенного пункта.</p>
Гражданский совет мэра	<p>Гражданский консультативный совет мэра — это орган, который рассматривает разные акты, планы и проекты программ, а также представляет свои мнения по этому поводу. В состав органа входят юридические лица, представители населения и неправительственных организаций муниципалитета. Мэр обязан представить на рассмотрение городского заседания совета проект муниципального бюджета, документы планирования территорий и другие важные административно-правовые акты, инфраструктурные и социальные проекты. Совет обеспечивает участие местной общественности в принятии важных для муниципалитета решений и возможность зафиксировать собственную позицию.</p>
Участие в заседаниях городского совета	<p>У любого лица есть право без предварительного разрешения посещать заседания городского совета. С разрешения председателя заседания лицо имеет право задать вопрос докладчику, выступить с заявлением или предоставить информацию, кроме того, лицо может принять участие в дебатах, касающихся обсуждаемого на заседании вопроса.</p>
Слушание отчетов мэра муниципалитета и члена городского совета о проделанной работе	<p>Мэр муниципалитета и член городского совета обязаны хотя бы раз в год, не позднее 1 ноября, организовывать публичные встречи с избирателями муниципалитета и представлять им отчет о проделанной работе. Во время обсуждения отчета они должны ответить на вопросы избирателей муниципалитета. Местные жители имеют</p>

		право без ограничений посещать публичные обсуждения отчетов.
Инициация внеочередного городского совета	собрания заседания	По просьбе зарегистрированных избирателей, которых должно быть не менее 1% , собирается внеочередная сессия совета. В дополнение к требованию внеочередной сессии определяются вопросы, которые будут на ней рассмотрены. Инициаторы имеют право участвовать в обсуждении вопросов, стоящих на повестке дня.
Участие в заседании комиссии городского совета / временных рабочих групп		Любое лицо имеет право без предварительного разрешения присутствовать на заседании комиссии городского совета. Присутствующее лицо с разрешения председателя заседания имеет право задавать вопросы докладчику, выступать с заявлением, предоставлять информацию. Кроме этого, лицо может принимать участие в дебатах по поводу вопроса, рассматриваемого на заседании комиссии городского совета.
Представление точки зрения о публично-административных процедурах		У всех есть полномочие представить свое мнение в письменном виде в течение 20 дней с даты выноса проекта на общественное обсуждение. Помимо этого во время публично-административного производства проводятся устные слушания, заседания которых являются открытыми.

Общее собрание поселения

Общее собрание поселения (далее — общее собрание) — это форма самоорганизации и участия жителей деревни / поселка / города в осуществлении местного самоуправления. Эта форма дает зарегистрированным в соответствующем населенном пункте избирателям право участвовать в обсуждении и решении важных для муниципалитета вопросов, а также возможность эффективно участвовать в процессе инициирования местной повестки муниципальными органами.



Внимание!

Такие члены общего собрания, как владельцы недвижимости и проживающие по факту пользуются лишь правом совещательного голоса. Это означает, что они не смогут принимать непосредственное участие в голосовании, но у них есть все другие права: они могут присутствовать на собрании, участвовать в дискуссиях, высказывать свое мнение.



Общее собрание рассматривает:

- социальные и экономические вопросы, готовит соответствующие предложения для предоставления в органы муниципалитета;
- проекты, которые нужно осуществить прежде, чем они отразятся в бюджете, предоставляет аргументированные замечания и предложения муниципальным органам;
- подготовку соответствующих замечаний и предложений по текущим и реализованным проектам для предоставления в органы муниципалитета;
- инициированные на общем собрании мэром / губернатором муниципалитета вопросы.

Решение принимают:

- о подаче петиции в городской совет муниципалитета;
- о вопросах, касающихся установления и изменения границ поселения по инициативе мэра или губернатора муниципалитета, о подготовке соответствующих предложений;
- о вопросах внесения владений на территории поселения в список приватизационных объектов муниципалитета, о предоставлении соответствующим органам муниципалитета своих замечаний.

Замечание!

Предложения, замечания, задания, принятые после обсуждений вопроса на общем собрании, по решению собрания оформляются как акт общего собрания.

Петиция

У кого есть право подать петицию?

Право подать петицию имеют следующие субъекты:

- зарегистрированные на территории муниципалитета избиратели, которых должно быть не менее 1 %;
- общее собрание;
- муниципальный совет уполномочен давать право на подачу петиции меньшему количеству избирателей, зарегистрированных на территории муниципалитета.

Какие вопросы можно инициировать с помощью петиций?

Петицию пишут и вносят на имя председателя совета муниципалитета. Петиция может быть представлена следующим образом:

- проект нормативного административно-правового акта;
- основные принципы или конкретные предложения, касающиеся проекта по подготовке нормативного административно-правового акта;
- запрос на изучение, обсуждение и решение вопросов, являющихся проблемой общей важности для муниципалитета / поселения.

Какую информацию должна содержать петиция?

Петиция должна содержать:

- текст соответствующего заявления;
- имя, фамилию, адрес, номер телефона (если он есть) и копию удостоверения личности докладчика / докладчиков или субъекта, подающего петицию (не более 3 человек);
- дату подачи петиции;
- в случае инициирования петиции 1 % населения — список зарегистрированных на соответствующей муниципалитету территории избирателей, подавших петицию.



Гражданский консультативный совет

Гражданский консультативный совет — это заседательный орган губернатора района / мэра. Какова цель совета?

Цель совета — предоставить управляющему муниципалитетом рекомендации и предложения по вопросам, решение которых касается муниципального совета, например: проект бюджета муниципалитета, планирование территорий, предложения по названиям географических объектов, проектирование других важных административных правовых актов, обсуждение инфраструктурных и социальных проектов.

Каковы полномочия совета?

Мэр / губернатор муниципалитета обязан представить гражданскому совету проект муниципального бюджета, документы по планированию территорий, предложения по названиям географических объектов, идеи проектирования других важных административных правовых актов, инициировать обсуждение инфраструктурных и социальных проектов.

Другие полномочия гражданского консультативного совета, учрежденного мэром / губернатором, и правила его работы определены уставом о гражданском консультативном совете, который утверждается мэром / губернатором муниципалитета.

Присутствие на заседании совета:

- Заседания муниципального совета, муниципальной комиссии, а также заседания правительства являются открытыми.
- Любое лицо имеет право без предварительного уведомления и (или) разрешения присутствовать на открытых заседаниях муниципального совета или муниципальной комиссии.
- На открытых заседаниях муниципального совета и муниципальной комиссии в зале заседания должны быть выделены места для желающих присутствовать.
- Если же количество желающих присутствовать на заседании больше количества выделенных для них в зале мест, аппарат муниципального совета обязан использовать имеющиеся технические средства, которые дадут возможность желающим слушать ход сессии.
- Лица, присутствующие на открытых собраниях совета муниципалитета и комиссии муниципалитета уполномочены без предварительного разрешения, но с согласия председателя заседания, по регламентированному муниципальным советом правилу задавать вопросы докладчику, давать разъяснения, делать заявления или предоставлять информацию.

Представление отчета

- Мэр / губернатор муниципалитета или член городского совета обязаны хотя бы раз в год, не позднее 1 ноября, организовывать публичные встречи с избирателями муниципалитета и представлять отчет о проделанной работе. Во время обсуждения отчета они должны отвечать на вопросы избирателей муниципалитета.
- Избиратели, зарегистрированные на территории муниципалитета, имеют право без каких-либо ограничений посещать публичные обсуждения отчетов, представленных мэром / губернатором или членом муниципального совета.
- Соответствующие органы муниципалитета обязаны с учетом закона опубликовать отчет о проделанной советом муниципалитета, мэром / губернатором работе.

Молдова

Правовая база

Правовая основа, обеспечивающая участие граждан в процессе принятия решений, состоит из нескольких законодательных и нормативных актов, начиная с Конституции Республики Молдова от 29.07.1994 и заканчивая местными регламентами для обеспечения прозрачности и участия граждан в процессе принятия решений, которые утверждаются местными советами. Основными законами и нормативными актами, обеспечивающими участие граждан, являются:

- Закон «О доступе к информации» № 982 от 11.05.2000;
- Закон «О местном публичном управлении» № 436 от 28.12.2006;
- Закон «О прозрачности процесса принятия решений» № 239 от 13.11.2008;
- Закон «О нормативных актах правительства и других центральных и местных органов государственной власти» № 317 от 18.07.2003;
- Закон «О подаче петиций» № 190 от 19.07.1994;
- Постановление Правительства «О механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений» №967 от 09.08.2016.

[Конституция Республики Молдова 1994](#) устанавливает в статье 34 право на информацию, которая является основой принципа прозрачности в деятельности государственных органов. Право граждан на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено. Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера. Статья 39 предусматривает, что граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей. Статья 52 предусматривает, что граждане имеют право обращаться к властям с петициями только от своего имени. С петициями исключительно от имени коллективов, которые граждане представляют, имеют право обращаться законно созданные организации (в том числе НПО). Статья 109 предусматривает, что консультации с гражданами по важнейшим вопросам местного значения являются одним из принципов, на котором основывается местное публичное управление.

[Закон «О подаче петиций» 190/1994](#) устанавливает порядок рассмотрения петиций граждан / коллективов Республики Молдова, поданных в государственные органы, на предприятия, в учреждения и организации в целях обеспечения защиты их прав и законных интересов. Под петицией понимаются любые заявления, жалобы, предложения, обращения, поданные компетентным органам, в том числе предварительное заявление, которым опротестовывается административный акт или нерассмотрение прошения в установленный законом срок. Предварительные заявления подаются в орган, издавший административный акт. Если орган, издавший административный акт, подчиняется вышестоящему органу, предварительное заявление по выбору заявителя может быть адресовано либо органу, издавшему административный акт, либо вышестоящему органу. Заявитель, не удовлетворенный ответом, полученным на предварительное заявление, или не получивший ответа в установленный законом срок, вправе обратиться в компетентный административный суд. Петиции рассматриваются соответствующими органами в течение 30 рабочих дней, а если они не требуют дополнительного изучения и рассмотрения — незамедлительно или в течение 15 рабочих дней со дня регистрации.

[Закон «О доступе к информации» 982/2000](#) регулирует: (1) отношения между поставщиками информации и физическими и (или) юридическими лицами в процессе обеспечения и реализации конституционного права на доступ к информации; (2) принципы, условия, способы и порядок осуществления доступа к официальной информации, находящейся во владении поставщиков информации; (3) права лиц, запрашивающих информацию; (4) обязанности поставщиков информации при обеспечении доступа к официальной информации; (5) механизм защиты права на доступ к информации. Местная публичная администрация должна обеспечить специально оборудованное помещение для ознакомления с документами, доступное для лиц, запрашивающих информацию, оказать необходимую помощь и поддержку лицам,

запрашивающим информацию, в ее поиске и нахождении, обеспечить реальный доступ к регистрам поставщиков информации, которые ведутся в соответствии с законодательством о регистрах, и проводить свои собрания и заседания открыто, в соответствии с законодательством.

[Закон «О нормативных актах правительства и других центральных и местных органов государственной власти» 317/2003](#) устанавливает правила инициирования, разработки, согласования, публичного консультирования, экспертизы, редактирования и издания нормативных актов Правительства и других органов центрального и местного публичного управления. Согласно статье 8, проекты нормативных актов органов местного публичного управления доводятся до сведения общественности в целях проведения консультаций по ним не позднее чем за 15 рабочих дней до дня утверждения акта. Принятие актов в срочном порядке осуществляется в соответствии с Законом о прозрачности процесса принятия решений № 239-XVI от 13 ноября 2008 года. Повестка дня заседания местного / районного совета вывешивается в общественных местах и размещается на веб-странице совета в целях ее публичного консультирования не позднее чем за три рабочих дня до дня заседания.

[Закон «О местном публичном управлении» 436/2006](#) устанавливает и регламентирует порядок организации и функционирования органов публичного управления. Статья 8 предусматривает, что по вопросам, имеющим особое значение для административно-территориальной единицы, могут проводиться в соответствии с Кодексом о выборах консультации с населением путем проведения местного референдума. По вопросам местного значения, представляющим интерес для части населения административно-территориальной единицы, могут проводиться с этой частью населения консультации, публичные слушания и собеседования в соответствии с законом. По проектам решений местного совета проводятся публичные консультации в соответствии с законом и с соблюдением процедур, установленных каждым органом представительной и правомочной власти населения первого или второго уровня публичного управления.

[Закон «О прозрачности процесса принятия решений» 239/2008](#) устанавливает нормы, применяемые для обеспечения прозрачности процесса принятия решений в рамках центральных и местных органов публичного управления, иных органов публичной власти, и регулирует отношения этих органов с гражданами, объединениями, иными заинтересованными сторонами по поводу участия таковых в процессе принятия решений. Согласно статье 8, основными этапами, обеспечивающими прозрачность процесса разработки решений, являются: а) информирование общественности об инициировании разработки решения; б) предоставление проекта решения и сопутствующих материалов в распоряжение заинтересованных сторон; в) проведение консультаций с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами; г) рассмотрение рекомендаций граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в процессе разработки проектов решений; е) информирование общественности о принятых решениях. Консультирование с заинтересованными сторонами проводится: а) по инициативе органа публичной власти, ответственного за разработку проекта решения; б) по инициативе иного органа публичной власти в соответствии с его компетенцией; в) по предложению гражданина, созданного в соответствии с законом объединения, иной заинтересованной стороны. В случае инициативы по предложению гражданина орган публичной власти, ответственный за разработку проекта решения, не вправе отказать в консультировании. Объявление об организации публичных консультаций и сопутствующие материалы публикуются не менее чем за 15 рабочих дней до окончательной доработки проекта решения.

[Постановление Правительства «О механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений» 967/2016](#) устанавливает процедуры обеспечения прозрачности процесса составления и принятия решений, в том числе: (1) объявления об инициировании разработки решений; (2) объявления об отзыве проекта из процесса разработки; (3) объявления об организации консультаций с общественностью; (4) проекты решений и сопутствующие им материалы, а также принятые решения; (5) результаты публичных консультаций (протоколы

консультативных встреч с общественностью, обобщение рекомендаций); (6) годовой отчет о прозрачности в процессе принятия решений.

На основании вышеуказанных норм законов участие общественности в процессе принятия решений можно условно разделить на 3 этапа, каждый из которых имеет конкретные шаги:

Этап/ Шаг	Этап 1. Участие общественности в процессе разработки решений	Этап 2. Участие общественности в процессе принятия решений	Этап 3. Обеспечение прозрачности участия общественности в процессе принятия решений
Шаг 1.	Объявления об инициировании разработки решений (веб-страница, СМИ, объявления)	Обеспечение участия заинтересованных лиц в открытых собраниях	Разработка отчетов о прозрачности процесса принятия решений и обеспечение доступности этих отчетов (веб-страница, СМИ, общественные места)
Шаг 2.	Представление проекта решения и соответствующих материалов заинтересованных сторон (веб-страница, СМИ, общественные места)	Обеспечение доступа общественности к решениям и информации (веб-страница, СМИ, общественные места)	
Шаг 3.	Консультации граждан, общественных организаций (НПО, официальных инициативных групп). Организация дискуссий в фокус-группах, публичные дебаты, публичные консультации, опросы общественного мнения		
Шаг 4.	Изучение рекомендаций граждан, ассоциаций, других заинтересованных сторон		

Информированность и формы участия в процессе принятия решений

Когда граждане включены в процесс рассмотрения проблем и принятия решений, они разделяют ответственность за решение проблем их сообщества, поэтому о них говорят, что они «выкупают» эти решения. В случае таких граждан намного меньше вероятность того, что они саботируют усилия власти или выступят против решения в самом конце процесса, и выше вероятность того, что решения власти будут более эффективными и постоянными.

Для обеспечения демократического гражданского участия необходимо:

- **Информировать граждан:** граждане обязаны информировать себя.
- **Активное участие:** граждане участвуют в управлении.
- **Общественное суждение:** основополагающим допущением демократической мысли является обоснованность общественного суждения о вопросах, влияющих на жизнь общества.

Существует много форм и методов возможного участия граждан, которые могут использоваться местными органами публичного управления. К ним относятся:

Механизм вовлечения	Краткое описание
Участие в заседаниях местного (муниципального / городского / сельского) совета	Заседания местного совета являются открытыми, и любое заинтересованное лицо может на них присутствовать, имея право: (а) участвовать в соответствии с законом в принятии решений на любом этапе; (б) иметь доступ к информации о бюджетах населенных пунктов и порядке использования их средств, ознакамливаться с проектами решений и повесткой дня заседаний местного совета и примэрии; (в) предлагать для обсуждения вопросы о разработке и принятии определенных решений; (г) представлять местным органам публичной власти от себя лично или от имени группы лиц соответствующего сообщества рекомендации по обсуждаемым проектам решений.
Инициативные группы	Неформальная, самостоятельная группа людей, имеющих одинаковые интересы и преследующих одни и те же цели, которая помогает администрации готовить и выполнять проект на всех его стадиях. Существуют инициативные группы различных типов: по интересам, целевые и др.
Публичные консультации	Взаимный обмен мнениями между гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами и органами публичной власти, в результате которого обе стороны информируются и могут влиять на процесс принятия решений, которые могут иметь экономические, природоохранные и социальные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг), а также по другим вопросам, представляющим интерес для всего населения административно-территориальной единицы или его части.
Опрос общественного мнения	Является социологической процедурой изучения мнений граждан, предназначенной для выявления их отношения к намерениям или запланированным действиям органов публичной власти, установленных разработанными проектами решений. Для проведения социологического опроса орган публичной власти предлагает ряд включенных в опросный лист вопросов по теме, вынесенной на консультирование.
Публичные обсуждения	Являются способом публичного консультирования, предусматривающим встречу представителей органа публичной власти и заинтересованных сторон для высказывания в организованном порядке своих взглядов по разработанному проекту решений.
Публичные слушания	Предполагают организованное проведение дискуссий по разработанному проекту (стратегия социально-экономического развития, проект бюджета и т.д.) решения путем предварительной записи выступающих и, в случае необходимости, краткого представления в письменном виде рекомендаций, в которых орган публичной власти, инициирующий публичные слушания, представляет тему дискуссии, задает, в случае необходимости, вопросы и принимает к сведению рекомендации и мнения участников слушаний, не выражая свое отношение к изложенным рекомендациям и мнениям.
Совместное бюджетирование	Механизм принятия решений, посредством которого граждане обсуждают путем переговоров распределение государственных ресурсов. В обсуждении принимают участие не только прямые управляющие, ответственные за распределение, но и общественные группы, выступающие в роли потребителей благ.
Петиции	Являются инструментом выдвижения гражданских инициатив: желаемых предложений / решений, которые направляются для рассмотрения в орган

Механизм вовлечения	Краткое описание
	местного самоуправления. Окончательное решение по поставленному вопросу принимает представительный орган самоуправления.
Референдум	Является инструментом проведения опроса мнения граждан по наиболее важным проблемам государства и общества и проводится согласно установленным действующим законодательством процедурам.

Между тем национальная правовая система не содержит четких и подробных правил в отношении механизмов мониторинга прозрачности принятия решений на местном уровне и не предусматривает санкций за несоблюдение правовых положений обеспечения прозрачности процесса принятия решений. Обычно местное публичное управление вовлекает граждан в процесс принятия решений на последнем этапе, когда проекты решений уже подготовлены и их практически невозможно изменить, хотя выделяются отдельные случаи четких соблюдения этапов и процедур вовлечения граждан в процесс принятия решений. В целом же общепринятая существующая практика не мотивирует граждан брать на себя ответственность и обязанности по управлению сообществом. Местные и районные власти чаще остальных интересуются, как правильно организовать публичные слушания или общественные консультации. Но граждане обычно не заинтересованы участвовать в процессе принятия решений. В большинстве случаев считается, что местное публичное управление не станет учитывать их мнения для улучшения / изменения проектов решений.

Украина

Конституция и другие законы Украины закрепляют широкий перечень форм объединений граждан, путей влияния и взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления (ОМС) для обеспечения и реализации интересов и предусмотренных законом прав жителей территориальных общин. К таким относят общественные объединения, объединения совладельцев многоквартирного дома (ОСМД), органы самоорганизации населения (ОСН), общественные слушания, общественные советы, местные инициативы, общее собрание и другие.

Обычно в большинстве случаев наблюдается отсутствие взаимодействия между обществом или его представителями и властью на местах — органами местного самоуправления, при том каждая из сторон признает это проблемой и желает изменить данную ситуацию. Но, к сожалению, не у всех территориальных общин есть утвержденные уставы, регулирующие вопросы проведения общественных слушаний, местных инициатив, общего собрания, положение об ОСН или общественных советах, поэтому члены территориальных общин ограничены в реализации своих конституционных прав и свобод. С другой стороны, не менее важной проблемой является низкий уровень или вообще отсутствие осведомленности членов территориальных общин о возможности реализации своих прав. Согласно насущной потребности информирования и разъяснения населению и местным властям имеющихся механизмов, установленных законодательством, и практической пользы от реализации таких норм непосредственно для общественности.

Общественные советы

Одним из эффективных путей взаимодействия и влияния общественности на власть и возможности «быть услышанными» является членство в общественном совете. Члены общественных советов непосредственно осуществляют свое право на участие в самоуправлении и являются «максимально приближенными» к органам власти или ОМС, соответственно имеют реальные возможности максимального взаимодействия с ними.

Деятельность общественных советов регулируется Постановлением КМУ от 3 ноября 2010 №996 «[Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики](#)», которая утвердила «Типовое положение об общественном совете при министерстве,

другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в г. Киеве и г. Севастополе государственной администрации». Данная формулировка предполагает, что есть четкий перечень органов, при которых должны быть созданы общественные советы, однако уже сейчас на практике большое количество общественных советов действует при исполнительных комитетах городских советов (г. Запорожье, г. Сумы, г. Дубно), при городском голове (г. Луцк, г. Херсон), городском совете (г. Ивано-Франковск, г. Ковель) или вообще при управлениях городского совета (г. Львов).

Из этого следует, что общественные советы могут создаваться как средство взаимодействия с общественностью при всех органах государственной власти и местного самоуправления. Общественный совет — это постоянно действующий, отраслевой, консультативно-совещательный орган, созданный с целью обеспечения прав членов соответствующей территориальной общины на участие в самоуправлении. Основой деятельности этого органа являются законы, подзаконные акты и Положения об общественном совете, которые разрабатываются общественным советом и утверждаются органом, при котором он образован.

Задачи общественного совета:

- содействие реализации гражданами конституционного права на участие в управлении государственными делами;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органа, при котором он образован;
- содействие учету органом, при котором он образован, общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.

В состав общественного совета могут быть избраны представители общественных объединений, религиозных, благотворительных организаций, творческих союзов, профессиональных союзов и их объединений, ассоциаций, организаций работодателей и их объединений, негосударственных средств массовой информации (далее — институты гражданского общества), которые зарегистрированы в установленном порядке и осуществляют деятельность на территории Украины. Также могут быть избраны представители институтов гражданского общества, которые осуществляют свою деятельность в сфере, связанной с деятельностью соответствующего органа, и в уставе (положении) которых определены соответствующие цели и задачи их деятельности. По общему правилу от другой организации можно подавать одну кандидатуру.

Основные полномочия общественного совета:

- является одним из ключевых участников процесса организации и проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики;
- подает органу, при котором он образован, обязательные для рассмотрения предложения по:
 - а) подготовке проектов нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере;
 - б) совершенствованию работы органа, при котором он образован;
- собирает, обобщает и представляет органу, при котором он образован, информацию о предложениях общественных организаций по решению вопросов, имеющих важное общественное значение;
- организует публичные мероприятия для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли или административно-территориальной единицы.

Общественный совет, реализуя функцию общественного контроля:

- проводит в соответствии с законодательством общественную экспертизу деятельности органа, при котором он образован, и общественную антикоррупционную экспертизу проектов нормативно-правовых актов;

- контролирует орган, при котором образован, учитывает предложения и замечания общественности;
- контролирует соблюдение органом, при котором образован, нормативно-правовых актов, направленных на предотвращение и противодействие коррупции.

Стоит отметить, что подробный перечень полномочий фиксируется в Положении о соответствующем общественном совете и может быть расширен или уточнен.

Общественные слушания

Общественные слушания — одна из форм воздействия и взаимодействия представителей общины и местной власти, форма участия территориальной общины в городском самоуправлении. Часто эта форма игнорируется органами местного самоуправления: к общественным слушаниям «принудительно» привлекаются совершенно не подготовленные и не знакомые с предметом обсуждения люди, а само общественное обсуждение выглядит как выступление представителя местной власти или общественной организации. Однако целью слушаний является не просто информирование граждан, а получение обратной связи от общества, их привлечение к решению важных проблем, заслушивание и учет мнения общественности. Для достижения основной цели активные жители могут как инициировать общественные слушания, так и быть участниками инициированных другими субъектами слушаний.

Часто можно встретить два термина — общественные обсуждения и общественные слушания. Если прибегать к анализу самого положения или объявления, то видно, что данные понятия по содержанию отождествляются. Если углубляться в теорию, то можно определить общественные слушания как нормативно урегулированный вид общественных обсуждений, поскольку именно слушания закреплены в законе и других нормативно-правовых актах локального значения.

Так, статья 13 Закона Украины «О местном самоуправлении» определяет, что «Территориальная община имеет право проводить общественные слушания — встречаться с депутатами соответствующего совета и должностными лицами местного самоуправления, во время которых члены территориальной общины могут заслушивать их, ставить вопрос и вносить предложения по вопросам местного значения, относящихся к ведению местного самоуправления. Предложения, которые вносятся по результатам общественных слушаний, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления».

Общественные слушания — это коллективные встречи граждан с представителями местных властей, на которых обсуждаются и принимаются предложения по решению актуальных проблем города (поселка, села или ОТГ). Целью общественных слушаний является защита прав, реализация свобод и законных интересов членов городской общины через их непосредственное участие в принятии решений, касающихся территориальной общины. На законодательном уровне не определен порядок их проведения, его должен определять Устав территориальной общины и Положения об общественных слушаниях соответствующей территориальной общины. Соответственно, общественности необходимо требовать от местного совета принятия положения, которое обеспечило бы возможность официально обращаться в совет, подавать предложения и заслушивать депутатов совета по важным для территориальной громады вопросам.

В настоящее время на уровне Кабинета Министров Украины определен «Порядок проведения общественных слушаний относительно учета общественных интересов при разработке проектов градостроительной документации на местном уровне», утвержденный постановлением КМУ от 25 мая 2011 №555, который определяет механизм проведения общественных слушаний относительно учета общественных интересов при разработке проектов градостроительной документации на местном уровне: генеральных планов населенных пунктов, планов зонирования и детальных планов территорий.

Согласно данному порядку сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы в соответствии с частью третьей статьи 21 Закона Украины «[О регулировании градостроительной деятельности](#)» обеспечивают:

- обнародование принятых решений по разработке проектов градостроительной документации с прогнозируемыми правовыми, экономическими и экологическими последствиями;
- обнародование разработанных проектов градостроительной документации и доступ общественности к указанной информации;
- регистрацию, рассмотрение и обобщение предложений общественности к проектам градостроительной документации;
- согласование спорных вопросов между общественностью и заказчиками проектов градостроительной документации через согласительную комиссию (в случае ее создания);
- обнародование результатов рассмотрения предложений общественности к проектам градостроительной документации.

Во многих территориальных общинах представители местного самоуправления ограничиваются лишь проведением общественных слушаний по четко указанным им «сверху» вопросам, не реализуя данный институт в полной мере.

Предметом обсуждения на общественных слушаниях могут быть любые вопросы, относящиеся к ведению местного самоуправления. В Уставах территориальных общин должен быть определен перечень вопросов, по которым проведение общественных слушаний является обязательным. Однако обычно ни в Уставах, ни в Положениях об общественных слушаниях территориальных общин такие вопросы не определены, а, например, ограничены пунктом: «Обязательные общественные слушания по вопросам, предусмотренным актами законодательства, проводятся в соответствии с нормами указанных актов и данным Положением в пределах, не противоречащих этим актам». Считаем, что это не совсем правильно, ведь законодательные акты предусматривают лишь отдельные масштабные вопросы, а на местном уровне в реальности ситуация может быть такой, что есть необходимость проведения слушаний по конкретным вопросам, и в зависимости от специфики и характера территориальной общины они могут быть очень разными.

Считаем необходимым и важным при разработке и принятии уставов и Положения об общественных слушаниях определять четкий перечень вопросов, по которым проведение общественных слушаний в соответствующей территориальной общине является обязательным, в зависимости от основных проблем, которые вызывают необходимость консультаций с общественностью и наиболее серьезно обращают на себя ее внимание.

Инициаторами общественных слушаний могут быть граждане территориальной общины, процессуально дееспособные и собравшие необходимое количество подписей членов территориальной громады: городской (сельский, поселковый) председатель, соответствующий совет, депутаты или исполнительные органы совета, общественные организации или другие юридические лица, действующие на соответствующей территории (например, ОСН в пределах территории его деятельности или ОСМД по вопросам, касающимся его деятельности). Количественная составляющая, дающая право инициировать проведение общественных слушаний, определяется непосредственно в Положении об общественных слушаниях соответствующей общины, то есть там закрепляется минимальный количественный предел подписей граждан или депутатов-инициаторов.

Инициатор общественных слушаний подает информационную записку, то есть краткое описание предмета проблемы или вопроса, который будет рассматриваться, подписные листы членов территориальной общины, другие материалы, которые предлагают вынести на обсуждение (в случае необходимости), данные и контакты лиц, которых следует пригласить на общественные слушания, данные и контакты уполномоченного представителя инициативной группы.

Уполномоченный исполнительный орган после проведения проверки полученных документов на соответствие требованиям законодательства и положению соответствующей территориальной общины регистрирует инициативу, совместно с инициатором определяет дату проведения и обнародует объявления о проведении общественных слушаний. Отказать в проведении общественных слушаний уполномоченный исполнительный орган может исходя из оснований непринадлежности предмета к компетенции органов местного самоуправления, невозможности инициатора быть субъектом представления или неправильно поданного пакета документов (например, недостаточного количества подписей в подписных листах).

Местные инициативы и общее собрание граждан

Значительно реже встречаются на практике такие формы взаимодействия, как местные инициативы и общее собрание граждан по месту жительства, однако это не значит, что они менее значимы или менее эффективны с точки зрения правового регулирования.

Местные инициативы

Статья 9 Закона «О местном самоуправлении в Украине» определяет, что «Члены территориальной общины имеют право инициировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления». Законом не определен порядок реализации данного права, его должен регулировать Устав или Положение о местной инициативе соответствующего населенного пункта. К сожалению, в уставах многих территориальных общин нормы о местных инициативах, а тем более Положение, отсутствуют.

Право на внесение местной инициативы регулируется по-разному в зависимости от территориальной общины: в некоторых оно предоставлено только членам территориальной общины, в некоторых закреплено в том числе за объединениями граждан, органами самоорганизации населения, местными организациями политических партий, трудовыми коллективами предприятий, учреждений и организаций, в некоторых общинах соответствующее право местной инициативы предоставляется участникам общественных слушаний, а также районным советам в городе и их исполнительным комитетам.

В большинстве случаев процесс рассмотрения вопросов начинается с создания членами территориальной общины инициативной группы. Поскольку вопросы, решаемые в порядке местной инициативы, затрагивают интересы различных общественных групп, возникает необходимость подтверждения общественной поддержки данной инициативы с помощью сбора подписей членов территориальной громады. Минимальное достаточное количество подписей определяется локальными актами территориальных общин.

Закон определяет обязательность рассмотрения местных инициатив на открытом заседании совета, а процедуры регистрации и вынесения инициатив на заседание соответствующего совета разнообразны. Так, в одних общинах местные инициативы регистрируются в секретариате совета в книге регистрации местных инициатив, общих собраний и общественных слушаний, в других — подаются в совет и регистрируются секретарем, в-третьих — регистрируются отделом взаимодействия с ОСН или подаются на имя городского головы.

Формы внесения местной инициативы:

1. внесение местной инициативы в форме проекта решения совета;
 2. внесение предложений о необходимости рассмотрения вопросов местным советом;
 3. внесение проекта решения совета или предложения о необходимости рассмотрения вопросов.
- Внесенная на рассмотрение в предусмотренном законом порядке инициатива подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы. Результатом такого рассмотрения является вынесение местной инициативы на голосование и принятие соответствующего решения — принять проект решения, отклонить, отправить на доработку и тому подобное.

Общее собрание по месту жительства

Статья 8 Закона Украины «О местном самоуправлении» определяет, что «Общее собрание граждан по месту жительства является формой их непосредственного участия в решении вопросов местного значения». Порядок проведения общего собрания определяется законом и уставом территориальной общины. Закон не определяет субъектов или инициаторов созыва общего собрания, порядка их проведения, отдавая данное право местным советам. В большинстве территориальных общин собрание граждан по месту жительства созывается городской (сельским, поселковым) головой по собственной инициативе или по предложению членов территориальной громады, ОСН, депутатов местных советов и тому подобное.

Созыв общего собрания граждан проходит в следующие этапы:

- **Представление уведомления** о намерении провести общее собрание в местный совет на имя председателя соответствующего совета, секретаря совета или другого уполномоченного представителя ОМС. В сообщении указываются данные инициаторов созыва собрания, вид сборов, вопросы, которые предлагаются к рассмотрению, время и место проведения собрания, а также список приглашенных лиц.
- **Рассмотрение сообщения.** Городской (сельский, поселковый) председатель, секретарь местного совета или другой уполномоченный представитель ОМС рассматривает предложения инициаторов о проведении собрания в течение установленного срока.
- **Созыв собрания.** После рассмотрения сообщения о намерении провести общее собрание граждан городской (сельский, поселковый) председатель издает распоряжения о созыве собрания и утверждает дату, время и место проведения собрания или предоставляет мотивированный отказ.

Локальными актами многих крупных территориальных общин определено, что общее собрание правомочно при условии участия более половины членов территориальной громады. А учитывая очень низкую активность граждан, обеспечить присутствие необходимого количества жителей практически невозможно.

Порядок проведения общего собрания аналогичен порядку проведения общественных слушаний: с целью фиксации даты, времени, места проведения общего собрания граждан, хода рассмотрения вопросов повестки дня и результатов голосования по каждому отдельному вопросу секретарь собрания ведет протокол. Фактически протокол является документом, юридически закрепляющим факт принятия решения на общем собрании. Протокол подписывают председатель и секретарь собрания, после чего документ направляется на рассмотрение в ОМС вместе со списками регистрации участников и протоколами о делегировании представителей, составленными по результатам проведения общего собрания меньших территориальных образований.

В соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении» ОМС в своей деятельности должны учитывать решения общего собрания граждан. На практике большинство уставов территориальных общин определяют, что решение общего собрания носят рекомендательный характер. Фактически создается впечатление, что данные положения не противоречат друг другу, поскольку ОМС могут «учитывать рекомендации». Однако в случаях, когда представители органов местного самоуправления не учитывают решения общего собрания, ссылаясь, что в уставе закреплены положения об их сугубо рекомендательном характере, тогда следует обращать внимание, что закон имеет более высокую юридическую силу, чем локальный нормативно-правовой акт, а соответственно ОМС должны учитывать решения общего собрания в своей деятельности.

Германия

Анализ основных тенденций развития в Восточной Германии после 1989 года показывает, что в короткие сроки возникли различные формы прямого участия граждан в общественной жизни. Среди них:

- круглые столы на всех политических и территориальных уровнях с целью решения комплексных (часто конфликтных) общественных вопросов. Эта организационная форма дает возможность вести равноправный диалог между всеми участниками, который модерировается независимым ведущим;
- встречи независимых экспертов по общественно важным темам;
- многочисленные гражданские инициативы: гражданские комитеты и объединения, в которые входят жильцы, предприниматели с целью решения местных вопросов.

Одной из форм, способствующих повышению социальной активности жильцов и ответственности власти за руководство, является, к примеру, **«форум граждан»**, идея которого возникла в 1970-ые годы в Германии. Суть форума граждан — в возможности для представителей населения наравне с чиновниками, экспертами и политиками выбирать пути решения насущных вопросов. Из людей, желающих принять участие в гражданском форуме, методом случайной выборки формируется гражданское жюри, которое выслушивает выступления экспертов, знакомится с действующим законодательством и дополнительным аналитическим материалом по рассматриваемой проблеме. На основании полученной информации независимыми членами жюри принимается решение, отражающее, как правило, позицию большинства членов общества. Результаты форума публикуются, доводятся до сведения управляющих органов. Тем самым у власти появляется возможность узнать позицию общества по тем или иным вопросам и учесть это мнение в принятии дальнейших решений.

Вопросы, касающиеся всего населения города, обсуждаются на городских форумах. Цель такой практики заключается в обеспечении путем проведения публичных слушаний возможности широкого участия граждан в подготовке и принятии градостроительных решений при соблюдении социального баланса общественных и частных интересов в развитии города.

Например, в городе Нойруппин форум созывается два раза в год. Приглашаются граждане и другие заинтересованные лица, обсуждаются актуальные вопросы городского развития. В результате обсуждений городского форума создаются рабочие группы: например, рабочая группа по разработке проектов, направленных на увеличение привлекательности центра города, или рабочая группа по развитию молодежной культуры. Согласованные проекты реализуются совместно при волонтерском участии представителей общественности и финансовой помощи администрации и государственных или европейских программ поддержки.

Интересна также модель участия граждан **«ячейка планирования / рекомендации граждан»**, разработанная профессором социологии Петером Динелем в рамках исследовательской деятельности об участии граждан, проводимой в университете Вупперталь в 70-е годы. Модель заключается в создании группы «планирование», участники которой выбираются случайным способом. Группа «планирование» состоит в среднем из 25 граждан. Перед участниками ставится задача / проблема, способ решения которой им необходимо найти в течение одной недели. На это время участники освобождаются от своих повседневных рабочих обязательств, но за потраченное время работы в группе предусмотрена компенсация. Для более эффективной работы группы «планирование» и охвата точек зрения большего круга участников обсуждение поставленной задачи происходит в небольших подгруппах, до 5 человек, состав в которых постоянно меняется, и длится не менее одного часа. Таким образом над решением вопроса сразу работают несколько подгрупп параллельно. При необходимости участники могут прибегать к помощи экспертов во время работы. Ведущий осуществляет профессиональное сопровождение работы группы, организует и документирует процесс. Выработанные рекомендации собирают и обобщают в «рекомендации граждан» и передают в распоряжение соответствующей инстанции (заказчику) в качестве основы для обсуждения и возможной дальнейшей проработки. Прибегая к

реализации данного метода, исходят из того, что политические решения, базирующиеся на рекомендациях граждан, найдут большую поддержку со стороны населения. Данный метод может быть широко применен для развития идей и формирования мнений в различных сферах (совместное проживание поколений, улучшение утилизации мусора и др.) или для сопровождения процесса территориального развития.

Конкретным примером участия граждан являются **«представительства задействованных лиц»**. Они начали создаваться в Восточном Берлине с 1990 года по инициативе районных администраций в связи с модернизацией больших городских кварталов с привлечением бюджетных средств. Необходимость создания таких структур законодательно закреплена в Строительном кодексе. С целью создания представительств администрация созывает собрания жильцов, на которых из присутствующих выбираются члены. В «представительства задействованных лиц» входят представители жильцов, собственников, малого и среднего бизнеса района. Члены «представительств задействованных лиц» активно привлекаются к процессу принятия важных решений о модернизации кварталов. За свою работу они получают небольшую денежную компенсацию затрат и могут использовать для своей работы некоторые административные ресурсы.

Следующим примером участия граждан ФРГ в решении местных, региональных и национальных проблем являются **местные и профессиональные советы**. Их задачи заключаются в консультировании районных администраций, планировании и сопровождении локальных мероприятий. Члены советов — эксперты, жильцы, депутаты муниципальных советов, представители других советов, собственники жилья и другие. Создание таких советов частично регулируется нормативными предписаниями. Советы созываются как представителями администрации, так и по инициативе граждан на безвозмездной основе. Целесообразность работы таких советов обусловлена тем, что привлечение людей к решению конкретных вопросов, связанных с использованием финансовых средств, вызывает большую мотивацию и серьезное детальное обсуждение. В результате возникают проекты, пользующиеся большим признанием общественности. Например, в Берлине работает совет квартала «МэркишесФиртель» по реализации программы благоустройства района, повышению престижа и качества проживания в нем. В состав совета входят 35 членов — жильцы, представители местных организаций и учреждений (объединения квартиросъемщиков, школ, церквей, торговли, спортивных и культурных клубов и т.д.).

Интересным инструментом для работы общественных советов является **«мастерская будущего»**. Суть этого метода заключается в развитии общих идей и разработке возможностей их практической реализации.

- 1) Фаза критики. В этой фазе происходит осмысление проблем и недостатков в одной конкретной области. Выявленные проблемы оценивают по приоритетности.
- 2) Фаза идей и фантазий. Служит для представления предложений и пожеланий, как ситуация может развиваться по-другому.
- 3) Фаза реализации. В данной фазе речь, как правило, идет о том, чтобы найти пути и возможности реализации идей наилучшим способом. По возможности участники определяют конкретные договоренности для дальнейших действий («партнерство идей»).

«Мастерская будущего» может быть реализована без больших затрат. Для ее проведения достаточно одних выходных, а иногда и одного дня. Но важна хорошая подготовка, которая заключается в выборе подходящего помещения и обеспечении канцтоварными материалами. Рекомендуются также модерация данного процесса человеком, которому доверяют участники. Число участников не должно превышать 25 человек. «Мастерская будущего» в значительной степени ориентирована на практические действия и поэтому особенно подходит для групп, давно работающих вместе. Важно, чтобы это не было однократным мероприятием, а работало на постоянной основе.

В Германии местные администрации содействуют и принимают участие в образовании и поддержке гражданских структур и инициатив с целью решения локальных жилищно-социальных



проблем. Например, участие граждан стало одним из принципов работы районной администрации Марцан в Берлине. Эта администрация занимается рассмотрением предложений от инициативных групп, проводит собрания для жильцов с целью информирования о планируемых строительных проектах. Раз в год происходит вручение приза гражданской активности. В районе Марцан жильцы привлекались к разработке концепций сноса, перепланировки домов, улучшения социальной инфраструктуры, создания велосипедных дорожек, детских и спортивных площадок и т.д.

В этом районе основаны бюро по работе с населением с целью консультирования жильцов, проведения собраний, организации праздников для жильцов. В их задачи входит обсуждение локальных проблем и популяризация коммунальных проектов по городскому развитию. Они обеспечивают обмен информацией, сопровождают и поддерживают мероприятия, способствующие диалогу между различными субъектами.

В социально проблемных районах создаются бюро «менеджмента городского квартала» для финансовой и организационной поддержки. Цель их работы заключается в развитии добрососедских отношений среди жильцов, формировании социально разнообразной структуры района, поддержке добровольной общественной деятельности, а также в содействии интеграции мигрантов. В таких районах проживает много безработных, мигрантов и населения с низким уровнем образования. Всего в Берлине существует около 35 таких бюро. Их бюджетное финансирование в 2016 году составило порядка 23 миллионов евро, дополнительно оплачивается работа персонала. Офисы сотрудников администраций находятся в городских кварталах, за которые они отвечают (около 50000 жильцов). В круг их задач входит обеспечение коммуникации между гражданами, местными структурами и администрацией, поддержка самоорганизации жильцов и посредничество при возникновении проблем. Жильцы выносят свои предложения на совет квартала, в бюро по работе с населением проходят дискуссии, выбираются наиболее интересные проекты, впоследствии реализуемые при поддержке администрации района. В результате совместных акций образуются партнерские сети, сокращаются вандализм и небрежное отношение к местам общего пользования.

Конкретным примером «менеджмента городского квартала» в Берлине является гражданская инициатива «Хелене-Вайгель-Платц», возникшая вследствие разрушения центральной площади Хелене-Вайгель и деградации находящегося на ней рынка: превращения его в «рынок дешевых товаров». В результате по инициативе председателя комитета экономики и недвижимости была создана данная рабочая группа, в которой приняли участие 85-90% работающих на рынке местных предпринимателей, представителей общественных заведений (например, библиотеки) и административных учреждений (культурных, строительных, образовательных и т.д.), архитектор площади и председатель местной некоммерческой организации «Объединение Шпрингфуль». Цель инициативы — современное и привлекательное оформление площади. Каждые два месяца происходила координационная встреча гражданской инициативы с целью обсуждения текущего процесса перепланировки площади и принятия решений по ее оформлению, развитию рынка и активизации культурной жизни на площади.

В результате данной работы площадь стала выглядеть намного привлекательнее, рынок возвратил себе прежнюю репутацию рынка качественных и оригинальных товаров, культурная среда на площади активизировалась.



Конференция под открытым небом

Данный метод особенно хорошо подходит для проблем, решение которых требует креативного подхода. Атмосфера мероприятия должна располагать к творчеству, здесь нет заранее запланированных докладов или рабочих групп. Как правило, конференция длится от двух до трех дней и хорошо подходит как для большого, так и для маленького круга участников. Конференция начинается с пленума, на котором оглашается тема и правила конференции. Затем участники иницируют и формируют небольшие рабочие группы. В таких группах они работают и распределяют свое рабочее время самостоятельно. Каждому человеку рекомендуется работать в одной из групп до тех пор, пока он может внести конструктивный вклад в решение вопроса. Все важные результаты каждой рабочей группы документируются и предлагаются в распоряжение всем участникам. Конференция под открытым небом может проводиться по разнообразным темам: защита климата, городское развитие, совместное проживание в многокультурной среде и др. Инициаторами подобных конференций выступают предприятия, объединения, администрации, университеты, церкви. Проведение конференций под открытым небом подходит для сбора идей и предложений, на основе которых могут быть разработаны конкретные проекты и действия. Она также применима для переработки сложных проблем, решение которых на первый взгляд не представляется возможным. В Германии уже были проведены сотни подобных конференций. Например, в городе Нюрнберге «конференция под открытым небом» была посвящена развитию южной части города. 200 жителей, принявших участие в дискуссии, выработали предложения по энергосбережению в школах, созданию местного центра занятости и обучения, а также ресурсного центра пенсионеров.

«Гражданский бюджет»

Это способ разработки городского бюджета при участии граждан: практически все жители населенного пункта могут принять участие в разработке рекомендаций по распределению городских финансовых средств. Процесс состоит из трех этапов:

- 1) **Информация.** При помощи брошюр, интернета, приложений в газетах или пресс-конференций городской совет информирует граждан о планировании общего городского бюджета и его составных частей (например, поступлений, расходов на библиотеки, бассейны, детские сады, уборку улиц, утилизацию отходов и др.).
- 2) **Консультация.** Заинтересованные граждане могут высказывать свои предложения на открытых пленумах, гражданских форумах, расставлять приоритеты в вопросах экономии и инвестиционных мероприятий. Консультации могут также проходить в форме письменного или телефонного опросов.
- 3) **Отчет.** Представители городской администрации готовят для населения отчет с аргументацией, какие из предложений граждан будут учтены, какие нет и почему.

Проекты с детьми

Проекты с детьми являются неотъемлемой частью процесса привлечения граждан к партнерскому городскому планированию. Это важно для того, чтобы юные граждане уже выросли с осознанием такой возможности и пониманием целесообразности участия в диалоге с органами власти. На самом низком уровне, в микрорайонах, с помощью социальных учреждений проводят опросы среди детей. Например, как должен выглядеть парк перед их домом, какую скульптуру там можно поставить. Вместе с детьми разрабатывают скульптуру и устанавливают ее на их глазах. Существуют примеры, когда в руки подростков отдают молодежные клубы. В результате бюджетного недофинансирования молодежные клубы перешли из коммунального управления на обслуживание молодежных общественных организаций. При этом общественные организации, прежде чем получить на обслуживание клуб, должны были предоставить в местную администрацию бизнес-план по его дальнейшей эксплуатации. На сегодняшний день, например, в районе Берлина Марцан-Хеллерсдорф все молодежные клубы принадлежат общественным организациям.

Привлечение молодежи к принятию решений укрепляет их взаимосвязь с районом. Также с молодежью обсуждаются многие строительные изменения в районе.



Конфликтный менеджмент

Почти 50 городов и поселков земли Бранденбург используют эту новую форму участия. Идея заключается в том, что граждане могут через специальную интернет-платформу подать жалобу и заявить в городскую администрацию о какой-то коммунальной проблеме. С помощью маркировки на карте можно отметить, где имеются проблемы с инфраструктурой. Это могут быть разного рода сообщения, от незаконной свалки до проблем с движением транспорта (неисправный светофор). Администрация, в свою очередь, информирует всех пользователей этой платформы о ходе решения заявленных проблем. Светофорные символы показывают, на какой стадии обработки находится запрос. Красный свет обозначает, что сообщение о проблеме принято, желтый — проходит период обработки, зеленый — вопрос решен.



Авторы анализа (перечисление по алфавиту)

Натиа Апхазава, Институт гражданского общества (г. Батуми, Грузия)

Вячеслав Булат, Институт городского развития (г. Кишинев, Молдова)

Андрей Дзюба, Львовская ассоциация собственников жилья и управляющих жилой недвижимостью (г. Львов, Украина)

Геннадий Калёнов, Международная ассоциация менеджмента недвижимости (г. Минск, Беларусь)

Азад Талыбов, Ресурсный центр Баку (г. Баку, Азербайджан)

Татьяна Хартенштейн, Инициатива Жилищное хозяйство в Восточной Европе (г. Берлин, Германия)

Нино Хухуа, Агентство местной демократии в Грузии (г. Кутаиси, Грузия)

Документ отражает позицию проекта, за содержание документа Европейский Союз ответственности не несет.



Координатор проекта

Инициатива Жилищное хозяйство в Восточной Европе, ИВО
www.iwoev.org

Фридрихштрассе, 95
Берлин, 10117
Германия
Тел.: +49 30 2067 98 02
Факс: +49 30 2067 98 04

Проект финансируется
Европейским Союзом

DGNEAR
UnitC.2
J-54 06/235
<http://eeas.europa.eu>

B-1000 Brussels/Belgium

Европейский Союз состоит из 28 государств-членов и их народов. Это уникальное политическое и экономическое партнерство, основанное на ценностях уважения человеческого достоинства, свободе, равенстве, верховенстве права и прав человека. Более пятидесяти лет нам понадобилось для создания зоны мира, демократии, стабильности и процветания на нашем континенте. В то же время нам удалось сохранить культурное разнообразие, терпимость и свободу личности. ЕС готов поделиться своими ценностями и достижениями со странами-соседями, их народами и с народами за пределами их границ.

