

Укрепление потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства

Отчет Сергея Чернова, председателя Харьковского областного совета, президента Всеукраинской ассоциации органов местного самоуправления «Украинская ассоциация районных и областных советов», член CORLEAP (Украина).

Актуальность укрепления потенциала местных и региональных органов власти¹ в странах Восточного партнерства в первую очередь обусловлена необходимостью обеспечения устойчивого развития его стран и их соседей, так как в настоящее время состояние любой области в значительной мере зависит не только от внутренней среды, но и от международного окружения. Кроме того, продолжающиеся социальные и экономические перемены наряду с политическими и другими изменениями в странах Восточного партнерства и за его пределами требуют постоянного укрепления роли местных и региональных властей, которым предстоит решать будущие задачи. Соответственно, для этого необходимо обеспечить новую правительственную и совместную политику стран. Неслучайно одной из главных целей и приоритетов CORLEAP на 2018–2019 гг. является содействие укреплению административного потенциала на местном и региональном уровнях.

Анализ текущей ситуации относительно программ укрепления потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства

В первую очередь, необходимо отметить, что рост этого потенциала может быть обеспечен посредством следующего:

- программы обучения и дальнейшего повышения профессиональной квалификации государственных и муниципальных служащих в академиях государственного управления в этих странах, национальных и региональных центрах/школах, которые занимаются подготовкой государственных и других категорий служащих;
- программы и учебные курсы по государственному управлению на уровне ЕС, включая:
 - Академию государственного управления Восточного партнерства;
 - учебные мероприятия, проводимые странами-партнерами ЕС и их соответствующими структурами в области обучения административного персонала и укрепления потенциала, особенно в контексте развития сотрудничества и прямых обменов на местном, региональном и национальном уровнях;
 - программы и учебные курсы, проводимые политическими фондами из стран-членов ЕС;
- программы и учебные курсы при поддержке международных доноров;
- программы и учебные курсы при поддержке организаций гражданского общества стран и их территорий;

¹ *Потенциал местных и региональных органов власти* – это совокупность взаимосвязанных правовых, информационных, экономических, интеллектуально-творческих и других ресурсов, инструментов и возможностей, которые могут быть использованы для достижения целей развития стран и их территорий.

- учебные курсы и университетские программы в области государственного управления, проводимые международными образовательными структурами в странах вне региона, в которых государственные служащие из стран Восточного партнерства могут участвовать по льготным тарифам или с полной стипендией, могут также внести важный вклад в укрепление потенциала в регионе.

На основании данных исследования, проведенного по заказу Комитета регионов Европы², возможно составить список организаций и программ Восточного партнерства по подготовке государственных служащих местного и регионального уровней (таблица 1).

Таблица 1

Организации и программы по подготовке государственных служащих местного и регионального уровней

Страна	Национальные специализированные высшие учебные заведения	Национальные организации/программы – для краткосрочных программ, в том числе учебных курсов	Международные организации, программы и проекты (* обобщено на основании данных из открытых источников)
Армения	Академия государственного управления Республики Армения	Фонд территориального развития Армении (финансирует только учебные программы)	Erasmus+, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (SDC), Европейский банк реконструкции и развития (EBRD), Агентство США по международному развитию (USAID), Азиатский банк развития (ADB), Программа развития ООН (ПРООН), Германское общество международного сотрудничества (GIZ), Совет Европы
Азербайджан	Академия государственного управления при Президенте Республики Азербайджан	Государственные программы (для регионального и местного развития)	Агентство США по международному развитию (USAID), проект «Twinning» (EC)
Беларусь	Академия государственного управления при Президенте Республики Беларусь	Школа молодых менеджеров публичного администрирования (финансируется SIDA)	Международная программа VNG (Нидерланды), SIDA

² «Укрепление потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства», 2019, с. 77
[Электронный ресурс] – Источник:
<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Capacity%20building%20of%20LRA%20in%20EaP.pdf>

Грузия	Грузинский институт общественных дел	Бюро гражданской службы, фонды и неправительственные организации (в основном обучение новых государственных служащих)	Erasmus+, Шведское агентство международного сотрудничества в области развития (SIDA), Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (SDC), ПРООН, Департамент международного развития Великобритании (DFID)
Молдова	Академия государственного управления	Государственные программы для укрепления потенциала органов власти при децентрализации	Большинство программ поддерживается Европейским союзом
Украина	Национальная академия государственного управления при Президенте Украины	Украинская школа управления при Национальном агентстве Украины по вопросам государственной службы (создана в 2019 году)	Европейский союз (4 программы, включая U-LEAD), Агентство США по международному развитию (USAID), ПРООН, Министерство иностранных дел, торговли и развития Канады, швейцарско-украинский проект «Поддержка децентрализации в Украине», Европейский банк реконструкции и развития, Шведское агентство международного сотрудничества в области развития (SIDA). В целом, в 2019 году существует 16 крупномасштабных действующих программ и проектов по укреплению потенциала местных и региональных властей.

Как показано в таблице 1, во всех проанализированных странах существуют специализированные государственные высшие учебные заведения, которые занимаются обучением кадров для государственной и муниципальной службы, выдают дипломы о высшем образовании и обеспечивают дальнейшее повышение профессиональной квалификации, в том числе выдают сертификаты.

В Беларуси и Украине на национальном уровне были созданы организации, которые проводят учебные курсы и краткосрочные образовательные программы. В Беларуси Школа молодых менеджеров публичного администрирования (SYMPA) направлена на молодое поколение (25–40 лет), занятое в различных сферах: в предпринимательстве, общественных организациях и политической жизни³. В свою очередь, Украинская школа управления⁴ была создана при главном правительственном органе, который обеспечивает создание и реализацию политики государственной службы.

Следует также отметить, что более 100 университетов в Украине сегодня имеют лицензию на присвоение степени магистра в области государственного управления. Это доказывает, что квалификации в области

³ Школа молодых менеджеров публичного администрирования (SYMPA) – Источник: <http://sympa-by.eu/ru/school/about.html>

⁴ Украинская школа управления – Источник: <http://www.centre-kiiev.kiev.ua/info/about.shtml><http://www.centre-kiiev.kiev.ua/info/about.shtml>

государственного управления востребованы как среди государственных служащих, так и в обществе в целом.

Что касается международной поддержки странам, то в Армении, Грузии и Украине существует больше образовательных программ и проектов, чем в других странах Восточного партнерства. Они часто проводятся при участии местных неправительственных организаций, которые доказали свой организационный потенциал.

Таким образом, ситуация в области укрепления потенциала местных и региональных органов власти различается в зависимости от страны.

Для принятия решений об оказании поддержки стране на наднациональном и на национальном уровне важно принимать во внимание стратегический фокус ее развития, уровень децентрализации, правительственные полномочия, необходимость обучать местных и региональных государственных служащих конкретным компетенциям, а также социально-экономическую, политическую и институциональную ситуацию в стране.

Глядя на общие показатели стран и их учреждения (таблица 2), например, согласно индексу глобальной конкурентоспособности, наилучшая институциональная ситуация наблюдается в Грузии, а наихудшая – в Украине, что говорит о необходимости последовательной международной поддержки.

Таблица 2

Позиции стран Восточного партнерства в индексе глобальной конкурентоспособности 2018⁵

Страна	Позиция в рейтинге из 140 стран		
	Общий индекс	Институциональная эффективность	Уровень коррупции
Азербайджан	69	58	102
Армения	79	67	91
Беларусь	не рассматривались		
Грузия	66	40	41
Молдова	88	84	102
Украина	83	110	109

На основании данных таблицы 2 также можно утверждать, что уровень коррупции тормозит значительно развитие органов государственной власти в целом. Таким образом, приоритетом должны стать образовательные антикоррупционные программы, а также необходимо разработать новую методику общения с людьми для изменения их поведения.

На основании вышеупомянутого исследования, проведенного по заказу Комитета регионов Европы⁶, можно выделить ряд *существующих препятствий для укрепления потенциала местных и*

⁵ Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0 2018 – Источник: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

⁶ «Укрепление потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства», 2019, с. 77 [Электронный ресурс] – Источник: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Capacity%20building%20of%20LRA%20in%20EaP.pdf>

региональных органов власти в странах Восточного партнерства, которые необходимо учитывать при разработке соответствующих программ:

Армения

- большое количество небольших общин;
- низкий уровень автономии местных органов власти;
- низкая представленность женщин в органах власти;
- низкие заработные платы государственных служащих на местном и региональном уровнях;
- решение Армении выйти из Соглашения об ассоциации и углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (УВЗСТ) с ЕС, что сузило возможности привлечения средств ЕС.

Азербайджан

- отсутствуют различия между полномочиями центральных и местных органов власти;
- низкий уровень доверия органам власти;
- недостаток хорошо налаженного сотрудничества с международными организациями, что обусловлено недоверием к ним органов власти.

Беларусь

- низкий уровень общения местных органов власти с гражданами;
- сильная иерархия власти и недостаточная автономия местной власти.

Грузия

- отсутствие последовательной системы образования для государственных служащих на местном уровне;
- большинство программ проводятся в столице, их количество недостаточно для удовлетворения потребностей государственных служащих местных органах власти.

Молдова

- недостаток основных компетенций среди государственных служащих для выполнения их основной деятельности в контексте децентрализации;
- недостаточный уровень окончания программ обучения, определенных действующим законодательством.

Украина

- учебные программы финансируемых государством учреждений образования не были согласованы с новыми полномочиями местных и региональных органов власти в рамках реформы децентрализации;
- отсутствие системы определения потребностей государственных служащих на местном и региональном уровнях.

Вышеупомянутые препятствия не раскрывают в полной мере предварительных условий для укрепления потенциала местных и региональных органов власти в рассматриваемых странах. Для достижения этой цели необходимы более глубокие исследования, однако вышеупомянутые наиболее актуальные проблемы свидетельствуют о трудностях в разработке политики государственного управления и государственной службы.

Анализ также позволил выявить *некоторые общие проблемы, характерные для всех стран Восточного партнерства*, в том числе:

- высокий уровень коррупции (в Грузии этот индекс значительно ниже);

- неэффективные системы набора персонала, назначения, которые не учитывают уровень квалификации (кроме Украины и Грузии, где после проведения реформ назначения открыты для общественности);
- недостаточное использование цифровых технологий в образовании и оказании государственных услуг;
- недостаточное владение государственными служащими английским или другими языками, которые обеспечили бы доступ к международным программам поддержки и сотрудничества;
- недостаточное участие гражданского общества в управлении государственными делами и государственном контроле.

При разработке программ, связанных с укреплением потенциала местных и региональных органов власти, *крайне необходимо анализировать и учитывать потребности их сотрудников и органов власти и прогнозировать, какие навыки будут востребованы в будущем.*

Согласно проведенному в Украине исследованию компетенций государственных служащих местных органов власти⁷, основным требованием является развитие профессионально-технических навыков, без которых местные власти не могут осуществлять свои полномочия: стратегическое планирование, управление проектами (проектный подход ко всем управленческим процессам), инструменты взаимодействия с различными заинтересованными сторонами, правовая грамотность, финансовое управление административными службами, управление коммунальной собственностью, энергоэффективность и управление энергетикой, предоставление коммунальных услуг, привлечение инвестиций и других средств для местного развития, внедрение электронного управления и электронной демократии в органах власти, управление человеческими ресурсами, управление здравоохранением, управление в области образования и управление в области культуры. Кроме того, наблюдается значительный рост в потребности развивать социальные навыки сотрудников местных органов власти, которые не относятся напрямую к конкретной профессии, но имеют важнейшее значение для мотивирования рабочей силы и, следовательно, эффективного государственного управления: руководство, управление преобразованиями, совместная работа, навыки общения, нравственность, саморазвитие и устойчивость.

Что касается компетенций, которые будут необходимы государственным служащим в ближайшем будущем, то мы полагаем, что в соответствии с глобальными трендами они будут связаны с использованием цифровых технологий и прозрачностью, а также будут направлены на предоставление услуг гражданам, внедрение инновационного управления, критическое мышление, творчество и эффективное поведение (эмпатия как компетенция и способность урегулировать конфликты, здоровый образ жизни и постоянное обучение, взаимодействие в иерархических системах и пр.).

Выводы

1. Вышеупомянутые препятствия и трудности в укреплении потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства должны учитываться при разработке соответствующих программ. Общие проблемы стран Восточного партнерства также свидетельствуют об их глобальном характере и необходимости многоуровневого решения – от наднационального до местного уровня. В этом контексте необходимо спрогнозировать потребности местных и

⁷ Изучение образовательных потребностей представителей местных органов власти в Украине: аналитический доклад эксперта о программе Совета Европы «Децентрализация и реформа местных органов власти в Украине», апрель 2019 г. [Электронный ресурс] – Источник: https://nads.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/tna_ukraine-2018-2019-final-report_ukr.pdf. с. 7.

региональных органов власти. Для этой цели необходимо провести основательные исследования с привлечением ведущих специалистов в этой области.

2. Внедрение новых программ по укреплению потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства позволит не только решить специфические проблемы, но является и предпосылкой устойчивого сотрудничества между регионами и странами Восточного партнерства и ЕС. Это также будет способствовать уменьшению различий в социально-экономическом развитии и значительному продвижению общих принципов и методов эффективного государственного управления.
3. Необходимость привлечения представителей гражданского общества в процессы государственного управления влечет за собой необходимость обучения этой категории заинтересованных лиц наряду с государственными и муниципальными служащими. Тем не менее, в настоящее время их обучение в основном финансируется из их собственных средств, общественными организациями или международными донорами. Этот вопрос может быть решен, например, с помощью технологии дистанционного обучения. Онлайн-курсы с субтитрами для тех, кто не владеет английским языком, позволят обучать представителей всех стран Восточного партнерства и представителей всех органов местного и регионального развития: образовательных и исследовательских учреждений, общественных организаций и пр.
4. Укрепление потенциала местных и региональных органов власти зависит от создания необходимых условий с точки зрения правовой, информационной, экономической и интеллектуально-творческой среды. Таким образом, этот вопрос следует решать комплексно: необходимо принять соответствующие стратегии, программы и другие документы, определить институциональную основу для их внедрения, создать информационную и другую необходимую инфраструктуру и идентифицировать стимулы для достижения преподавателями и студентами образовательных результатов и пр.

Рекомендации

Комитету регионов Европы:

- В сотрудничестве с Европейской комиссией разработать Программу по укреплению потенциала местных и региональных органов власти в странах Восточного партнерства, которая предоставит возможность систематического поэтапного продвижения в этом направлении.
- Запросить у Европейской комиссии создание электронной образовательной платформы в рамках Восточного партнерства для онлайн-обучения с целью обеспечения доступа более широкой аудитории из различных сфер к новым знаниям в области местного и регионального управления и эффективного государственного управления.
- Продолжать выступать за создание Академии государственного управления Восточного партнерства с постоянной штаб-квартирой в одной из стран Восточного партнерства.
- Разработать и внедрить инновационные идеи по осведомлению граждан стран Восточного партнерства о важности их участия в управлении государственными делами, государственном контроле, а также об этическом и добросовестном поведении и предупреждении коррупции.
- Разработать список компетенций, которыми должны будут обладать государственные служащие в будущем, и создать долгосрочную политику по надлежащему обучению государственных служащих.

Правительствам стран-членов Восточного партнерства:

- Идентифицировать действия по устранению препятствий, упомянутых в документах настоящего отчета, которые пока еще препятствуют надлежащей реализации существующих стратегий развития

государственных органов и государственных служб в этих странах посредством целенаправленных исследований на национальном уровне.

- Разработать систему компетенций для государственных служащих органов местного и регионального развития, а также предложения по выработке этих компетенций.
- Обеспечить возможность высших учебных заведений, специализирующихся в обучении государственных и муниципальных служащих, создать необходимые мощности; инициировать и поощрять обновление образовательных программ в области государственной службы в соответствии с потребностями государственного управления и стратегией развития страны.
- Инициировать использование цифровых технологий в образовании и оказании государственных услуг.
- Создать условия для изучения английского языка государственными служащими, которые участвуют в формировании политики и развитии международного сотрудничества, а также для высшего административного персонала местных и региональных органов власти.

Местным органам власти:

- Организовать разработку, финансирование из местного бюджета и реализацию программ для обучения не только государственных служащих, но также членов местных и региональных советов, так как обучение этой категории лиц не покрывается средствами из государственного бюджета. Привлечь внешнее финансирование в этих целях, в частности, в рамках партнерства с местными властями из других стран Восточного партнерства/Европейского союза.
- Организовать образовательные визиты государственных служащих и членов местных советов в другие муниципалитеты, регионы и страны.
- Принять во внимание компетенции муниципальных служащих при разработке стратегии местного и регионального развития, обеспечить их усовершенствование в соответствии со стратегическими целями.
- Опубликовать все официальные решения, принятые местными органами власти, легкодоступным для граждан образом.
- Внедрить цифровые технологии для улучшения условий труда в органах местного самоуправления, наладить эффективные отношения с общественностью и предоставить им муниципальные услуги более высокого качества.

Общие рекомендации:

- Разработать систему обмена знаниями и практиками для укрепления потенциала на всех уровнях.
- Привлечь исследовательские, образовательные и другие организации, наладить многоуровневое взаимодействие для создания институционального потенциала.
- Установить ясные и прозрачные процедуры приема лиц к участию в образовательных визитах и программах обмена.
- Создать сети сотрудничества с организациями гражданского общества на местном и региональном уровне для повышения общей вовлеченности граждан и для содействия благому управлению.