



Роль двустороннего сотрудничества между муниципалитетами стран Восточного партнерства и ЕС с точки зрения содействия устойчивому муниципальному развитию на территории Восточного партнерства

**ДОКЛАД КОНФЕРЕНЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
СТРАН ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА (CORLEAP)**

Андрис Яунслейнис (Andris Jaunsleinis), член Муниципального совета Вентспилса
(Латвия/Альянс либералов и демократов за Европу (АЛДЕ))

Общая ситуация

Двустороннее сотрудничество между муниципалитетами стран Восточного партнерства (ВП) и ЕС представляет собой форму партнерства, основанную на практических примерах и увеличении степени взаимного доверия. Очень важно обсудить проблемы, которые могут возникнуть в ходе проведения **реформ государственного управления**, касающихся муниципалитетов, с политиками и официальными лицами, обладающими практическим опытом в данной области. Двустороннее сотрудничество предусматривает непосредственные контакты между муниципалитетами, а также взаимодействие между местными государственными объединениями.

Данный вопрос соответствует основной теме, обозначенной в пункте **1.2. «Надлежащее государственное управление и местная демократия»** Плана действий Конференции региональных и местных органов власти стран Восточного партнерства (CORLEAP), а также двум платформам ВП, создающим основу для организованного обсуждения в рамках ВП: **«Укрепление институтов и надлежащее государственное управление»** (осуществление реформ государственного управления) и **«Мобильность и межличностные контакты»** (партнерства в области мобильности и развитие навыков).

В итоговой декларации Саммита Восточного партнерства, принятой 24 ноября 2017 г., отмечается активная роль местных и региональных властей в содействии достижению целей ВП посредством их участия в CORLEAP. Декларация устанавливает 20 конкретных задач на период до 2020 года.

В ходе обсуждений на 130^м пленарном заседании Комитета регионов ЕС (КР), проходившем 4-5 июля 2018 г., было отмечено, что местные и региональные органы власти играют определяющую роль в успешном решении 20 конкретных задач на период до 2020 года¹ благодаря своей близости к простым людям и проведению реформ местного самоуправления в странах ВП. Кроме того, местные и региональные органы власти, как в ЕС, так и в странах ВП, также имеют решающее значение для достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР) поставленными ООН. В числе основных приоритетов названы эффективные реформы в области децентрализации, направленные на расширение полномочий местных и региональных органов власти во всех шести странах ВП.

Анализ

1. Устойчивое муниципальное развитие зависит от наличия ряда компонентов; каждый из этих компонентов является одним из необходимых условий достижения успеха (большинство таких компонентов имеют юридически обязательный характер для стран, присоединившихся к Европейской хартии местного самоуправления («Хартия»)):
 - i. Устойчивость демократии:
 - i. конституционные и законодательные гарантии местной демократии;
 - ii. законодательные гарантии в отношении гражданских свобод и имущественных прав;
 - iii. процессы, знания и традиции местной демократии, включая демократию участия для формирования демократической культуры на местах.
 - ii. Фискальная устойчивость:
 - i. существование местных налогов и сборов;
 - ii. значительная доля собственных доходов — за счет поступления муниципальных налогов и общих субсидий из государственного бюджета, что обеспечивает существенный уровень свободы с точки зрения расходования средств;
 - iii. уровень совокупного дохода который пропорционален компетенциям местных органов власти в сравнении с компетенциями центрального правительства;
 - iv. возможность самостоятельно определять местные приоритеты (общенациональные правила могут быть установлены только в отношении функций, делегируемых центральным правительством);
 - v. соответствие между планами по муниципальному развитию и местными ресурсами.
 - iii. Административная устойчивость:
 - i. ответственность местных органов исполнительной власти перед избранными лицами, отвечающими за принятие решений на местном уровне;
 - ii. свобода выбирать форму и руководство учреждений исполнительной власти и муниципальных компаний;

¹

«Задачи Восточного партнерства на период до 2020 года: вклад местных и региональных органов власти», заключение Комиссии по вопросам гражданства, управления, институциональных и внешних связей CIVEX-VI/030, 130^е пленарное заседание, докладчик: Сёрен Хербст (Sören Herbst) (Германия/Европейская народная партия (ЕНП)), член городского совета Магдебурга.

- iii. автономность местной кадровой политики.
 - iv. Экономическая устойчивость:
 - i. наличие квалифицированной рабочей силы;
 - ii. наличие основной инфраструктуры на местах, включая информационно-коммуникационные технологии (ИКТ);
 - iii. существование возможностей для досуга, проведения культурных и спортивных мероприятий;
 - iv. способность привлекать и нанимать частных предпринимателей, оказывающих творческие услуги.
 - v. Экологическая устойчивость:
 - i. сохранение местного биоразнообразия;
 - ii. использование возобновляемых источников энергии для местной инфраструктуры;
 - iii. адаптация к изменению климата и противодействие стихийным бедствиям на местах;
 - iv. навыки местного сообщества в области предотвращения загрязнения воздуха, воды и почвы.
 - vi. ²Социальная устойчивость:
 - i. социальная среда (включая возможности для трудоустройства и получения образования);
 - ii. содействие развитию деятельного местного гражданского общества и местной культуры;
 - iii. социальное страхование (включая социальную помощь и социальную защиту).
2. Мониторинг ситуации с демократией на местном и региональном уровнях показывает, что идеалы, установленные Хартией, не были достигнуты в полном объеме ни в одной из 47 стран – членов Совета Европы. При этом объем несоответствия в шести странах ВП больше, чем в странах ЕС. Основной проблемой является стремление политиков и чиновников центрального уровня сконцентрировать власть в своих руках и выступать против децентрализации.
3. Чтобы отвечать вышеперечисленным условиям устойчивого муниципального развития, муниципалитеты стран Европейского союза также должны быть усовершенствованы. Примеры передовой практики выполнения этих условий можно наблюдать в нескольких государствах – членах ЕС. Для проведения сравнительного анализа могут быть выбраны отдельные местные органы власти. Распространение передовой практики в странах ЕС и странах Восточного партнерства может способствовать повышению уровня устойчивости муниципалитетов у всех участников муниципального сотрудничества.
4. Центральные правительства всех стран Восточного партнерства в целом согласны с необходимостью проведения реформ с целью выполнения условий устойчивого муниципального развития. Тем не менее, степень готовности выполнять все эти условия на практике различается в зависимости от конкретной страны и не только зависит от экономических, социальных и политических обстоятельств, но и находится под влиянием

²

Ответ украинской делегации на вопросник, составленный авторами после представления его проекта на заседании Бюро CORLEAP 29 мая 2018 г.

исторических и культурных традиций, а также психологических факторов. Таким образом, обеспечить указанные условия возможно только посредством применения поэтапного процесса³.

5. Отсутствие доверия в отношении потенциала и честности местных политиков, чиновников и жителей является существенным фактором, препятствующим децентрализации государственного управления и расширению участия граждан. Такое отсутствие доверия отчасти является объективным (недостаточное обучение персонала, отсутствие традиций децентрализованного управления), а отчасти — субъективным, основывающимся на мифах о предпочтительности и эффективности централизованной бюрократической иерархии.
6. Центральное правительство в каждой из стран Восточного партнерства должно предоставлять более широкую поддержку при проведении реформы в области централизации. Такая поддержка может быть основана на понимании преимуществ устойчивых муниципалитетов по сравнению с местными агентами, реализующими политику центрального правительства. Развить указанное понимание можно посредством реализации на практике новых идей в рамках сотрудничества с CORLEAP.
7. Ниже представлены типичные аргументы чиновников центральных правительств из стран Восточного партнерства против оперативного создания условий для устойчивого муниципального развития:
 - i. слабый потенциал местных политиков (основной аргумент против свободы формирования бюджетов без установления строгих правил);
 - ii. слабый потенциал местных чиновников (основной аргумент против гибкости или местной управленческой автономии и местной предпринимательской деятельности в государственном секторе, а также основной аргумент в пользу чрезмерного регулирования и надзора);
 - iii. недостаточная квалификация местных жителей с точки зрения использования инструментов демократии участия (аргумент против открытости и непосредственного привлечения местных активистов к процессу принятия решений).
8. Для всех шести стран ВП фискальная децентрализация является основной проблемой при проведении реформ государственного управления:
 - i. В Республике Молдова наблюдается самая высокая доля расходов местных правительств среди всех стран ВП — около одной трети от величины консолидированных государственных расходов. Система выравнивания, основанная на объективных критериях, существует только в этой стране. В то же время, автономия местных органов власти весьма ограничена, поскольку планирование бюджетов основано на строгих правилах.
 - ii. На Украине предпринимать начальные шаги в направлении фискальной децентрализации могут только укрупненные муниципалитеты. На уровне регионов и районов исполнительные функции осуществляет государственная администрация.

3

«Расширение гражданского участия как способ укрепления местной демократии в странах Восточного партнерства», доклад, принятый на ежегодном заседании CORLEAP 30 сентября 2016 г. в г. Брюсселе (докладчик — Павел Адамович (Pawel Adamowicz) (Польша/Европейская народная партия (ЕНП)), мэр города Гданьска).

- Бюджеты более высокого уровня оказывают активное воздействие на местное финансирование.
- iii. В результате объединений и административно-территориальных реформ в Грузии потенциал местных чиновников увеличился. Тем не менее, этот потенциал сложно использовать, поскольку фискальная автономия на местах весьма ограничена: министерства устанавливают строгие правила в отношении расходования муниципальных средств.
 - iv. В Армении и Азербайджане бюджеты местных правительств настолько ограничены, что говорить о фактической фискальной децентрализации не приходится. Большинство местных функций осуществляют подразделения государственной администрации.
 - v. В Республике Беларусь услуги на местах предоставляются подразделениями государственной администрации, при этом местные советы не имеют какого-либо существенного влияния.
9. Отсутствие реальной фискальной децентрализации является основным препятствием для внедрения других элементов устойчивости местных правительств. Местные политики, поставщики услуг и чиновники могут развить свой потенциал на практике только посредством осуществления собственной политики и управления собственными доходами. Обмен опытом между муниципалитетами стран ЕС представляет собой мощный фактор, способствующий улучшению ситуации.
10. Устойчивость демократии и административная устойчивость в значительной степени зависят от готовности центрального правительства разделить финансовые средства. Без фискальной децентрализации планы по внедрению местной автономии разрабатываются, скорее, для видимости, чем в качестве реальной политики. То же самое относится и к надлежащему государственному управлению.
11. Экономическая, экологическая и социальная устойчивость в странах ВП могут быть достигнуты только в том случае, если будут обеспечены устойчивость демократии, фискальная и административная устойчивость. Децентрализация представляет собой наиболее предпочтительный путь в направлении субсидиарности, что означает правильное распределение компетенций в соответствии с принципом субсидиарности как необходимое условие прогресса.
12. Двустороннее сотрудничество помогает решить вышеупомянутые проблемы по многим причинам:
- i. совместная деятельность муниципалитетов способствует формированию взаимного доверия между гражданами;
 - ii. встречи предпринимателей способствуют экономическому развитию на территориях, где осуществляется такое сотрудничество;
 - iii. обмен опытом между местными политиками и представителями местной исполнительной власти способствует увеличению производительности государственного управления для обеих сторон такого обмена;
 - iv. обмен опытом между муниципалитетами различных стран создает хорошую основу для применения методологии сравнительного анализа и сравнительного изучения.

13. Двустороннее сотрудничество имеет несколько форм, дающих потенциальный и фактический положительный эффект⁴:
- i. Побратимство: наиболее традиционная форма сотрудничества, имеющая большое значение с точки зрения установления взаимного доверия между людьми, муниципалитетами и предпринимателями.
 - ii. Партнерство: наиболее популярная форма сотрудничества в контексте Программы устойчивого развития ООН. Партнерство помогает реализовывать совместные двусторонние и многосторонние проекты.
 - iii. Трансграничное сотрудничество: несколько стран ЕС — Латвия, Литва, Польша — имеют общую границу с Республикой Беларусь; у Польши, Венгрии, Словакии и Румынии есть общие границы с Украиной, а у Румынии — с Молдовой. Инструменты трансграничного сотрудничества представляют собой полезные дополнительные механизмы, но также страны, не имеющие общих границ, могут воспользоваться такими инструментами, как Европейская группировка территориального сотрудничества (ЕГТС).
 - iv. Сотрудничество между государственными объединениями, выступающими в качестве организаторов и координаторов непосредственных контактов между муниципалитетами.
14. На практике реформы представляют собой поэтапный процесс. Центральные правительства должны быть уверены в потенциале местных политиков и чиновников. Кроме того, чтобы децентрализация имела положительный эффект, центральные правительства должны оказывать поддержку населению. Двустороннее сотрудничество может стать фактором, способствующим реализации каждого последующего этапа.
15. Влияние местных политиков зависит от качества диалога между местными властями и центральным правительством, а также от диалога между местными органами власти и гражданским обществом. В этом контексте сотрудничество между местными государственными объединениями имеет очень большое значение. Для ускорения реформ можно воспользоваться передовой практикой, сведения о которой поступают в ходе проведения ежегодных переговоров между центральным и местным правительствами. Передовая практика в области участия местных государственных объединений в социальном диалоге также может стать существенным положительным вкладом.
16. Наилучшего результата можно достичь, сделав содержание содействия со стороны муниципалитетов стран ЕС и примеры передовой практики общедоступными в соответствии с принципами Хартии. Можно провести маломасштабные испытания других решений, а также оценить их пригодность для конкретной страны.

4

Антонелла Вальморбидо (Antonella Valmorbidia), «Децентрализованное сотрудничество и вовлечение сообществ как инструмент укрепления сотрудничества между странами ЕС и странами Восточного партнерства», конференция Сети институтов и школ государственного управления Центральной и Восточной Европы (NISPAcee), г. Казань, 2017 г.

Рекомендации

17. Объем и содержание двустороннего сотрудничества должны адаптироваться с учетом соответствующих нужд по мере проведения реформ в области государственного управления и местного самоуправления в каждой конкретной стране.
18. Особенно важно разработать экологический компонент сотрудничества, потому что ухудшение состояния окружающей среды является реальным препятствием для развития устойчивых муниципалитетов. В этой связи местные органы власти глубоко заинтересованы в решении экологических проблем, вне зависимости от своей политической ориентации.
19. Аналогичным образом, социальная устойчивость является ключевым элементом, который предстоит разработать. При этом двустороннее сотрудничество и взаимное обучение посредством обмена сведениями о передовой практике может оказать существенную поддержку в разработке инновационных решений на местах.
20. Фискальная децентрализация должна стать приоритетом для всех стран Восточного партнерства, потому что в любом случае означает противопоставление центральному правительству. В заключении КР «Задачи Восточного партнерства на период до 2020 года: вклад местных и региональных органов власти»⁵, принятом в июле 2018 года, содержится призыв к включению вопроса эффективного и действенного управления местными государственными бюджетами в повестку дня, а также к установлению требования в отношении проведения внутреннего и внешнего аудита в целях обеспечения надлежащего и эффективного использования государственных средств.
21. Всем шести странам ВП рекомендуется разработать соответствующие механизмы для оказания содействия в расширении гражданского участия, в частности, речь идет о расширении гражданского участия в формировании государственных бюджетов местных и региональных органов власти в форме бюджетирования с участием общественности, чтобы граждане имели возможности принять участие в управлении государственными ресурсами, а также обозначить свои предпочтения в отношении государственных расходов в соответствии с тем, что изложено в вышеупомянутом заключении КР.
22. Децентрализованное сотрудничество представляет собой инструмент для повышения осведомленности, а также расширения прав и возможностей органов местного и регионального самоуправления с целью развития взаимодействия с местными сообществами. Таким образом, возможность участия в программах и долгосрочных партнерствах с представителями ЕС может рассматриваться как создание дополнительной ценности. Рекомендуется также использовать эту методологию для привлечения групп гражданского общества и граждан в рамках реализации подхода совместного участия, тем самым дополняя децентрализованное сотрудничество подходом на основе вовлечения местного населения и находя при этом решения проблем на местном уровне.

⁵

«Задачи Восточного партнерства на период до 2020 года: вклад местных и региональных органов власти», заключение Комиссии по вопросам гражданства, управления, институциональных и внешних связей CIVEX-VI/030, 130^e пленарное заседание, докладчик: Сёрен Хербст (Sören Herbst) (Германия/Европейская народная партия (ЕНП)), член городского совета Магдебурга.

Содействовать развитию диалога между местными сообществами в странах ЕС и ВП можно посредством реализации проектов и процессов в области местного самоуправления, организованных в рамках партнерства между местными органами власти из различных стран.

23. Необходимо более интенсивно осуществлять обмен опытом между странами ЕС и ВП по ряду проблем, которые являются общими для всех стран ВП, и в случаях, когда они могли бы получить конкретную пользу от использования передовой практики стран ЕС: взаимоотношения между ведомствами, представляющими государство на местном уровне, и местными органами власти, а также модели улучшения этих взаимоотношений, используемые в странах ЕС⁶, поскольку вмешательство в форме регулирования со стороны центрального правительства является проблемой в этих странах. В частности может оказаться полезным опыт стран, в которых существуют префекты, поскольку этот вопрос в настоящее время стоит на повестке дня в Украине.
24. Должно быть улучшено сотрудничество между руководителями высшего уровня и местными законодательными органами, а также взаимоотношения между мэрами и местными советами⁷, в частности, в том, что касается разрешения конфликтов.
25. Необходимо объединение муниципалитетов с целью увеличения их потенциала и получения положительного эффекта за счет концентрации. Поскольку у такого объединения есть и побочные эффекты, может оказаться весьма полезным опыт обеспечения доступности основных услуг для граждан на перифериях, созданных в процессе объединения.
26. Необъединённые муниципалитеты также нуждаются в поддержке через двустороннее сотрудничество. На таких территориях могут проводиться проекты для нахождения инновационных, маломасштабных решений.
27. CORLEAP рассмотрит вопрос оказания созданию устойчивых муниципалитетов в индивидуальном порядке для каждой страны Восточного партнерства. Для определения подходящих тем необходима координация с центральными правительствами и ассоциациями местных органов власти.
28. Приоритетные направления двустороннего сотрудничества между муниципалитетами должны согласовываться с планами проведения реформ различных центральных правительств.

6

«Функции и обязанности мэров и депутатов местных советов в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове, Украине и Белоруссии», документ Совета Европы: январь 2016 г., <http://eap-pcf-eu.coe.int>

7

«Местная и региональная демократия в Азербайджане», 23^я сессия, Страсбург, 16-18 октября 2012 г. (Резолюция 345 (2012); Рекомендации 326 (2012); Пояснительный меморандум). «Местная и региональная демократия в Грузии», 19 марта 2013 г. (Рекомендации 334 (2013); Пояснительный меморандум). «Местная демократия в Армении: призыв к правительству», Гюмри, Сисиан, 2014 г. «Местная демократия в Армении», 27 марта 2014 г. (Рекомендации 351 (2014); Пояснительный меморандум). «Местная демократия в Республике Молдова: пояснения по обстоятельствам временного отстранения от должности мэра г. Кишинева», 33^я сессия, доклад CG33(2017) 23, окончательная версия, 19 октября 2017 г. «Функции и обязанности мэров и депутатов местных советов в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове, Украине и Белоруссии», документ Совета Европы: январь 2016 г., <http://eap-pcf-eu.coe.int>