



## **Экономическое сотрудничество и экономическое развитие на местном уровне в странах Восточного партнерства**

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

Эмин Ерицян (Emin Yeritsyan), председатель Ассоциации общин Армении

---

#### ***Введение***

Конференция региональных и местных органов власти стран Восточного партнерства (CORLEAP) была создана Комитетом регионов ЕС (КР) с целью внедрения местного и регионального измерения в рамках Восточного партнерства (ВП) ЕС, а также для содействия в проведении внутренних реформ и наращивании потенциала на местном и региональном уровнях<sup>1</sup>.

Из 20 конкретных задач на период до 2020 года, утвержденных на 5<sup>м</sup> Саммите ВП, пять (задачи 4–8) соответствуют приоритетной области «укрепление экономики», что предусматривает экономическое развитие и улучшение рыночных возможностей<sup>2</sup>.

В этой связи в настоящем докладе представлена оценка экономического сотрудничества и экономического развития на местном уровне в странах Восточного партнерства.

Децентрализация и усиление роли органов местного и регионального самоуправления в странах ВП рассматриваются как основы для укрепления демократии на местах, а также для стимулирования экономического развития на базе экономического сотрудничества и формирования гражданского общества, что обеспечивает дополнительный эффект с точки зрения проведения реформ. Таким образом, центральные правительства стран ВП должны предпринимать определенные шаги в направлении фискальной децентрализации, либерализации местного законодательства, направленной на повышение уровня независимости органов местного самоуправления и, как следствие, на сокращение степени регулирования из центра.

В целом, страны ВП находятся на переходном этапе децентрализации и приближения к стандартам социально-рыночной экономики. Соответственно, основной целью для них должно

---

<sup>1</sup> <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/CORLEAP.aspx>

<sup>2</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20\\_deliverables\\_for\\_2020.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20_deliverables_for_2020.pdf)

стать обретение способности создавать новые форматы экономического сотрудничества между органами местного самоуправления, субъектами малого и среднего предпринимательства (МСП) и неправительственными организациями (НПО).

### *Анализ*

Органам территориального/местного самоуправления требуются достаточные полномочия для формирования их экономического будущего, а также собственного экономического и социального развития с учетом особых условий и потенциала, которые во многом определяют их перспективы на внутреннем рынке. Все страны ВП, за исключением Республики Беларусь, подписали Европейскую хартию местного самоуправления; однако центральные правительства стран ВП занимают доминирующее положение в рамках всех направлений политики, касающихся регионов. Таким образом, дефицит демократии на региональном и местном уровнях является препятствием для экономического развития указанных регионов. Во всех странах началась фискальная децентрализация, но к настоящему моменту указанный процесс был либо остановлен, либо развивается очень медленно.

В Грузии управление муниципальным имуществом по большей части осуществляется органами центрального правительства; в Молдове муниципальным органам предоставлено лишь несколько процедурных компетенций; в Украине, где в зону ответственности органов местного самоуправления (ОМСУ) входят школьное и дошкольное образование, первичная медицинская помощь, культурные учреждения и совершенствование муниципальной инфраструктуры, полномочия местных исполнительных органов и органов местного самоуправления не разделены надлежащим образом, что приводит к их пересечению; в Армении местным органам власти переданы лишь незначительные административные компетенции, но не оказание услуг, при этом они фактически не способны выполнять свои обязанности; в Азербайджане разделение компетенций между муниципалитетами и местными исполнительными органами не сбалансировано, при этом большинство государственных услуг оказываются местными исполнительными органами, назначенными правительством.

В то же время, во многих странах органы регионального и местного самоуправления, а также прочие заинтересованные стороны на региональном уровне (НПО, союзы, ассоциации, консорциумы, фермеры и т. д.) не обладают достаточной независимостью (полномочиями, финансовыми ресурсами и т. д.) для решения глобальных проблем на местах, а также не способны надлежащим образом реагировать на введение новых требований, возникающих в связи с углублением европейской интеграции.

Экономическое сотрудничество между компаниями на территориальном уровне в отдельно взятой стране ВП или в разных странах является недостаточным. Хотя советские способы сотрудничества все еще используются (напр., создание «колхозов», объединяющих компании на региональной основе, в Республике Беларусь), они не обеспечивают существенного экономического развития.

Если МСП сконцентрированы в регионах, за пределами крупных городов (как в случае в Армении, Азербайджаном и Грузией), а покупателями их продукции преимущественно являются крупные компании из больших городов, стимулировать экономический рост и

развитие экономического сотрудничества на территориальном уровне довольно непросто, в особенности когда позиция органов местного самоуправления не является сильной.

Уровень товарооборота между странами Восточного партнерства является неравномерным, и необходимо больше усилий для его увеличения. ЕС является основным внешнеторговым партнером для большинства стран Восточного партнерства. Показатели начинают расти для торговли готовой продукцией между странами Восточного партнерства и ЕС, а также для общей внешней торговли.

*Что можно сделать для содействия экономическому развитию и сотрудничеству на территории стран ВП и между ними?*

Помимо содействия в проведении децентрализации, существуют другие направления деятельности, целью которых является стимулирование экономического развития и сотрудничества.

- *Создание платформ для обмена опытом и сведениями о передовой практике*

- А. Платформа для обмена опытом и сведениями о передовой практике в области местного самоуправления, экономического сотрудничества и экономического развития.
- В. Платформа для обмена опытом в области создания и эффективного функционирования консорциумов МСП, работающих в одних и тех же секторах и (или) кластерах на территории одной страны, в ЕС и других странах ВП, а также управления ими.
- С. Онлайн-платформа, в рамках которой органы местного самоуправления и местные МСП могут представлять свои экономические и деловые возможности.

Необходимо разработать гибкую государственную политику в качестве правовой основы для эффективной реализации вышеозначенных платформ.

- *Реализация принципов Лейпцигской хартии об устойчивом развитии европейских городов*

В частности, стимулирование интегрированного городского развития и связанных с этим структур управления для осуществления соответствующих мероприятий представляет собой еще один эффективный инструмент для формулирования новой гибкой и адаптивной политики экономического развития на уровне местного самоуправления. Распространение указанного инструмента в странах ВП и оказание поддержки в его внедрении поможет в развитии новой адаптивной экономической политики и станет стимулом для инклюзивного и устойчивого развития на местном уровне.

- *Определение приоритетных направлений регионального экономического развития*

Для разработки необходимой экономической политики решающее значение имеет определение приоритетных направлений регионального экономического развития, краеугольным камнем

которого является эффективное и всестороннее стратегическое планирование, основанное на методе избирательной специализации и комплексном подходе. Для определения приоритетных направлений регионального экономического развития необходимо оценить потенциал местных органов власти с различных ракурсов: инфраструктурный потенциал, административный потенциал и потенциал в части кадровых ресурсов.

Региональное экономическое развитие должно быть частью более масштабного процесса, направленного на формирование благоприятной среды и охватывающего, помимо прочего, следующие аспекты:

1. реформирование государственного управления: процесс изменения правил и стимулов с целью получения более эффективных и специализированных кадров для государственной службы в условиях вновь проведенной децентрализации;
2. наращивание потенциала на местах;
3. установление долгосрочных экономических стратегий с участием общественности наряду с приоритетами осуществления целей устойчивого развития (ЦУР);
4. составление общего руководства для разработки стратегий отдельных стран с особым вниманием к нормативно-правовой базе, в которой четко определяются обязанности и стандарты в части решения вопросов, касающихся финансирования и представления отчетов, определения типа механизмов контроля, а также лиц, ответственных за них, оценки практики найма и схем выплаты вознаграждения, а также решения вопросов, связанных с закупками общественных работ;
5. последовательность и прозрачность;
6. создание каналов коммуникации между гражданами и государственными служащими, доступных каждому, с учетом местных возможностей и условий; кроме того, следует поощрять создание посреднических структур, таких как омбудсмены;
7. проведение дополнительного анализа для достижения следующих целей:
  - описать, каким образом различные отрасли и услуги в регионе соотносятся друг с другом;
  - определить тенденции роста посредством проведения анализа регионального коэффициента локализации отраслевых кластеров;
  - выявить развивающиеся отрасли и услуги в регионе;
  - проанализировать совокупность кластеров в разноплановом регионе, который может включать как сельские, так и городские районы;
  - применить метод анализа матрицы кластеров для оценки возможностей потенциального роста;
  - пересмотреть стратегии расширения бизнеса с использованием кластерного анализа;
  - выявить группы отраслей, имеющих сходные потребности в рабочей силе;
  - сформировать устойчивые связи между представителями бизнеса;
  - установить приоритетность групп фирм, обладающих потенциалом роста, однако в полном соответствии с правилами предоставления государственной помощи, установленными ВТО и ЕС;
  - создать региональные средства индивидуализации и повысить эффективность маркетинга.

В то же время, необходимо понимать, способны ли местные органы власти и сообщества справиться со своими новыми обязанностями, включая, помимо прочего:

1. анализ и решение местных проблем;
2. определение потребностей сообщества;
3. организация политической поддержки программ на местном и национальном уровнях;
4. мобилизация природных ресурсов для осуществления программ;
5. увеличение налоговых поступлений или сбор платы за пользование;
6. составление спецификаций в отношении технических элементов программ;
7. поддержание и обеспечение обслуживания;
8. оценка воздействия программы на местную среду;
9. принятие мер в отношении лиц, на которых программа оказывает отрицательное воздействие;
10. заключение договоров оказания услуг и приобретения оборудования в рамках законодательной основы государственных закупок и предоставления концессий.

Кроме того, важно изучить следующие аспекты:

1. сопоставление промежуточных и конечных результатов;
2. сопоставление кадровой и институциональной составляющих;
3. бюрократическая и техническая инфраструктура;
4. роль гражданского общества и т. д.

- *Применение инновационных методов*

Необходимо выявить и развить источники знаний и инноваций в региональной/территориальной экономике. Современная экономика сама по себе — это не товары и не услуги. Это наша способность создавать и применять знания, как самостоятельно, так и совместно с другими.

В странах ВП отсутствуют достаточные ресурсы для финансирования инновационной деятельности и культура формирования инновационного образа мышления, также необходимая нормативно-правовая основа для обоснования такой деятельности. Экономика стран ВП также характеризуется значительной долей государственного сектора и ограниченной конкуренцией в некоторых отраслях, что ограничивает потенциал инновационного развития.

Чрезвычайно важно удовлетворять потребности и ожидания граждан посредством следующих мер:

1. ставить интересы граждан на первое место — хотя многие правительства не располагают сведениями об оценке потребностей их граждан в усовершенствованных государственных услугах, основанной на собранных данных;
2. создавать «службы одного окна» — централизованные сервисные центры (физические и цифровые) для граждан и компаний;

3. совмещать комментарии и предложения, полученные от общественности, с внутренними данными для выявления скрытых слабых сторон.

Кроме того, важно принимать во внимание экономические проблемы для экономики стран ВП, возникающие в ходе «торговых войн» между США и ЕС, ЕС и Россией, а также США и Китаем. Они создают препятствия, но в то же время и возможности для органов местного самоуправления (ОМСУ). Адаптация и модернизация принципов и стратегий Лейпцигской хартии об устойчивом развитии европейских городов могут оказать положительное влияние с точки зрения сокращения уязвимости ОМСУ.

В целом, ОМСУ в странах ВП сталкиваются со следующими проблемами:

- глобализация;
- отсутствие регулирования в части усиления роли, вовлечения и участия в ОМСУ лиц с ограниченными возможностями;
- неверное толкование концепции социальных предприятий;
- занятия «предпринимательской деятельностью по необходимости» вместо «предпринимательской деятельности при возможности»;
- ограниченный доступ к рынкам (местным и международным);
- отсутствие технологий;
- отсутствие (и (или) избыточная стоимость) различных видов и различных уровней источников информации;
- слабая инфраструктура;
- недостаточное понимание концепции единого брендинга (на национальном и региональном уровнях) с целью развития возможностей для производства и экспорта, а также для сокращения издержек ведения бизнеса;
- отсутствие какого-либо содействия со стороны правительства в слиянии/усилении ОМСУ без нарушения прав задействованных сторон;
- недостаточное понимание преимуществ слияния ОМСУ и отсутствие согласия относительно него;
- недостаток информации в СМИ, а также программ обучения в области деловой культуры и бизнес-образования;
- отсутствие (и (или) наличие устаревшего) лабораторного оборудования, а также высокая стоимость оказания услуг местными органами власти;
- ОМСУ рассматривают друг друга как конкуренты, а не как источники возможностей для сотрудничества; и т. д.

При этом существуют и значительные возможности:

- огромный потенциал органов местного самоуправления для того, чтобы сделать существенный вклад в создание рабочих мест и экономический рост, в особенности в инновационных секторах;
- огромный потенциал для развития в стране предпринимательской деятельности при возможности, что ведет к более глубокой региональной интеграции;
- преимущественный доступ к различным рынкам стран СНГ, ЕС (всеобщая система преференций (GSP)+);
- возможная готовность правительств оказать содействие в развитии органов местного самоуправления; и т. д.

## *Рекомендации*

1. способствовать процессу фискальной децентрализации в соответствии со стандартами ЕС и Совета Европы;
2. создать платформу, позволяющую органам местного самоуправления связываться друг с другом и обмениваться опытом, инновациями и сведениями о передовой практике на региональном уровне;
3. содействовать трансграничному экономическому росту и сотрудничеству между органами местного самоуправления посредством сокращения бюрократии и создания трансграничных объединений местных органов самоуправления;
4. создать платформу для упрощения доступа к информации (включая налоговые сведения, нормативно-правовую базу и требования, консультации по рынкам, контакты и вспомогательные услуги);
5. усовершенствовать стимулы для развития инициатив по созданию государственно-частных партнерств, которые уменьшат нагрузку на органы местного самоуправления в тех сферах экономики, где вмешательство государства создает ограниченную добавочную ценность с точки зрения выхода на мировые рынки, в особенности на рынки инновационной продукции, а также получения доступа к зарубежным источникам передовых технологий и знаний;
6. повысить осведомленность компаний из ЕС об органах местного самоуправления, функционирующих в странах ВП, с целью развития взаимовыгодного сотрудничества;
7. разъяснить значение термина «социальные предприятия» с помощью СМИ;
8. разработать качественную инфраструктуру, величина затрат на которую будет приемлемой для органов местного самоуправления;
9. организовать обучение по обмену информацией о возможностях делового сотрудничества с органами местного самоуправления на территории стран ВП;
10. содействовать развитию инноваций на территориальном уровне;
11. инициировать создание платформ (см. п. А-С настоящего доклада) для обмена опытом и сведениями о передовой практике, описанных в настоящем докладе;
12. для целей планирования и осуществления фискальной и финансовой децентрализации, а также либерализации местного законодательства и разработки законодательной основы для развития экономического сотрудничества между органами местного самоуправления странам ВП необходимо способствовать институциональному развитию объединений органов местного самоуправления, которое может быть обеспечено в рамках вновь инициированных/существующих проектов институционального развития объединений;
13. определить минимальный уровень/показатель децентрализации, который будет способствовать фискальной и финансовой децентрализации, а также либерализации местного законодательства в странах Восточного партнерства;
14. усовершенствовать подход совместного участия для групп гражданского общества и граждан в целях организации децентрализованного сотрудничества;
15. поощрять развитие бюджетирования и планирования с участием общественности на местном уровне, вовлекать граждан в процесс формирования местного бюджета;
16. страны ВП должны обеспечить, чтобы местное самоуправление осуществлялось в соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления (15.10.1985, г. Страсбург), и для этих целей местные органы власти должны в установленном порядке получить консультации в отношении способа, посредством которого перераспределяемые

ресурсы будут выделены им. В качестве основных учреждений по проведению консультаций в области фискальной и финансовой децентрализации, а также либерализации местного законодательства могут использоваться институционально развитые/занимающие сильную позицию объединения органов местного самоуправления.