

## Участие граждан в решении вопросов местного значения: опыт Республики Беларусь<sup>1, 2</sup>

**Ефремов О. В.**

Академия управления при Президенте Республики Беларусь; Научно-исследовательский институт теории и практики государственного управления, Минск, Республика Беларусь; efremov\_ov@pac.by

### РЕФЕРАТ

В статье представлен краткий анализ нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам участия граждан в обсуждении и решении местных дел и практики их применения, а также результатов реализации ряда проектов международной технической помощи в этой области. В современном обществе участие граждан в принятии решений является одним из ключевых инструментов повышения общественного доверия к государственным институтам на всех уровнях управления, снижения уровня социальной напряженности и риска возникновения конфликтных ситуаций. Предоставляя гражданам возможность участвовать в обсуждениях и принятии решений, государство приобретает дополнительную возможность повысить свою информированность о проблемах, потребностях и ожиданиях населения, а также максимально задействовать потенциал отдельных граждан и гражданского общества в целом.

*Ключевые слова:* гражданское общество, обращения граждан, общественные обсуждения, территориальное общественное самоуправление, участие граждан в решении местных дел

**Для цитирования:** Ефремов О. В. Участие граждан в решении вопросов местного значения: опыт Республики Беларусь // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 2. С. 107–111.

## Citizen Participation in Solving Issues of Local Significance: Experience of the Republic of Belarus

**Oleg V. Efremov**

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus; Theory and Practice of Public Administration Research Institute, Minsk, Republic of Belarus; efremov\_ov@pac.by

### ABSTRACT

The article presents a brief analysis of the legal acts of the Republic of Belarus on the participation of citizens in the discussion and solution of local affairs and the practice of their application, as well as the results of the implementation of a number of projects of international technical assistance in this area. Citizen participation in decision-making is one of the key tools for increasing public confidence in state institutions at all levels of government, reducing the level of social tension and the risk of conflict situations in the modern society. The state acquires an additional opportunity to raise its awareness of the problems, needs and expectations of the population, as well as maximize the involvement of the potential of individual citizens and civil society as a whole by enabling citizens to participate in discussions and decision-making.

<sup>1</sup> В статье представлены результаты, полученные в рамках научно-исследовательской работы «Разработать комплекс мер, направленный на консолидацию белорусского общества», выполняемой Научно-исследовательским институтом теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь в соответствии с Планом научных исследований и разработок общегосударственного, отраслевого назначения, направленных на научно-техническое обеспечение деятельности Администрации Президента Республики Беларусь, на 2021 г.

<sup>2</sup> Статья подготовлена на основе доклада на конференции «Опыт и перспективы развития органов местного самоуправления на постсоветском пространстве», состоявшейся в Северо-Западном институте управления РАНХиГС.

*Keywords:* civil society; citizens' appeals, public discussions, territorial public self-government, participation of citizens in solving local affairs

**For citing:** Efremov O. V. Citizen Participation in Solving Issues of Local Significance: Experience of the Republic of Belarus // Eurasian integration: economics, law, politics. 2021. No. 2. P. 107–111.

В настоящее время в белорусском обществе существует запрос на расширение участия граждан в решении вопросов государственного и местного значения. Данный запрос идет как от государства, так и от местных сообществ. В соответствии с проектом программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 гг. в числе ключевых приоритетов предстоящей пятилетки определены направления, такие как [7]:

- сильные регионы, что в том числе предполагает перераспределение полномочий между республиканскими органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления;
- государство-партнер, что предполагает укрепление диалога и взаимного доверия между государством и обществом, государством и человеком.

Предполагается, что реализация запланированных мероприятий позволит «вовлечь в процесс выработки и реализации решений широкий круг неравнодушных, активных людей» [8].

В Республике Беларусь право граждан Республики Беларусь участвовать в решении государственных и местных дел, а также в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни закреплено в Конституции Республики Беларусь. Согласно ст. 37 Конституции Республики Беларусь, граждане могут «участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей» [1]. Ст. 40 Конституции Республики Беларусь устанавливает право граждан направлять личные или коллективные обращения в государственные органы и обязанность государственных органов, а также должностных лиц рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок [Там же].

Конкретные формы и порядок реализации права граждан на участие в обсуждении и принятии решений определены в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Избирательном кодексе Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», Законе Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. № 411-З «О республиканских и местных собраниях», Законе Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды», Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», ряде постановлений Совета Министров Республики Беларусь, регламентирующих порядок проведения общественных обсуждений нормативных правовых актов, документов в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, проектов экологически значимых решений, экологических докладов и др.

Формы участия граждан в обсуждении и решении вопросов местного значения, предусмотренные действующим законодательством Республики Беларусь, следующие [2; 3; 4; 5; 6]:

- территориальное общественное самоуправление;
- местное собрание;
- местный референдум;
- внесение в местный совет депутатов проектов решений по вопросам местного значения или мотивированных предложений о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений соответствующего совета либо их отдельных положений;
- участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления [2];

- общественные обсуждения;
- обращения граждан.

Часть форм участия граждан в обсуждении и решении государственных дел предполагает, что инициаторами выступают сами граждане (обращения граждан, территориальное общественное самоуправление, инициатива граждан по принятию решений местного совета депутатов, участие граждан в финансировании и / или возмещении расходов бюджета на определенные ими цели), еще часть — реализуется как по инициативе граждан, так и органов местного управления и самоуправления (местный референдум, местное собрание). Общественные обсуждения могут инициировать только государственные органы [2; 3; 4; 5; 6].

При этом в электронном виде может осуществляться обсуждение проектов нормативных правовых актов на интернет-сайте «Правовой форум Беларуси», а также подача обращений граждан [4; 5]. Сделать это они могут только по электронной почте или через специальную форму на официальном сайте государственного органа в сети Интернет.

Граждане, используя право на обращение, могут вносить в органы местного управления, местные Советы депутатов предложения о финансировании из местного бюджета мероприятий, направленных на решение конкретных проблем, которые затрагивают интересы жителей соответствующего населенного пункта. Однако подобная процедура участия граждан в формировании местного бюджета не формализована. Ее результативность во многом определяется личной заинтересованностью (активностью) отдельного гражданина (группы граждан) и депутатов местных советов депутатов, руководителей органов местного управления. Проведение обязательных консультаций с общественностью по вопросу формирования и использования местного бюджета законодательно не предусматривается.

Следует отметить, что из всех выше перечисленных форм участия населения в обсуждении и решении вопросов государственной и общественной жизни наиболее часто используемыми являются обращения граждан, общественные обсуждения, территориальное общественное самоуправление, участие граждан в финансировании и / или возмещении расходов бюджета на определенные ими цели.

Оценивая уровень участия граждан в решении вопросов местного значения в Республике Беларусь, можно констатировать, что в настоящее время выстроена система информирования населения и частично консультирования по вопросам, выносимым на общественные обсуждения. При этом участие граждан во многих случаях носит символический характер, большинство инициатив идет «сверху», наиболее характерна ситуация движения информационного потока от органов власти к населению, когда граждан информируют об уже подготовленных, а иногда даже принятых решениях.

В числе факторов, снижающих эффективность участия граждан в процессе принятия решений, можно выделить следующие.

Со стороны граждан: низкий уровень компетенции по обсуждаемым вопросам; ограниченное осмысление проблем и / или отсутствие опыта их решения; лоббирование личных интересов; отсутствие навыков ведения диалога («культ жалоб»); ожидание мгновенных результатов; отсутствие или нехватка ресурсов (материальных и организационных).

Со стороны представителей органов местного управления и самоуправления: высокий уровень централизации при принятии решений на местном уровне и зависимость большинства местных бюджетов от трансфертов из республиканского бюджета; незаинтересованность в диалоге; недоверие к гражданскому обществу; недооценка потенциала участия граждан в принятии решений; отсутствие (или недостаточные) компетенций в сфере оценки потенциала местных сообществ, выявления заинтересованных сторон, эффективного лидерства, организации и управления взаимодействием разнородных участников, включая выработку общего понимания проблемы, коллективный поиск возможного решения и его последующую совместную реализацию.

В этой связи представляется целесообразным:

- совершенствование нормативно-правовой базы, расширение практики применения иных определенных законодательством инструментов гражданского участия, помимо общественных обсуждений;

- развитие институциональных механизмов, создание структур «медиации», которые, обладая соответствующим экспертным потенциалом, могли бы выступать в качестве посредника между гражданами и местными властями;
- развитие компетенций партнерства у всех участников процесса, включая повышение осведомленности государственных служащих о потенциале гражданского участия с точки зрения улучшения качества государственных услуг, обеспечения поддержки значительной частью населения принимаемых решений и результативности их реализации, а также формирование и развитие у государственных служащих умения оценивать потенциал местных сообществ и выявлять заинтересованные стороны, организовывать и управлять взаимодействием разнородных независимых участников;
- формирование у граждан понимания механизмов выработки и принятия решений в органах местного управления и самоуправления.

### Литература

1. Конституция Республики Беларусь, с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. Минск : Амалфея, 2019. 48 с.
2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З, в ред. от 18 декабря 2019 г. № 273-З [Электронный ресурс] // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь «Эталон». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=h11900273&q\\_id=3391227](https://etalonline.by/document/?regnum=h11900273&q_id=3391227) (дата обращения: 10.05.2021).
3. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Республики Беларусь № 607 от 1 июня 2011 г., № 256 в ред. от 22 апреля 2019 г. // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь «Эталон». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=c21900256&q\\_id=3391245](https://etalonline.by/document/?regnum=c21900256&q_id=3391245) (дата обращения: 10.05.2021).
4. О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Республики Беларусь № 56 от 28 января 2019 г. // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь «Эталон». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=c21900056&q\\_id=3391306](https://etalonline.by/document/?regnum=c21900056&q_id=3391306) (дата обращения: 10.05.2021).
5. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : закон Республики Беларусь № 300-З от 18 июля 2011 г., № 50-З в ред. от 17 июля 2020 г. // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь «Эталон». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=h12000050&q\\_id=3391391](https://etalonline.by/document/?regnum=h12000050&q_id=3391391) (дата обращения: 10.05.2021).
6. Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Республики Беларусь № 458 от 14 июня 2016 г., № 571 в ред. от 30 сент. 2020 г. // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь «Эталон». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=c22000571&q\\_id=3391265](https://etalonline.by/document/?regnum=c22000571&q_id=3391265) (дата обращения: 10.05.2021).
7. Основные положения проекта программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 гг. [Электронный ресурс] // Сайт Всебелорусского народного собрания. URL: <https://vsebel.by/uploads/documents/osnovnye-polozeniya-proekta-programmy-soczialno-ekonomicheskogo.docx> (дата обращения: 02.02.2021).
8. Программа развития Беларуси на пятилетку отражает основные тренды в жизни общества — Кунцевич [Электронный ресурс] // Интернет-портал BELTA.BY. URL: <https://www.belta.by/regions/view/programma-razvitija-belarusi-na-pjatiletku-otrazhaet-osnovnye-trendy-v-zhizni-obschestva-kuntsevich-425290-2021/> (дата обращения: 28.01.2021).

**Об авторе:**

**Ефремов Олег Викторович**, заведующий лабораторией исследований государственного управления Научно-исследовательского института теории и практики государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь (Минск, Республика Беларусь);  
efremov\_ov@pac.by

**References**

1. Konstitutsiya Respubliki Belarus', s izm. i dop., prinyatymi na resp. referendumakh 24 noyabrya 1996 g. i 17 oktyabrya 2004 g. Minsk : Amalfeya, 2019. 48 s.
2. O mestnom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Belarus' : zakon Respubliki Belarus' ot 4 yanvarya 2010 g. № 108-Z, v red. ot 18 dekabrya 2019 g. № 273-Z [Elektronnyi resurs] // Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus' «Etalon». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=h11900273&q\\_id=3391227](https://etalonline.by/document/?regnum=h11900273&q_id=3391227) (data obrashcheniya: 10.05.2021).
3. O nekotorykh merakh po realizatsii Zakona Respubliki Belarus' «O vnesenii dopolnenii i izmenenii v nekotorye zakony Respubliki Belarus' po voprosam arkhitekturnoi, gradostroitel'noi i stroitel'noi deyatel'nosti» [Elektronnyi resurs] : postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' № 607 ot 1 iyunya 2011 g., № 256 v red. ot 22 aprelya 2019 g. // Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus' «Etalon». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=c21900256&q\\_id=3391245](https://etalonline.by/document/?regnum=c21900256&q_id=3391245) (data obrashcheniya: 10.05.2021).
4. O publichnom obsuzhdenii proektov normativnykh pravovykh aktov [Elektronnyi resurs] : postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' № 56 ot 28 yanvarya 2019 g. // Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus' «Etalon». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=c21900056&q\\_id=3391306](https://etalonline.by/document/?regnum=c21900056&q_id=3391306) (data obrashcheniya: 10.05.2021).
5. Ob obrashcheniyakh grazhdan i yuridicheskikh lits [Elektronnyi resurs] : zakon Respubliki Belarus' № 300-Z ot 18 iyulya 2011 g., № 50-Z v red. ot 17 iyulya 2020 g. // Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus' «Etalon». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=h12000050&q\\_id=3391391](https://etalonline.by/document/?regnum=h12000050&q_id=3391391) (data obrashcheniya: 10.05.2021).
6. Ob utverzhdenii Polozheniya o poryadke organizatsii i provedeniya obshchestvennykh obsuzhdenii proektov ekologicheskoi znachimykh reshenii, ekologicheskikh dokladov po strategicheskoi ekologicheskoi otsenke, otchetov ob otsenke vozdeistviya na okruzhayushchuyu sredu, ucheta prinyatykh ekologicheskoi znachimykh reshenii [Elektronnyi resurs] : postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' № 458 ot 14 iyunya 2016 g., № 571 v red. ot 30 sent. 2020 g. // Natsional'nyi tsentr pravovoi informatsii Respubliki Belarus' «Etalon». URL: [https://etalonline.by/document/?regnum=c22000571&q\\_id=3391265](https://etalonline.by/document/?regnum=c22000571&q_id=3391265) (data obrashcheniya: 10.05.2021).
7. Osnovnye polozheniya proekta programmy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Belarus' na 2021–2025 gg. [Elektronnyi resurs] // Sait Vsebelorusskogo narodnogo sobraniya. URL: <https://vsebel.by/uploads/documents/osnovnye-polozheniya-proekta-programmy-sotsialno-ekonomicheskogo.docx> (data obrashcheniya: 02.02.2021).
8. Programma razvitiya Belarusi na pyatiletku otrazhaet osnovnye trendy v zhizni obshchestva — Kuntsevich [Elektronnyi resurs] // Internet-portal BELTA.BY. URL: <https://www.belta.by/regions/view/programma-razvitija-belarusi-na-pyatiletku-otrazhaet-osnovnye-trendy-v-zhizni-obshchestva-kuntsevich-425290-2021/> (data obrashcheniya: 28.01.2021).

**About the author:**

**Oleg V. Efremov**, Head of the Laboratory for Public Administration Studies of Theory and Practice of Public Administration Research Institute of Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (Minsk, Republic of Belarus); efremov\_ov@pac.by