



БИБЛИОТЕКА МЕСТНОЙ ДЕМОКРАТИИ
Серия публикаций Европейской Ассоциации Агентств Местной Демократии

Децентрализованное сотрудничество местных властей: ВОЗМОЖНОСТИ осуществления в странах Восточного Партнерства

Антонелла Вальморбида,
Генеральный Секретарь АДЛА

Аннотация

В течение последних двух десятилетий метод децентрализованного сотрудничества продемонстрировал свою особую эффективность как инструмент вовлечения местных и региональных властей в международное сотрудничество. Он представляет собой одно из основных направлений Европейской интеграции, предоставляющий значительную роль в области развития органам местного и регионального управления. Основываясь на принципе взаимности в совместной деятельности, децентрализованное сотрудничество несет с собой преимущества как для Европейского союза, так и для стран партнеров, уделяя особое внимание вовлечению гражданского общества в управление на местном уровне, установлению контактов, обмену и укреплению доверия между сообществами. При соблюдении определенных условий в области децентрализации власти и поддержке организаций гражданского общества, децентрализованное сотрудничество может стать эффективным средством поддержки в развитии стран Восточного партнерства со стороны Европейского союза, их демократизации и стабилизации.

Данный документ адресован, в первую очередь, политическим лидерам ЕС и практикам в области сотрудничества для развития, представителям национальных, местных и региональных властей стран Восточного партнерства. В нем представлен обзор вызовов, с которыми сталкиваются страны Восточного партнерства, а также возможности, которые предлагает децентрализованное сотрудничество в этих странах.

Оглавление

Что такое децентрализованное сотрудничество местных властей в целях развития и его черты.....	3
Основное понятие.....	3
Главные черты.....	3
Примеры.....	4
Роль местных властей в процессе интеграции Европы.....	6
В чем преимущество для стран Восточного Партнерства.....	7
Рекомендации для развития.....	8

1. Что такое децентрализованное сотрудничество местных властей в целях развития и его черты

Основное понятие

Децентрализованное сотрудничество в целях развития является новым подходом для поддержки развивающихся стран, когда **местные власти выступают в качестве субъектов сотрудничества**. Согласно принципам международного сотрудничества, действующими органами являются государственные структуры или НПО, которые получают государственные ресурсы для того, чтобы выполнять согласованные программы. В этом случае рекомендации и приоритеты разрабатываются и устанавливаются государством (например, определяя список стран, для оказания поддержки и развития сотрудничества). В случае децентрализованного сотрудничества у местных властей есть некоторая степень независимости, позволяющая устанавливать отношения с такими же структурами в других странах, даже при наличии определенных ограничений. В настоящее время децентрализованное сотрудничество продолжает развиваться, и сегодня мы всё чаще говорим о сотрудничестве местного сообщества, подразумевая, что субъектами общественной жизни являются не только местные власти, но и представители гражданского общества, школы и система образования, частные предприниматели и др. группы. Все вместе, представители одного сложного, но **интегрированного общества** являются очень важными и могущественными партнерами в международном сотрудничестве.

Главные черты

1. Безусловно, для того, чтобы осуществлять проекты децентрализованного сотрудничества, должны существовать некоторые условия. Этой модели сотрудничества нужна подлинная **местная демократия**, основанная на независимости местных властей от государства и правительства. Данное условие должно соблюдаться даже если не в полной мере, то, по крайней мере, в принципе. Принципы местной демократии отражены в **Европейской хартии местного самоуправления**.

Выборы местных представителей являются главным пунктом европейского документа. Эти выборы должны соответствовать компетенциям и ресурсам. Без этих основных принципов возможность местных властей представлять голос граждан была бы ограничена. В случае наличия у местных властей желания развивать сотрудничество с другими партнерами в других странах, возможности и масштабы их действий зависят от существования местной демократии. В случае когда местные власти являются представителями центрального правительства, настоящего децентрализованного сотрудничества существовать не может. Легко догадаться, что, местная демократия признана во всех странах Европейского Союза, но встречает значительные преграды на пути признания в странах в Восточного Партнерства, где местные власти не всегда избираются и располагают незначительным количеством ресурсов, независимых от государственных.

2. Как уже отмечалось ранее существование независимых местных властей представляет собой очень важное условие децентрализованного сотрудничества. Одинаково важным считается также **наличие активного гражданского общества**. Когда мы говорим о сотрудничестве общества, мы учитываем все структуры (государственные и частные). На самом деле это означает существование многочисленных сильных ассоциаций, которые могут быть противопоставлены местным властям и сотрудничать в принятии решений на местном уровне. Усиление гражданского общества благодаря укреплению его возможности представлять интересы членов и граждан – это очень важная задача для этой работы.

3. Другая характерная черта этого сотрудничества – это безусловно определенный подход, когда все стороны участвуют в деятельности **на равных**. В этом случае все участники получают преимущество от работы, все активно участвуют. Основным элементом децентрализованного сотрудничества

является **взаимодействие**. Мы все учимся друг у друга и все участники уважаемы и важны.

4. Наше **сотрудничество представляет собой не проект, а процесс**. Мы осуществляем проекты в широком контексте и в рамках **долгосрочной перспективы**. Это значит, что партнерство длится много лет и позволяет достичь хороших и значимых результатов.

5. В частности, когда мы размышляем о **содержании сотрудничества**, мы зачастую думаем о деятельности, которая может:

- **способствовать укреплению потенциала местных властей** - значит образование, обмен опытом, проекты, которые улучшают способности предоставления услуг гражданам.

- **способствовать укреплению способностей граждан и ассоциаций** участвовать в процессе принятия решений на местном уровне. Открытый и постоянный диалог между властями и гражданским обществом способствует экономическому и социальному развитию. Данное сотрудничество содействует выражению нужд и интересов граждан.

Проекты, нуждающиеся в значительном финансировании (как, например, строительство зданий или инфраструктур) редко осуществляются в этом типе сотрудничества. В большинстве случаев, оно направлено на поддержку **проектов нацеленных на развитие способностей и укрепление потенциала**, где участники не заменяют местные власти или государство.

Примеры ¹

Принимая во внимание структуру власти в большинстве стран Евросоюза (демократическую структуру, где существуют сильные местные власти и активное общество), сотрудничество муниципалитетов и регионов с партнерами в других странах достаточно частое явление. У городов и регионов имеется отдельный бюджет для того, чтобы стать действующими лицами международного сотрудничества. Они могут использовать эти деньги

¹ Эти данные включают не все примеры сотрудничества, а только некоторые

² <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-et-rangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/presentation-et-activites-de-la-cncd-et-de-la-daect/article/presentation-de-la-delegation-pour>

самостоятельно – следуя общему заданному направлению - а правительство стран признаёт их важную роль.

Во Франции

Децентрализованное сотрудничество особенно распространено во Франции. В Министерстве иностранных дел функционирует определённый отдел, развивающий действия местных властей² и помогающий им. Каждый год государство выбирает проекты и берёт на себя 35% расходов по ним. Регионы и муниципалитеты добавляют остальные деньги. Некоторые местные власти осуществляют сотрудничество совершенно без помощи государства (конечно это касается больших и самых богатых местных властей, таких как, например, город Париж или регион Марселя).

5000 французских местных властей сотрудничают с 10.000 местными властями в других странах. В недавних отчетах насчитывается около 13.000 проектов и 145 стран сотрудничества.

Город Страсбург работает с городом Кутаиси в Грузии. Были осуществлены проекты по развитию участия молодёжи и укреплению их способности содействовать развитию общества. Партнеры также работают над образовательным проектом под названием «Что для меня значит Европа» в рамках которого молодёжь будет обсуждать данную тему в школах, с посещением по завершении проекта группой молодых людей Страсбурга. Оба города, Страсбург и Кутаиси, поддерживают этот проект.

Регион Нижняя Нормандия³ работает с городами в Македонии над развитием туризма, основанного на исторической территории. В Нормандии находятся очень известные места высадки Союзников. На юге Македонии, на границе с Грецией, находится исторический Восточный фронт Первой мировой войны.

Ассоциация муниципалитетов региона Виши Овернь работает с муниципалитетами в Румынии над укреплением местного экономического развития, основанного на сборе урожая.

³ С 1-го января 2016 года вступила в силу новая территориальная реформа во Франции. Нижняя Нормандия соединилась с Высшей Нормандией и вместе они составляют Нормандию, столица которой - Кан.

В Польше

Недавний опыт Польши после падения социалистической политической системы, особенно после присоединения к Евросоюзу, является значительным. По большому счёту этот опыт признан чрезвычайно успешным: достижение демократической системы, улучшение экономической и социальной обстановки. Общеизвестно, что такой успех был достигнут также благодаря разумным административным реформам и укреплению способностей городов и регионов. Некоторые успешные регионы стали настоящими двигателями страны. Они открыли и поделились своими достижениями и опытом с другими странами, находящимися в Восточном Партнёрстве.

Нижняя Силезия работает со Львовской и Днепропетровской областями Украины над программами, поддерживающими **молодёжь** и гражданское общество.

В Молдове действует особый отдел по развитию отношений между польскими и молдавскими муниципалитетами. Он предлагает позитивные и полезные идеи для местного развития.

В Германии

Германия активно работает в области международного сотрудничества. Безусловно, эта страна считается одним из основных спонсоров в Европе и во всем мире. Благодаря национальным программам, она постоянно поддерживает население в развивающихся странах. Децентрализованное сотрудничество является также одним из методов сотрудничества и получает ресурсы от государства и от немецких Земель.

До 2015-го года местные власти в Германии предлагали возможность сотрудничества с местными властями в **Камеруне**. Несколько немецких муниципалитетов составили план для улучшения системы местного транспорта благодаря общим исследованиям и техническому обеспечению. Особенно интересным было осуществление программ по созданию услуг для граждан. Эффективное управление их обеспечением отражается на улучшении уровня жизни жителей.

2. Роль местных властей в процессе интеграции Европы

Наша тема тесно связана с развитием и укреплением децентрализации власти и территориальной реформой. Местным властям для того, чтобы стать настоящими действующими лицами сотрудничества, нужна самостоятельность.

На самом деле, политическая интеграция и экономическое развитие Европы также действуют в этом направлении. Чем более эффективной становилась интеграция, тем сильнее становилась децентрализация. В связи с этим каждая страна укрепляла роль региональных властей (законодательная власть, собственный бюджет, собственные налоги, и т. д.). Города и деревни были включены в этот процесс и получили обширную независимость. В этом контексте центральная власть стала координатором независимых властей. Так как местные власти выражают голос и интересы граждан, это управление властью оказалось более демократичным и соответствующим контексту интеграции Европы. Хотя интеграция Европы кажется не такой сильной, как 10 лет назад, эта система управления ещё существует и отличает Европу от других моделей интеграции.

Сила регионов и местных властей по сравнению с силой центрального государства выражается в понятии «Европа регионов». Большинство политик развития в Европе основано на точке зрения регионов: данные собраны на региональном уровне и программы осуществлены на том же уровне. Бюджет европейской поддержки основан на требованиях регионов и местных властей. Процесс сбора информации длится долго, и включает все группы желающего участвовать общества. Итоги этого подхода — это карта Европы, основанная на разнообразных требованиях, уровнях и условиях развития

регионов, а не карта, основанная на странах. Создание единого интегрированного европейского пространства является целью этого процесса укрепления местных и региональных властей. Децентрализованное сотрудничество представляет собой и причину, и следствие децентрализации власти в Европе. Благодаря основному принципу сильных и самостоятельных регионов, Евросоюз развивает политику и программы трансграничного сотрудничества, создающую единое экономическое и историческое пространство, работая с регионами разных стран. Примеры успешного сотрудничества — Прибалтийский регион, регион Дуная, Адриатический регион.

Политика Евросоюза существенно помогла следить за этим процессом. Местные власти получили свою формальную роль в Европе: у них есть определённый комитет — Комитет Регионов — в котором участвуют представители регионов и муниципалитетов. Они дают советы и выражают мнение по проектам европейского законодательства и другим вопросам. За последние годы Европейская Комиссия предоставила местным властям много финансовых возможностей для осуществления собственных проектов по многочисленным и различным вопросам. В рамках своих, часто обширных возможностей, местные власти работают как самостоятельно, так и в прямой связи с Евросоюзом. Поэтому немало регионов имеет своих представителей в Брюсселе.

Что касается децентрализованного сотрудничества, ЕС постоянно улучшает непосредственную поддержку местных властей для сотрудничества с партнерами в других странах.

3. В чем заключается преимущество для стран Восточного Партнерства

Очевидно, что одной из наибольших трудностей, которые сейчас существуют в странах Восточного Партнерства, является **управление властью** и хорошее и надлежащее управления. Распад СССР создал колоссальный хаос во всех системах, и процесс перехода до сих пор не закончен. Баланс властей в государствах определено в недавних конституциях и законодательствах, положения которых, зачастую, не соблюдаются. Стабильность и экономическое развитие требуют демократического управления и правительства, что достигается с трудом. В частности, во всех странах проходят реформы администрации и в области территориального деления. Некоторым странам удалось достичь большего успеха, чем другим, но в основном, все ещё пытаются достичь приемлемой ситуации. В этой связи, сотрудничество, которое направлено на улучшение способностей местных властей и их отношений с гражданами, как например децентрализованное сотрудничество, является приоритетом. С помощью других партнеров и местных властей, на основании конкретных проектов обмена опытом, мы можем работать над **уверенностью и ответственностью** лидеров. Сотрудничество стремится укреплять децентрализацию, необходимую странам в Восточном Партнерстве для развития.

Децентрализованное сотрудничество стремится, в особенности, **развивать общество** и его возможность стать двигателем? процесса развития, вовлекая в проекты как представителей местных властей, так и гражданского общества, с общей целью улучшения жизни в обществе. Такие действия позитивно влияют на способности партнеров и, таким образом, укрепляют взаимодействие. Этот тип сотрудничества соответствует потребностям **установления доверия между государственными властями и гражданами**, особенно в Восточном Партнерстве, что является возможным только при их взаимодействии.

Страны Восточного Партнерства (Украина, Молдова, Беларусь, Азербайджан, Армения и Грузия) подписали учредительный договор Партнерства в Праге в 2009 году. Они стремятся стать близкими Евросоюзу и открыть новые возможности для бизнеса и для граждан (например, образование, новые и современные стандарты в защите окружающей среды, новые законы и правила управления частным сектором и государственными услугами). Три страны из шести подписали Договор

Ассоциации, который в еще большей степени упрочил условия сотрудничества с Евросоюзом. В данном контексте, проекты **децентрализованного сотрудничества** позволяют участникам **встречаться и знакомиться с партнерами из стран Евросоюза**. Безусловно, отношения и дружба между людьми являются очень эффективным способом для сближения между Восточной и Западной Европой. Это кажется особенно важным в сегодняшней борьбе с предубеждениями. Ничто не может быть более эффективным для преодоления предвзятости!

Список экономических и политических трудностей для стран и граждан, живущих в Восточной Европе, кажется бесконечным. Трудно сказать с чего надо начать. Развитие и поддержка деревень и городов (и их сообщества) является правильным направлением. **Укреплять местное общество и экономику** на территориях, которые не находятся вблизи от столицы или от больших городов, является приоритетом во всех странах. Часто большая часть страны находятся в более отсталом положении и это имеет влияние на весь процесс развития страны. Децентрализованное сотрудничество работает именно над улучшением ситуации на таких территориях, создавая возможности для более сбалансированного развития во всей стране и препятствуя процессу обеднения и беспомощного безвыходности? состояния этих обществ.

В большинстве случаев, для организации работы с местными властями и местными гражданскими обществами нет необходимости в больших деньгах. **Этот подход, основанный на маленьких шагах**, часто оказывается очень успешным. Люди и общества учатся работать вместе, знакомятся друг с другом, развивают настоящие отношения доверия и дружбы. Может это кажется немного странным, но огромные суммы денег не всегда способны принести такой положительный эффект. Они часто приводят в действие мощный двигатель коррупции и не требуют участия партнеров и граждан. Благодаря постоянным проектам, даже если они маленькие, децентрализованное сотрудничество представляет собой очень полезное решение для помощи и развития общества и страны. Безусловно, подход, основанный на маленьких шагах, достигает наилучшего результата в сопоставлении со сделанными инвестициями.

4. Рекомендации для развития

Выводы этого краткого размышления о возможностях децентрализованного сотрудничества для Восточного Партнерства достаточно ясны: его поддержка и его улучшение станут преимуществом для граждан в Восточном Партнерстве и в Евросоюзе. Итоги деятельности помогают достичь общих целей.

Можно предложить следующие рекомендации для развития сотрудничества между местными властями в Восточном Партнерстве и Евросоюзе:

- **Укрепление местных властей**

- **Сотрудничество и работа местных и региональных властей должны стать в одном из приоритетных направлений программ и политики Евросоюза и стран Восточного Партнерства.**

Конечно, часто это означает необходимость проведения значительных реформ, включая конституционные. Децентрализация государства является сложным требованием для этих стран, но, в то же время, может стать решением многих проблем. Многие европейские политики и организации, которые имеют влияние на ситуацию в Восточном Партнерстве, работают в этом направлении, однако данный вопрос должен быть в центре внимания. Важно также улучшать координирование программ.

- Укрепление потенциала местных властей должно включить **возможности поддерживать отношения с местными властями в ЕС**. Данное сотрудничество будет и причиной, и результатами их развития.

- Признание важности деятельности по **обмену опытом**, что может способствовать развитию постоянного сотрудничества

- **Включение опыта децентрализованного сотрудничества** в процесс укрепления местных властей.

- **Укрепление потенциала гражданского общества**

- **Укрепление потенциала гражданского общества и его проектов, а также и возможностей сотрудничества с местными властями.** Это значит образование гражданского общества касательно роли регионов и муниципалитетов, укрепление уверенности и способности участия на местном уровне и поддержка совместных проектов.

- **Укрепление способности гражданского общества** стать действующим лицом децентрализованного сотрудничества, особенно в отношении ЕС (например, АДЛА и ЛДА).

- **Поддержка маломасштабных проектов, которые включают гражданское общество и местные власти.** Мы можем здесь вспомнить опыт маленькой поддержки для групп гражданского общества или городов. Ассоциации местных властей или другие подобные организации гражданского общества могут стать координаторами маленьких проектов и, таким образом, достичь систематического влияния.

- **Укрепление подхода и поддержки в политике и программах Евросоюза по децентрализованному сотрудничеству**

- Это значит улучшить участие **представителей Восточного Партнерства в мероприятиях в Брюсселе**, или там, где эта тема будет обсуждаться.

- Включить возможность использовать **русский язык** в этих мероприятиях. **Исследовать в дальнейшем возможность** децентрализованного сотрудничества между сообществами Восточного Партнерства и ЕС



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



www.alda-europe.eu