

СОТРУДНИЧЕСТВО с ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ ДЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА

Антонелла Вальморбида,

Генеральный Секретарь АЛДА, Европейская ассоциация местной демократии



Сотрудничество с гражданским обществом для продвижения реформы государственного управления в странах Восточного партнерства¹

Антонелла Вальморбида

Данная статья ставит перед собой следующие задачи:

1. способствовать повышению уровня информированности о важности совместной с организациями гражданского общества работы, которые являются ключевым звеном в поддержке Реформы государственного управления (РГУ) и децентрализации в странах Восточного партнерства;
2. представить ключевые моменты в отношении восприятия РГУ с точки зрения организаций гражданского общества;
3. представить наиболее успешные практики инициированные организациями гражданского общества (ОГО) в поддержку РГУ.

i. Контекст и важность Реформы государственного управления в странах соседства. Роль реформы государственного управления и децентрализации в укреплении местного самоуправления в странах соседства

Реформа публичной администрации и децентрализация являются критически важным и комплексным элементом в рамках задач политики соседства в странах Восточного партнерства. Они оказывают систематическое влияние на всю структуру управления в государстве, его функционирование, способность предоставлять услуги, а также отношения с гражданами. Реформа публичной администрации является фундаментальным элементом обеспечивающим демократическое функционирование государства.

¹ Материалы по вопросам Восточного партнерства представлены Подгруппой по вопросам реформы местного самоуправления и государственного управления.

Европейская политика соседства нацелена на вовлечение в привилегированные отношения и создание специальных условий для более эффективного сотрудничества. Европейский инструмент политики соседства и Восточное партнерство ставят перед собой задачи прогрессивной экономической интеграции между ЕС и странами партнерами посредством сближения и развития схожих принципов работы облегчающих процессы сотрудничества. Данный процесс основывается на внедрении ценностей *Acquis Communautaire* и включает в себя такие ценности как: прозрачность, принцип отчетности, эффективность политик, демократическая репрезентация и борьба против коррупции. Бенефициариями, в результате, выступают граждане и все слои населения, что становится возможным через развитие бизнеса для глобального и общественного блага основываясь на принципах справедливости.

ii. Для чего необходима работа с гражданским обществом в продвижении реформы государственного управления

а) реформа публичной администрации не является сугубо юридическим процессом, а, напротив, тесно связана с культурными и структурными элементами сообщества. В связи с этим, необходимо принимать во внимание наличие/отсутствие взаимодействия между гражданами и государственными институтами. РГУ и соответствующее законодательство не могут быть разработаны без учета постоянного процесса обмена информацией, диалога и взаимодействия с гражданами, которые способствуют установлению доверия между сторонами, и, впоследствии, содействуют разработке законов которые смогут быть в дальнейшем поддержаны и внедрены.

б) Реформа государственного управления и процесс децентрализации направлены на реорганизацию власти, ком-

петенций и сфер ответственности. Неотъемлемыми составляющими обоих процессов являются, с одной стороны, институты государства, с другой — граждане, которые должны пройти через программы тренингов и семинаров, нацеленных на развитие и укрепления их способностей и навыков. В связи с этим, для поддержки процесса внедрения реформ, тренинги должны проводиться не только для представителей органов местного самоуправления, но и для граждан и организаций гражданского общества.

с) **оба элемента управления (Организации гражданского общества и государственные институты) не могут развиваться и совершенствоваться без взаимодействия между ними. Данный процесс должен основываться на постоянном обмене и диалоге, позволяющем развитие устойчивого сотрудничества.** Соответствующее демократическим стандартам и нормам законодательство не может успешно функционировать на практике без предварительной работы по продвижению гражданского участия и эффективного управления.

d) **Участие политиков** не должно происходить «время от времени», а, напротив, должно войти в практику, способствуя развитию партисипативного управления. Ряд эффективных и инновационных решений для продвижения партисипативной демократии возник именно в менее демократичных странах с целью сближения власти и гражданского общества.

e) **Одной из глобальных проблем стран соседства, является вопрос признания важности законов и норм.** Процессы и нормы, закрепленные в законодательстве (как, например, ряд положений в отношении гражданского участия в законодательстве Армении), зачастую не находят своего выражения на практике, что свидетельствует о наличии разрыва между законодательством и реальным восприятием и признанием его ценности.

iii. Общие проблемы в сфере реформы публичной администрации в странах соседства: взгляд со стороны гражданского общества

Группы гражданского общества активно участвующие в программах по реформе государственного управления выделяют ряд проблем, стоящих наиболее остро в странах Восточного партнерства:

a) **необходимость совершенствования системы государственной службы,** требующее: 1) деполитизации государственной службы; 2) создания эффективных условий работы; 3) снижения риска коррупции; 4) эффективного взаимодействия с политическими и административными институтами; 5) развития компетенций госслужащих для совершенствования их работы.

b) **Децентрализация и укрепление компетенций органов местного управления, развитие демократии на местном уровне и налогово-бюджетной децентрализации для более эффективного функционирования органов местного управления.** Органы местного управления в странах Восточного пар-

тнерства являются достаточно слабыми и не способными к полноценному исполнению их роли. Для большинства из них, единственным источником финансирования является поддержка государства. Во многих случаях, такая ограниченность в финансах позволяет лишь поддерживать их функционирование, в связи с чем они не способны выступать центрами принятия решений.

с) **Недостаток участия.** Законодательства в сфере гражданского участия в регионе Восточного партнерства разнятся от страны к стране. Некоторые из них соответствуют в большей мере демократическим стандартам, но имеют недостаток опыта во внедрении принципов на практике. Правовые положения не уделяют должного внимания возможностям диалога и гражданского участия, способствуя отчужденности между институтами и гражданским обществом.

d) **Недостаток прозрачности и коррупция.** Государственные институты (местного и национального уровня) характеризуются коррупцией, оказывающей негативное влияние на демократическое, социальное и экономическое развитие. Реформа государственного управления должна способствовать устранению систематической коррупции.

iv. Важность гражданского общества в процессе реформы Государственного управления

a) **Организации гражданского общества: ключевая роль для сообщества:** Реформа Государственного управления должна основываться на вовлечении всех заинтересованных сторон сообщества в процесс систематических изменений. Она представляет собой комплексный процесс оказывающий влияние как на государственные так и на частные субъекты. Организации гражданского общества способны мобилизовать общественное внимание и повысить уровень осведомленности в отношении важности наличия эффективного управления и ответственных и надежных институтов власти.

Пример:

****Агентство Местной демократии в Армении организует образовательные курсы по вопросам демократии на местном уровне и эффективного управления для старших классов школы в Гюмри (регион Ширак). Ученики знакомятся с основными элементами местного управления в соответствии с Хартией местного самоуправления Совета Европы. ****

b) **Организации гражданского общества могут информировать и способствовать вовлечению граждан в процесс сбора информации и общественного мнения** в процессе внедрения реформы, помогая в распространении информации и внедрении законодательных норм. Они могут способствовать поддержке реформы государственного управления и стать посредниками между институтами государства и гражданами.

2 http://www.alda-europe.eu/newSite/lda_dett.php?id=13

Пример:

***В Днепр, Украина, Агентство Местной Демократии проводит семинары для информирования граждан о сути реформы децентрализации и ее последствиях в легко доступной для восприятия форме³.*

В Беларуси, организации гражданского общества играют особо важную роль. Их деятельность, в значительной степени, основывается на работе Национальной Платформы Форума гражданского общества стран Восточного партнерства. В условиях ограниченных возможностей деятельности органов местного самоуправления, время от времени, создаются группы экспертов гражданского общества или же независимые группы граждан ставящие своей целью решение определенных проблем. Они были, в частности, созданы для решения проблем в отношении культуры, охраны окружающей среды, молодежи и сферы здравоохранения.

с) **Взаимодействие организаций гражданского общества и публичных институтов** позволяет построить **доверительные отношения** и партнерство основываясь на **осознании общности проблем** и **поиска их решений**. Посредством прямого контакта представители выборных органов могут принимать участие во встречах и работать совместно с гражданами и организациями гражданского общества, что принесет пользу всему сообществу.

Пример:

В Грузии, Ассоциация Муниципалитетов Грузии (NALAG) разработала 2-летнюю программу мобилизации граждан для поддержки демократии на местном уровне. Организаторы провели ряд тренингов для представителей гражданского общества развивая их навыки в области конструктивного диалога с органами власти. Тысячи участников прошли данный тренинг, что позволило существенно укрепить понимание роли и важности органов местного управления в стране.

Программа LADDER под координацией ALDA предоставила возможности создания глобальной платформы для повышения уровня информированности населения. В ее основе - совместная работа и поддержка инициатив органов местного самоуправления и организаций гражданского общества в отношении вопросов глобального гражданства и общей ответственности.⁴

d) Организации гражданского общества могут проводить совместную работу в **продвижении процессов участия и разработки политик на местном и национальном уровне**. Дополнительным преимуществом процесса участия является возможность определения наиболее оптимальных решений проблем и учета мнений различных сторон.

Пример:

В Армении, по итогам проведения консультаций с гражданами при участии государственных институтов и организаций гражданского общества на местном уровне, город Дилижан оказал финансовую и организационную поддержку местным инициативам.

Подгруппа по Реформе местного самоуправления и государственного управления Форума Гражданского Общества стран Восточного партнерства представила отчет о гражданском участии в странах Восточного партнерства в 2012 году (в Приложении), указывая основные документы относящиеся к данной теме: Европейскую Хартию местного самоуправления Совета Европы и дополнительный протокол по Гражданскому участию⁵ и Кодексу успешных практик гражданского участия Конференции Международных неправительственных организаций Совета Европы⁶.

**** Две особо важные гражданские платформы были созданы для поддержки процессов реформирования в Украине: "Реанимационный пакет реформ" и "Новая страна". Эксперты данных платформ оказали влияние на содержание реформ в Парламенте и Правительстве. Это оказалось возможным благодаря эффективному диалогу между экспертами гражданского общества и государственными институтами. Национальная платформа Форума гражданского общества Восточного партнерства была также включена в процесс диалога. В рамках Национального Департамента работающего по вопросам государственной службы, был создан Консультационный совет, где организации гражданского общества проявили особую активность в определении последующих законодательных процедур. В настоящий момент мониторинг в сфере исполнения данной реформы находится под контролем группы представителей организаций гражданского общества⁷.*

e) Построение процесса **совместной работы в рамках общинного подхода к развитию**. Совместный процесс определения решений, включающий организации гражданского общества и государственные институты на местном и национальном уровне, создает наилучшие условия для ответа на вызовы с которыми сталкиваются страны Соседства. **Процесс информирования** граждан способствует **укреплению чувства ответственности за решение значимых вопросов и проблем, открывая путь к диалогу с государственными институтами**.

Пример:

Фонд Льва Сапегу совместно с ALDA поддержали посредством «ре-грантинга» ряд проектов основанных на совместной деятельности органов местной власти и организаций гражданского общества в Беларуси. Так, в рамках проекта Тандем были восстановлены спортивные площадки, построена велосипедная дорожка для устойчивого туризма, поддержаны проекты по охране культурного наследия и т.д.

³ http://www.alda-europe.eu/newSite/lda_dett.php?id=14

⁴ <http://www.ladder-project.eu>

⁵ http://www.coe.int/t/congress/Texts/conventions/charte_autonomie_en.asp

⁶ <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

⁷ <http://reforms.in.ua/en/skorkardy>

iv. Рекомендации по улучшению процесса Реформы государственного управления и вовлечению организаций гражданского общества

Следующие рекомендации и приоритеты предлагаются организациями гражданского общества для укрепления влияния в продвижении реформы государственного управления в странах соседства.

а) Укрепить поддержку **децентрализации** и усилению роли органов местного управления, демократии на местном уровне и **налогово-бюджетной децентрализации**⁸. Законодательство должно предусматривать положения определяющие статус муниципалитетов⁹, соответствующие ресурсы необходимые исполнения их обязанностей и возможности сбора налогов

б) Проводить работы по **повышению уровня информированности как органов местного управления, так и гражданского общества** в отношении роли и важности эффективного местного управления и возможности сотрудничества между ними

в) Продвигаться в направлении ратификации, сближения с нормами и внедрением принципов **Европейской Хартии Местного самоуправления**, а также принципов **Кодекса Хороших практик гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы**

д) Сконцентрироваться на **демократии на местном уровне** понимаемой как децентрализация власти и ответственности, предусматривающей выборы на местном уровне, развитие концепции местного сообщества, отчетности, прозрачности и сотрудничества между органами государственной власти и гражданским обществом

е) способствовать развитию и укреплению способностей для создания **ассоциаций органов местного самоуправления**, а также сетей гражданского общества, которые посредством совместной работы смогут иметь значительное влияние на национальном уровне

⁸ Особый акцент на Грузии в улучшении законодательной базы (Кодекс по самоуправлению Грузии и Бюджетный Кодекс) по налогово-бюджетной децентрализации в соответствии с задачами укрепления автономии и финансовых ресурсов муниципалитетов, снижая их зависимость от центрального правительства.

Особый акцент на устранении законодательных препятствий к установлению самостоятельного муниципалитета города Баку в Азербайджане и принятии особого закона о статусе города.

Переход на последующую фазу налогово-бюджетной реформы, являющуюся ключевой в процессе децентрализации, должен привести к укреплению финансового положения органов местного управления. Без конкретных действий и реального прогресса в этом направлении, весь процесс децентрализации может быть подорван.

Существующая система государственного финансирования должна быть пересмотрена с установлением четких правил способствующих укреплению прозрачности и вовлечению в процесс мониторинга органов местного управления и представителей гражданского общества.

⁹ Для внедрения процесса реформ государственного управления и децентрализации, соответствующие институциональные рамки на уровне Парламента и Правительства должны быть созданы в Молдове. На уровне Правительства, Заместитель Премьер-министра должен взять на себя обязательства по реформе децентрализации и государственного управления, регионального развития и укрепления автономии на местном уровне. На уровне Парламента должна быть установлена Специальная Комиссия по децентрализации и укреплению автономии на местном уровне.

ф) способствовать **повышению эффективности в сфере оказания услуг** посредством сотрудничества с организациями гражданского общества

г) **укрепить участие гражданского общества в процессе принятия решений на местном и национальном уровне** основываясь на существующем законодательстве и определении новых возможностей для участия

h) **определить сферы и/или направления реформ**, учитывая необходимость эффективного использования ресурсов

i) **обеспечить «инклюзивность» процесса планирования реформы Государственного Управления и Закона о государственной службе с вовлечением организаций гражданского общества**

j) **разработать и внедрить эффективные механизмы постоянного институционального диалога между Правительством, Парламентом, органами центральной власти с одной стороны и представителями администраций на местном уровне, гражданским обществом, экспертами с другой стороны**

к) сконцентрироваться на **укреплении совместной деятельности (планирования, разработки и внедрения) между организациями гражданского общества и государственными институтами**. Только работая вместе можно достичь эффективного внедрения процесса реформы Государственного управления.

l) акцентировать внимание на **микро-поддержке в совместной работе**. Схемы ре-грантинга представляют собой хорошую возможность для поддержки инициатив взаимодействия и сотрудничества, а также повышения уровня информированности на территории всей страны.

Приложение 1 - Структура Подгруппы по вопросам реформы местного самоуправления и государственного управления Форума Гражданского общества стран Восточного партнерства

Антонелла Вальморбидо – ALDA, Франция, Координатор подгруппы, antonella.valmorbida@aldaintranet.org

Юлиана Полтавец – Лаборатория, Киев, Украина, u.poltavets@laboratory.kiev.ua, kohut@laboratory.kiev.ua

Давид Туманян – Объединение муниципальных финансистов, Ереван, Армения, dtumanyan2003@yahoo.com

Серена Фуско – Междисциплинарный институт «Наука для мира», Италия (проект в Армении), fusco@cisp-ngo.org

Мирослав Кобаса – Фонд Льва Сапегы, Беларусь, levsapieha@gmail.com
Володимир Куприй – CCC Креативный центр, volodymyr.kuprii@gmail.com

Самир Алиев – BINA Альянс, Азербайджан, samir_aliyev@yahoo.com

Эка Урушадзе – CSR DG – Грузия, eurushadze@gmail.com

Вячеслав Булат – Институт Урбанистического развития, Молдова, office@idu-moldova.org

Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union



www.alda-europe.eu

