



**Документ с изложением позиции**

**Форума гражданского общества Восточного партнерства (CSF)**

**по вопросам Реформы публичного управления (PAR)**

**на местном и региональном уровнях**

**в странах**

**Восточного партнерства,**

**для представления на первой сессии**

**Конференции региональных и местных властей стран Восточного партнерства и ЕС  
(CORLEAP)**

**Познань, 8 сентября 2011 года**

*Документ подготовлен подгруппой публичного управления Рабочей Группы 1  
Форума гражданского общества Восточного партнерства  
в рамках проекта*

*Центра стратегических исследований и развития Грузии*



*при поддержке*

*Министерства иностранных дел Чехии,  
Департамента по правам человека  
и переходной политики*

**TRANSITION**  
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

Август 18-19, 2011

Батуми, Грузия

## Введение

Поддержка демократических процессов и надлежащего публичного управления в странах-участников – одна из целей Восточного партнерства. Для достижения этой цели важно, чтобы организации гражданского общества, задействованные в инициативе, принимали участие в планировании, осуществлении проектов и мониторинге предстоящих реформ. Это участие институционализировано через Форум гражданского общества (ФГО) Восточного партнерства (ВП), первая Рабочая платформа которого подразумевает подготовку рекомендаций по вопросам, упомянутым выше.

ФГО ВП приветствует вовлечение местных и региональных властей в реализацию инициативы Восточного партнерства и учреждение ежегодной Конференции региональных и местных властей стран Восточного партнерства и ЕС (**CORLEAP**). Эта инициатива будет способствовать диалогу между всеми заинтересованными сторонами, участвующими в реформах, гарантируя принятие более последовательных и обоснованных решений.

Развитие местной демократии является одной из основных проблем в странах-участниках ВП, так как традиция и элементы централизованного управления в этих странах остаются доминирующими. Более того, слабые традиции самоуправления усугубляют данную проблему, а отсутствие общественных дискуссий препятствует более глубокому пониманию принципов самоуправления в обществе в целом.

ФГО ВП приветствует ратификацию Европейской хартии местного самоуправления странами-участниками, и призывает правительство Беларуси присоединиться к Хартии, укрепив, тем самым, веру в стремление Беларуси к установлению демократических принципов в стране. Также следует отметить Азербайджан, который отстает от принципов Хартии и по-прежнему нуждается в создании местного самоуправления в Баку.

Крайне важно поощрить трансграничное сотрудничество для лучшей интеграции стран-участников в единое европейское пространство. В большинстве стран-участников это направление малоисследованно и слабо развито из-за отсутствия достаточных ресурсов и соответствующего опыта. Важно сосредоточиться на трансграничном сотрудничестве местных самоуправлений.

Сотрудничество между местными властями и гражданским обществом является важнейшим элементом принятия решений на местном уровне и предпосылкой для устойчивого развития демократии. Такое сотрудничество обеспечивает более точную оценку потребностей общества и адекватного реагирования на них со стороны местных властей.

ФГО ВП обеспокоен тем, что, несмотря на некоторые шаги, предпринятые государствами-участниками в направлении внедрения местного самоуправления, отсутствует стратегическое видения в отношении реформ в этой области.

ФГО ВП убежден, что более глубокое участие Совета Европы и, в частности, Конгресса местных и региональных властей в процессе реализации целей Восточного партнерства во внедрении местного самоуправления, значительно увеличит шансы на успех в этом направлении.

## **Вызовы и потребности для осуществления реформ самоуправления:**

- Страны-участники не имеют утвержденную стратегию развития местного самоуправления;
- Несмотря на ратификацию Хартии местного самоуправления, законодательства стран-участников все еще содержат нормы, несовместимые с Хартией;
- В большинстве стран-участников трансграничное сотрудничество имеет декларативный характер и редко практикуется;
- Хотя ассоциации органов местного самоуправления существуют в большинстве стран-участников, на практике их роль/ участие в принятии решений на национальном уровне по вопросам местного самоуправления не принимается во внимание;
- Участие независимых (непартийных) кандидатов на местных выборах в ряде стран ограничено, что делает местные советы в большей степени зависимыми от партийных интересов; с другой стороны, в некоторых странах участие политических партий в местных выборах запрещается, блокируя, тем самым, возможность политических партий принимать участие в решении местных проблем;
- В некоторых странах местные органы исполнительной власти не подотчетны перед избранным советам;
- Компетенции местных органов власти в странах-участниках не соответствуют принципу субсидиарности, поскольку они не охватывают ряд общественных вопросов местного значения. Отсутствует четкое разграничение функций между местными и национальными органами власти, вызывая дополнительные административные и финансовые расходы. Законодательная база делегированных полномочий неупорядочена, не принимаются в расчет необходимые ресурсы для выполнения их функций;
- Недостаточные доходы местных бюджетов приводят к очень низкому уровню финансовой независимости местных самоуправлений;
- Муниципальные услуги в странах-участниках довольно низкого качества из-за значительно устаревшей инфраструктуры, в то время как местные ресурсы для ее восстановления недостаточны. В большинстве стран ситуация усугубляется отсутствием муниципальных стандартов обслуживания или их формального характера. Недоразвитость финансовой базы органов самоуправления также вызывает беспокойство;
- Несмотря на правовое обеспечение механизмов участия граждан, их практическое участие незначительно, так как в ряде случаев законодательные нормы не поддерживаются соответствующими механизмами, поскольку местные органы власти слишком бюрократизированы, и, таким образом, инициатива практически любого гражданина может быть заблокирована. Кроме того, в законодательстве некоторых стран нет даже базовых механизмов для участия граждан;
- Квалификация государственных служащих и сотрудников в органах местного самоуправления остается низкой из-за законодательных ограничений, ограниченности финансовых ресурсов, и/или неполной реформы государственной системы.

## **Вызовы и потребности для проведения административной реформы на региональном уровне**

- Административные реформы на региональном уровне не являются политической повесткой дня в большинстве стран-участников;
- В ряде стран, где есть избранные органы на региональном уровне, реальная власть сосредоточена в руках исполнительной власти, которая, в основном, подотчетна центральным органам власти; отсутствие демократического участия их в жизни страны и централизованное принятие решений создает препятствие эффективному и прозрачному распределению ресурсов;
- Главной проблемой в странах-участниках является факт дублирования полномочий избранных региональных властей местными органами самоуправления. Это приводит к перерасходу средств. Кроме того, регионы страдают от практически полной финансовой зависимости от национальных властей.
- Принимая во внимание результаты последних исследований потребности реформы публичного управления в странах Восточного партнерства, проведенных подгруппой Платформы 1 государственного управления ФГО ВП, ФГО считает необходимым еще раз привести рекомендации, данные различным заинтересованным сторонам в 2009-2010 годах, и представить следующие рекомендации с целью реагирования на вышеописанные вызовы и потребности.

## **Рекомендации**

ФГО ВП призывает:

### **А) Комитет Регионов:**

- Обеспечить участие ФГО ВП в ежегодных мероприятиях Конференции региональных и местных властей стран Восточного партнерства и ЕС (CORLEAP);
- Обеспечить сильную политическую поддержку в вопросах децентрализации и участия в этом процессе гражданского общества;
- Поощрять запуск совместных проектов для надлежащего публичного администрирования и активных граждан для поддержки ФГО ВП и организаций участниц;
- Рассматривать гражданское общество в качестве одного из основных партнеров в консультациях при разработке политических решений и обмене мнениями;
- Поощрять проведение дискуссий подгруппой Платформы 1 государственного управления ФГО;
- Обеспечить участие организаций гражданского общества в качестве постоянных наблюдателей ФГО (и финансовое обеспечение их участия) на заседаниях Комиссии по вопросам гражданства, управления, институциональным вопросам и внешним отношениям (CIVEX);
- Призвать к четкому разграничению функций между различными уровнями власти и обеспечению их необходимыми ресурсами, в соответствии с требованиями принципа субсидиарности;

- Призвать Беларусь присоединиться к Европейской хартии местного самоуправления;
- Призвать Азербайджан предоставить муниципальный статус столице Баку;
- Обеспечить мониторинг процесса осуществления соответствующего законодательства странами-участниками благодаря тесному сотрудничеству с Советом Европы и, в частности, с Конгрессом местных и региональных властей в соответствии с принципами и в духе Европейской хартии;
- Поощрять применение инструментов приграничного сотрудничества странами - участниками, как установлено национальным законодательством, уделяя особое внимание роли местных и региональных властей;
- Поощрять органы самоуправления в их присоединения к Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне Совета Европы и внедрения ее принципов;
- Содействовать соответствию внутренней институциональной структуры органов местного самоуправления европейской практике, там, где это применимо;

Б) Органы местного самоуправления:

- Принимать активное участие в реализации инициативы Восточного партнерства;
- Принимать активное участие в осуществлении реформ публичного управления в странах-участниках на местном и региональном уровнях;
- Укреплять сотрудничество с общественными организациями с целью гарантии реализации политики, ориентированной на граждан, и достижения большей независимости от национальных правительств;
- Обеспечить эффективное участие граждан в принятии решений на местном уровне;
- Присоединиться к Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне Совета Европы и начать внедрение ее принципов;
- Активно участвовать в процессах регионального планирования, чтобы наиболее эффективно содействовать продвижению местных интересов.