

11-е ежегодное собрание CORLEAP
3 ноября 2022, Либерец (Чешская Республика)

Доклад КОРЛИП

**Политики развития и роль местной демократии и децентрализации в
модернизации и консолидации демократических процессов в странах
Восточного партнерства**

Докладчик: **Константин Кожокари (Молдова)**
вице-президент Конгресса местных властей Молдовы

при участии

Александру Осадчий, координатор по международным связям Конгресса местных властей Молдовы, секретарь
молдавских делегаций в КОРЛИП и Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы
Станислав Белей, Каролина Зубель и Катажина Сидло, Центр социально-экономических исследований CASE

1. Новые вызовы, влияющие на роль и место местного самоуправления в странах Восточного Партнерства (ВП) в демократических процессах, в реформах и модернизации общества

На роль и место органов местного самоуправления в новой социальной архитектуре существенное влияние оказывает статус местной демократии и местной автономии как общеевропейских ценностей, основанных на Европейской хартии местного самоуправления. В то же время многие события последнего времени, в том числе пандемический кризис, продемонстрировали эффективность и действенность местных органов власти в решении проблем населения в условиях чрезвычайных ситуаций, что подтверждает общую справедливость принципа субсидиарности. Местная демократия также является основной опорой и краеугольным камнем демократии как таковой, в том числе национальной демократии. Особенно это относится к странам Восточного партнерства, в условиях еще несовершенных систем государственного управления, зачаточной национальной демократии и неразвитого гражданского общества.

Весьма важным является общее и очень запоздалое признание того, что местные органы власти вносят значительный вклад в европейское единство и европейские ценности, создавая связи, доверие и мотивацию для общеевропейских процессов, отвечая чаяниям людей по всей Европе и тесно сотрудничая с другими глобальными структурами и институтами.

В отношении КОРЛИП последний тезис был значительно усилен новым статусом и европейской перспективой для трех стран Восточного партнерства – Украины, Молдовы и Грузии. Теперь вопрос в том, в какой степени статус кандидата повлияет на реформы в этих странах, с одной стороны, а с другой стороны, обеспечит необходимое финансирование для проектов (в области инфраструктуры). Будет ли оно таким же и в том же масштабе, каким было для всех предыдущих стран-кандидатов до пандемического кризиса? Несколько факторов, на которые мы должны быть готовы дать адекватный ответ, и которые будут представлять собой вызовы, касающийся как членов Европейского Союза (ЕС), так и стран Восточного партнерства:

- Постоянные и множасьщиеся кризисы, в том числе войны, климатические изменения, высокие цены на энергию, ина газ и нефтепродукты, пандемия, инфляция, беженцы и т. д. со значительным влиянием на финансовые возможности ЕС и стран-членов, в том числе с точки зрения финансовых возможностей для нужд стран кандидатов на этапе до их вступления в ЕС;
- В какой степени будет существовать и продолжаться внимание к децентрализации, местной демократии и реформам местного самоуправления, как это было раньше для предыдущих стран-кандидатов. С одной стороны, насколько эти реформы в новых геополитических условиях будут вообще важны для подготовки к вступлению в Евросоюз, поскольку и ранее многие из этих реформ были оставлены на усмотрение стран-кандидатов. И, во-вторых, насколько вообще все реформы будут императивными в новых геополитических условиях?
- Как приоритеты развития общественных услуг и инфраструктуры будут реализовываться в период до вступления в ЕС и в статусе кандидата, как в том, что касается влияния кризисов, так и в отношении методов финансирования. Будет ли продолжаться доминирование

проектного финансирования инфраструктуры или будут введены некоторые новые формы и условия;

- Какими будут отношения ЕС с тремя странами с особым статусом, а также с другими странами Восточного партнерства в связи с новыми событиями. Будут ли нынешние структуры и институты ЕС воспринимать новые страны-кандидаты так же, как они воспринимали нынешние страны-кандидаты? Будут ли сохранены прежние структуры, институты и механизмы финансирования, созданные для шести стран Восточного партнерства (включая КОРЛИП), или они адаптируются к изменяющимся геополитическим условиям, приобретя новую перспективу и конфигурацию?

В частности, поддержка реформ является ключевым вопросом для органов местного самоуправления стран Восточного Партнерства, поскольку эти реформы, уже как представляется значительно отложены или даже полностью прекращены во время пандемического кризиса. Согласно опросу ассоциаций из стран NALAS, ситуация на Западных Балканах в основном такая же. Более того, последние обсуждения с представителями Еврокомиссии, похоже подтверждают разочарование, вызванное отсутствием или довольно низким темпом реформ в годы пандемии. Центральные правительства при содействии доноров в основном занимались пожаротушением или разрешением кризисов и накопленных проблем, а не реформами. Пожаротушение во время кризисов является правильным и важным подходом, однако только реформы могут принести развитие.

Вопрос финансирования как реформ, так и совершенствования государственных услуг, в первую очередь государственного управления, приобретает первостепенное значение не только в связи с внедрением *acquis communautaire*, но прежде всего в связи с возрастающими проблемами содержания разрушающейся без инвестиций инфраструктуры и, как следствие, со снижением качества государственных услуг.

2. Почему важна децентрализация? Децентрализация и общий уровень демократизации в обществе

Если рассматривать реформу децентрализации с несколько более общей или даже с философской точки зрения, понятие «децентрализация» может иметь гораздо более широкое значение, особенно для стран, находящихся на переходном пути от одной социально-экономической системы к другой, как например страны Восточного партнерства. В этом смысле мы вообще можем говорить о «децентрализации власти» от центрального правительства к народу, включая децентрализацию от централизованного управления или правительства к парламенту и судебным институтам, внутри институтов центрального правительства, от лидеров политических партий к парламенту, от центрального уровня к местным, от государства к гражданскому обществу, к средствам массовой информации и, наконец, об экономической децентрализации. На самом деле скорее всего единственное, что нужно нашим странам в рамках новой социальной архитектуры, — это именно «децентрализация власти». Она органически включает в себя всеобъемлющую

демократию. Конечно, децентрализация власти должна сопровождаться антикоррупционными мерами, совершенствованием системы правосудия, участием людей на всех уровнях и т.д.

В этом контексте децентрализация с центрального на местный уровень необходима, поскольку при неизбежной деградации механизмов власти и управления в процессе перехода от одной социально-экономической системы к другой, именно региональный и местный уровень формирует и представляет собой основу стабильности административной системы в странах с переходной экономикой, пользуясь высочайшим доверием со стороны населения и являясь самым близким к населению уровнем управления, что крайне важно особенно для стран с переходной экономикой.

В то же время как свидетельствует многочисленный и разнообразный опыт в странах, которые «определили и осуществляют более консолидированные стратегии деволюции и политико-административной децентрализации, общие показатели демократизации системы и прогресса демократического перехода, как правило выше и имеют тенденцию роста со временем». «В более стратегической перспективе соответствие между более широкими возможностями местного уровня управления и уровнем демократизации общества является одним из краеугольных камней *acquis communautaire*. Стоит сослаться на один из основополагающих принципов ЕС, принцип субсидиарности, смысл которого заключается именно в большей эффективности действий, осуществляемых уровнем власти, более близком к интересам конкретного сообщества, будь то национальное, региональное или местное. Кроме того, в концепции субсидиарности также учитывается, что региональный и местный уровень власти является более подотчетным, а его процессы принятия решений более контролируемы гражданами и заинтересованными сторонами в различных областях политик». Таким образом, в целом участие людей в местном и государственном управлении также растет с более продвинутыми уровнями децентрализации власти и административной деволюции компетенций.

Когда мы говорим о децентрализации власти как о децентрализации от центральной власти к народу, это автоматически включает и демократизацию общества. Или даже больше всего это означает демократизацию и демократию. В рамках этой концепции «децентрализация власти» и «демократия» в принципе являются синонимами. И тогда децентрализация власти, безусловно, подразумевает демократию, а чем больше децентрализации, тем больше демократии — они положительно коррелированы. Конечно, технические аспекты процесса децентрализации власти, включая модели и способы обеспечения всеобъемлющей демократии, также весьма важны в первую очередь для построения жизнеспособной, устойчивой, долгоживущей демократии.

Соотношение между децентрализацией с центрального на местный уровень, с одной стороны, и местной демократией, с другой, представляет собой более сложный процесс, требующий большего внимания, размышлений и профессионализма. Несмотря на то, что обычно с более высоким уровнем децентрализации государства, как правило, обеспечивается более высокий уровень местной демократии, это еще не гарантируется. Главную проблему представляет собой влияние центрального правительства на местный уровень власти и местную демократию. Существует много примеров, когда центральные правительства, соглашаясь на передачу или децентрализацию полномочий, одновременно стремятся сохранить или даже укрепить

значительный контроль и надзор за деятельностью местных органов власти, особенно в молодых демократиях, таких как страны Восточного партнерства. Обычно основным препятствием для местной демократии в странах с переходной экономикой являются отношения между центральными и местными органами власти, когда вмешательство и контроль центрального правительства в местные дела могут быть весьма значительными. Таким образом, децентрализация на местном уровне очень сильно связана с децентрализацией или демократией на центральном уровне.

3. Международная помощь и национальное развитие

К сожалению, комплексные усилия по децентрализации в странах ВП, кроме, возможно, как на Украине, слабо подкреплялись международной помощью. Отчасти это связано с отсутствием амбиций по децентрализации или отсутствием политической воли и политической программы со стороны центральных органов власти, а иногда и с недостаточным давлением для проведения реформ на местах со стороны органов местного самоуправления и их ассоциаций. Однако внимание и интерес доноров или, тем более, давление доноров в области этих реформы зачастую также недостаточны. В отличие от давления в области других реформ, таких как, например, реформа правосудия или борьба с коррупцией. Очень плохо еще воспринимается или понимается простой факт, что никакие судебные или антикоррупционные реформы не могут быть успешно проведены в условиях централизации власти, несовершенной системы государственного управления и отсутствия какой-либо достаточной базы и возможностей для проведения реформ на всех уровнях. К сожалению, местная демократия и местная автономия как общеевропейские ценности довольно часто забываются и не просто не учитываются, но и ущемляются даже со стороны доноров или международных экспертов. Однако наиболее тревожным является то, что появились признаки централизации. Довольно часто подходы к централизации, в том числе отраслевые, выдвигаются и продвигаются не только центральными правительствами, но и международными партнерами и международными экспертами в различных областях, включая, например, в таких как образование, социальная защита, государственные закупки, регионализация, административно-территориальное устройство, интер-муниципальное сотрудничество, управление твердыми отходами, государственные финансы и т. д. Более того, это явление приобретает масштабные пропорции, вызванные пандемическим кризисом и многими другими кризисами, имеющими место в наши дни. Следует упомянуть, что все рекомендации международных экспертов в отношении различных типов централизованных подходов в различных секторах находят широкую поддержку со стороны политиков центрального уровня, которые обычно считают, что больший контроль и более строгий надзор лучше всего служат их различным интересам, включая политические, административные, финансовые и даже иногда личные интересы.

Более того, централизация и попытки централизации достаточно широко распространены не только в развивающихся странах или в странах Восточного партнерства, но достаточно хорошо знакомы нашим коллегам из стран-членов ЕС. Сохранение такой ситуации уже некоторое время ставит довольно неприятный, но неизбежный прямой вопрос.

Являются ли сегодня местная демократия и местная автономия европейскими ценностями?

Если абстрагироваться от политических деклараций и опираться на реалии на местах, то прямого и четкого ответа на этот вопрос, похоже, нет. Наверное, мы все вместе, все местные власти должны приложить усилия, чтобы сохранить статус нашего дела и нашей ключевой ценности, которая когда-то была краеугольным камнем Европы, а сегодня, скорее всего, является одной из главных предпосылок развития наших стран и нашего региона. Мы должны сделать гораздо больше, чтобы донести эту перспективу до наших коллег в Европе, в учреждениях Европейского Союза и в странах Европейского Союза как через Европейский Комитет Регионов, так и через Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Вероятно, основными отправными точками для этого должны быть следующие:

1. помнить, что местная демократия и местная автономия – это общеевропейские ценности, закрепленные в письменном документе, подписанном и скрепленном печатью национальных властей подавляющего большинства европейских стран – в Европейской хартии местного самоуправления;
2. консолидировать лоббирование и продвижение постулатов и принципов Хартии в первую очередь в отношении институтов Европейского Союза и правительств стран Европейского Союза, затем в отношении донорских агентств и международных организаций и только в таком случае это может иметь надлежащие последствия в отношениях с правительствами наших стран. Что же происходит сейчас? Довольно редко, если вообще когда либо, наши правительства слышат о важности Хартии, местной демократии и местной автономии, особенно от наших международных партнеров. Довольно часто это приводит не только к отсутствию необходимых реформ, но даже к злоупотреблениям со стороны политиков центрального уровня.

Если говорить о финансовой поддержке местных органов власти со стороны международных партнеров, то до сих пор львиная доля предназначалась для «мягких» интервенций, наращивания потенциала, продвижения и изучения некоторых практик и принципов. И очень мало средств было направлено на самую необходимую поддержку проектов инвестиций в инфраструктуру с целью улучшения государственных услуг и государственного управления. Общая поддержка инфраструктурных проектов органов местного самоуправления до 2015 года была довольно скудной и фрагментарной. Некоторое улучшение произошло, начиная с 2017-2018 гг., когда ключевые доноры, включая Европейский Союз, USAID, правительство Швейцарии, предприняли более решительные шаги в направлении поддержки местных органов власти, местного уровня и местных сообществ. Это частично объясняется растущим давлением со стороны местных органов власти и их ассоциаций, а частично значительным разочарованием международных партнеров в центральных правительствах стран-партнеров. Однако до сих пор и особенно начиная с пандемического кризиса ресурсы для инфраструктурных инвестиций остаются весьма ограниченными. Серьезную озабоченность вызывает вопрос, останутся ли сейчас вообще средства на инфраструктуру в странах Восточного партнерства со всеми множющимися и взаимоконсолидирующими друг друга глобальными и европейскими кризисами?

4. Национальные приоритеты через призму рекомендаций Совета Европы, реформы местного самоуправления и международное развитие в странах Восточного партнерства

Рекомендации Совета Европы для членов КОРЛИП из Восточного партнерства ясно демонстрируют призыв к большей административной децентрализации и необходимость преодолеть тупик в этом процессе. В основном из рекомендаций вытекают проблемы, иногда хронические, постоянные проблемы, как с точки зрения регулирования, так и с точки зрения реализации реформ. Реформа административной децентрализации и соответствующая фискальная децентрализация борются за место под солнцем или, более того, за завершение процесса и за достижение долгосрочных целей, что было особенно сложно в годы пандемии. На самом деле можно наблюдать не просто замедление процесса децентрализации, а фактически продолжительный застой, наметившийся еще до пандемического кризиса. Безусловно, пандемический кризис не оказал положительного влияния на этот процесс каким-либо образом.

Что касается процесса и динамики децентрализации в шести странах Восточного партнерства, важно отметить, что в некоторых случаях существуют хорошо сфокусированные цели и последовательный и почти постоянный процесс их реализации, пусть даже медленный и менее масштабный, в то время как в других случаях нет такой преимущества или даже нет реальной стратегии. В этих случаях преобладающим является подход «малых шагов» в противоположность масштабному стратегическому процессу. Иногда такой подход приносит даже больше результатов, чем формальные Стратегии, особенно когда Стратегии остаются нереализованными. На самом деле есть один, более или менее стабильный, постоянный приоритет для всех стран ВП – фискальная децентрализация. Если административная децентрализация, по крайней мере, рассматривается центральными правительствами, в том числе под давлением их обязательств перед Советом Европы, фискальная децентрализация и разделение скудных национальных ресурсов с местными органами власти кажутся слишком тяжелыми для первых.

Что касается диалогов и консультаций между центральными и местными органами власти, то ситуация в шести странах Восточного партнерства сильно различается в диапазоне от более или менее стабильных и устоявшихся методов регулярных консультаций между уровнями власти до все еще слишком неудовлетворительных результатов в этой области. Консультации упоминаются как вызов в рекомендациях Совета Европы почти для всех стран Восточного партнерства. Нередко консультации носят скорее формальный характер, просто для галочки или под давлением международных партнеров. Не обращается должного внимания на тот факт, что в современных реалиях консультации необходимы для того, чтобы самым серьезным образом учитывать мнение тех, с кем консультируются, а если кто-то не согласен с этим мнением, то не являясь ключевым игроком в данной сфере или даже не разбираясь в сфере местного самоуправления следует тщательно аргументировать, почему такое мнение не принимается во внимание. В противном случае цена, выраженная в мелких или крупных неудачах при реализации политик или в любое время после их внедрения, может оказаться слишком высокой для общества.

Среди основных рекомендаций Совета Европы для стран Восточного партнерства следующие кажутся преобладающими и актуальными для многих или даже для всех из них:

- увеличение доли государственных дел, находящихся в ведении местных органов власти;
- гарантирование права местным органам власти на консультации по вопросам, которые их непосредственно касаются;
- пересмотр и уточнение «собственных» компетенций муниципалитетов и ограничение государственного надзора за их реализацией контролем законности;
- обеспечение того, чтобы местные органы власти имели доступ к адекватным собственным финансовым ресурсам;
- обеспечение того, чтобы система финансового выравнивания компенсировала региональные различия и различные финансовые возможности муниципалитетов;
- однозначное признание муниципалитетов государственными учреждениями, осуществляющими публичную власть в рамках общей системы государственного управления;
- внесение поправок в законы о передаче задач и функций муниципалитетам, чтобы обеспечить исключительную полноту компетенций и обязанностей, возложенных на муниципалитеты;
- создание законодательной базы для консультаций с муниципалитетами и их ассоциациями в процессе разработки соответствующего законодательства;
- снижение финансовой зависимости муниципалитетов от государства за счет увеличения и обеспечения устойчивости собственных доходов;
- уточнение процедур увольнения и отзыва местных публичных должностных лиц;
- ускорение согласования правовой базы, особенно отраслевого законодательства, и политик с целями децентрализации для обеспечения того, чтобы полномочия, предоставленные местным органам власти были полными и исключительными;
- пересмотр формулы расчета выравнивающих трансфертов, в частности критериев распределения, и увеличение выравнивающего фонда для сглаживания региональных и межмуниципальных диспропорций;
- местная администрация более гибкая и приспособляемая к местным условиям;
- повышение финансового потенциала органов местного самоуправления, в том числе способности генерировать собственные ресурсы всеми доступными способами;
- дальнейшая разработка нормативно-правовой базы для облегчения и развития интермуниципального сотрудничества, а также обеспечения сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития регионов;
- возвращение на путь децентрализации;
- выделение достаточных финансовых ресурсов местным органам власти и повышение фискальной способности местных органов власти;
- пересмотр и уточнение системы местных компетенций;
- повышение управленческого потенциала местных органов власти и предоставление местным органам власти большей свободы действий в адаптации выполнения своих задач к местным условиям;

- повышение заработной платы мэров, местных представителей и местных чиновников пропорционально важности их обязанностей;
- обеспечить пропорциональную систему контроля за актами органов местного самоуправления;
- восстановление справедливого процесса консультаций с местными властями;
- создание адекватной правовой базы для пересмотра и уточнения системы местных компетенций;
- укрепление управленческого и бюджетного потенциала органов местного самоуправления;
- воздержание от оказания любого давления на местных выборных представителей;
- консолидация субсидиарности путем наделения местных органов власти полномочиями в отношении значительной доли государственных дел и повышения дееспособности местных органов власти;
- усиление финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и совершенствование системы финансового выравнивания, обеспечивая справедливое и прозрачное перераспределение средств, исходя из четких критериев и целей.

В следующей таблице показана международная поддержка местных органов власти и конкретных аспектов реформы децентрализации в странах Восточного партнерства.

<p>Армения</p> <ul style="list-style-type: none"> • местное управление и демократическая консолидация посредством поддержки развития эффективных, прозрачных, подотчетных и инклюзивных органов самоуправления; • наращивание потенциала местной администрации в соответствии с Принципами публичной администрации; • эффективное предоставление услуг местным сообществам; • самодостаточность местных сообществ, консолидация мобилизации граждан вокруг ключевых реформ, включая территориально-административную реформу, и инклюзивное участие женщин в принятии решений на местном уровне.
<p>Азербайджан</p> <ul style="list-style-type: none"> • содействие и поощрение участия женщин в ключевых процессах управления и принятия решений с помощью таких инструментов, как комиссии по гендерному равенству, гендерное бюджетирование и гендерная статистика.
<p>Беларусь</p> <ul style="list-style-type: none"> • Небольшие гранты муниципалитетам для проектов по консолидации местного самоуправления и управлению государственными средствами.
<p>Грузия</p> <ul style="list-style-type: none"> • содействие реализации реформы государственного управления (2016-2021 гг.) посредством консолидации планирования политик, управления человеческими ресурсами, подотчетности и предоставления услуг на центральном уровне; • поддержка реализации комплексных мер территориального развития путем содействия реализации системной реформы местного и регионального управления;

- консолидация участия граждан в принятии решений и защите прав человека на местном уровне; создание эффективных механизмов диалога и сотрудничества между гражданами и органами местного самоуправления, консолидация гендерного равенства и участия женщин в местном самоуправлении;
- повышение эффективности местных администраций путем предоставления рекомендаций по таким вопросам, как совершенствование процедур, эффективное устранение различий между сельскими и городскими районами и т. д.;
- повышение эффективности, прозрачности и подотчетности местной администрации за счет укрепления институционального и стратегического потенциала муниципальных органов власти;
- повышение беспристрастности, прозрачности, доступности и подотчетности государственных служб.

Молдова

- поддержка реформы национального управления посредством модернизации и дальнейшей цифровизации предоставления государственных услуг, а также разработки инклюзивных и основанных на фактических данных политик;
- улучшение практики управления общественными финансами в местных органах власти и увеличение доходов, получаемых на местном уровне;
- консолидация подотчетности, прозрачности и честности государственного управления, включая его профессионализацию и деполитизацию;
- консолидация гражданского участия в принятии решений, повышение подотчетности местных властей перед своими сообществами, а также укрепление механизмов диалога и консультаций между гражданским обществом и местным самоуправлением;
- улучшение качества и доступности местных государственных услуг, особенно в сельской местности.

Украина

- повышение потенциала основных партнеров на национальном, региональном и местном уровнях для реализации ключевых аспектов реформы децентрализации посредством обмена знаниями и наращивания потенциала;
- улучшение координации между различными уровнями власти за счет укрепления местной ответственности и обеспечения баланса компетенций и ответственности между центральным и местным самоуправлением;
- поддержка фискальной децентрализации через содействие эффективному и действенному управлению фискальными ресурсами на уровне местных и региональных органов власти, а также мобилизация для инвестиций внешнего финансирования и местных доходов из собственных источников;
- поддержка потенциала объединенных сообществ для предоставления эффективных, модернизированных, доступных и прозрачных государственных услуг;
- консолидация вовлеченности и участия граждан в принятии решений путем содействия ориентированному на результат диалогу между гражданами и органами самоуправления, а также поддержка распространения информации о процессе децентрализации и создания эффективных, прозрачных и основанных на участии

систем управления образованием для демократического гражданства и соблюдения прав человека;

- поддержка развития электронных услуг и электронной демократии как на национальном уровне, так и на уровне местных сообществ;
- поддержка приведения законодательства в соответствие с международными стандартами (например, со стандартами и передовыми практиками Совета Европы);
- поддержка процесса децентрализации в Донецкой и Луганской областях.