



Новые
решения
для государственного
управления

Исследование возможностей введения бюджетов гражданского участия в Беларуси на основе письменных источников и материалов интервью

Авторы: Светлана Кулеш

Жанна Перепадя

Минск, февраль 2020

ВОЗМОЖНОСТИ ВВЕДЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В БЕЛАРУСИ

Данное исследование проводилось с целью оценки предпосылок внедрения института бюджетов гражданского участия в Республике Беларусь. Для достижения поставленной цели в сентябре - октябре 2019 года были проведены двадцать глубинных интервью с представителями органов государственного управления (8 человек), самоуправления (5 человек) и организаций гражданского общества (7 человек) из разных по размеру населённых пунктов (от сельских до столицы) всех регионов Беларуси. Исследователей интересовали отношение респондентов к самому институту бюджетов гражданского участия и оценка степени готовности их организаций к его возможному внедрению, нормативно-правовой контекст реализации бюджетов гражданского участия, видение ключевых принципов функционирования бюджетов гражданского участия в Беларуси, а также ответственности и функций заинтересованных сторон.

Отношение и готовность к внедрению бюджетов гражданского участия

Исследование показало, что информацию о бюджетах участия как способе привлечения граждан к процессам управления общественными делами респонденты в подавляющем большинстве случаев получили во время своего участия в образовательных визитах и семинарах в рамках различных программ, организованных международными организациями. В первую очередь это относится к представителям органов государственного управления и самоуправления. Это свидетельствует о том, что на уровне государственной политики и формального образования этот вопрос не обсуждается.

В то же время все респонденты оказались единодушны в своём **позитивном отношении** к идее внедрения института бюджетов гражданского участия в Беларуси. По их мнению, такие меры могут иметь ряд преимуществ:

1. Содействие конструктивному взаимодействию между гражданами и местной властью, для которой волнующие людей проблемы и возможные пути их решения станут более заметны и понятны.

- Это поможет выявить скрытые проблемы городской территории, которые, может быть, городской администрации не видны, а местные жители ее видят без искривления.

- Вполне возможно, не всегда мы видим, где что нужно сделать. Мы видим, где это поломано, а людям, возможно, там, где это поломано - вообще не нужно уже.

- Усё больш і больш запытай па развіццю гарадской прасторы, па развіццю архітэктуры, нейкіх рэгіянальных ініцыятыў ідуць ад грамадзян. Дзяржава не паспявае на ўсе гэтыя запыты адказаць. І мне падаецца, што грамадскія бюджэты дапамогуць вырашыць гэтыя пытанні.

2. Стимулирование гражданского активизма.

- Это - хороший инструмент для человека попробовать предложить свою идею, быть полезным, быть услышанным.

- Это имеет социальный эффект, потому что люди становятся активнее, они выдвигают какие-то свои инициативные группы, они предлагают свои проекты.

3. Поддержка принятых управленческих решений со стороны местных жителей.

- Так жители получают возможность принимать участие в решении проблем, касающихся их самих, а также их ближайшего окружения.

- Повышается доверие населения к власти, т.е. как бы власть советуется с населением, как лучше использовать бюджетные средства, и они совместно уже работают над реализацией этих проектов.

4. Более эффективное расходование бюджетных средств для решения значимых для граждан проблем.

- Это способ решения многих вопросов на местах с участием самих людей. Сейчас вопросы, как правило, решаются, но без участия самих граждан. И это порождает, порой, отсутствие активного участия самих граждан, порождает иждивенчество и порой, наверное, может быть, даже не в полном объеме делается то, что необходимо. А когда это с участием самих людей - это более адресно.

- Население знает местные нужды. И когда оно непосредственно участвует в бюджетном процессе, т.е. и подает какие-то инициативы, и потом контролирует выполнение этого процесса, то эффективность использования бюджетных средств повышается.

Представители органов местного управления и самоуправления также высказывали надежду, что внедрение института бюджетов участия позволит гарантировано закрепить определенное дополнительное финансирование для решения насущных проблем местного сообщества.

- Эти деньги должны пойти на развитие региона, населенных пунктов, там, где мы недостаточно имеем средств. Поэтому сюда можно включить вот этот бюджет, который мы будем закладывать, и активно его повернуть на нужды населения, которое расположено на периферии района - это важно.

- Мы ищем варианты, как удовлетворить людей, в том числе, найти дополнительное финансирование. Поскольку мы, с одной стороны, вроде как район богатый считаемся, но, с другой стороны, ведь в результате нам дают меньше дотаций.

В свою очередь респонденты из организаций гражданского общества отмечали такие возможные позитивные эффекты от внедрения бюджетов участия как сближение с местными властями для укрепления сотрудничества, поддержка и помощь с их стороны в реализации проектов, а также популяризация этой формы участия граждан среди местных сообществ.

- Бюджет участия, в принципе, подразумевает публичный процесс, что также дает возможности для того, чтобы про твою инициативу узнало как можно больше людей и всех заинтересованных сторон, например, через СМИ и т.п.

При характеристике локальных проблем, которые могли бы быть решены при помощи института бюджетов гражданского участия, респонденты были также созвучны и называли инфраструктурные проблемы, благоустройство территорий. Это вполне объяснимо. Во-первых, эти проблемы касаются всех жителей и они наиболее заметны. Во-вторых, учитывая дотационность местных бюджетов, решение инфраструктурных вопросов по причине нехватки средств находится не на первом месте у местных властей, существенно уступая социальной сфере.

- Проста прыклад расправяду: ў нас ёсць некалькі такіх вуліц, каторыя вельмі вялікую ролю адыгрываюць для мікрараенаў, а іх усе ніяк не дабудуюць. Умоўна кажучы, там трэба 200 метраў асфальта пракласці да трасы, а іх ужо гадамі не кладуць. І, у выніку, цэлыя мікрараены бываюць адрэзаныя ад іншых. На гэта не патрэбны вялікія фінансы, на гэта можна было б выдаткавацца і вырашыць транспартныя праблемы.

- Много у нас мероприятий, которые нужно сегодня проводить, в первую очередь по благоустройству, потому что населенные пункты у нас, конечно, нуждаются в дополнительном внимании, и ясно, что людей там становится все меньше и меньше, и люди оставляют в населенных пунктах свои дома, которые мы должны содержать в надлежащем виде. Соответственно, сюда надо средства, которых на сегодняшний день у нас недостаточно.

Оценивая готовность своих организаций к внедрению института бюджетов гражданского участия, представители третьего сектора отмечали, что обладают необходимыми навыками. Это вполне объяснимо. В данном исследовании респондентами выступили активисты, имеющие большой опыт проектной деятельности, предполагающей взаимодействие с властью на местах. Соответственно, они знакомы со спецификой написания проектных заявок и реализации своих инициатив. Такую же высокую оценку многие из них дали и своим партнёрам по гражданскому обществу.

- Ёсць канструктыўныя ініцыятывы, каторыя рэальна гатовы папрацаваць і прапануюць рэальныя ідэі, а не нешта там такое: “А давайце зробім дарогу да Марса ад Гомеля”. Такія канструктыўныя сілы ёсць, такія эксперты ёсць, ёсць вельмі канкрэтныя прапановы, іх хапае.

Респонденты, работающие в органах государственного управления, при оценке готовности своих организаций к введению бюджетов гражданского участия отмечали, что подобие такого механизма на местах уже есть, и необходима лишь «отмашка сверху» для полноценного его функционирования. В то же время респонденты выделяли ряд обстоятельств, которые стоят на пути реализации этого института:

1. Отсутствие соответствующей законодательной базы.

- На законодательном уровне это все прописать, утвердить, а поскольку мы сегодня не имеем данного инструмента, то мы идем другим путем: через субботники, через объявления акций и т.д. Поэтому, по сути дела, эти вопросы уже каким-то образом частично решаются и, подобная практика - это и есть первоначальный этап для внедрения бюджетов гражданского участия.

- Есть все предпосылки, для того чтобы формировать этот бюджет. Мы подошли уже к этому, и частично, завуалированно, эти возможности у нас уже есть, только они не называются бюджетами гражданского участия.

- Куда направлять средства и в каких размерах у нас решается на уровне области. Чтобы бюджет гражданского участия на нашем уровне (базовый уровень) принять на сессии, к примеру, то нам для этого надо, скажем, нормативное обоснование, и, опять же, участие области на то, чтобы направить эти деньги именно на бюджет гражданского участия. Если это все будет нормативно прописано, конечно, это все будет намного проще, и можно будет это делать.

- Тут надо, чтобы было согласие еще и вышестоящих органов: финансового управления, облисполкома, областного Совета депутатов, потому что мы-то выдвинем, запишем, а поддержат ли нас - вот вопрос.

2. Компетентность кадров органов местного управления.

- Управленцы не все еще так мыслят. Рабочий день строится на исполнении нормативных документов или исполнении документов, которые приходят от вышестоящих органов управления. Порой, запланированные мероприятия ломаются совершенно просто, потому что бывают такие моменты, когда другие мероприятия назначаются вышестоящими органами. Поэтому здесь надо, в том числе, и управленцев готовить достаточно серьезно, весь потенциал направлять на то, чтобы понимал управленец четвертую цель устойчивого развития: обучение через всю жизнь, чтобы не

казалось: «У меня диплом о высшем образовании есть, я занял это кресло - и все на этом: я готов, я умею, я все знаю».

- Порой готовить проекты не умеют и госслужащие, и депутаты. Как бы нас не учили, мы иногда работаем по разнарядке: «надо» - вот это делаем, или сами придумаем, и это делаем. И не всегда анализируем: если мы это сделали, кому был плюс, а кто от этого пострадал. А может быть, надо было сделать немножко по-другому, чтобы были в выгоде и эти, и другие люди.

- Необходимо вести у нас просветительскую работу на всех уровнях, начиная от государственной власти, от Министерства финансов и местной власти - объяснять, что это такое, потому что местная власть будет обязательным участником этого процесса.

Помимо перечисленных выше проблем, с которыми можно столкнуться при внедрении бюджетов гражданского участия, опрошенные отмечали низкую гражданскую активность в нашей стране. В качестве одной из причин можно назвать то, что на протяжении многих лет существующая система государственного управления не предполагала участия граждан в процессе принятия решений. Это привело к их пассивности и патернализму в отношении государства. В обмен на свою поддержку люди ожидали от властей решения практически всех своих проблем (см. исследование Белорусского института стратегических исследований (BISS) «Социальный контракт: двойная стратегия»: <https://belinstitute.com/ru/node/2035>). Такая модель существовала на протяжении последних десятилетий. Теперь же с её негативными последствиями приходится разбираться местным властям.

- Наше население, на мой взгляд, сегодня еще не готово, потому что мышление «мне должны», оно присуще очень ярко и отчетливо. Очень много было таких государственных программ, которые были в рамках последствий ликвидации Чернобыльской катастрофы, и, на мой взгляд, вот эта мотивация в большей степени пока существует как потребительская: «все должны, все обязаны». А вот личное участие: «я лучше посмотрю и посоветую». Хочу отметить, что вот за последние пять лет, тенденция уже меняется, и это радует. Интерес стали проявлять к волонтерскому движению: то, что мы сегодня можем с некоторой точки зрения рассматривать и как партиципацию.

- Самая большая, наверное, проблема - низкая активность гражданского общества. Т.е., грубо говоря, надо чуть ли не за руку водить, и поскольку всё это требует подготовки соответствующих материалов - с этим очень слабо.

- Пока люди мало подготовлены, т.е. они не понимают. Они иногда говорят, кричат: «Караул!», но не предлагают пути решения. К сожалению, очень мало ещё инициативных граждан. Т.е. мы как организация, мы уже опытные в этой схеме осуществления от идей и проектов, непосредственно, до реализации, т.е. мы готовы, и

это мы имеем опыт реализации как больших проектов, на сотни тысяч евро, так и маленьких проектов.

ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТОВ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В БЕЛАРУСИ

Согласно результатам данного исследования, и представители органов местного управления, и представители гражданского общества при оценке процесса внедрения бюджетов гражданского участия в Беларуси обрисовали специфическую модель, отражающую актуальную социально-политическую ситуацию. Жёсткая административно-командная система, недостаточно развитое местное самоуправление, ограниченные возможности для гражданского участия - ключевые факторы, которые в данном случае необходимо принимать во внимание.

Нормативно-правовое регулирование

Выше уже отмечалось, что отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы на данный момент делает невозможным полноценное внедрение бюджетов участия в нашей стране. При этом подавляющее большинство респондентов констатировали необходимость политической воли в верхах для того, чтобы этот процесс сдвинулся с мёртвой точки. По их мнению, именно республиканские органы государственного управления должны принять решение и разработать законодательство, закрепляющее на общенациональном уровне единые принципы функционирования бюджетов участия. Инициирование этого процесса “снизу” не будет результативным по мнению опрошенных, так как местные власти, в первую очередь, склонны следовать распоряжениям вышестоящих органов.

- У нашай сітуацыі, усе ж такі, больш залежыць ад чыноўнікаў: навязаць такую вялікую штуку, як партысіпатыўныя бюджэт, бюджэтаванне для ўсёй краіны снізу будзе складана. Таму такія змены хутчэй адбудуцца, калі яны, усе ж такі, зверху ўніз будуць спушчана.

- Если быть объективным и реалистом, то, конечно, наверное, путь сверху самый реальный и самый возможный, потому что зачастую местные органы власти очень боятся брать инициативу на себя.

- Власть больше воспринимает не то, что снизу возникло, не то, что люди приходят и предлагают, а больше воспринимает то, что сверху им спустят.

- Если пришла разрядка с исполкома, что вы должны внедрять это гражданское участие, выделить какую-то сумму из бюджета, который пойдет именно на эти проекты, тогда будет гораздо проще.

- В нынешних реалиях у нас механизм - сверху вниз: т.е. должно быть какое-то законодательное подкрепление таких бюджетов, должна появиться норма, что в местных бюджетах будет определенный процент выделяться на бюджет общественного участия. Если это будет проводиться через закон, если эта норма будет обеспечена законом - исполкомы будут вовлекаться, потому что с них будут спрашивать за это.

Инициативе снизу будет мешать и негативное стереотипное восприятие властями экспертных компетенций представителей гражданского общества, которые могли бы взять на себя инициативу разработки и продвижения законодательной базы для бюджетов гражданского участия.

- Недавер да грамадзянскай супольнасці, да любых формаў аб'яднання людзей, да таго, што яны наогул кампетэнтны - гэта ж вечная ў нас праблема: у тым, што чыноўнікі лічаць, што "як гэта так, я тут 5 год рознымі шляхамі прабіваюся да вяршыні ўлады, я хоць магу неяк размяркоўваць бюджэты, а яны ж наогул - ніхто".

- (представитель местного управления) Я считаю, что управленцы - более образованные люди, и они должны вести за собой население. Поэтому однозначно, конечно, - инициатива бюджета гражданского участия должна продвигаться сверху вниз.

Административно-территориальный контекст

Источники финансирования бюджетов гражданского участия

Наиболее проблемным для респондентов вопросом, как и ожидали исследователи, стал вопрос об источниках финансирования бюджетов гражданского участия. Единого мнения, из бюджетов какого уровня должны выделяться деньги, у респондентов не было, в особенности среди представителей местных властей. Многие из них отмечали, что местные бюджеты являются дотационными. Своих средств, по словам ряда чиновников, не хватает даже на самое необходимое. Поэтому в рассматриваемой ситуации источники финансирования предлагалось искать где-то ещё. Чаще речь шла о бюджетах вышестоящих административно-территориальных единиц. Представители сельсоветов предлагали искать деньги в районе, а районов - в области. Кроме того, финансирование бюджетов гражданского участия (полное либо частичное) предлагалось возложить на жителей. Таким образом, представители местных властей продемонстрировали специфическое мышление, обусловленное профессиональной позицией, дистанцируясь от остальной части населения. Ведь маловероятно, что в дотационных регионах (особенно в сельской местности) уровень доходов позволит населению выделить из своих личных бюджетов средства на решение, например, проблем благоустройства территорий. Обобщая сказанное выше, можно выделить следующие возможные, по мнению представителей местных властей, источники финансирования бюджетов гражданского участия:

1. Областной бюджет.

- Область должна выделять на район, а район уже должен определять точно на сельские советы, на домовые комитеты, если это взять город. Потому что сегодняшняя система так сложилась, что нами (районами) руководит, все-таки, область. У нас район дотационный, у нас нет свободных денег.

2. Бюджет базового уровня.

- На базовом уровне, наверное, легче будет определить, где проблема наиболее острая, где инициатива принесет больше результатов и улучшит жизнь в той или иной деревне или агрогородке.

- Средства должен выделять базовый уровень. Потому что первичный уровень (сельский Совет), они, конечно, самые близкие к народу. Они больше всего видят, какие проблемы, какие вопросы. Но у них не хватает ресурсов, даже человеческих, чтобы все это организовать. Почему исключают областной? Потому что область удалена от района, они просто не в состоянии знать абсолютно каждую инициативу, каждую проблему района - это естественно.

- Это бюджет города или района, потому что именно районные, городские бюджеты являются базовыми с точки зрения доходной и, естественно, расходной части. Такой уровень ближе к людям. И они могут организовать эту работу непосредственно, потому что областной бюджет такое не может сделать. Он все равно свои расходы осуществляют через районы. Вообще, областной уровень - это, я считаю, лишний у нас в республике.

3. Специальный фонд.

- Нужно сформировать какой-то республиканский фонд гражданского участия и из него уже потом на места распределять эти финансы.

- У нас численность населения везде более-менее известна - какая-то сумма на человека рассчитывается и формируется общий фонд, общереспубликанский, а потом каждый район получал бы. Тогда район знает, что у него на следующий год, условно, рубль на человека из республики придет.

4. Софинансирование (деньги местных жителей, доноров, бизнеса и т.д.).

- Сами люди отдают деньги, например, на субботник, и они же сами имеют право тратить их по своему усмотрению;

- Когда у нас проводятся субботники, отчисления делают организации, предприятия - это как условный внебюджет райисполкома. Может, из этой суммы выделить на вот эти гражданские инициативы - может быть, таким образом, если не брать совсем из бюджета;

- Я бы в обязательном порядке, все-таки, предусматривала, скажем, софинансирование. Софинансирование может быть либо в виде финансовых вложений, либо спонсорской помощи, или личные средства людей, и в виде непосредственного участия людей, в выполнении какой то работы. Пускай это будет самый мизер, пускай это будут 3%, 10%, но тогда это всегда больше ценится людьми.

В то же время, некоторые респонденты отмечали, что финансовые возможности для финансирования бюджетов участия имеются уже сейчас, но не всегда они справедливо распределяются:

- Сегодня зачастую деньги получает не тот, кому нужно, а тот, кто громко кричит. Т.е. какой-то район считает, что профинансировать нужно больше, поскольку там есть тот, кто кричит. Если район чуть богаче - ему не дают.

- Уже открытым текстом скажу, завуалированно эти денежки у нас есть, которые мы можем, учитывая значимость и понимая вопросы и проблемы территорий сельских Советов, распределить даже не пропорционально площади, не пропорционально жителей на этой территории, а в соответствии с необходимостью материальной поддержки той или ной проблемы, финансировать.

Представители гражданского общества при ответе на рассматриваемый вопрос отмечали непрозрачность бюджетной политики: особенности формирования местных бюджетов, внебюджетных фондов и пр. В связи с этим большинство из них имело только общее представление о бюджетных потоках и возможностях их корректировки для выделения средств бюджетам гражданского участия. Тем не менее у гражданских активистов оказались в целом близкие позиции. По их мнению, деньги должны выделяться из местных бюджетов. Такой подход должен способствовать более эффективному использованию денежных средств. Ведь институт бюджетов гражданского участия предполагает вовлечённость не только жителей, но и местных властей. Последние в свою очередь должны стать (особенно на начальном этапе) основной движущей силой: стимулировать гражданскую активность в данном направлении, помогать реализовывать проекты и т.д.

- Уровень бюджета должен максимально соответствовать уровню, на котором будут приниматься решения, рассматриваться предложения, контролироваться расходование средств, и т.д. Условно говоря, городской бюджет -городской Совет.

- Было б добра, калі б такія праекты былі паўсюль. І ў сельсаветах таксама пэўная частка выдзялялася, і яны б там самі вырашалі.

- Для меня понятие «бюджет участия» - это инициативы, которые направлены на развитие местных сообществ, там, где люди живут: в городах, районах, городских поселках. И деньги, соответственно, надо брать там. Я думаю, это логично.

Объёмы финансирования бюджетов гражданского участия

Не менее важный вопрос, который необходимо решить при внедрении бюджетов гражданского участия, это их размер. В ходе проведённого опроса все эксперты были практически единогласны относительно объёмов финансирования, и предлагали начать, как говорится, с малого.

- Сумму брать небольшую для начала. Если сразу дать, к примеру, на одну инициативу 100 000 бел.рублей, условно говоря, если этим будут заниматься районы, будут распространяться на граждан, на деревни, на какие-то, допустим, многоэтажные дома - дворовые территории или микрорайоны в городе и так далее, то здесь можно достаточно много ошибок сделать. Это будет неприятно, оно всегда лучше, что поменьше. К примеру, первый год внедрили, посмотрели. Получилось - дальше уже можно увеличивать.

Как показывает зарубежный опыт, бюджеты гражданского участия нацелены на решение локальных, порой даже бытовых вопросов, не требующих колоссальных финансовых затрат. В числе возможных вариантов для определения размеров бюджетов гражданского участия респонденты предлагали:

1. Определить фиксированную сумму (в абсолютных величинах), выделяемую либо на отдельный проект, либо на весь бюджет (в год).

- Я думаю начинать хотя бы с 1000 до 5000 долларов на проект. Начать с таких сумм, а потом надо будет смотреть. Это же бюджетные деньги. Я просто знаю, один рубль дадут - на три рубля их проверят.

- Каких-нибудь 10 000 выделить на эти гражданские инициативы.

- Предположительно 30-40 тысяч на год для района - с этого можно, в принципе, начинать.

2. Зафиксировать на законодательном уровне определённую долю от местных бюджетов.

- Наверное, до 1%. Вряд ли Беларусь готова 2-3% или ещё больше.

- Добра ўвесці нейкую прапарцыйную сістэму на любым з узроўняў, каб і ў вёсцы 5% бюджэта там выкладвалася на галасаванне, і ў горадзе, у абласным, сталіцы.

- Для начала - 1%.

- Я знаю опыт других стран: этот процент может быть разный, да, от 0,1%, я где-то читала. Я думаю, 1% было бы неплохо.

- С учётом того, что наши низовые бюджеты и так очень сильно обрезаны, то чтобы эта финальная цифра не была совсем уж маленькая, это должно быть хотя бы половина процента.

- Если даже мы будем применять нормы украинские или польские, то там выделяется 1% из городского бюджета - это вот так. Тогда и граждане будут заинтересованы, чтобы эта сумма увеличивалась, т.е. через выплаты налогов и т.д.

3. Фиксированная сумма на одного жителя административно-территориальной единицы.

Фиксированную сумму, исходя из «на человека - жителя в районе». Значит, пускай она на человека будет, ну у нас живет в районе пятьдесят одна тысяча, ну, пускай, по рублю может много, пускай по 50 копеек - тогда на район 25 000 можно собрать. Определить фиксированную ставку, исходя из численности населения. Численность населения района, по-моему, от 10 до 80 000, вот так будет колебаться. Сумма примерно пропорциональна будет: где больше населения - сделают несколько небольших проектов, где меньше - меньше, т.е. люди будут понимать, что для всех одинаковые деньги.

Однако, многие респонденты (как представители местных органов власти, так и организаций гражданского общества) вообще затруднялись предложить какой-либо вариант, что может говорить о необходимости усиления работы по повышению компетенций в вопросах бюджетной политики, а также повышения открытости бюджетного процесса на местах:

- Мне сложно сказать, какая доля может быть отведена. Надо начинать с малого, для того чтобы потом ну как бы рос этот аппетит и у населения, и прибавлялся процент этой части, этого кусочка пирога. Надо начинать с малого, но начинать надо.

- Не знаю, я даже в процентах не могу сказать. Но количество средств должно быть достаточно, чтобы, например, за один конкурс в городе появлялось три, может быть пять каких-нибудь объектов, чтобы реально можно было показать результат. И эти объекты могут, стоить до тысячи долларов, несколько десятков тысяч долларов, и до более масштабных инвестиций.

Этапы внедрения бюджетов гражданского участия.

Оценивая этапы внедрения института бюджетов гражданского участия, все респонденты согласились с тем, что начать стоит с отдельно взятых пилотных регионов, протестировать на

пилотных проектах и только потом распространить на всю страну. При этом единогласия среди респондентов относительно административно-территориального уровня пилотных регионов не было. Однако большинство склонялись к тому, что их должно быть несколько: разного масштаба и из разных регионов Беларуси.

- Давайте в каждой области по району, потому что, допустим, в Витебской области одна ситуация, в Гомельской, Брестской, Гродненской - другая ситуация. Поэтому, может быть, надо на область взять по району или по несколько районов и попробовать, как там будет получаться. А потом внедрить на всю страну.

- Взять слабый, отстающий район, и район с достаточным уровнем заработной платы, и затем уже видеть слабые стороны и сильные стороны в этом направлении, ведь они идут одинаково, но у кого больше получилось, у кого лучше, а у кого, все-таки, было больше промахов и недоразумений - тогда можно будет проецировать уже дальше свою работу.

- Начинать надо с самых мелких, малых - сельских Советов. Во-первых, я всегда говорю, что начинать надо с малого, и там больше будет заинтересованность непосредственно у людей. Т.е. там, мне кажется, будут более всего видно, как это надо делать, какие ошибки допускаются.

- Я бы брал, наверное, уровень либо Минска, либо областных центров, как минимум. Только чисто исходя из того, что у таких городов есть нормальные бюджеты.

А если планировать несколько пилотных проектов, то, однозначно, районный город и областной город.

- Город областного подчинения и областной центр. Я не сторонник того, чтобы замыкать всё на поселковых или сельских Советах.

Ответственность и функции заинтересованных сторон

Последний блок вопросов интервью касался непосредственно процедурной части реализации бюджетов гражданского участия. Ответы респондентов в значительной степени были обусловлены их опытом участия в проектной деятельности в рамках различных международных программ. Кроме того, принадлежность респондентов к государственному или некоммерческому сектору также существенно повлияла на их позицию.

Представители местных властей высказались за широкую вовлечённость органов государственного управления в процесс реализации бюджетов гражданского участия на всех этапах:

1. Информационно-образовательная стадия.

Респонденты отмечали необходимость популяризации среди населения самой идеи партисипативного бюджетирования, разъяснения особенностей процедуры подачи и отбора проектов и т.д. Отметим, что у местных властей есть все необходимые административные ресурсы.

- Если мы хотим, чтобы это была инициатива снизу, то просто так, если мы ее не будем сами возвращать, она, как таковая, не возникнет.

- Надо будет провести большую подготовительную работу, даже для того, чтобы что-то сформулировать, элементарно научить писать какие-то минимальные заявки.

2. Объявление главных проблем и приоритетов.

По мнению представителей местных властей, именно органы госуправления обладают достаточной информацией о «наболевших» проблемах и способны сформировать актуальную повестку для решения с помощью бюджетов гражданского участия.

- Я думаю, что власти однозначно должны быть вовлечены. Сегодня именно у местных органов власти есть объективные данные, сведения, которые могут повлиять на выбор каких-то приоритетов, которые сегодня волнуют, в том числе население.

- Совет депутатов должен контролировать процесс, потому что народ по-своему будет видеть только одну проблему. А тут, в разрезе какой-то административно-территориальной единицы, проблема общая. Поэтому тут надо чтобы был и Совет в этом плане задействован, потому что на народ нельзя все это дело отдавать.

- Местным органам власти на местном уровне, конечно, видна картина, наиболее, скажем так, масштабно. Они представляют какие-то вопросы, которые необходимо решить, гораздо четче, чем какая-то определенная группа граждан, которые, в принципе, могут представлять какие-то отдельные интересы.

3. Разработка и подача проектов.

Респонденты отмечали необходимость не только консультативной помощи инициативным группам, но и допускали возможность подачи собственных проектов местными властями.

- Сельские и районные депутаты должны участвовать, потому что они должны быть близки к народу и вместе с ним обсуждать участие и какие-то проекты как органы местного самоуправления.

- Первоначально я бы также настаивала, чтобы депутаты активно поработали в этом направлении со своими избирателями.

4. Проверка проектов на соответствие требованиям, в том числе и техническим.

- Проект должен проходить оценку госорганов: возможно ли в этом месте вообще это сделать, потому что, условно говоря, люди хотят детскую площадку в такой-то точке, госорганы смотрят, а там проходит труба газоснабжения, т.е. над ними ничего строить нельзя по технике безопасности.

- Например, люди написали проект, а местный орган власти говорит, что это нельзя по определению. Планом генеральной застройки не предусмотрен, условно говоря, водоем. Поэтому мы не можем поддержать такой проект.

5. Выбор проектов, которые будут реализованы.

Все представители органов местного управления и самоуправления высказались за необходимость формирования коллегиального органа, комиссии, для отбора проектов, которые будут финансироваться из бюджетов гражданского участия. При этом, по мнению данной группы респондентов, участие представителей власти в комиссии должно быть обязательным:

- В состав комиссии, которая будет рассматривать, мы должны пригласить и общественные организации, и людей творческих, практиков, не только теоретиков и фантазеров. Я представляю так, что Комиссия должна рассматривать проекты, в том числе, конечно же, с участием власти.

- Всё равно надо обязательно какое-то, так сказать, участие со стороны Совета депутатов.

- Если это деньги внебюджетные, то всё-таки последнего слова за властями быть не должно: голосование - и все. А вот если это будет из бюджетных денег какой-то процент, то вот тут, возможно, можно даже «Право вето» оставить за властями.

- Власти должны участвовать в комиссии, потому что это всё-таки бюджет. Это же не общественные деньги. Возможно, организовать таким образом, что комиссия, которая выбирает, уже проголосовала, отобрала определенные проекты, которые считает нужным, и потом уже решение комиссии рассматривается и утверждается, к примеру, решением сессии Совета депутатов.

6. Реализация, мониторинг и оценка.

- Местный орган власти должен контролировать реализацию того или иного проекта, чтобы этот проект соответствовал определенным условиям, которые будут изложены в нормативно-правовой базе.

- Всё-таки это должны делать местные власти, но совместно. По контролю качества, опять же, должна выбираться какая-то инициативная группа от общественности, чтобы тоже функции контроля у них были.

Роль гражданского общества в реализации бюджетов гражданского участия представители местных властей видят вполне традиционно. Они согласны с тем, что участие жителей в данном случае необходимо, но должно осуществляться под пристальным вниманием властей, подвергая тем самым сомнению компетенции активистов.

Представителями гражданского общества высказывались диаметрально противоположные взгляды на роль местных властей в процессе реализации бюджетов гражданского участия. Большинство выступили за сотрудничество власти и граждан. Они поддержали просветительско-информационную функцию местных властей, признали важность совместной работы по отбору и реализации проектов:

- Местные власти, на мой взгляд, должны быть в партнерах, потому что от них при здоровых отношениях существенная помощь есть.

- Ну было б добра, калі б яны на роўных асновах былі ўцягнуты ў працэс фінальнага атбора праектаў з прадстаўнікамі грамадзянскай супольнасці. Канешне, калі чыноўнікі самі будуць збірацца і самі вызначаць, то гэта проста прывядзе да таго, што яны могуць альбо не самыя лепшыя ідэі адбіраць кіруючыся нейкімі іншымі інтарэсамі, альбо проста яны будуць прасоўваць тое, што і так мусілі зрабіць, будуць афармляць як вельмі крутую ідэю, круты праект для горада.

- Жюри, сформированное из представителей местных органов власти, профессиональных НГО, активистов, должно выбрать шорт-лист, за который будут голосовать люди. Например, придет 100 заявок - выбрать 10. И предложить их на голосование.

- Камісію варта абраць па прапарцыянай сістэме прадстаўнікоў дзяржавы, грамадскасці, бізнэсу, горада.

- Местные власти имеют соответствующие компетенции, работают с людьми, они могут понимать тактику какую-то и реальное положение вещей. Поэтому они должны тоже принимать в этом участие, потому что в той или иной мере они могут помогать реализации этих проектов. Например, если какие-то проекты требуют помощи от

местных властей, каких-то согласований, каких-то таких вещей, без которых проект не может реализоваться, то, конечно, они нужны.

- Они (власти) должны быть вовлечены, я считаю, это обязательно. Ну в какой степени - примерно процентов на 20-30.

Однако были и те, кто выступил за минимизацию участия чиновников и местных депутатов:

- Функция влияния на конечный результат должна быть у властей, но она должна быть очень сильно ограничена в пределах полномочий контроля. Не влияния на конечный результат отбора проектов, а вот именно контроль реализации. Условно говоря, если люди решили, что надо сделать детскую площадку, если экспертиза, совет (комиссия) это все утвердил, то местная власть может или, наверное, даже должна проверить, например, тендер на реализацию, на реализатора этой работы, тендер на поставщика материалов. Для того чтобы эти бюджеты не подвергались рискам каких-то коррупционных действий.

- Мне кажется, исполнительная власть вообще не должна в этом участвовать, она должна распоряжаться тем бюджетом, который ей и так, собственно говоря, принадлежит. А что касается местных Советов депутатов, и с учетом того, что они у нас такие квази-Советы, то они должны участвовать на минимальном представительском уровне.

- У самих местных властей вообще куча возможностей без бюджета общественного участия что-то сделать, если это обосновано.

- А какой смысл властям подавать проекты для финансирования, если у них есть свои бюджетные средства? Пускай они их и реализуют.

Такие разные взгляды сформировались у респондентов на основании собственного опыта взаимодействия с представителями органов местного управления и самоуправления. Это в свою очередь поднимает вопрос об отсутствии у властей единого подхода, системы взаимодействия с гражданским обществом, когда на первый план выходит личностный фактор региональных и районных руководителей госаппарата.

Кроме того, необходимо отметить, что представители гражданского общества, по сравнению с представителями органов госуправления, высказывались за более широкое участие общественности в процессе отбора проектов для финансирования из бюджетов гражданского участия. В частности, отмечалась необходимость организации прозрачного голосования за проекты, исключающего возможность фальсификации результатов со стороны властей. Активисты акцентировали внимание на том, что прозрачность процесса голосования при отборе проектов может оказать ключевое влияние на уровень доверия жителей к местным

властям и на гражданскую активность в будущем как при подаче, так и при реализации проектов, финансируемых из бюджетов гражданского участия.

- У нас порой трудно оценить, сколько в реальности голосов было отдано за ту либо другую инициативу, а не было накручено. Тут еще важны условия контроля: как в действительности идет контроль за голосованием и принятием решения. Должно быть предусмотрено, что в комиссиях должны быть представители и гражданского общества, которые могли бы контролировать этот процесс.

- Комиссия из представителей администрации, внешних экспертов должна осуществлять формальную проверку соответствия проекта нормам. Например, прописана идея, деятельность, результат. Затем - должно быть публичное голосование, и администрация не должна иметь право вето. Возможно, граждане как раз увидят проблематику, а администрация не увидит этой проблемы. Или не захочет увидеть.

- Идеальный вариант, если это все в красивую обертку упаковывать, и отдельный сервис в городе создавать. Например, придумать бренд какой-то этого бюджета участия и популяризировать его. Но голосование открытое на сайте этого бюджета участия, на сайте этого конкурса, либо, если нет такой технической возможности, то в каком-нибудь самом крупном паблике в социальных сетях.

В то же время идея подачи заявок отдельными физлицами в основном не приветствовалась респондентами, так как все понимают необходимость дальнейшей реализации проектов, что для одного человека может оказаться непосильной задачей:

- Если ты что-то хочешь сделать для местного сообщества, то у тебя должны обязательно быть люди, которые тебя поддерживают. Ну что один? Если я, например, хочу что-то сделать и это должно пользу приносить не только мне, но и моим соседям, то я должна, по крайней мере, сначала убедить своих соседей, что нам это надо, а потом уже убеждать комиссию, которая будет делить эти деньги.

- Если у человека есть хорошая инициатива, я думаю, он всегда найдет себе группу поддержки. Соберет их всех вместе, предложит свою инициативу и дальше они вместе уже будут ее продвигать.

Оценивая формальную сторону подачи проектов, респонденты отмечали необходимость наличия чётких, но несложных инструкций, закреплённых в нормативных правовых документах. Это позволило бы авторам с одной стороны сфокусироваться на самых значимых сторонах своих проектов, с другой - сделало бы отбор заявок для участия в итоговом голосовании более объективным (на соответствие необходимым изначальным требованиям).

- Требования к заявке должны быть минимальные: цели мероприятия, оценка количества благополучателей (сколько людей будет этим пользоваться), какие-то

критерии, которые покажут успешность этого проекта, насколько долго им можно пользоваться.

- Должно быть обоснование, реальное и убедительное. Также должен быть реалистичный план, в том числе с какими-то предусмотренными исполнителями или поставщиками, чтобы было понятно, что делается, для кого и какие на это нужны ресурсы. С таким даже начинающие активисты могут справиться.

По мнению респондентов из числа представителей гражданского общества, на финальной стадии отбора (голосования жителей) проекты должны быть представлены широкой общественности с использованием всех доступных способов оффлайн и онлайн информирования. При этом отмечалось, что форма представления проектов должна быть яркой и запоминающейся:

- Размещение информации о проекте где-то на сайте города, плюс могут быть информационные таблицы в общественных местах.

- Должна быть возможность пространства, где авторы проектов могли бы продемонстрировать свою идею, поддержать либо отвечать на вопросы. Может быть, актовый зал администрации в определенные дни, актовые залы школ - все как по процедуре общественных обсуждений. Но при этом я бы не формализовал это.

- Если говорить о встречах с общественностью, то авторы проектов должны понимать, что выше шансы будут у того проекта, за который реально будет общественное мнение. Поэтому в моменты создания таких проектов и подачи все должны встречаться друг с другом, разговаривать, убеждать.

- Ці яны будуць там аформлены ў прыгожыя прэзентацыі, каторыя можна онлайн праглядзець; ці ўмовай адбора будзе запіс нейкага відэароліка на хвіліну, дзе будуць хутка распавядаць аб сваёй ідэе; ці гэта будзе нейкі асобны збор 10 фіналістаў перад нейкім журы.

Реализация проектов, получивших финансирование из бюджетов гражданского участия, по мнению респондентов, должна осуществляться совместно авторами проектов и местными властями. С одной стороны, в этом есть объективная необходимость, так как власти обладают для этого значительным организационным потенциалом. Кроме того, участие активистов в осуществлении своих проектов позитивно скажется на их уровне ответственности, гражданской активности и последующей устойчивости проекта.

- Мы (власти) должны помочь, что там надо, какими-то механизмами, транспортом, а люди должны сами прийти, поработать вместе и решить вопрос. Тогда будет более действенно.

- Если есть какая-то инициатива, то ее реализовывать должны не только те люди, которые её выдвинули, но и те люди, которые в принципе ее поддерживают и, конечно, это и местные органы власти.

- Реализовывать проект должны сами инициаторы с привлечением заинтересованных граждан, организаций, структур, в том числе местных органов власти.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТОВ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

(НА ПРИМЕРЕ ПОЛЬШИ И УКРАИНЫ)

В определении ПРООН, бюджет гражданского участия - это механизм или процесс, с помощью которого граждане принимают решение (или участвуют в принятии решений) относительно распределения всех или части государственных ресурсов в рамках определенной территории. Ключевым отличием бюджетов гражданского участия от классического государственного бюджетирования является то, что именно граждане выдвигают проектные предложения и принимают решение о выделении государственных средств на их реализацию.

В типовой процедуре имплементации бюджетов гражданского участия можно выделить следующие шаги:

1. **Выделение средств из бюджета.** Местный орган власти выделяет определенную сумму для реализации инициатив граждан, определяет основные правила подачи проектов и участия граждан в собраниях и голосованиях.

2. **Информационная кампания.** Местные органы власти проводят информационно-образовательную кампанию для граждан, в рамках которой проводят разъяснительную работу о том, как граждане могут подготовить и подать проектную заявку или принять участие в собраниях и голосованиях.

3. **Подача проектных предложений граждан.** Граждане готовят проектные предложения, в которых подробно описывают свою инициативу и предполагаемые расходы на ее реализацию.

4. **Проверка предложений граждан экспертами.** Уполномоченные сотрудники оценивают степень соответствия представленных проектных предложений установленным правилам. Предложение может быть принято, обоснованно отклонено или направлено на доработку.

5. **Презентация проектных предложений.** Автор представляет общественности свою инициативу.

6. **Голосование.** На этом этапе из предложенных гражданами проектов выбирают победителей. При этом правом голоса обычно наделены все граждане, обладающие правом голоса на местных выборах.

7. **Включение проектов в местный бюджет.** По итогам голосования местный орган власти включает проекты-победители в план мероприятий на год и в бюджетную смету.

При этом можно выделить два основных подхода к внедрению института бюджетов гражданского участия:

- **Подход «сверху вниз».** Все процедуры бюджетов гражданского участия закреплены в общенациональном законодательстве и являются обязательными к исполнению на местах (ближайший к Беларуси пример - Польша).
- **Подход «снизу вверх».** Местные органы власти сами инициируют внедрение бюджетов гражданского участия, готовят нормативно-правовую базу и администрируют процесс (ближайший к Беларуси пример - Украина).

В некоторых странах может применяться одновременно несколько моделей бюджетов гражданского участия. Например, в Польше внедрены институты Fundusz sołeczki (реализуется на территории одной или нескольких деревень) и Fundusz obywatelski (реализуется на базе города). В Украине - Общественный бюджет (реализуется на базе города) и Всеукраинский общественный бюджет (реализуется на межрегиональном уровне).

В таблице ниже представлено сравнение польского Fundusz sołeczki и украинского Общественного бюджета (на примере г. Киева) по ключевым параметрам.

	<i>Польша, Fundusz sołeczki (Солецкий фонд)</i>	<i>Украина, Общественный бюджет (на примере Киева)</i>
Нормативно-правовая база	<p>Есть общенациональное законодательство, которому подчиняются местные органы власти (подход "сверху вниз").</p> <p>Если солецтво (деревня или несколько деревень) выражает желание использовать институт БГУ - гмина обязана выделить финансирование (гмина - административная единица, в состав которой входят в том числе и солецтва).</p>	<p>Каждый город ежегодно принимает собственное "Положение об общественном бюджете" и самостоятельно определяет ключевые параметры. Практику ОБ к 2019 году внедрила примерно треть украинских городов. На общенациональном уровне работает "Закон о местном самоуправлении", который не обязывает местные власти внедрять БГУ, при этом институт БГУ не противоречит данному Закону (подход "снизу вверх").</p>

Административно-территориальная единица, на базе которой функционирует БГУ	Солецтво	Город
Источники финансирования БГУ	Бюджет гмины и государственный бюджет (за счет республиканского бюджета покрывается 20-40% от общего бюджета Солецкого фонда)	Местный бюджет
Кто может подавать заявку на финансирование проекта	Любой житель деревни	Любой житель города
Требования к проектным заявкам	Проект должен улучшать условия жизни гмины, быть направлен на достижение одной из целей гмины и соответствовать стратегии развития гмины.	Проект должен соответствовать действующему законодательству, иметь целостный характер, не противоречить действующим городским целевым программам, не дублировать уже утвержденные задачи, не затрагивать прав частной собственности, не требовать значительных затрат на его содержание/администрирование после реализации.

<p>Процесс предварительного отбора проектов</p>	<p>Жители и глава деревни организуют встречи и собрания, в ходе которых обсуждают предложенные проекты и проводят голосования.</p>	<p>Местный орган власти проводит экспертизу проекта на его соответствие законодательству и возможность реализации. Далее предварительный отбор проводит Общественная бюджетная комиссия - постоянно действующий коллегиальный орган, состоящий из общественных объединений и благотворительных организаций, избранных путем электронного голосования.</p>
<p>Процесс утверждения проектов, которые будут финансироваться</p>	<p>По итогам проведенных встреч и обсуждений формируется итоговая заявка, которая одобряется сельским собранием.</p>	<p>Проводится электронное голосование, в котором может принять участие любой житель города. По итогам голосования формируется рейтинг проектов с учетом набранных голосов и бюджета, требующегося на реализацию проекта. На основании рейтинга определяются проекты-победители.</p>
<p>Кто утверждает проекты-победители и принимает решение о включении их в бюджет</p>	<p>Формально итоговое решение принимает совет гмины. Но отказать в удовлетворении заявки, соответствующей всем требованиям, трудно, поскольку правила работы Fundusz sołeczki установлены общенациональным законом и дают большую власть людям.</p>	<p>Общественная бюджетная комиссия - постоянно действующий коллегиальный орган, состоящий из общественных объединений и благотворительных организаций, избранных путем электронного голосования</p>

Как определяется объем финансирования БГУ	Объем финансирования рассчитывается по специальной формуле с учетом численности населения солецтва, доходов гмины и численности населения гмины. Объем финансирования известен еще до того, как деревенский совет формирует итоговую заявку.	Объем финансирования общественного бюджета определяется решением городского совета о бюджете на соответствующий год.
Лицо, ответственное за расходование выделенных средств	Мэр гмины	Ответственное подразделение городского совета
Кто осуществляет реализацию проекта	Местный орган власти и (при желании) местные жители	Ответственное подразделение городского совета и (при желании) авторы проектов
Кто осуществляет контроль за реализацией проекта	Местный орган власти и (при желании) местные жители	Постоянная комиссия городского совета по вопросам бюджета и социально-экономического развития и (при желании) авторы проектов
Объем финансирования	В 2018 году запланированный объем финансирования Солецкого фонда составил 558 млн злотых - в среднем 18 500 злотых на одно солецтво (4700 долларов США). Это 0,2% общих расходов всех местных бюджетов в Польше или 0,5% общих расходов гмин	В 2018 году объем финансирования Общественного бюджета г. Киева составил 100 млн гривен (3,5 млн долларов). Это 0,2% общих расходов бюджета Киева

Сопоставление результатов интервью с опытом Польши и Украины

<i>Параметры</i>	<i>Представители органов государственного управления</i>	<i>Представители организаций гражданского общества</i>	<i>Международный опыт</i>
Вопросы для решения с помощью бюджетов гражданского участия	<p>Благоустройство</p> <p>Культурные мероприятия</p>	<p>Благоустройство</p> <p>Инфраструктура</p>	Любые проблемы, не противоречащие установленным правилам применения БУ
Путь внедрения бюджета гражданского участия	Сверху вниз	Сверху вниз	Сверху вниз (Польша) Снизу вверх (Украина)
Источники финансирования бюджетов гражданского участия	<ul style="list-style-type: none"> • Местные бюджеты • Республиканский бюджет (специальный фонд) • Деньги местных жителей 	Местные бюджеты	Местные бюджеты Государственный бюджет
Объёмы финансирования бюджетов гражданского участия	<ul style="list-style-type: none"> • От 2000 руб. на проект • Доля от местного бюджета (0,5%-1%) • 50 копеек на жителя 	<ul style="list-style-type: none"> • Фиксированные суммы в абсолютных величинах (на проект, на весь бюджет) • Доля от местного бюджета (0,5%-5%) 	0,2%-0,5% местных бюджетов

Инициаторы проектов	<ul style="list-style-type: none"> • Инициативные группы • Организации гражданского общества • Органы самоуправления • Местные власти 	<ul style="list-style-type: none"> • Инициативные группы • Организации гражданского общества 	<ul style="list-style-type: none"> • Инициативные группы, отдельные активисты • Организации гражданского общества
Вовлечённость властей в процесс отбора проектов	<ul style="list-style-type: none"> • На всех стадиях (вплоть до права вето в финале) • До стадии формирования “Short list” проектов 	До стадии формирования “Short list” проектов	На стадии экспертизы проектов, в некоторых случаях - на стадии утверждения победителей (право вето в финале).
Финальный отбор проектов	<ul style="list-style-type: none"> • Коллегиальный орган • Голосование местных жителей 	Голосование местных жителей	<ul style="list-style-type: none"> • Коллегиальный орган • Голосование местных жителей
Реализация проектов	Инициаторы проекта совместно с властями	Инициаторы проекта совместно с властями	Местный орган власти, местные жители

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:

- Наблюдается низкий уровень информированности об институте бюджетов гражданского участия среди представителей местных властей. Это приводит к переоценке ими своих компетенций и уровня готовности органов госуправления к внедрению этого института. Развитию необходимых компетенций способствует участие чиновников в соответствующих совместных международных проектах.

- Позиции местных властей и гражданского общества в отношении внедрения бюджетов гражданского участия в Беларуси достаточно близки. Обе стороны видят в этом ряд преимуществ, большинство из которых связаны с ростом гражданской активности населения через активизацию конструктивного взаимодействия с местными властями. Однако, наблюдается разница понимания сути гражданского активизма в данном контексте. Представители органов местного управления и самоуправления фокусируются на возможностях использования человеческого потенциала местных жителей. Гражданские же активисты смотрят на этот процесс гораздо шире - как на возможность расширения участия граждан, в том числе и через организации гражданского общества, в бюджетном процессе на местах благодаря бюджетам гражданского участия.

- По мнению опрошенных, внедрение бюджетов гражданского участия необходимо начинать с пилотных административно-территориальных единиц, обладающих различающимися характеристиками. Основанием для отбора могут быть географическое положение, административный статус, количество жителей, уровень экономического развития и др.

- Основным направлением применения бюджетов гражданского участия подавляющее большинство респондентов видят благоустройство населённых пунктов, озвучивая подобным образом реально существующую неудовлетворённость качеством решения данных проблем на современном этапе. В то время как возможности бюджетов гражданского участия, как показывает зарубежный опыт, гораздо шире.

- По единогласному мнению респондентов, именно власти должны выступить основной движущей силой процесса внедрения бюджетов гражданского участия. В условиях существующей системы государственного управления создание соответствующей нормативной правовой базы должно быть инициировано и реализовано республиканскими органами государственного управления.

- Единогласного мнения относительно источников финансирования бюджетов гражданского участия среди респондентов не наблюдалось. В то же время озвученные варианты в целом не противоречат мировой практике решения данного вопроса.

- В вопросе относительно возможных объёмов финансирования бюджетов гражданского участия респонденты высказывали различные предложения. В то же время и представители местных властей, и гражданские активисты сошлись на том, что в данном случае не требуются значительные финансовые ресурсы, в особенности на начальном этапе. Это в целом соответствует опыту других стран.

- Большинство респондентов исключили возможность подачи проектных заявок для индивидуальных активистов, объясняя это тем, что одному человеку будет затруднительно

выступить реализатором проекта и решить вопросы, которые значимы для всего сообщества. В то же время применение такого подхода может существенно ограничить возможности участия индивидуальных активистов в бюджетном процессе на местном уровне.

- Все респонденты отмечали необходимость участия местных властей на всех стадиях реализации бюджетов гражданского участия: от продвижения самой идеи участия граждан в бюджетном процессе до реализации проектов, получивших финансирование. Однако в ходе исследования были отмечены различия во взглядах на степень вовлечённости властей. Представители гражданского общества настаивали на снижении влияния чиновников и местных депутатов на процесс отбора проектов, и повышении роли местных жителей в этом процессе. В то время как респонденты из числа местных властей говорили об объективной необходимости своего широкого участия на всех этапах, рассматривая свою информированность о состоянии инфраструктуры населённых пунктов как знание о потребностях населения. При этом они высказывали скепсис относительно наличия необходимых компетенций у местных жителей, которых необходимо организовывать и направлять.

- При оценке вовлечённости сторон в финальный отбор проектов, прошедших соответствующую экспертизу и допущенных к участию в конкурсе на получение финансирования из бюджетов гражданского участия, представители гражданского общества высказались в пользу голосования местных жителей. Такой вариант нашёл поддержку и у респондентов из числа местных властей. Также в качестве ещё одного возможного пути решения данного вопроса они предлагали функцию финального отбора отдать коллегиальному органу, в состав которого войдут представители всех заинтересованных сторон. Оба этих подхода в целом не противоречат имеющемуся зарубежному опыту.

- Исходя из ответов респондентов, а также передовых мировых практик в области бюджетов гражданского участия, реализацию проектов, получивших финансирование, должны осуществлять совместно местные власти и авторы проектов с четким разделением функций контролера и исполнителя. Такой подход будет способствовать повышению эффективности проектов и позволит, с одной стороны, в полной мере использовать значительный организационный и информационный потенциал, которым обладают представители власти, а с другой - повысить уровень гражданской активности и ответственности в обществе.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Органам государственного управления:

- Изучать лучшие зарубежные практики в области бюджетов гражданского участия;
- Участвовать в международных проектах на тему функционирования бюджетов гражданского участия, включая образовательные визиты для изучения актуального опыта;
- Разработать при участии широкой общественности и с привлечением международных консультантов (МВФ, ВБ, СИГМА) и внедрить в практику нормативные правовые акты для определения правовых основ бюджетов гражданского участия и правового статуса всех заинтересованных сторон;
- Разработать поэтапные методические рекомендации для организаторов и участников конкурса проектов в рамках института бюджетов гражданского участия;
- Закрепить законодательно в качестве возможных источников формирования бюджетов гражданского участия: республиканский и местные бюджеты, а также в качестве возможных источников софинансирования проектов в рамках бюджетов гражданского участия - международную техническую и иностранную безвозмездную помощь, спонсорскую помощь, средства благотворительной деятельности, пожертвования.
- Закрепить законодательно норму финансирования бюджетов гражданского участия в объёме от 0,1% от бюджета административно-территориальных единиц базового уровня, из которых 50% выделяет местный бюджет, 50% - республиканский;
- На уровне законодательства предусмотреть возможность участия в конкурсе проектов в рамках бюджетов гражданского участия для местных жителей, инициативных групп и организаций гражданского общества;
- При разработке нормативных правовых актов закрепить тематику проектов, претендующих на финансирование из бюджетов гражданского участия в рамках компетенции местных органов власти базового уровня;
- С целью стимулирования участия местных жителей в бюджетном процессе местным органам власти проводить комплексную работу по повышению доверия населения к процессу реализации бюджетов гражданского участия, для чего обеспечить его прозрачность и подотчётность общественности на всех этапах: формирования комиссий предварительного отбора, отбора проектов для участия в конкурсе, итогового голосования за проекты. Для представления и обсуждения проектов создавать платформы в интернете, привлекать представителей гражданского общества к процессу оценки проектных заявок, их отбора, к процессу реализации проектов и к контролю использования проектных средств;
- В состав комиссий, осуществляющих предварительную оценку и отбор проектов для участия в конкурсе на получение финансирования из бюджетов гражданского участия, включать представителей гражданского общества и органов государственного управления. При этом доля последних не должна превышать 30% списочного состава комиссии, однако они должны обладать правом вето при несоответствии подаваемых проектов требованиям законодательства;

- Закрепить на законодательном уровне методы финального отбора проектов (голосование местных жителей или решение Конкурсной Комиссии) претендующих на финансирование из бюджетов участия;
- Закрепить на законодательном уровне обязательство реализации проектов, получивших финансирование из бюджетов гражданского участия, за местными властями и авторами проектов с четким разделением функций контролера и исполнителя;
- Определить пилотные административно-территориальные единицы для апробации бюджетов гражданского участия. Реализовать пилотный проект, направленный на внедрение института бюджетов гражданского участия;
- Разработать (при участии общественности) критерии оценки проектов, претендующих на финансирование из бюджетов гражданского участия, в пилотных регионах с перспективой их дальнейшего использования в пределах всей страны;
- Оказывать на стадии подготовки проектов консультативную помощь потенциальным заявителям.

Организациям гражданского общества, заинтересованным данной тематикой:

- Рассмотреть возможность внесения в повестку своей деятельности продвижение идеи внедрения института бюджетов гражданского участия в Беларуси и её адвокатиование;
- Изучать лучшие зарубежные практики в области бюджетов гражданского участия;
- Подготовить свои предложения по внедрению института бюджетов гражданского участия для включения в соответствующие нормативные правовые акты;
- Участвовать в общественных обсуждениях проектов нормативных правовых актов, касающихся внедрения института бюджетов гражданского участия;
- При разработке адвокативных кампаний использовать тот аргумент, что бюджеты гражданского участия полезны в плане привлечения потенциала местных жителей;
- Проводить просветительскую работу с широкой общественностью по вопросам внедрения и функционирования бюджетов гражданского участия;
- Выдвигаемые для участия в конкурсе на получение финансирования из бюджетов гражданского участия проекты должны затрагивать интересы как можно большего числа местных жителей.

Донорам и международным организациям:

- Внести в повестку диалога с белорусскими властями вопрос повышения участия граждан в бюджетном процессе на местах путём внедрения института бюджетов гражданского участия;
- Оказать финансовую поддержку пилотному проекту, направленному на подготовку внедрения в Беларуси института бюджета гражданского участия.