



ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ОЦЕНИВАНИЮ ПРОЕКТА «ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ ЧЕРЕЗ ВНЕДРЕНИЕ ПОЛИТИК, ОСНОВАННЫХ НА УЧАСТИИ»

Резюме

Данный отчет представляет собой исследование по оцениванию проекта «Повышение прозрачности органов местной власти через внедрение политик, основанных на участии», реализованного Национальным Центром по поддержке и информированию НПО Молдовы. Целью исследования было проанализировать влияние мероприятий, проведенных инициативными группами, созданными на местном уровне, на уровень вовлеченности членов местного сообщества в процесс принятия решений, а так же на уровень соблюдения органами местной власти законодательства в области обеспечения прозрачности деятельности, в десяти населенных пунктах – участниках проекта (Кетросу, Новые Анены; Копчак, АТО Гагаузия; Костешты, Яловены; Дрокия; Старые Дубоссары, Криуляны; Глодяны; Гура Быкулуй, Новые Анены; Леово; Мерены, Новые Анены; Штефан-Водэ). Перед запуском проекта так же изучалось общественное мнение для выявления проблем, связанных с процессом обеспечения прозрачности ОМВ.

Участие граждан в процессе принятия решений, представляющих общественный интерес, и информирование их о положении дел в населенном пункте является важным условием процветающего общества. Но во многом этот аспект зависит от взаимоотношений граждан с ОМВ. Сравнительный анализ результатов исследования показывает, что соотношение граждан, оценивающих взаимоотношения между жителями и примэрией/местным советом как хорошие и очень хорошие, с 2018 по 2020 год увеличилось на 20%.

Сотрудничество между гражданами и руководством зависит от того, каким образом граждане получают доступ к важной информации. При изучении уровня информирования населения по поводу инициатив примэрии, затрагивающих граждан, и уровня доверия к решениям органов местной власти, рассчитывался Индекс Преобладающего Общественного Мнения (ИПОМ). Он определяет соотношение преобладающего мнения к определенным явлениям, процессам, и рассчитывается по формуле: $(p-n)*(100-ne)/100$, где: p – доля положительных отзывов, n – доля отрицательных отзывов, ne – доля нейтральных отзывов. Показатели индекса варьируют в пределах шкалы от -100 до +100. Чем ближе показатель к 100, тем более положительно мнение/восприятие/отношение.

На уровне всей выборки, в 2018 году значение ИПОМ для уровня информированности граждан о затрагивающих их интересы инициативах примэрии было положительным (3,57), а тот же показатель по уровню доверия решениям органов местной власти был отрицательным (-3,53). В 2020 году оба показателя имели отрицательные значения, -1,7 и -3,8 соответственно. Это свидетельствует о том, что в результате внедрения проекта и проведения мероприятий по обучению населения, граждане уже более объективно оценивали уровень собственной информированности об инициативах органов местной власти. *«До того, как были сформированы инициативные группы, часть жителей считала, что примэрия достаточно прозрачна в своей деятельности, но после того, как узнали, какой должна быть эта прозрачность, поняли, что до этого еще далеко».*

Результаты исследования позволили установить, что увеличилось число респондентов, признающих, что ОМВ всегда информируют их о проектах решений, которые будут обсуждаться на заседаниях Местного совета, с 7,6% в 2018 до 14% в 2020, - впрочем, как и число тех, кто информирован редко или крайне редко: с 43,8% до 54,8%. Соответственно, уменьшилось количество тех, кто совсем не информирован: с более чем трети (34,7%) в 2018 до менее четверти (23,2%) в 2020. В 2018 только немногие респонденты (16,3%) отметили, что

представители Местного совета приглашают их присутствовать на заседаниях, в 2020 году их число возросло до 40,6%. Как в 2018, так и в 2020 году наиболее частыми способами информирования гражда является размещение объявление у примэрии, раздача персональных приглашений и публикация объявлений в средствах массовой информации. Отмечено, что в 2020 году наравне с этими тремя способами практикуется размещение объявлений на сайте примэрии и в социальных сетях.

В 2018 году только в 25,9% случаев Местный совет систематически проводил по меньшей мере один годовой публичный отчет о деятельности перед местным сообществом, а местные советники периодически встречались с гражданами только в 11,4% случаев. В 2020 году число последних уменьшилось до 7%, и до 29% увеличилось число тех, кто ответил, что Местный совет проводит по крайней мере один ежегодный публичный отчет о деятельности.

По мнению большинства респондентов в 2018 году, решения о развитии сообщества принимались местными советниками - 44,9%, примаром - 41,3, предпринимателями - 7,5%, рядовыми гражданами - 3,9%, другими лицами - 1,1%, и 1,1% считали, что никто не принимает решений. В 2020 году сохраняется та же иерархия, но при этом незначительно увеличивается число тех, кто считает, что и рядовые граждане принимают решения о развитии сообщества. В частности, ответы были представлены следующим образом: советники - 51,5%, примар - 34,7%, предприниматели - 6,8%, граждане - 5,8% и другие.

В 2018 году из общего числа респондентов только 36,9% отмечали, что могут влиять на процесс принятия решений в своей местности (большинство ответов - в большой степени и частично), в 2020 году это число составило 39,2%.

Важным аспектом, который удалось установить, является увеличение с 2018 по 2020 год граждан, участвующих в обсуждении местного бюджета, его распределении, привлечении инвестиций, разработке стратегического плана развития населенного пункта, получении грантов на для населенного пункта и создании условий для предпринимательства.

В 2018 году из общего числа опрошенных граждан только 14,3% когда-нибудь выдвигали предложения ОМВ по улучшению ситуации в населенном пункте. Только в 21% случаев предложения были вынесены на обсуждение и приняты, в 36,7% они обсуждались, но не были внедрены, в 3,9% не обсуждались, хотя и были внедрены, и в остальных случаях не обсуждались и не внедрялись. В 2020 году значительно увеличилось количество респондентов, хоть раз выдвигавших предложения ОМВ - до 49,5%. При этом соотношение предложений, который были вынесены на обсуждение и внедрены, хоть и увеличилось, но незначительно.

Таким образом, в 22,6% случаев предложения были вынесены на обсуждение и внедрены, в 22,8% они обсуждались, но не были внедрены, в 5,9% не обсуждались, но были внедрены, и в остальных случаях не обсуждались и не внедрялись. Анализ профиля граждан, выступавших с предложениями по улучшению ситуации в населенном пункте, показал, что чаще всего это лица женского пола, молодого или зрелого возраста, проживающие в сельской местности и имеющие высшее образование.

На вопрос, почему они не вносили предложения органам местной власти по улучшению ситуации в населенном пункте, большинство как в 2018, так и в 2020 году отметили, что не верят, что их предложения будут рассмотрены (24,2% и соответственно 23,7%), за ними следуют те, кто ссылается на нехватку времени (19,4% и соответственно 20,3%). За исследуемый период уменьшилось число респондентов, отметивших, что не знали о возможности внесения подобных предложений: с 15,4% в 2018 до 9,6% в 2020, так же как и тех, кто ответил, что не вмешивается в данный процесс: с 14,7% до 12,8%. Однако соотношение тех, кто уверен, что ОМВ ответственны за все происходящее в населенном пункте возросло с 9,2% до 13,1%, а тех, кто не выдвигает предложений так как очень доволен деятельностью ОМВ увеличилось с 7,2% до 12,6%. Число отметивших, что ОМВ не принимают предложения граждан увеличилось с 5% до 8%, это приводит к тому, что некоторые граждане чувствуют себя ущемленными.

Наиболее частой причиной, по которой граждане не участвуют в решении проблем местного сообщества, по словам представителей инициативных групп, является преобладание жителей преклонного возраста. *«Мы их неоднократно приглашаем, но приходят только те, кто хочет решить конкретный личный вопрос, предприниматели и интеллектуалы».* Другой причиной является тот факт, что население не считает необходимым участвовать в данном процессе. *«Лет шесть назад народ был более активным, потому что было больше проблем, могли даже телевидение пригласить. Сейчас такого нет. Многие проблемы, касающиеся инфраструктуры, дорог, мостов, колодцев, развития социальных услуг – были решены. Соответственно, у жителей нет претензий, их все устраивает, и оставляют работу на ОМВ. На заседания местного совета приходят только люди, у которых проблема с приватизацией земельных участков».* Довольно часто упоминается и беспричинное равнодушие. *«На сельское собрание приходит не более 50 человек из более чем 6000 жителей села. На празднества тоже не приходят, даже когда там угощали мамалыгой с жаркое –*

пришло не более 30 человек. Тяжелее всего собрать молодежь, они вечно заняты кто работой, кто учебой».

При определении основных помех в участии граждан в процессе принятия решений рассчитывался синтетический индекс. Уточняем, что при его расчете для каждой помехи в отдельности первому выбору присваивалось значение 1, ответам второго выбора – 0,75, ответам третьего выбора – 0,5. В соответствии с этими расчетами основными помехами, названными респондентами в 2018 и 2020, является нехватка времени, затем следует убеждение, что решения должны принимать хорошо обученные люди, и что для принятия решений респондент недостаточно информирован.

В зависимости от количества участников различных мероприятий, затрагивающих проблемы сообщества и участие в их разрешении, была разработана типология граждан, с их разделением на три категории. **Активные** (31%). В основном молодые или зрелого возраста, экономически активны, имеют высшее образование. Отмечают, что информированы об инициативах ОМВ. Часто участвуют в различных мероприятиях, касающихся проблем сообщества. **С благими намерениями, но не имеющие возможности действовать** (58%). Чаще всего это лица женского пола, с разным уровнем образования. Считают, что могут повлиять на процесс принятия решений на местном уровне. Иногда участвуют в различных мероприятиях, затрагивающих проблемы сообщества. Наиболее частая причина неучастия в подобных мероприятиях – нехватка времени. **Пассивные или отошедшие от дел** (11%). Чаще всего это лица преклонного возраста, с низким уровнем образования. Они не доверяют решениям органов местной власти. Совсем не участвуют в мероприятиях, касающихся проблем местного сообщества. Не участвуют в разрешении данных проблем, так как боятся ссор, конфликтов и уверены, что за все происходящее в сообществе отвечают ОМВ.

Сравнительный анализ данных исследования в 2018 и 2020 году показывает увеличение количества респондентов, информированных об организации заседаний Местного совета, публичных слушаний, дебатов и консультативных встреч по месту жительства. Также выявлено незначительное снижение информированности об организации публичных отчетов примара.

Одновременно с увеличением уровня информированности населения об организации местными властями заседаний Местного совета, публичных отчетов примара, публичных слушаний, дебатов и консультативных встреч на местах увеличился и уровень участия граждан в этих мероприятиях. В 2018 году лица, не участвовавшие в подобных мероприятиях, называли следующие причины: нехватка времени (38,1%), не знали о том, что данные мероприятия

являются публичными (32,5%), не были приглашены на данные мероприятия (20,1%), доступ на данные мероприятия имеют только государственные служащие (3,8%) другие причины (5,5%). В 2020 году сохраняется тот же порядок причин, за исключением того, что уменьшился процент тех, кто не знал, что отчеты примара о деятельности, слушания, дебаты, организованные ОМВ, являются публичными. Также уменьшилось число и тех, кто считал, что доступ на данные мероприятия имеют только государственные служащие и получившие персональные приглашения на эти встречи.

По мнению опрошенных представителей местных властей, наиболее распространенными путями информирования граждан является размещение объявлений у примэрии, участие в заседаниях совета, прием граждан, организация публичных отчетов и информирование через местных советников и других местных активистов. За последние два года отмечается увеличение числа респондентов, считающих, что прием граждан уже не практикуется, так же как публичные отчеты и информирование через местных советников. Однако так же увеличилось число тех, кто считает, что граждане информированы посредством размещения объявлений в общественных местах и организации публичных дебатов.

С 2018 по 2020 год почти вдвое возросло число представителей местных властей, считающих, что Местный совет проводит хотя бы один ежегодный отчет о деятельности, который публично представляет сообществу. Также увеличилось число тех, кто утверждает, что местные советники периодически встречаются с гражданами. В 2018 о публичных заседаниях заранее сообщалось в 55% случаев путем размещения объявления в Примэрии, в 71,8% случаев – путем размещения объявления на сайте примэрии, и в 37,2% - путем размещения объявления в средствах массовой информации. В 2020 уже наблюдается увеличение по данным трем аспектам, до 79,8%, 78, 3% и 40,4% соответственно. По данным исследования, увеличилось число представителей ОМВ, по мнению которых проект местного бюджета является публичным и может быть проконсультирован любым желающим: с 88,5% в 2018 до 94,2% в 2020 году. Многие граждане были вовлечены в процесс установления потребностей местного сообщества путем организации публичных дебатов: 64,1% в 2018 и 73,1 в 2020 году.

И в тот, и в другой отчетный год (2018 и 2020), сохраняются одни и те же нарушения органами местной власти законодательных требований по обеспечению прозрачности процесса принятия решений: проекты решений не всегда выносятся на публичное обсуждение, ОМВ не используют все способы информирования граждан, предусмотренные законом; ОМВ не разрабатывают и не утверждают внутренние правила информирования, консультирования и

участия в процессе разработки и принятия решений, и утаивают информацию об инициировании разработки проектов решений. Так же сохранились наиболее часто встречаемые причины, ведущие к несоблюдению местными властями законодательства, касающегося обеспечения прозрачности принятия решений: отсутствие необходимых средств и ресурсов (финансовых, технических, человеческих), незнание всеми сотрудниками ОМВ законодательных положений, касающихся прозрачности процесса принятия решений; неэффективный механизм внедрения закона; отсутствие должностного лица, которое занималось бы данной деятельностью.

И в 2018, и в 2020 году одинаковое число респондентов (почти 90%) отметили, что запрашивают у местных граждан рекомендации по самым разным проблемам, представляющим общественный интерес. При этом довольно часто и часто придерживаются полученных от граждан рекомендаций в 76,8% случаев, в остальных случаях – не особо придерживаются или вообще не учитывают рекомендации. В 2020 году эти цифры составили 82% и 18% соответственно.

В 2018 году основной мерой, рекомендованной для вовлечения граждан в разрешение проблем сообщества, было повышение прозрачности деятельности ОМВ, тогда как в 2020 году была предложена организация обсуждения/дебатов для привлечения граждан к участию в этом процессе. Все большую важность приобретает и предложение запрашивать мнение граждан при принятии наиболее важных решений.

Более половины опрошенных граждан признают, что им известно о мероприятиях, предпринятых инициативными группами в рамках проекта. Из общего количества ответов представителей ОМВ 75% заявили, что знают о том, что в их населенном пункте инициативной группы проводились мероприятия по повышению прозрачности деятельности местной власти. Причина низкой осведомленности опрошенных о деятельности данных групп является недостаточная реклама проводимых в рамках проекта мероприятий, замена членов рабочих групп в отдельных инициативных группах, недооценивание самого понятия «инициативная группа»: *«Мы большей частью действовали индивидуально. Не работали как инициативная группа, это и было главным недостатком». «Если скажешь им, что это Наталья, Иван, Людмила – они знают, о ком речь. А если скажешь «инициативная группа» - они понятия не имеют, о ком речь».*

На вопрос, какие мероприятия проводились инициативными группами в населенных пунктах, отвечали следующее: установка информационных панно (18,8%), издание

информационных брошюр и бюллетеней (14,8%), внедрение различных проектов (12,8%), мобилизация граждан (11,7%), местная радиоточка (9%), организация обучающих семинаров (8,6%), оснащение примэрии видеокамерами, телевизором (7,8%), разработка плана сотрудничества между ОМВ и гражданами (7,1%), публикация новостей на сайте и в социальных сетях (6%) и мониторинг заседаний ОМВ (3,4%).

Важным результатом реализованного проекта является повышение уровня информированности населения о деятельности ОМВ. Так, 45% респондентов отметили, что за последние два года стали гораздо лучше информированы по данному аспекту. Это видно исходя из того, что 59,4% респондентов указали, что за последние два года получили несколько брошюр, листовок и деятельности ОМВ. 70,6% отметили, что полученная информация о деятельности ОМВ была полезна и очень полезна, особенно для населения сельской местности. На вопрос, произошли ли какие-либо изменения в отношении к ОМВ на уровне сообщества, 40,5% ответили, что граждане стали проявлять больший интерес. *«В результате проекта народ стал приходить на заседания совета, даже те, у кого не было никаких личных интересов. Встречая меня, люди спрашивают, когда будет заседание – чтобы смотреть их в том числе и онлайн. Нас смотрят онлайн даже в Англии и США».*

Три четверти респондентов из ОМВ считают, что благодаря реализованному проекту население стало лучше информированным. 97% из них оценивают информацию, полученную гражданами в рамках проекта, как очень полезную и полезную. 65% из представителей местной власти, участвовавших в исследовании, считают, что граждане стали проявлять больше интереса к деятельности ОМВ.

На вопрос, как они оценивают сотрудничество между ОМВ и инициативными группами, 81,7% из представителей ОМВ ответили, что расценивают его как хорошее и очень хорошее. Основные трудности, с которыми столкнулись местные власти в сотрудничестве с инициативными группами, были: нехватка времени (42,7%), ограниченный бюджет (14,5%) и вмешательство в деятельность ОМВ (7,3%). 32,7% отметили, что не встретили никаких трудностей в рамках сотрудничества. Рекомендации, которые дали местные власти инициативным группам, являются следующими: организация обучения для работников примэрии и местных советников, консультирование ОМВ по реализуемым проектам, и пожелание быть образцом прозрачности в собственной деятельности.

Исследование воздействия проекта позволило выявить повышение интереса граждан к участию в общественной и административной жизни местных сообществ. Это указывает на то,

что в рамках мероприятий проекта население осознало важность участия в развитии сообщества. Благодаря реализованным мероприятиям удалось достичь уровня осведомленности населения, необходимого для мобилизации граждан на участие в общественной жизни. Результаты исследования также указывают на необходимость повышения прозрачности деятельности органов местного публичного управления и лучшего информирования граждан, особенно посредством организации публичных дебатов. В результате действия администрации будут больше соответствовать потребностям и пожеланиям граждан.