



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

**НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

(Проект на стадии обсуждения)



КИШИНЭУ, 2011

Содержание

Введение -----	3
Местное публичное управление – текущая ситуация, определение проблем и общих направлений -----	5
I. Принципы, концепция, общие и специфические цели в соответствии со сферами вмешательства: -----	24
1. Децентрализация услуг и полномочий -----	29
2. Финансовая децентрализация -----	31
3. Имущественная децентрализация -----	35
4. Местное развитие -----	38
5. Административные полномочия -----	40
6. Институциональные полномочия -----	42
7. Демократия, этика, права человека и равенство полов -----	45
II. Этапы внедрения и деятельность по достижению целей, ожидаемые результаты, риски и показатели прогресса -----	47
III. Оценка финансового и нефинансового воздействия -----	50
IV. Институциональная база для внедрения, мониторинга и оценки -----	53
V. План действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации -----	59

Словарь терминов

Приложения:

Приложение 1. Критерии дифференциации личной ответственности от других видов ответственности

Приложение 2. Концепция о подходе к политикам децентрализации сквозь призму прав человека

Приложение 3. Концепция о подходе к политикам децентрализации сквозь призму равенства полов

Приложение 4. Концепция уязвимости

ВВЕДЕНИЕ

Национальная стратегия децентрализации (далее – Стратегия) – это основной документ политик в сфере местного публичного управления, которые определяют национальные механизмы децентрализации и обеспечения аутентичной местной автономии органам местного публичного управления.

Настоящая Стратегия определяет краткосрочные и среднесрочные цели и задачи для осуществления приоритетной задачи по децентрализации власти и обеспечению местной автономии в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Республикой Молдова 16 июля 1997 г. и вступившей в силу для нашей страны 1 февраля 1998 г.

Концепция и политики децентрализации соответствуют опыту европейских стран и отвечают стремлению европейской интеграции и двусторонним соглашениям между Республикой Молдова и Европейским Союзом.

В основе разработки настоящей Стратегии лежит необходимость стратегического планирования процесса децентрализации в целях консолидации полномочий органов местного публичного управления и улучшения управления и качества публичных услуг, оказываемых гражданам.

При разработке Стратегии учитывалось существующее нормативное законодательство, а также законодательство политик, достижения и недостатки ранее внедренных стратегических политик, требования, выдвигаемые к процессу европейской интеграции, практические принципы, связанные с критериями предварительного присоединения к европейскому сообществу и, параллельно, характерные особенности развития местного публичного управления в Республике Молдова.

В целях интегрированной координации процесса стратегического и отраслевого планирования в сферах, подлежащих децентрализации, положения Стратегии были согласованы с соответствующими документами политик, с Реформой центрального публичного управления, а также с другими реформами, являющимися оперативными преемниками действий национальной стратегии развития.

В целях настоящей Стратегии используются и раскрываются понятия, приведенные в Законе № 435-XVI от 28 декабря 2006 г. об административной децентрализации, введение которого было обусловлено существованием документов политик, устанавливающих определенные этапы внедрения процесса административной децентрализации в Республике Молдова.

Обязательство Правительства обеспечить прозрачность, участие и диалог со всеми заинтересованными сторонами и партнерами по развитию для разработки Стратегии было реализовано в том числе и посредством возрождения Паритетной комиссии по децентрализации, которая является консультативным органом по мониторингу и координации процесса децентрализации и в состав которой входит равное число представителей из правительственного и неправительственного сектора.

В целях реализации вышеназванных целей Паритетная комиссия создала Рабочие группы по децентрализации, сформированные из представителей органов центрального и местного публичного управления, гражданского общества, научно-академической среды и партнеров по развитию.

Подход с учетом прав человека и равенства полов являлся фундаментальным и интегральным принципом в ходе разработки настоящей Стратегии. Исходя из этих соображений, особое внимание уделялось принципам участия, отсутствия дискриминации, прозрачности, повышения ответственности и равенства между мужчинами и женщинами.

Разработке Стратегии предшествовало проведение комплексных исследований и анализа в сфере административной и финансовой децентрализации, а также составление отчетов об оценке полномочий органов местного публичного управления и экспертных заключений о существующих законодательных нормах в сфере организации и работы местного публичного управления, представляющих собой обширную информационную поддержку, представленную приложениями к настоящему документу.

В ходе деятельности по разработке настоящей Стратегии Рабочие группы по децентрализации пользовались специализированной методологической поддержкой группы международных и местных экспертов Общей программы интегрированного местного развития при финансовой поддержке шведского агентства по развитию и международному сотрудничеству (Sida), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организации Объединенных Наций по равенству полов и расширению прав женщин (UN Women) и Совета Европы (СоЕ).

I. Местное публичное управление – текущая ситуация, определение проблем и общих направлений

Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Республикой Молдова 16 июля 1997 г. (далее – Европейская Хартия), гарантирует органам местного публичного управления право на действительную способность органов местного публичного управления регулировать и управлять в соответствии с законом, под свою ответственность и в интересах населения, значительной частью общественных дел. Данное право предусмотрено в Конституции Республики Молдова и Законе об административной децентрализации, в которых устанавливается, что органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной автономией, автономией финансового управления и имеют право на инициативу во всем, что касается регулирования местных общественных дел, осуществляя свои полномочия в пределах управляемой территории и в рамках закона.

Экономическое, социальное и политическое развитие в Республике Молдова в последние годы выявило необходимость глубокой действенной реформы в сфере публичного управления, особенно местного публичного управления. Программа Правительства четко устанавливает, что *«приближение Республики Молдова к Европейскому Союзу может произойти лишь при условии, что в государстве сильно иерархически упорядоченные структуры заменены на структуры децентрализованные, прозрачные и динамичные, основанные на верховенстве закона, гражданских прав и свобод. Правительство должно обеспечить согласование реформы центрального управления с реформой местного управления и передачу полномочий органам местного публичного управления, в том числе и в сфере публичных финансов. Децентрализация власти и увеличение фактических полномочий местного публичного управления – это значительный вклад в подлинное развитие районов, что ведет и к децентрализации экономической деятельности на всей территории Республики Молдова».*

В последнее время в этом направлении были сделаны важные шаги, как по предложению Правительства Республики Молдова, так и по инициативе местных избранных органов. Таким образом, Правительство предприняло важные действия в целях улучшения некоторых аспектов, касающихся законодательных актов в сфере местных финансов; было внесено предложение о поддержке децентрализации в ключевых областях и сферах воздействия на социальную среду, таких как образование, социальное обеспечение и т.п., чтобы государство оказывало помощь при посредничестве местного управления; была начата обширная консультативная процедура, и были созданы соответствующие институциональные механизмы сотрудничества с местным публичным управлением (далее – МПУ) и другими социальными партнерами с целью

системного подхода к процессу децентрализации, и одним из результатов данных действий и является настоящая Стратегия. С другой стороны, многие органы МПУ первого и второго уровня осуществили успешные начинания по продвижению проектов развития, предприняли сложнейшие меры по реструктуризации систем социальных субвенций и продемонстрировали большую открытость и компетентность в диалоге с центральным публичным управлением (далее – ЦПУ).

Все эти действия – это обещающее начало для реконструкции системы местного публичного управления в соответствии с европейскими принципами, принципами автономии и ответственности с помощью эффективного партнерства между Правительством и местным публичным управлением. Однако последние исследования и анализ выявили несколько главных проблем работы органов МПУ в соотношении с ЦПУ, проблем, мешающих МПУ оказывать публичные услуги на должном уровне всем жителям Республики Молдова, независимо от того, живут ли они в столице или в маленьком населенном пункте в сельской местности. *Данные проблемы подчеркивают неравенство среди населения, в рамках специфических уязвимых групп, например, тех, кто подвержен социальной изоляции, бедности, дискриминации, маргинализации с ограниченным или несуществующим доступом к основным услугам, к преимуществам местного развития, к участию в местном развитии и в процессе принятия решений: бедные, пожилые люди, женщины, лица с ограниченными возможностями, ВИЧ-инфицированные лица, хозяйства, оставшиеся без родителей, с одним родителем или под управлением детей, а также брошенные дети, родители-одиночки, этнические, лингвистические и религиозные меньшинства, особенно – рома/цыгане, и пр., а также другие особые группы и лица, находящиеся под риском дискриминации или социальной изоляции¹.*

Во-первых, *де-юре* органы МПУ Республики Молдова обладают автономией, которая называется полной, однако *де-факто* эта автономия ограничена, частично – из-за вмешательства ЦПУ в их повседневную деятельность; частично – из-за собственных финансовых ресурсов, которых не хватает местным нуждам и отсутствию которых сопутствует и слишком раздробленная административно-территориальная организация; и частично – из-за недостаточности институциональных и административных полномочий. Данные условия ведут к снижению уровня ответственности МПУ перед обществом – обществом, которое должно быть главным получателем и распорядителем, если речь идет об использовании ресурсов и соотношению публичных услуг с местными нуждами.

Отчеты по данным сферам выявляют общие проблемы в обеспечении таких местных услуг, как услуги здравоохранения, водной и канализационной инфраструктуры, всеобщего образования. Как следует из важнейших

¹ См. Приложение 4: Концепция уязвимости

показателей (например, из сферы образования и пр.), уязвимые группы так и продолжают оставаться в неблагоприятных условиях, социальной изоляции и дискриминации в том, что касается доступа к качественным услугам. Множество ключевых элементов реформы здравоохранения, социальной защиты, образования и даже внедрение конвенций о правах человека, ратифицированных Республикой Молдова, зависят в значительной степени от существования действенного МПУ, обладающего институциональными полномочиями на соответствующем уровне и достаточной автономией для решения проблем с социальными последствиями на местном уровне.

Второй Отчет о целях развития Тысячелетия выявляет такие проблемы, как продолжающиеся трудности в обеспечении медицинских услуг, водной и санитарной инфраструктуры, эффективного и качественного единого всеобщего доуниверситетского образования. Некоторые уязвимые группы, в частности – рома/цыганское меньшинство, отстают по таким ключевым показателям, как социальная интеграция, особенно в сфере образования.² В то же время экономический кризис, повлиявший на центральные и местные публичные бюджеты органов публичного управления по всей Европе, не обошел стороной и Республику Молдова. Сложности в поддержании уровня финансирования основных публичных услуг наложили свой отпечаток на бюджеты 2009-2010 г.г. В этих сложных условиях Правительство внесло предложение о поддержке в определенной мере бюджетов МПУ, взяв на себя основные обязательства, вызванные снижением поступлений в публичный бюджет.

Представление текущей ситуации с актуальными задачами, намеченными целями и конкретными мерами, с помощью которых будут достигнуты эти цели, структурировано следующим образом:

1. Децентрализация услуг и полномочий
2. Финансовая децентрализация
3. Имущественная децентрализация и местное развитие
4. Административные полномочия МПУ
5. Демократия, этика, права человека и равенство полов

Меры, предпринятые в процессе разработки настоящей Стратегии, были направлены на анализ основных проблем, возникающих в каждой из упомянутых сфер, и выработку обоснованных решений с четким планом по их выполнению в целях повышения эффективности и ответственности публичного управления по отношению к населению путем более действенного применения принципов *Европейской хартии местного самоуправления*. В основе Стратегии также лежит подход, согласующийся с правами человека и равенством полов и опирающийся на принципы участия,

² Правительство Республики Молдова при содействии агентств ООН Молдовы, «Отчет о целях развития Тысячелетия: Республика Молдова», сентябрь 2010 г.

отсутствия дискриминации, прозрачности и повышения ответственности. Данные принципы, в том числе и принцип оценки влияния с точки зрения прав человека и равенства полов, применяются для уменьшения возможного отрицательного влияния данной реформы на определенные особо уязвимые группы населения.

1. Децентрализация услуг и полномочий

Политическая и административная децентрализация – это комплексный и сложный процесс, для которого необходимы долгосрочные согласованные действия, подразумевающие волю и определенностью политиков, ответственных за принятие решений. Данный процесс характерен для многих стран Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы переходного периода. Настоящая Стратегия предполагает согласование внутренних институциональных и законодательных основ с европейским законодательством и рекомендациями ЕС, с положениями Европейской хартии местного самоуправления, устранение дисфункциональности, выявленной рядом исследований в сфере МПУ, консолидацию местной автономии и демократии.

Текущая ситуация характеризуется сложной эволюцией, частичными разъединенными достижениями в повседневной практике, двусмысленностью законодательства, замешательством в том, что касается способа осуществления некоторых полномочий. Как указанные исследования, так и представители организаций местного управления подчеркивают ряд недостатков, которые должны быть в срочном порядке вынесены на рассмотрение исполнительной и законодательной власти Республики Молдова.

Нечеткое, неясное и неполное разграничение полномочий органов публичного управления различных уровней. Разграничение полномочий МПУ первого и второго уровня неясно и противоречиво, а в некоторых случаях просто отсутствует. Большинство видов деятельности, указанных как полномочия, определены нечетко, в некоторых случаях они входят и в обязанности вышестоящего уровня. Такое положение позволяет осуществлять двойственную и двусмысленную интерпретацию ответственности/полномочий различных уровней административно-территориальных единиц (далее – АТЕ). Нет четких технических и функциональных критериев, которые были бы узаконены и использовались бы специально для определения, разграничения, предоставления и финансирования полномочий. Феномен удваивания ответственности/полномочий присутствует и в деятельности специализированных деконцентрированных органов публичной власти. Вследствие этого отсутствие четкого разграничения полномочий способствует росту напряжения и дестабилизации всей системы межадминистративных отношений.

Передача ответственности/полномочий без выделения соответствующих финансовых средств на их осуществление. В Республике Молдова, равно как и во многих других странах переходного периода, децентрализация публичных служб и передача некоторых видов ответственности/ полномочий не были осуществлены параллельно с передачей ресурсов, необходимых для их осуществления, что привело к появлению явного вертикального дисбаланса в финансировании. Вследствие этого осуществление этих полномочий затруднительно, а иногда и невозможно для маленьких АТЕ, либо АТЕ с бедным бюджетом. В то же время отсутствует механизм, который бы гарантировал АТЕ необходимые среднесрочные и долгосрочные финансовые ресурсы для осуществления той ответственности/полномочий, которые были переданы государством.

Передача ответственности/полномочий уровням МПУ не учитывает их фактические экономические ресурсы и их способность получать значительный доход, который покрывал бы существенную часть расходов на общественные нужды. Большинство налогов с повышенной ставкой вливаются в государственный бюджет, а для МПУ устанавливаются налоги и пошлины, предполагающие сниженную налоговую прибыль. Отсутствуют механизмы фактической стимуляции МПУ и поощрения развития местной экономики, а также, косвенно, расширения налоговой базы АТЕ.

Чрезмерное вмешательство ЦПУ и МПУ второго уровня в процесс управления финансовыми ресурсами МПУ первого уровня, в том числе произвольное выделение трансфертов, ведет к неоправданному вмешательству в местную автономию и воздействию на способность данных МПУ оказывать качественные публичные услуги жителям АТЕ. В результате МПУ первого уровня в значительной степени зависит от решений ЦПУ и МПУ второго уровня.

Неопределенный статус служб, находящихся под ответственностью МПУ второго уровня и путаница между ними и децентрализованными службами. Законодательство и административная практика Республики Молдова не устанавливают в явном порядке основные различия между децентрализованными, децентрализованными и делегированными службами. Во многих учреждениях МПУ существует тенденция рассматривать на практике службы/учреждения, децентрализованные на районном уровне, как децентрализованные службы/учреждения, на которые они могут воздействовать и к которым они могут непосредственно и произвольно применять свою управленческую власть.

Более того, различные отчеты об анализе общей ситуации в публичном секторе Республики Молдова³ подчеркивают его чрезмерный рост, особенно в качестве доли общественных расходов в валовом внутреннем продукте (далее – ВВП) в соотношении с уровнем развития, измеряемым показателем ВВП на душу населения, и предлагают ограничить его расширение. Данный фактор особенно сильно влияет на процесс децентрализации по причине существенного ограничения налогового пространства, необходимого для лучшего финансирования МПУ.

Уязвимые группы населения сталкиваются с трудностями в доступе к местным публичным услугам. Хотя все население в целом сталкивается с трудностями в том, что касается доступности и качества местных публичных услуг, лица, относящиеся к уязвимым группам, находятся в более тяжелом положении. Из-за бедности, дискриминации, общественного осуждения, отсутствия полномочной институциональной и нормативной базы публичные услуги на местном уровне либо недоступны, либо имеют более низкое качество для уязвимых лиц. В этом контексте конструктивные меры (специальные меры, направленные на уязвимые группы, являющиеся составной частью политик по наделению правами и отсутствию дискриминации) становятся ключевыми факторами для улучшения доступа и качества публичных услуг для всего населения.

2. Финансовая децентрализация

Ратификация Европейской хартии в 1997 г. явилась важным шагом в гарантировании эффективной бюджетной автономии, действенной для сообществ Республики, в связи с этим также был принят ряд решений, учитывающих передовой опыт и оказывающих положительное воздействие на местные публичные финансы.

Данный документ означал для Республики Молдова определенную стабильность основных механизмов местного самоуправления, в том числе и финансового характера, посредством их определения в Конституции и органических законах. Таким образом, в течение периода, прошедшего с момента ратификации Европейской хартии, были приняты законы, определяющие систему местных доходов и систему трансфертов; были установлены рациональные пределы автономии в использовании выделенных средств на субнациональном уровне, где каждый из двух уровней власти теоретически владеет необходимыми ресурсами и возможностью принимать решения об их использовании; был запущен механизм обеспечения территориальной целостности путем трансфертов из центрального бюджета, который, в принципе, должен обеспечивать

³*Повышение эффективности государственных расходов в целях развития и снижения бедности. Обзор государственных расходов в Республике Молдова. 12 февраля 2007 г. – Отделение по снижению бедности и хозяйственному руководству, Европейский и центрально-азиатский регион, Всемирный банк.*

определенную степень баланса ресурсов, доступных на душу населения, между административно-территориальными единицами одного типа.

Применяя данные принципы, вытекающие из Европейской хартии, органы МПУ в Республике Молдова к концу прошлого десятилетия укрепились и получили опыт в данной сфере. Тенденция была заметной в том, что касается повышенной важности, которую они получили в распоряжении публичными бюджетами: с середины и до конца 90-х годов общая сумма расходов, понесенных на местном уровне, возросла с менее чем 7% от ВВП до более 9% от ВВП, достигнув размера в 10,7% от ВВП в 2002 г. Однако за этим последовал период, когда база ресурсов органов МПУ постоянно подрывалась различными решениями центральных органов.

Лишь в 2009 г. снова был достигнут уровень 10% от ВВП, и это произошло на фоне экономического кризиса, который, как было отмечено выше, оказал особое воздействие на центральный бюджет. Усилия Правительства по защите местных бюджетов от наиболее тяжелых последствий кризиса по мере возможности подтверждают факт признания исполнительной властью важности местных учреждений в предоставлении населению основных услуг.

Важное достижение недавнего времени отражает и тот факт, что ряд основных вариантов политики финансирования местных органов управления широко и открыто обсуждается, что предполагает возможность принятия решения, предполагающего социальное согласие. Данные основные варианты предполагают такие цели, которые не могут быть достигнуты одновременно, а требуют разумного и оговоренного компромисса, например:

- Расширенная налоговая автономия АТЕ в противовес горизонтальному балансу; стабильные и прогнозируемые правила выделения средств в противовес гибкости, необходимой для приспособления к переменчивым экономическим реалиям;
- Строгое субсидирование в противовес распределению местных функций по уровням в соответствии с критериями эффективности.

Лишь постепенное продвижение к социальному консенсусу в этих сферах может гарантировать стабильность системы местных долгосрочных финансов.

Тем не менее, за последние годы было установлено, что применение на практике норм, изложенных в Европейской хартии, не такой уж простой процесс. Часто административные традиции не соответствуют духу новой европейской практики; в других случаях институциональные изменения происходили либо слишком быстро для того, чтобы данная практика прижилась, либо, напротив, не заходили слишком далеко. Таким образом был закреплен ряд недостатков в системе местного финансирования, которые в настоящий момент оказывают сильное воздействие на местную автономию.

Ограниченная налоговая автономия в том, что касается местных налогов и пошлин, недостаточный налоговый потенциал, отсутствие стимулов расширения налоговой базы. АТЕ Республики Молдова располагают недостаточной налоговой базой, а местная экономика сталкивается с неспособностью получения доходов в достаточной степени. Доходы ограничены и не позволяют повысить уровень ответственности органов МПУ перед местными вкладчиками. МПУ не располагает значительными штатными источниками дохода и, как следствие, не может принимать решения и самостоятельно улаживать большинство возникающих проблем. Текущие местные налоги и пошлины составляют незначительные суммы, представляющие небольшой процент в местных бюджетах – менее 15% от местного бюджета. Более того, органы МПУ обладают ограниченными полномочиями в: (i) изменении уровней или основания для взыскания местных налогов и пошлин, предусмотренных в Налоговом кодексе; (ii) периодической переоценке недвижимого имущества; (iii) установлении налоговых льгот для местных налогов и пошлин. Тенденции с начала экономического кризиса не внушают оптимизма: поступления от подоходного налога и из штатных источников снизились в процентном отношении в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом в пользу трансфертов на текущие расходы, что является подрывом местной автономии. Также доля расходов на образование выросла с 57% до 62%; а если из расчетов исключить муниципий Кишинэу, то цифра будет еще больше.

Бюджетная зависимость каждого уровня публичного управления от вышестоящего, данная зависимость обуславливается: (i) недостаточностью местных собственных доходов; (ii) вертикальным дисбалансом, порожденным расхождениями между распределением ответственности и источниками доходов различных уровней управления (раздел 1 – *Децентрализация служб и полномочий*); и (iii) некоторыми унаследованными практиками, предполагающими включение бюджетов МПУ первого уровня в бюджеты МПУ второго уровня. Результат – чрезмерное вмешательство центральных органов и – часто – органов управления районного уровня в управление местными собственными финансовыми ресурсами. Вследствие этого между уровнями МПУ возникают неофициальные отношения подчинения, не оговоренные в действующем законодательстве, но сохраняющиеся на практике.

Подрыв налоговой базы посредством предоставления на законодательном уровне множества льгот и послаблений. Это ведет к уменьшению налоговой базы, снижению местных собственных доходов и налоговой справедливости путем создания благоприятных условий для некоторых экономических агентов или социальных категорий. Местные органы не обладают действительными правами и побудительными факторами для воздействия на налогоплательщиков в целях обеспечения возможности и полноты уплаты местных налогов и пошлин.

Следствием неэффективности существующей системы трансфертов между ЦПУ и МПУ различных уровней является расхолаживание налоговой деятельности муниципалитетов. Согласно существующей практике, бюджеты МПУ пополняются за счет трансфертов в соответствии с принципами справедливости. Таким образом, МПУ, повышающие бюджетные доходы посредством собственной местной инициативы, могут быть косвенно наказаны снижением сумм трансфертов из местного бюджета. Другой недостаток данной системы – немотивированное осуществление трансфертов в два этапа – сначала в районный бюджет, а затем в бюджет МПУ первого уровня. Это относится к различным целям национальной политики, в основе которых лежит разная логика и которые, следовательно, должны реализовываться с помощью разных инструментов: например, с одной стороны, с помощью уравнивания местных бюджетов трансфертами для общего пользования, осуществляющимися по принципу «бедные получают больше»; а с другой стороны – с помощью финансирования ключевых социальных услуг, таких как образование, которое должно осуществляться на основании принципа справедливости для каждого ученика. Такое смешение механизмов и целей делает систему трансфертов более сложной, лишенной прозрачности и более неясной, чем следовало бы, никоим образом не гарантируя ее объективность.

Нестабильность всей системы местных финансов (доходов, расходов, бюджетных процедур) из года в год. Это означает не только то, что она менялась много раз за последние два десятилетия, но и то, что эти изменения были в достаточной степени непредсказуемыми, что повлияло и на и так сниженную способность местных органов планировать свои ресурсы. В целом, хотя характеристики финансовых политик на местном уровне (источники доходов, расходов, процессы) и предусмотрены законодательством, могут слишком легко меняться каждый год Законом о государственном бюджете. Это осложняет многолетнее бюджетное планирование и всю систему финансового управления на уровне МПУ.

Сниженная прозрачность выполнения бюджета на всех уровнях МПУ и низкая способность соответствующих центральных учреждений к комплексному анализу результатов выполнения местного бюджета. Текущий анализ бюджета не включает: сравнительную оценку удельной стоимости услуг; прогнозы и расчеты по различным типам местных доходов; наиболее развитые показатели местных налоговых возможностей. Результатом роста способности точного прогнозирования финансовых тенденций на правительственном уровне и стоимостных тенденций на местном уровне станет базирование решений национальной политики на более точных данных, а также возможность фактического перехода к программным бюджетам.

3. Имущественная децентрализация и местное развитие

Как свидетельствует европейский опыт, фактическая автономия в принятии решений, управленческая и финансовая автономия МПУ не может существовать при отсутствии имущественной поддержки. Исходя из этих соображений, основываясь на принципах Европейской хартии, местные сообщества должны иметь в своем распоряжении, собственности или управлении материальные ценности, которыми они должны распоряжаться в своих интересах. В противном случае, отсутствие материальной базы и свободы в ее управлении, с одной стороны, препятствуют длительному экономическому развитию местных сообществ, а с другой стороны – превращают принцип местной автономии в чисто формальный принцип без соотнесения с практическими действиями. Имущество, выступающее в качестве основы местного экономического развития и важного источника доходов, является существенным элементом в процессе децентрализации.

В период перехода к рыночной экономике в Республике Молдова были осуществлены несколько этапов имущественной реформы и реформы имущественной децентрализации. Закон № 459-ХП от 22 января 1991 г. о собственности и Закон № 828-ХП от 25 декабря 1991 г. о земельном кодексе впервые ввели в систему национального права институт частной собственности, в том числе и на земельные участки. Закон № 627-ХП от 4 июля 1991 г. о приватизации впервые предусмотрел возможность приватизации, в том числе и земельного фонда. На основании Постановления Правительства № 561 от 1 сентября 1992 г. при органах МПУ были основаны службы государственного землеустройства. Принятие новой законодательной базы, касающейся режима собственности, обязательная оговорка в Конституции Республики Молдова права частной собственности на землю послужили основой для реформы имущественных отношений, перераспределения имущества, передачи его в частную собственность, в том числе и местным АТЕ.

После принятия Закона о нормативной цене и порядке купли-продажи земли земля была эффективно запущена в гражданское обращение. Старая система учета недвижимого имущества, в том числе их отдельная регистрация (земли – органами местного публичного управления; строений – бюро технической инвентаризации), доказала свою неэффективность в условиях рыночной экономики. Поэтому и был разработан и утвержден Закон о кадастре недвижимого имущества, предусматривающий систему регистрации недвижимого имущества и прав на него и соответствующий международным требованиям.

Таким образом, в период после получения независимости в Республике Молдова были проведены радикальные реформы, в соответствии с которыми значительную часть имущества, находившегося в исключительной собственности государства, удалось приватизировать, перераспределить в

частную собственность граждан и АТЕ. Эти реформы продолжаются и в настоящий момент, они еще не окончились. Недавние исследования в сфере имущественных отношений АТЕ с различными (публичными или частными) субъектами свидетельствуют о существовании множества проблем, которые ставят под угрозу деятельность МПУ. Самые важные из этих проблем приводятся ниже.

Частичное разграничение и неопределенность правового режима государственной собственности и собственности АТЕ, в том числе и имущества в публичном и частном владении как государства, так и АТЕ. Неопределенное положение собственности АТЕ и государственной собственности обуславливается: (i) отсутствием критериев и порядка разграничения собственности; (ii) отсутствием норм и методологических инструкций по осуществлению разграничения; (iii) неясности полномочий органов МПУ в процессе разграничения; (iv) неправомочным характером разграничений, осуществляющихся центральными органами (данные разграничения являются нечеткими и не учитывают имущественных интересов местных сообществ и принципы местной автономии). Проблема разграничения государственной собственности от собственности АТЕ непосредственно влияет и на ситуацию с разграничением имущества в публичном владении от имущества, находящегося в частном владении АТЕ. До настоящего времени так и не было осуществлено окончательное разграничение имущества, находящегося в собственности АТЕ. Отсутствие разграничения имущества по сферам, равно как и отсутствие его соответствующего учета, ведет к неопределенности, путанице и противоречиям в процессе управления имуществом государства и АТЕ. Вследствие таких противоречий и неопределенностей большинство АТЕ при принятии решений об отчуждении определенного имущества совершают, с юридической точки зрения, серьезные ошибки. Разработка законодательных основ с определением четких критериев разграничения публичной и частной собственности органов АТЕ являет собой также и признание права их собственности на определенное имущество, настоящий законный статус которого неясен.

Недостаточное регулирование имущественных отношений между АТЕ, государством и другими субъектами права. Эффективное и автономное использование местного имущества напрямую связано с существованием надлежащей правовой базы, достаточно четко регулирующей имущественные отношения АТЕ и с другими субъектами права. Законодательная база должна обеспечивать четкое разграничение собственности, отделять правовые режимы публичного права или частного права, применяющиеся к различным категориям имущества, а также гарантировать МПУ осуществление права собственности. МПУ должно обладать фактическими полномочиями для непосредственного обжалования в судебной инстанции любого злоупотребления в случае нарушения данного права. Несмотря на положения новых законодательных актов,

принципиальная дисфункциональность законодательной базы сохраняется, что препятствует развитию имущественных отношений местных сообществ в соответствии с принципами местной автономии и децентрализации. Остаются неопределенными и положения о получении МПУ права собственности, лишении прав и гарантировании имущественных прав. Также лишены четкости и прозрачности и процедуры инвентаризации, оценки, регистрации и учета собственности. Так и не применяются нормы, касающиеся права АТЕ требовать передачи в публичную собственность недвижимого имущества, расположенного на ее территории и используемого в интересах соответствующего местного сообщества. МПУ не участвует в принятии решений об управлении и распределении материальных благ, являющихся результатом использования лесных и водных ресурсов. Имущественные права и интересы местных сообществ ограничены и выведены из процесса использования недр.

Неэффективное управление имуществом, обусловленное неопределенностью права собственности на инфраструктуру, в том числе и муниципальных предприятий. Основа текущих проблем, с которыми МПУ сталкивается при управлении местным имуществом, лежит в централизованной системе, где у МПУ вовсе не было полномочий и ответственности, либо они были ограничены. При передаче имущества АТЕ, в том числе и имущества муниципальных предприятий, не учитывалась необходимость предоставления соответствующих управленческих инструментов. Более того, некоторые аспекты управления имуществом должны и далее согласовываться с ЦПУ. Основными недостатками управления местным имуществом являются: (i) неопределенное положение инфраструктуры коммунальных предприятий, построенных за счет фондов МПУ или частных инвесторов; (ii) сложный, запутанный и затратный механизм концессии имущества и услуг; (iii) неопределенное положение инфраструктуры коммунальных предприятий, построенных из фонда граждан и частных инвесторов; (iv) отсутствие механизмов реализации таких партнерств, как публичное-публичное, публичное-частное, публичное-публичное-частное, результатом чего является снижение активов, низкое качество услуг и завышенная стоимость их предоставления.

Изложенные проблемы обуславливают сохранение неопределенного правового статуса имущества АТЕ, упрочнение путаницы и противоречия в том, что касается собственности, ограничение полномочий органов местного управления в распоряжении имуществом. В результате этого местные сообщества не имеют мотивации для содержания местного имущества и лишены надежных существенных источников доходов, которые могли бы поспособствовать обеспечению долгосрочного процесса местного развития, как показано в следующем разделе.

Результатом всех процессов развития и механизмов, проанализированных в предыдущих разделах, является то, что недостатки в работе МПУ отражаются в совокупности в слабой способности к разработке и внедрению стратегий развития и планирования конкретных действий. В целом, муниципальным и районным органам власти известны законные меры и практические действия, которые необходимо предпринять для разработки стратегий с учетом будущих потребностей, а некоторые из них даже ведут разработку некоторых стратегий. Плановая иерархия также имеет четкий законный статус, и установлено соотношение документов различных уровней: республиканского, районного, местного.

Однако если система принятия решений, финансовая система, а также уровень предоставления местных услуг не поддерживают местные инвестиционные программы, а органы власти не имеют полномочий для эффективной работы, население не ощутит роста развития сообщества и в случае существования документов стратегий. Более того, детальные проблемы в данной сфере деятельности предполагают их корректировку с помощью специфических мер.

Неполные национальные базы данных, генеральные градостроительные планы и неактуальные стратегии местного развития. Согласно действующему законодательству, МПУ обязуется составлять, обновлять каждые 5-10 лет и утверждать Генеральный градостроительный план (далее – ГГП) населенного пункта – рабочий инструмент, являющийся правовой основой для реализации программ и процессов развития в течение срока его действия. Исследования показывают, что 90% населенных пунктов республики либо не имеют ГГП, либо имеют устаревший вариант. ГГП населенных пунктов должны учитывать положения документации по обустройству территории (Национального плана по обустройству территории, региональных планов по обустройству территории) и других градостроительных документов, которые также отсутствуют. По этим соображениям деятельность, связанная с зонированием территории, определением и разграничением земельных участков, определением строительных условий и разграничением запретных или охраняемых зон, организацией путей сообщения, соотносением с региональными планами и продвижением возможностей социально-экономического развития осуществляется неорганизованно и в отсутствие единого видения дальнейшего развития. Более того, достоверной статистики и системы сбора и анализа данных с разбивкой по полу, возрасту и этническому происхождению не существует.

Недостаточные ресурсы и полномочия для внедрения стратегий развития и привлечения финансовых ресурсов извне. Процесс местного развития сталкивается с существенной нехваткой ресурсов и возможностей (материальных, человеческих, финансовых) для внедрения существующих

стратегий развития. Согласно данным последних исследований, лишь 5% действий, запланированных в стратегиях развития, имеют финансовое обеспечение. Таким образом, внедрение стратегических документов тесно связано с привлечением надлежащих источников финансирования извне. В этих условиях МПУ нуждается в соответствующих финансовых источниках для совместного финансирования проектов и специализированном персонале. В типовых организационных схемах должности специалистов по привлечению инвестиций отсутствуют, а там, где они есть, их полномочия минимальны.

4. Административные полномочия МПУ

После получения независимости Республика Молдова сохранила систему административно-территориальной организации советского типа, где государственная территория подразделялась на 38 районов (5 из них – в приднестровской зоне). В 1994 г. было создано Автономное территориальное образование Гагаузия, в которое вошли три района. Попытка провести важную реформу была предпринята в 1998 г., когда были созданы 9 уездов путем административно-территориальной реорганизации 30 районов правобережья Днестра. Создание уездов сопровождалось перераспределением полномочий и ресурсов между административными уровнями.

Новое изменение в территориальной организации было осуществлено в 2003 г. параллельно с расформированием уездов и возвратом к районам как единицам второго уровня с одновременным уменьшением местной автономии. В то же время начало увеличиваться число примаров, и таким образом в 2008 г. было уже 902 МПУ первого уровня.

Во многих развитых европейских странах административно-территориальная организация периодически подстраивается под переменчивые социальные и экономические условия так, чтобы быть оптимальной как с точки зрения эффективности обеспечения услуг, так и с точки зрения демократии. К сожалению, мотивы перемен в Республике Молдова носили политический характер, и их последствия оказали отрицательное воздействие на автономию и работу МПУ.

Чрезмерное раздробление административно-территориальной системы Республики Молдова. Если проанализировать распределение населенных пунктов в зависимости от числа жителей, можно сделать вывод, что **в 86% населенных пунктов проживает менее 5000 жителей.** Хотя в законе и предусматривается минимальное количество – 1500 жителей – для обоснования создания самостоятельной административно-территориальной единицы, более 25% единиц, будучи исключением, не соответствуют указанной законодательной норме. Несмотря на то, что европейский опыт

показывает, что оптимального размера для административно-территориальных единиц не существует, некоторые исследования⁴ указывают на приемлемую цифру в 5000 жителей, начиная с которой обеспечиваются лучшие перспективы экономического роста и экономия на масштабе производства местных публичных услуг.

Значительная часть органов сельского МПУ не в состоянии обеспечить публичные коммунальные услуги. Результатом вышеописанных процессов, в особенности чрезмерного раздробления органов МПУ преимущественно в сельской местности, стало снижение их способности предоставлять публичные услуги. **Таким образом, большинство органов сельского МПУ (составляющих 94% от общего числа) играют в основном представительскую роль, а не обеспечивают предоставление коммунальных услуг как таковых.** Обязанности и ответственность/полномочия, возлагаемые на эти органы, сводятся де факто к выдаче документов (свидетельств, разрешений и пр.). Такие органы МПУ не имеют ни персонала, ни финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения более сложных функций.

Чрезмерная территориальная раздробленность имеет и другие последствия для органов МПУ и их работы. Так, **налоговая база и поступления, взысканные на территории населенного пункта, недостаточны** для содержания административного аппарата, который мог бы обеспечить предоставление публичных услуг. **Невозможность осуществления экономии на масштабе производства местных публичных услуг** по причине невысокого числа населения АТЕ безосновательно возлагает на органы второго уровня ответственность, которую должны нести органы первого уровня, и увеличивает стоимость оказываемых публичных услуг. Небольшие размеры территориальных единиц, низкое количество жителей и несуществующая налоговая база делают **невозможным осуществление эффективных местных планов социально-экономического развития.**

Оптимальный размер МПУ второго уровня зависит от административно-территориальной организации МПУ первого уровня. Это означает, что при консолидированной территориальной структуре в МПУ второго уровня может входить больше территорий и населения, что облегчает экономическое планирование и развитие, благоприятно влияет на экономию на масштабе производства ряда услуг, и не менее важным является и доступ к европейским фондам развития.

Административно-территориальное разделение обуславливает в значительной степени функциональную децентрализацию, являясь де-факто препятствием на пути реформы. Сохранение сильно разобщенной структуры в условиях отсутствия налоговой базы делает невозможными возложение

⁴Павел Свяневич, *Консолидация или раздробление? Размер местных органов власти в Центральной и Восточной Европе, Будапешт, 2002 г.*

значительных обязанностей на органы МПУ первого уровня и консолидацию местной автономии.

Возможные изменения, предложенные для административно-территориальной организации, должны были подвергнуты факторному анализу с точки зрения прав человека и равенства полов в целях разработки мер по уменьшению любого негативного воздействия в том, что касается доступа женщин и уязвимых групп к местным публичным услугам.

Урезанные возможности стратегического планирования и управления различными видами ресурсов на уровне примэрий. Это означает, что, с одной стороны, органы МПУ не могут разрабатывать стратегические планы или организовывать и контролировать процесс их разработки по причине отсутствия компетентных человеческих ресурсов; а с другой стороны, служащие примэрий сталкиваются с трудностями в управлении финансовыми, имущественными и пр. ресурсами таким образом, чтобы все виды ответственности/полномочий осуществлялись в удовлетворительных условиях. Более того, процесс разработки планов не всегда является консультативным и не учитывает желания и потребности людей, исключая из них уязвимые группы и меньшинства.

Отсутствие функциональных достижений из-за ограничений числа служащих и неправильных методов работы в сфере управления человеческими ресурсами. Отсутствие функциональных достижений МПУ определяется, в первую очередь, неправильным применением методов работы и политик по трудоустройству в публичном секторе.

Согласно исследованиям, проведенным в контексте приоритетности децентрализации, было выявлено 14 сфер штатных полномочий и 99 функций, возложенных на органы МПУ. Более 40 нормативных актов определяют функции и нормативы МПУ. Функционирование МПУ в рамках штатного расписания регулируется Постановлением Правительства № 688 от 10 июня 2003 г., в котором устанавливаются рамки штатного расписания МПУ в зависимости от количества жителей в каждой АТЕ. Положения данного нормативного акта носят рекомендательный характер, однако административная практика и культура в Республике Молдова навязывают обязательный характер данных положений, что подтверждается невыделением дополнительных финансовых средств, которые бы позволили субсидировать новые должности.

Хотя необходимость контролировать общий уровень публичных расходов на управленческую деятельность, особенно во время экономического и бюджетного кризиса, сама собой разумеется, все же результат выбранных методик является спорным: служащие, выполняющие обязанности сверх своей специализации, перегружены, функции непосредственно публичных органов не выполняются, а полномочия примаров в решении проблем жителей урезаются еще сильнее.

Практическим последствием вышеуказанных ограничений является несоответствие структур МПУ сферам деятельности и многочисленным функциям, предусмотренным действующей нормативной базой. Органы МПУ не имеют возможности выполнять задачи и полномочия, установленные законом, и не могут брать на себя новые обязательства или сопротивляться им с организационной, институциональной, финансовой и управленческой точки зрения.

Помимо **функциональной несогласованности, вызванной ограничениями в количестве служащих**, на работу органов МПУ влияют также и **неправильные методы работы в сфере управления человеческими ресурсами**, касающиеся приема на работу, мотивации и продвижения по работе местных служащих. Это ведет к снижению степени привлекательности рабочих мест в МПУ и, следовательно, к неудовлетворительному качеству и квалификации персонала. Примары заявляют о необходимости повышения профессиональной подготовки и правомочий государственных служащих в нескольких важных сферах: сфере государственного управления и управления проектами, финансового управления, информационных технологий, иностранных языков⁵ и др.

Частое использование непрозрачных и незаконных инструментов комплектования кадров МПУ оказывает благоприятное воздействие на кумовство, семейственность и политизированность публичной должности на местном уровне, несмотря на то, что доступ к публичным должностям основывается на принципе прозрачности, а государственный служащий знает о стабильности назначения на государственную должность, предусмотренной законодательством, и должен быть защищен от незаконного давления. Таким образом, согласно исследованиям, проведенным в контексте приоритетности децентрализации, было доказано существование неправомочных методик комплектования/продвижения по службе кадров на уровне МПУ: комплектование кадров без предварительных публичных объявлений, на основании неформальных процедур (межличностных, политических или родственных отношений)⁶.

5. Демократия, этика, права человека и равенство полов

В настоящее время Конституция и органические законы в данной сфере гарантируют автономию МПУ, а местные выборы, проводившиеся в последние годы, не выявили проблем в организации или законности результатов. С этой точки зрения, местная демократия формально консолидирована. Также на протяжении последних лет внедрялись правовые

⁵ Отчет по оценке административных полномочий местного публичного управления Института развития и социальных инициатив «Вииторул», Индекс развития человеческого потенциала, AVENSA, стр. 37-38.

⁶ Отчет по оценке административных полномочий местного публичного управления Института развития и социальных инициатив «Вииторул», Индекс развития человеческого потенциала, AVENSA, стр. 38-39, таблица 18-19.

инструменты для обеспечения принципиальности местных политических решений и административных актов, начиная с разъяснения несовместимости должностей избранных или служащих и заканчивая имущественными декларациями, подаваемыми ими ежегодно.

В то же время еще многое предстоит сделать для внедрения в системе власти и обществе современных принципов управления. Большинство последних исследований выявляют значительный ряд проблем, с которыми сталкиваются МПУ, несмотря на прогресс, достигнутый за последние годы, результаты которого подтверждаются опросом уполномоченных агентов системы.

Относительно пассивное участие населения в избирательном процессе и процессе принятия решений в условиях, в которых даже явка на выборы не слишком высока. Жители плохо информированы о деятельности местного совета или примэрии либо из-за отсутствия технических средств, либо из-за отсутствия интереса, а местный совет не принимает большого участия в проблемах сообщества. Участие населения и гражданского общества (посредством НПО) в мониторинге и воздействии на процесс принятия местных решений на практике ограничено, это обуславливается ненадлежащим поведением местных избранников, несмотря на то, что на законодательном уровне существуют механизмы обеспечения прозрачности процесса принятия решений, такие как процедура общественного опроса, принцип свободного посещения заседаний местных советов и пр.

Отсутствие дискриминации, участие, прозрачность и ответственность. Процессы принятия решений МПУ зачастую непрозрачны и закрыты для участия в них. Существует взаимозависимость между низким уровнем гражданского участия, сниженным уровнем ответственности и уровнем дискриминации в обществе. Отсутствие прозрачности в совокупности с низким уровнем гражданского участия создает препятствия для общества в воздействии на соответствующие общественные вопросы. Отсутствие прозрачности (то есть доступа к информации) и низкий уровень участия не позволяют обществу возложить ответственность на органы публичного управления. По сравнению с другими слоями общества, доступ женщин и уязвимых лиц к информации и каналам воздействия и возложения ответственности еще более низок. Дискриминация усиливается и за счет отсутствия воздействия на процесс принятия решений. Для решения этих проблем рекомендуется принять особые конструктивные меры, такие как, например, квоты, как составную часть политик по расширению прав и отсутствию дискриминации.

Внедрение законодательства, касающегося конфликта интересов и системы несовместимости. С одной стороны, отсутствие механизмов внедрения законодательных положений в указанной сфере и отсутствие ответственности решающих факторов благоприятно влияют на сохранение и расширение определенных форм коррупции на уровне МПУ. С другой же

стороны, существующие механизмы систематической проверки и наказания за нарушение правил неподкупности еще плохо развиты.

Чрезмерная опека со стороны органов центрального управления специализированных государственных учреждений. Часто встречаются случаи прямого вмешательства в повседневную деятельность местных служащих со стороны представителей учреждений ЦПУ.

Низкая степень представления местных избранников. Порядок избрания членов местных и районных советов в совокупности с вышеозначенными проблемами ведет к **отсутствию представления местных избранников, которое ощущают жители.** Чаще всего вина лежит на избирательной системе по партийным спискам, но часто обсуждается и недостаточная подготовка в специфических сферах деятельности кандидатов, в том числе и на должности примара. Такое же впечатление отсутствия представления создает и тот факт, что среди избранных лиц слишком мало молодежи и женщин (в 2008 г. женщины составляли лишь 3,1% от числа председателей районов, 17,4% от числа примаров, 16,9% от числа районных советников и 28,7% от местных советников). Представление уязвимых групп, лингвистических и этнических меньшинств, лиц с ограниченными возможностями и пр. непропорционально невелико по сравнению с их числом в местных сообществах.

Равенство полов и права женщин

Правительство Республики Молдова предприняло усилия по улучшению показателей страны в том, что касается равенства полов и повышения прав женщин. Недавно были утверждены Национальная программа равенства полов и План среднесрочных действий на 2010-2012 г.г. В 2006 г. был принят Закон о равенстве полов. Несмотря на этот факт, ощутимые результаты в данной сфере не наблюдаются. На положение женщин отрицательно влияет множество таких факторов, как слабый институциональный механизм по обеспечению равенства полов, дискриминационная или неправильно применяемая законодательная база и даже сохранение патриархального отношения и стереотипов о роли женщин и мужчин в обществе. Женщины меньше участвуют в общественной жизни, их доступ к местным публичным услугам более ограничен, и они больше страдают от бедности и т.д. В целях улучшения данной ситуации и достижения равенства полов и расширения прав женщин Программа действий Правительства на 2011-2014 г.г. определяет ряд первоочередных мер, свойственных и Стратегии децентрализации, таких как подгонка национального законодательства под Закон о равных возможностях мужчин и женщин, а также под стандарты и механизмы обеспечения равных возможностей мужчинам и женщинам; поощрение участия женщин в принятии решений общественной важности;

укрепление институционального механизма по обеспечению равенства полов на центральном и местном уровне и пр.⁷

II. Принципы, концепция, общие и специфические цели в соответствии со сферами вмешательства

Принципы

Децентрализация – это непрерывный процесс самоанализа и реформы государства, целью которой является оптимальное распределение ответственности и ресурсов между ЦПУ и МПУ. Решения принимаются тем уровнем власти, который наиболее близок гражданину (система разрешения проблем на возможно более низком уровне), чтобы оказанные услуги соответствовали потребностям и нуждам получателей в условиях экономической целесообразности.

Процесс децентрализации наделяет МПУ полномочиями и ответственностью в трех сферах: политической, административно-организационной и финансовой. Данные полномочия должны осуществляться в условиях автономии, что предполагает неограниченную свободу в принятии и выполнении решений при условии соблюдения законности, соответствия национальным политикам и несения ответственности перед гражданами.

Механизмы принятия публичной и социальной ответственности должны создать такую базу, которая бы дала населению возможность и перспективу для того, чтобы возложить на МПУ ответственность перед избирателями и широкими слоями населения. В то же время МПУ должно располагать средствами и механизмами стимулирования в целях соответствия потребностям жителей как в том, что касается предоставляемых услуг, так и в том, что касается прозрачности процесса и акта о принятии решения.

Помимо данной структуры привлечения к социально-политической ответственности необходимо модернизировать и механизмы подотчетности. Как показывает анализ текущей ситуации, одним из главных препятствий на пути повышения эффективности управления МПУ является наложение полномочий различных элементов органов управления, либо тенденция удвоения субординации, еще сохраняющаяся на местном уровне. Настоящая Стратегия предлагает пересмотр существующих отношений между учреждениями, расположенными на территории и подчиняющимися центру, с одной стороны, и органами управления, избранными на местном и районном уровне, с другой стороны. Процедуры отчетности и контроля над уровнем законности в отношениях с вышестоящими административными

⁷ Социальные политики, раздел d «Гендерные политики», Программа действий Правительства Республики Молдова «Европейская интеграция: свобода, демократия, благосостояние» на 2011-2014 г.г.

уровнями должны обеспечивать расширенную местную автономию параллельно с законностью и профессионализмом местных решений и действий. Это предполагает всеобъемлющую реформу всех 14 сфер собственных полномочий и 99 функций, указанных в разделе 1.5. Стратегия должна определить данные новые формы привлечения к административной ответственности путем внесения поправок примерно в 40 законодательных актов, регулирующих полномочия МПУ.

Правительство Республики Молдова решительно высказалось в пользу подхода, основанного на правах человека и равенстве полов, при разработке и внедрении стратегии децентрализации. Данные принципы (участие, отсутствие дискриминации, прозрачность и подотчетность) должны улучшить условия жизни населения с помощью возросшего и равноправного доступа ко всем публичным услугам, укрепить демократию на местном уровне через повышение уровня гражданского участия, прозрачность и возложение ответственности на местные политики и административные акты. Таким способом данная стратегия должна стимулировать такой вид развития, где человеку отводится первостепенное место, а все социальные слои выиграют от этих перемен. Иногда может возникнуть необходимость в применении конструктивных мер для защиты наиболее уязвимых слоев.

Следует учитывать и то, что децентрализация сама по себе не является целью, а лишь средством, с помощью которого, путем улучшения политических, административных и налоговых функций, услуги и льготы будут предоставляться всему населению на более справедливой основе. Анализ, основанный на правах человека и воздействию на равенство полов, – является важным инструментом в достижении этих целей.

Специализированная литература, опыт других процедур децентрализации и конкретное положение Республики Молдова предполагают определение ряда взаимосвязанных принципов, лежащих в основе процесса децентрализации. В частности, есть необходимость в правилах и нормах передового опыта, основанных на международном опыте, определяющих и обуславливающих передачу/предоставление полномочий и ресурсов МПУ обоих уровней. Данные принципы могут выступать в роли критериев, обосновывающих разработку всей системы децентрализованных полномочий наряду с исполнительными механизмами и системами финансирования.

В основе настоящей Стратегии лежат следующие принципы:

а) *Основные принципы европейского и международного права*, с основным упором на последовательное продвижение прав и свобод человека⁸,

⁸ В числе прочих, к данным принципам относятся: 1) принцип, установленный в статье 1 Европейской конвенции о правах человека, согласно которой государство гарантирует основные права всех лиц, находящихся на его территории; 2) запрет дискриминации; 3) гарантирование всем лицам права на

равенства полов, принципов отсутствия дискриминации, прозрачности и подотчетности;

b) Законодательная, нормативная база и ее практическое применение должны обеспечивать **возложение ответственности на МПУ перед населением** (прозрачность) и вышестоящими административными уровнями, что гарантирует в то же время свободу в принятии решений и управлении;

c) **Предоставление/передача полномочий МПУ** – разработка и внедрение системы управления и финансирования, а также окончательное определение права собственности на имущество должны осуществляться в последнюю очередь и определяться способом установления полномочий на уровне публичного управления;

d) **Деньги за выполнение обязанностей** – финансовая система будет подстроена под оказание поручений, а доходы, полученные от предоставления услуг, будут направлены на административный уровень, отвечающий за их предоставление;

e) **Имущество за выполнение обязанностей** – лицо, ответственное за осуществление полномочия, получает в собственность необходимые основные активы (имущество). Осуществление эффективного и продуктивного управления имуществом может иметь место лишь в случае наделения МПУ всеми полномочиями в принятии решений, как того требует *Европейская хартия*, без возможности вмешательства со стороны других органов власти или учреждений;

f) **Инвестиции следуют за полномочиями** – административный уровень, ответственный за осуществление каких-либо полномочий, должен отвечать и за весь инвестиционный процесс в целом;

g) Предоставление/передача полномочий должны гармонично сочетать **систему разрешения проблем на возможно более низком уровне и эффективность**, последняя из которых определяется 3 основными критериями: (i) географическая зона получателей полномочий должна в значительной степени соответствовать зоне административной единицы, которая будет ее осуществлять; (ii) осуществление соответствующего полномочия позволяет осуществлять экономию на масштабе, в том числе и посредством межмуниципальных объединений; (iii) АТЕ, которой предоставляется данное полномочие, должна обладать достаточным налоговым и управленческим потенциалом для его осуществления;

h) Для повышения уровня справедливости и демократической ответственности перед жителями должно существовать **соотношение** между: (i) территорией, где органы местного управления оказывают услуги, и

территорией, где проводится сбор местных налогов; (ii) получателем и плательщиком («платит пользователь»); (iii) правом принятия решения и ответственностью (тот, кто принимает решение, должен отвечать и за его последствия);

i) Необходимо обеспечить определенную степень **территориальной целостности** путем уменьшения несоразмерности ресурсов, доступных на обоих уровнях МПУ;

j) **Финансовая система должна стимулировать свои собственные мероприятия по мобилизации налоговых поступлений;**

к) **Мониторинг, аудит и контроль над управлением органами МПУ своим имуществом** должны быть строго регламентированы, своевременны, прогнозируемы и эффективны, их целью должно быть обеспечение законности, добросовестного управления и общественного интереса в целом в том, что касается финансовых и недвижимых ресурсов, а также, по случаю, природных ресурсов и ресурсов недр;

l) Предоставление/передача полномочий, источников дохода и имущества между ЦПУ и МПУ и между различными их уровнями должно быть **официальным (установленным в законе)**, четким и стабильным с определением всех специфических функций и обязанностей, механизмов их выполнения и прав собственности на задействованные активы;

m) **Финансовая система должна обеспечивать предсказуемость, стабильность, непрерывность и автономность** для обоих уровней МПУ посредством: (i) гарантирования возможности обеспечения минимального уровня услуг с учетом объективных расхождений между различными АТЕ; (ii) уклонения от совместного использования с МПУ краткосрочных источников дохода, либо источников дохода, являющихся причиной территориального дисбаланса в ходе из сбора; (iii) использования по мере возможности объективных критериев в системе трансфертов; и (iv) уменьшения по мере возможности вероятности изменения системы с помощью ежегодного закона о бюджете или других законов по случаю;

Данные принципы составляют единую основу для продуктивного, четкого и стабильного предоставления/передачи полномочий, источников дохода и имущества таким образом, чтобы предоставление публичных услуг – что является предпочтительным способом, отображающим осуществление какого-либо полномочия, – соответствовало потребностям и нуждам получателей.

Особое внимание следует уделить принципам, оговоренным в подпунктах d), e) и f), как для процедуры предоставления полномочий, так и для последующих этапов распределения источников дохода и имущества: система разрешения проблем на возможно более низком уровне имеет

тенденцию направлять предоставление какого-либо полномочия на наиболее низкий уровень МПУ, в то время как эффективность имеет тенденцию направлять его на промежуточные или вышестоящие уровни МПУ. Из-за этого двойственного противоречивого движения исходит точка пересечения (оптимальный баланс), к которой следует стремиться любому эффективному распределению полномочий. Очевидно, что практическое внедрение этого принципа затруднительно и специфично для каждого вида полномочий, но в то же время оно является существенным для создания действительно продуктивной системы, в которой учитываются как нужды и потребности получателей, так и экономическая и финансовая эффективность предоставления публичных услуг.

Концепция стратегии децентрализации

Демократическое и автономное местное публичное управление, которое бы обеспечивало в справедливом порядке – в том числе и с точки зрения соблюдения прав уязвимых групп – предоставление качественных публичных услуг и эффективное распоряжение собственными полномочиями.

Цель стратегии

Обеспечение МПУ, которое бы функционировало в демократичном и автономном порядке, обладало необходимыми полномочиями и ресурсами для предоставления публичных услуг в соответствии с нуждами и потребностями получателями на условиях эффективности, продуктивности, справедливости, в том числе и с точки зрения прав уязвимых групп, и финансовой дисциплины.

Согласно этой концепции, специфические цели, определяемые в дальнейшем, тесно связаны с выполнением двух очень важных требований. Речь идет (i) об увеличении автономности МПУ при предоставлении услуг, характерных для его полномочий, которые уже были децентрализованы с точки зрения закона, но где еще существуют проблемы, связанные с их осуществлением; и (ii) о децентрализации полномочий, касающихся основных национальных публичных услуг (образование, социальные или здравоохранительные услуги и пр.), которые должны быть либо пересмотрены, либо определены через отраслевые стратегии, на новых основаниях, с помощью эффективных принципов и критериев, предоставляющих возможность эффективного предоставления данных услуг, с другой стороны.

1. Цель, характерная для *Децентрализации услуг и полномочий*

Процесс реформирования завершится при наличии системы предоставления/передачи полномочий между ЦПУ и МПУ обоих уровней, которая будет характеризоваться функциональностью, ясностью (заданные специфические функции и обязанности, в том числе и механизмы их осуществления), стабильностью, соотнесенностью с имеющимися ресурсами и административными полномочиями АТЕ, чтобы можно было предоставлять публичные услуги без ограничений (улучшенный доступ), эффективно (как можно более низкая стоимость), продуктивно (в соответствии с нуждами и потребностями получателей, в том числе и уязвимых групп), при обеспечении минимального уровня их качества.

Приоритетные действия:

- 1.1. *Разработка перечня штатных полномочий МПУ первого и второго уровня.*
- 1.2. *Оценка необходимого/имеющегося уровня финансовых ресурсов, выделенных для эффективного и продуктивного осуществления полномочий, переданных МПУ, – оценка общего объема расходов МПУ в зависимости от переданных полномочий.*
- 1.3. *Пересмотр текущей институциональной/правовой системы передачи полномочий МПУ в соответствии с заявленными принципами и критериями, установленными в настоящей Стратегии.*
- 1.4. *Создание институциональных, законных и финансовых инструментов, стимулирующих эффективное предоставление услуг, характерных для децентрализованных полномочий (объединение, концессия, заключение договоров).*
- 1.5. *Обеспечение со стороны Правительства разработки отраслевых стратегий децентрализации на основе принципов и критериев, изложенных в настоящей Стратегии.*
- 1.6. *Консолидация институциональных и профессиональных полномочий на уровне ЦПУ, – в частности, на уровне Государственной канцелярии – в том, что касается применения принципов и критериев, характерных для эффективной и продуктивной децентрализации, ощутимой на гендерном уровне.*
- 1.7. *Усовершенствование институционального механизма на местном уровне в целях обеспечения внедрения принципа равенства полов в политики местного развития.*

Один из основных принципов Стратегии предполагает, что четкое разграничение полномочий – это первый шаг к действительной

децентрализации, за которым логически следуют другие составляющие. Данная первая сфера действий требует более детального обсуждения для того, чтобы определить и объяснить стратегические опции и основные понятия для понимания всей процедуры. Упомянутые понятия и принципы, зафиксированные в приложении № 1 к настоящей Стратегии, охватывают сферы финансовой децентрализации и имущественной децентрализации настоящей Стратегии, неотделимые от первой сферы.

Что же касается **действия 1.1.**, то здесь предполагается реализация полного перечня штатных полномочий МПУ обоих уровней в Республике Молдова на основании описанных критериев и принципов, перечисленных в приложении № 1. Это послужит основой для оценки финансовых потребностей для их осуществления, направит и сформирует законодательные положения.

Реализация перечня штатных полномочий предполагает детальный анализ действующего законодательства, практических действий, характерных для некоторых стран масштаба Республика Молдова из центрально- и восточноевропейского региона, а также соответствующей международной практики в данной сфере – положения, характерные для Европейской хартии.

В принципе, перечень должен включать следующие основные виды штатных полномочий, которые, однако, будут детально проработаны в соответствии с текущей практикой в Республике Молдова:

- a) Коммунальные услуги
- b) Услуги национального значения, которые могут эффективно и продуктивно предоставляться в условиях децентрализации, такие как: дошкольное, начальное и среднее образование, услуги по социальному обеспечению, возможно – услуги по предоставлению первичной медицинской помощи
- c) Градостроительное и территориальное планирование
- d) Местное экономическое развитие
- e) Предприятия коммунального хозяйства – центральное отопление
- f) Другие публичные услуги, которые предоставляются при децентрализации в условиях, характерных для Молдовы.

Действие 1.3. особенно сложно и предполагает анализ и пересмотр значительного количества нормативных актов. Было бы оптимально, если бы все штатные полномочия МПУ (содержащиеся в перечне) были изложены в одном законе, что исключило бы запутанные и противоречивые законодательные положения в данной сфере.

2. Цель, характерная для *Финансовой децентрализации*

Усовершенствование текущей системы местных публичных финансов таким образом, чтобы обеспечивалась финансовая автономия МПУ с сохранением финансовой дисциплины, повышением эффективности до максимума и обеспечением принципа справедливости в распределении ресурсов.

Приоритетные действия:

2.1. *Консолидация базы штатных местных доходов и автономии в принятии связанных с ними решений:*

2.1.1. *Пересмотр существующей системы налогов и пошлин таким образом, чтобы взятые суммы зависели от уровней (ЦПУ, МПУ первого и второго уровня).*

2.1.2. *Пересмотр существующего режима местных доходов для уменьшения чрезмерного регламентирования распоряжения доходами со стороны центра.*

2.1.3. *Изучение возможности введения новых источников местного дохода с помощью налогов и пошлин, указанных в национальном законодательстве*

2.1.4. *Рассмотрение возможности предоставления МПУ первого и второго уровня свободы в введении новых местных налогов и пошлин или дополнительных квот к уже существующим.*

2.1.5. *Пересмотр налоговых льгот, затрагивающих объем поступлений от местных налогов и пошлин, в целях их отмены или уменьшения; льготы будут предоставляться получателем доходов.*

2.2. *Передел системы трансфертов и налогов с разделенной ставкой, определение их статуса на объективных и прогнозируемых основаниях с отделением бюджетов МПУ первого и второго уровня в целях обеспечения минимального уровня услуг при условии, что система не будет противодействовать штатным мероприятиям по мобилизации налоговых поступлений и рациональному использованию ресурсов:*

2.2.1. *Пересмотр текущей системы сбора и распределения распределенных налогов.*

2.2.2. *Пересмотр системы распределения налоговых поступлений от подоходного налога с целью определения в законодательстве фиксированных долей для ЦПУ, МПУ первого и второго уровня.*

2.2.3. *Проектирование и внедрение стабильной уравнивающей системы (объем, формула) общего назначения, отделенной от трансфертов, обусловленных нормативными актами, которая бы*

поощряла штатные мероприятия по мобилизации налоговых поступлений.

2.2.4. Разграничение трансфертов на уравнивание бюджета для МПУ первого и второго уровня (распределение непосредственно по уровням).

2.2.5. Проектирование и внедрение системы трансфертов, обусловленных нормативными актами, для основных делегированных и разделенных социальных обязательств (образование, социальное обеспечение и пр.), которая бы обеспечивала минимальный и соразмерный уровень предоставления услуг.

2.2.6. Проектирование и внедрение системы грантов на инвестиции на конкурентной основе, в том числе и механизма поощрения местного совместного финансирования.

2.2.7. Создание финансовых механизмов для стимуляции межмуниципального сотрудничества и территориальной консолидации.

2.2.8. Усовершенствование механизма получения займов МПУ.

2.3. Консолидация финансового управления на уровне МПУ с гарантиями финансовой дисциплины, повышением прозрачности и при участии общественности:

2.3.1. Увеличение автономии МПУ (МПУ первого и второго уровня) в том, что касается проектирования и исполнения бюджетов, путем пересмотра бюджетных процедур.

2.3.2. Обеспечение постоянной платформы для общения и переговоров между ЦПУ и МПУ первого и второго уровня относительно стратегического планирования и решения текущих финансовых проблем, в том числе и проблем, осязаемых на гендерном уровне.

2.3.3. Консолидация финансового управления в МПУ, в том числе и введение программных и многолетних бюджетов, при росте прозрачности и участии общественности.

Все восемь действий, включенных в пункт 2.2., напрямую связаны с действием 1.2 – Оценкой финансовых нужд для эффективного предоставления услуг МПУ – оценкой объема общих трансфертов. На основании перечня полномочий, реализованного в рамках цели 1, будет выведена общая оценка нужд и возможностей финансирования штатных полномочий МПУ, в том числе и сумм для уравнивания бюджета.

Существует множество возможностей обеспечения финансирования данных услуг, которые лишь недавно были децентрализованы. Основными источниками финансирования являются: (i) штатные доходы; (ii) налоги и

пошлины с разделенной ставкой; (iii) межправительственные трансферты и гранты. Местные бюджеты должны пополняться из этих трех основных источников в равной мере в целях обеспечения их долгосрочной стабильности, а выбранным органам МПУ должно быть разрешено управлять этими бюджетами без существенных ограничений. Виды доходов, которые должны быть доступны для МПУ, в значительной мере зависят от характеристик децентрализованных функций: их исключительные полномочия будут финансироваться преимущественно за счет местных налогов, пошлин и сборов; в то время как разделенные обязанности будут финансироваться за счет сочетания налогов и трансфертов. В основе расчета точного уровня финансирования новой децентрализованной услуги должна лежать общая действительная стоимость, в том числе прямые и косвенные затраты на предоставление соответствующей услуги.

Целью трансфертов с цента является: (i) гарантирование минимального стандарта качества при предоставлении децентрализованных услуг; (ii) создание стимулов рационализации расходов и увеличения штатных доходов; (iii) обеспечение территориальной сплоченности и баланса в том, что касается предоставления и формирования доходов. Данные общие пожелания могут быть достигнуты с помощью различных методов финансового распределения: дополнительные налоги; налоги с разделенной ставкой (по источнику сбора или позднее, по формуле); доходы особого назначения; общие трансферты; гранты для пополнения и пр.

Общие трансферты органы МПУ могут использовать на свое усмотрение, здесь они обладают полной автономией в определении приоритетов и распределении ресурсов для различных штатных полномочий. Такие общие трансферты включают как текущую долю, вычитаемую из подоходного налога (заработной платы) – общие разделенные трансферты, – так и суммы на уравнивание бюджета, направленные на снижение горизонтального неравенства в том, что касается доходов, полученных вследствие различных возможностей по формированию и сбору штатных доходов и вычитаемой доли.

Штатные доходы будут оцениваться, исходя из текущей ситуации МПУ, с учетом других мер текущей стратегии расширения налоговой базы, присущей МПУ: передачи новых пошлин в ведение МПУ, расширения налоговой базы текущих местных налогов и пошлин (путем отмены или снижения налоговых льгот), увеличения гибкости при определении ставок налогообложения, улучшения сборов.

Вычисленные издержки на штатные полномочия будут оцениваться по 2 критериям:

- а) действительные расходы за последние несколько лет на услуги, характерные для данных полномочий;
- б) минимальный уровень услуг, характерных для данных полномочий, который должен быть обеспечен для каждого из местных органов (АТЕ).

Разница между этими показателями и будет общим трансфертом из государственного бюджета, необходимым для осуществления МПУ штатных полномочий. Он будет состоять как из доли, вычитаемой из налога на заработную плату (подходного налога) – налога со ставкой, разделенной между ЦПУ и МПУ, – так из сумм на уравнивание бюджета. Позднее будет определен действенный уровень ставок в зависимости от видов местного публичного управления (первого и второго уровня) и формула распределения сумм на уравнивание бюджета.

Данная оценка будет воплощена в нормативном акте, утвержденном Правительством и опубликованном в соответствии с существующими правилами. В особенности, действие 2.2.5. предлагает установить модель финансирования, характерную для нештатных полномочий (посреднических/разделенных/ограниченных и делегированных), т.к. она тесно связана со способом разделения/делегирувания обязанностей. На основании принципов и критериев, представленных в настоящей Стратегии, становится очевидно, что полномочия, не являющиеся штатными, т.е. посреднические/разделенные/ограниченные и делегированные, должны финансироваться по-другому, а не из общих доходов (в отношении которых МПУ располагает полной автономностью в том, что касается приоритетных направлений и денежных выделений в каких-либо целях). В случае данных полномочий общественный (национальный) интерес предполагает, что МПУ должно обеспечивать практическую реализацию важнейших льгот, которые должны быть результатом осуществления данных полномочий, пусть и при ограниченной автономности. Поэтому финансирование данных полномочий осуществляется главным образом через трансферты, обусловленные нормативными актами, которые должны соответствовать следующим характеристикам:

- а) МПУ переводится единая сумма особого назначения (например, на образование), но которая может быть распределена в автономном порядке органами МПУ между элементами, переведенными в их зону ответственности: определенная сумма для выплаты заработных плат, другая – на содержание, иная – на учебные пособия, еще одна – на текущий/капитальный ремонт, естественно, с соблюдением стандартов в данной сфере (заработная плата должна выплачиваться в соответствии с положениями закона; размеры расходов на подготовку преподавательского состава должны соответствовать стандартам непрерывного обучения);
- б) Трансферт, обусловленный нормативными актами, будет предоставлен МПУ лишь на основании формулы, которая должна быть как можно

более простой и главным элементом которой должно быть количество получателей услуг, характерных для децентрализованных полномочий. Лишь таким образом финансирование может быть соотнесено с принципом равенства на клиента при предоставлении публичных услуг. Выведение формулы осуществляется посредством консультирования ассоциациями-представителями МПУ;

- с) Посреднические/ разделенные/ ограниченные/ делегированные полномочия могут финансироваться и на основании сборов, взыскиваемых с получателей, если это считается уместным (например, Службой гражданского состояния или определенными социальными службами с узкой специализацией), либо в стандартном порядке, либо в зависимости от доходов;
- д) Инвестиционные расходы также будут покрываться за счет трансфертов данного назначения, обусловленных законодательными нормами и выделяемых либо на основании формулы, либо на соревновательной основе (по проектам).

3. Цель, характерная для имущественной децентрализации

Окончание процесса разграничения государственной собственности от собственности АТЕ, имущества в публичной и частной сфере (в том числе и муниципальных/районных предприятий и обеспечение механизмов полного, эффективного, продуктивного и ответственного управления имуществом.

Приоритетные действия:

3.1. Разработка правовых инструментов для разграничения государственной собственности и собственности АТЕ:

3.1.1. Разработка и утверждение правовых инструментов для разграничения государственной собственности и собственности АТЕ.

3.1.2. Разработка и утверждение правовых инструментов для разграничения имущества в публичной и частной сфере государства и АТЕ.

3.2. Инвентаризация и учет публичной собственности АТЕ.

3.2.1. Определение и разграничение имущества в публичной собственности государства и АТЕ:

3.2.2. Оценка публичной собственности государства и АТЕ.

3.2.3. Разработка кадастровой документации.

3.2.4. Разработка стандартов учета публичной собственности АТЕ.

3.3. Завершение процесса разграничения собственности государства и АТЕ:

3.3.1. Регистрация имущества в публичной собственности государства и АТЕ.

3.3.2. Пополнение базы данных реестра недвижимого имущества.

3.4. Регулирование правового режима и разграничение имущества государства и АТЕ, публичного и частного:

3.4.1. Определение правового режима имущества в публичной сфере.

3.4.2. Определение правового режима имущества в частной сфере.

3.4.3. Установление четких критериев разграничения публичной и частной собственности.

3.5. Развитие полномочий МПУ в управлении имуществом путем разработки и проведения подготовительных курсов по эффективному управлению имуществом:

3.5.1. Разработка и проведение курсов по подготовке служащих МПУ, а также местных избранных в области эффективного управления публичным имуществом.

3.6. Разработка и внедрение системы мониторинга и оценки эффективности использования имущества:

3.6.1. Разработка и утверждение механизма мониторинга и оценки.

3.6.2. Применение разработанных механизмов мониторинга и оценки.

3.7. Разработка механизмов сотрудничества (публичное-частное, публичное-публичное, публичное – публичное-частное) для эффективного управления имуществом

В процессе децентрализации и улучшения управления имуществом важно различать два основных аспекта:

а) создание четкого и предсказуемого механизма для непосредственной передачи собственности местным и районным органам публичного управления;

б) регулирование использования и управления собственностью, как публичной, так и частной, единожды переведенной.

Во многих экс-социалистических странах существовала тенденция рассматривать данные аспекты по отдельности, точно так же как существовала и тенденция создавать отдельные законодательные акты для различных видов публичной собственности в зависимости от статуса ее

владельцев. Все это неподходящие методики, которые с течением времени исправлялись, а Республика Молдова имеет возможность с самого начала применять передовой опыт целостного подхода к вопросу собственности публичных учреждений.

В административной традиции восточно-европейских стран выделяются несколько основных принципов, которые должны управлять процессом децентрализации имущества. В первую очередь, права собственности на местном уровне не должны рассматриваться отлично от прав собственности других публичных учреждений, а также центрального уровня. Не должно существовать других немотивированных ограничений в управлении собственностью на местном уровне, нежели те, которые были наложены на учреждения с центральным подчинением.

Во-вторых, собственность на муниципальном и районном уровне должна быть разумно разделена на публичную и частную категорию. Также право собственности должно быть по мере возможности соотнесено со структурой предоставления местных услуг и полномочиями местных органов управления в эффективном руководстве собственностью. Идея заключается в том, что учреждение, отвечающее за предоставление услуг, должно иметь в собственности и средства, необходимые для такой деятельности. Следует учитывать, что в то время как процесс децентрализации может осуществляться постепенно, параллельно с укреплением полномочий в управлении активами, любая передача собственности, единожды осуществленная, отменяется с трудом.

Действия, предложенные в пунктах 3.1. – 3.7., основываются на этих принципах передового опыта и ведут к:

- а) децентрализации права собственности на те движимые или недвижимые активы, которыми, на практике, управляют местные органы. Одновременно с правом собственности АТЕ будут переданы и средства, используемые в настоящий момент для управления данными активами;
- б) созданию базы, которая бы гарантировала, что каждый раз в будущем, когда местным органам будут предоставлены новые полномочия, они получат данные полномочия вместе с правом собственности на средства, используемые для осуществления этих полномочий, а также достаточное количество ресурсов для эффективного управления активами;
- с) обеспечению в законодательстве общего характера (передача, публично-частное партнерство) или отраслевого характера (относительно различных общественных услуг или видов муниципальных предприятий) минимальных стандартов качества для управления местной собственностью.

4. Цель, характерная для Местного развития

Создание и внедрение механизмов обеспечения долгосрочного *местного* развития модернизация организации и управления местных публичных служб для того, чтобы они могли обладать полномочиями для поддержки интегрированных инвестиционных программ, а также в целях улучшения условий *местного* экономического развития.

Приоритетные действия:

4.1. Усовершенствование правовой базы, касающейся наделения МПУ полномочиями и инструментами для стимулирования процесса местного экономического развития:

4.1.1. Внесение изменений в законодательную и нормативную базу.

4.1.2. Разработка и утверждение механизмов применения положений правовой базы.

4.2. Создание и расширение институциональных полномочий в привлечении финансовых ресурсов с целью внедрения, мониторинга и оценки ГПП и стратегий:

4.2.1. Разработка и проведение подготовительных курсов по внедрению, мониторингу и оценке ГПП и стратегий местного развития, в том числе и сквозь призму прав человека и равенства полов.

4.2.2. Определение и внедрение консультационных механизмов в сфере разработки, внедрения, мониторинга и оценки ГПП и стратегий развития.

4.3. Разработка/актуализация ГПП и стратегий регионального/местного развития, в том числе и подход, основанный на правах человека и равенстве полов:

4.3.1. Разработка и утверждение единой методологии в области проектирования, актуализации, внедрения, мониторинга и оценки ГПП и стратегий развития.

4.3.2. Завершение и утверждение национального плана по благоустройству территории.

4.3.3. Разработка и актуализация региональных планов по благоустройству территории.

4.3.4. Разработка и актуализация местных планов по благоустройству территории.

4.3.5. Создание единой национальной базы данных.

Действие 4.1. касается улучшения и дополнения нормативной базы в целях увеличения роли МПУ в руководстве и стимулировании процесса *местного* экономического развития. МПУ должно располагать достаточной автономией, в том числе и финансовой, для того, чтобы воспользоваться разнообразием таких экономических и финансовых инструментов, как: (i) налоговая инициатива – способность налагать и свободно использовать местные налоги и пошлины для развития сообществ; (ii) финансовая инициатива – свобода в формулировке финансовых стратегий и использовании займов на четко оговоренных условиях, сопровождающаяся свободой в использовании всей совокупности финансовых ресурсов для улучшения качества жилищных условий и стимулирования экономического развития; (iii) инициатива, основанная на использовании местной собственности, земельных участков и зданий, в целях стимулирования местного экономического роста. МПУ также должно располагать законными стимулами для поощрения новых деловых начинаний, создания новых рабочих мест и предоставления услуг по подготовке и повышению степени занятости трудовых ресурсов.

В этом контексте Стратегия вносит предложение об *усовершенствовании законодательной базы и наделии МПУ полномочиями и инструментами для стимулирования процесса* местного экономического развития посредством: (i) проведения комплексного анализа нормативно-законодательной базы, регулирующей полномочия МПУ в области местного экономического развития, и (ii) выдвижения предложения об изменении законодательной базы, сопровождающемся эффективными механизмами ее внедрения.

Местное экономическое развитие основывается на непрерывном процессе планирования и внедрения стратегических программ развития посредством оптимального использования местных ресурсов. Действие 4.2. связано с осуществлением деятельности по созданию и развитию институциональных полномочий по привлечению финансовых ресурсов для внедрения, мониторинга и оценки ГПП и стратегий развития. Последние исследования показывают, что более 95% АТЕ имеют местные стратегии развития, разработанные, как правило, при поддержке различных организаций-дарителей. Что же касается ГПП, то лишь около 10% населенных пунктов располагают обновленными градостроительными планами, остальные либо не имеют таких планов, либо эти планы устарели.

Небольшое количество населенных пунктов, имеющих ГПП, может объясняться: (i) отсутствием местных и центральных финансовых ресурсов для разработки и внедрения данных стратегических документов, а также (ii) отсутствием профессиональных способностей для реализации стратегического планирования и, тем более, подхода,

основанного на правах человека и равенства полов. В целях исправления этой ситуации вместе со специализированными уполномоченными учреждениями будут разработаны и проведены подготовительные курсы по разработке проектов и привлечению ресурсов для внедрения, мониторинга и оценки ГП и стратегий местного развития, в том числе и сквозь призму прав человека и равенства полов.

Также на региональном уровне будут указаны возможности для организации непрерывных консультаций в сфере привлечения внешних финансовых ресурсов для разработки, внедрения, мониторинга и оценки ГП и стратегий развития.

Действие 4.3. связано с предоставлением МПУ помощи в разработке/актуализации ГП и стратегий регионального/местного развития, в том числе и подхода, основанного на правах человека и равенства полов. Для этого предлагается разработать и утвердить современную унифицированную методологию проектирования, актуализации, внедрения и оценки ГП и стратегий развития. В настоящее время в Республике Молдова ГП разрабатываются на основании методологии, утвержденной в 1992 г. (Постановление Правительства № 626 от 18 сентября 1992 г. «Об утверждении Положения о порядке разработки, согласования и утверждения генеральных планов застройки населенных пунктов Республики Молдова»). Данная методология устарела, в ней используются показатели и стандарты еще советского периода. При разработке местных стратегий развития используется множество методов и подходов, как правило, совершенно разных, что лишает их соотнесенности с региональными и национальными стратегиями.

Повышение показателей планов градостроения и благоустройства территории предполагает: (i) завершение национального плана по благоустройству территории (НПБТ) и планов по региональному благоустройству и (ii) создание единой кадастровой базы данных. Все эти документы послужат основой для разработки и актуализации местных планов по благоустройству территории, либо ГП должны включить в себя большинство положений национального и региональных планов.

5. Цель, характерная для *Административных полномочий*

Увеличение административного потенциала АТЕ, снижение фрагментации и оптимизации административно-территориального устройства, оказывающими благоприятное воздействие на местную автономию и эффективное предоставление государственных услуг, при условии соблюдения потребностей и нужд получателей в условиях демократической и автономной работы выбранных органов АТЕ

Приоритетные действия:

5.1. Проведение исследования о наиболее эффективных способах существенного увеличения административного потенциала АТО в соответствии с критериями и принципами, изложенными в настоящей Стратегии, чтобы обеспечить альтернативные модели для рационализации и сокращения административно-территориального дробления (территориальной и административной консолидации либо стимулирующие межмуниципальное сотрудничество).

5.2. Разработка на основании ранее выполненной работы предложений публичной политики, где был бы детально изложен ограниченный ряд альтернативных для укрепления административного потенциала с подчинением решению Правительства.

5.3. Подробная консультация с заинтересованными агентами (представителями МПУ, гражданского общества и населения, в том числе и уязвимых групп).

5.4. Реализация плана действий – разработка и принятие отраслевого законодательства.

Действия 5.1.–5.4. касаются административного разделения, порождающего отсутствие эффективности (в предоставлении услуг), и предлагают исследование решений, основанных на двух моделях действий:

- a) нормативная модель – слияние административно-территориальных единиц или административная консолидация;
- b) модель сотрудничества – разработка инструментов, характерных для межмуниципального сотрудничества.

Текущее разделение АТЕ Республики Молдова, а также необходимость применения принципов и критериев настоящей Стратегии предполагают идентификацию законных институциональных и финансовых инструментов, которые бы позволили эффективно оказывать услуги, характерные для децентрализованных полномочий. Этого можно достичь двумя способами:

- a) Посредством использования обязательных нормативных инструментов. Основным инструментом является административная консолидация АТЕ с соблюдением принципов и критериев эффективности, ростом доступа получателей к публичным услугам и, косвенно, их качества;
- b) Посредством использования инструментов сотрудничества и стимулирования (особенно финансирования) таким образом, чтобы публичные услуги оказывались сообща как можно большим количеством АТЕ с соблюдением принципов и критериев эффективности, увеличения доступа получателей к публичным услугам и повышения их качества.

Каждая из этих двух моделей имеет как преимущества, так и недостатки, и они не полностью взаимно исключают друг друга. Таким образом, преимуществом первой модели является быстрая генерация экономической эффективности, снижение многих затрат (особенно в том, что касается функционирования МПУ), более быстрая финансовая и институциональная консолидация новых АТЕ – т.е. она представляет повышение эффективности и продуктивности. Однако большим недостатком является то, что очень трудно достигнуть консенсуса относительно способа, с помощью которого она будет реализована, особенно с политической точки зрения – это более «грубый» инструмент, который рискует разъединить различные заинтересованные стороны и таким образом затруднить процесс принятия и внедрения модели. Продуктивность этой модели была доказана проведением двух реформ 1999 и 2003 г.г., которые проводились в приказном порядке и без значительных противодействий. Однако в то же время отсутствие предварительных консультаций не убедило ни МПУ, ни общество в полезности реформ.

Вторая модель более благоприятна, она не создает столько противодействий со стороны заинтересованных сторон, однако она менее эффективна. Систему стимулов надо разрабатывать очень тщательно, чтобы действительно поощрять совместное предоставление публичных услуг органами АТЕ. Модель также имеет один недостаток: чтобы она была продуктивной, она предполагает наличие определенной культуры сотрудничества, быстрой идентификации и соблюдения компромисса/консенсуса между различными органами публичного управления различных масштабов и политической приверженности. Это довольно-таки сложно во многих странах переходного периода и не только.

6. Цель, характерная для *Институциональных полномочий*

Развитие институционально-правовой системы управления человеческими ресурсами на уровне МПУ в целях обеспечения всей полноты власти выбранных органов МПУ над их исполнительной системой, прозрачной и недискриминационной подборки служащих, действенной мотивации, стабильности должностей, уменьшения политического влияния на них, что непосредственно способствует улучшению личных и профессиональных качеств служащих МПУ.

Приоритетные действия:

6.1. Усовершенствование системы обучения в целях обеспечения роста профессиональных качеств человеческих ресурсов, как государственных служащих, так и местных избранных, особенно в таких сферах, как: партисипативное стратегическое планирование; управление проектами;

современное бюджетно-финансовое управление; организация и обеспечение коммунальных и отраслевых услуг, интернет-технологий, иностранных языков, факторный анализ с точки зрения равенства полов и прав человека, планирование, внедрение, мониторинг и оценка, основанные на правах человека и равенстве полов.

6.2. Обеспечение местной автономии в том, что касается как институциональной структуры, так и кадровой политики, недопущение вмешательства центральных органов управления в местные или районные исполнительные структуры.

6.3. Развитие базы и методик управления человеческими ресурсами, которые бы обеспечивали свободный и недискриминационный доступ на прозрачной конкурсной основе, мотивацию, поощрения, стабильность должности и возможность карьерного роста государственным служащим, в том числе и сквозь призму проблемы полов.

6.4. Развитие в МПУ механизмов, которые бы гарантировали управление человеческими ресурсами, основанное на производительности, в том числе и сквозь призму проблемы полов.

Развитие институциональных полномочий МПУ может иметь место только в рамках целостной системы и с помощью реформационного процесса, охватывающего все публичные должности, как на местном, так и на центральном уровне. Таким образом, необходимо определить единую стратегию развития и повышения квалификации государственных служащих всей управленческой системы на основе подробного анализа нужд человеческих ресурсов.

Соответственно, требования, выдвинутые в процессе децентрализации, предполагают консолидацию институциональных и профессиональных полномочий специализированных ЦПУ, напрямую участвующих и ответственных за течение процесса децентрализации (таких как Государственная канцелярия, Министерство финансов и т.п.). В этом контексте уместными являются действия по консолидации Управления политик децентрализации Государственной канцелярии, в том числе как путем увеличения числа служащих, так и посредством их профессионального обучения с применением программ по повышению профессиональных качеств и технической поддержке. Программа профессионального развития и – возможно – технической поддержки необходима и для специализированных органов ЦПУ в сферах, подлежащих децентрализации (таких как Министерство финансов, Министерство труда, социальной защиты и семьи, Министерство просвещения, Министерство экономики, Министерство здравоохранения, Министерство внутренних дел, Министерство информационных технологий и связи, Министерство транспорта и инфраструктуры дорог и пр.).

Важно и изменение концепции работы данных министерств, которые тотчас же после децентрализации некоторых полномочий не будут больше предоставлять многочисленные услуги, не будут иметь множество рутинных рабочих поручений, как до сих пор, а сконцентрируются на задачах по планированию политик, мониторинга достижений и расширенного отраслевого анализа в режиме реального времени (например, путем сравнительного анализа единой стоимости услуг; прогнозирования и моделирования развития физических и финансовых показателей с течением времени; факторного анализа новых политик и пр.). Результатом этих изменений станет обоснование решений национальной политики на более точных данных и возможность перехода к действительному применению программных бюджетов. Изменения также сделают центральное и местное публичное управление более прозрачным для граждан в том, что касается использования ресурсов и достижения установленных политических целей. Программа обучения и технической поддержки должна обеспечивать широкую сферу для реформы публичного управления в целом и, следовательно, должна быть согласована с публичными политиками в данной сфере.

Все это еще раз подчеркивает необходимость согласования процесса развития институциональных полномочий публичного управления в целом, как на центральном, так и на местном уровне. Это тем более необходимо, чем более очевидно, что нужды развития человеческих ресурсов относительно схожи в вопросе отсутствующих полномочий и возможностей, даже если положение на местном уровне напряженнее.

В этом контексте институциональная консолидация МПУ должна быть неотъемлемой частью этого процесса, основным компонентом реформы публичного управления в Республике Молдова. Вышеперечисленные действия касаются ключевых аспектов институциональной консолидации публичного управления в целом и должны осуществляться в контексте реформы ЦПУ.

Действие 6.1. подчеркивает срочную необходимость подготовки и повышения квалификации человеческих ресурсов на уровне МПУ – это следует как из обсуждений Рабочих групп по децентрализации Паритетной комиссии, так и специализированными исследованиями, проведенными в контексте приоритетности децентрализации⁹.

Действие 6.2. интегрируется в процесс консолидации автономии МПУ, уменьшения чрезмерного контроля со стороны центрального управления. Общий контроль расходов на персонал в МПУ может проводиться с помощью косвенных механизмов бюджетно-финансового характера (применение сильных бюджетных ограничений), которые также являются продуктивными и позволяют органам местного управления принимать

⁹ Отчет по оценке административных полномочий местного публичного управления Института развития и социальных инициатив «Вииторул», Индекс развития человеческого потенциала, AVENSA, стр. 37-38.

решения автономно по вопросам количества персонала, его структуры или эффективного управления человеческими ресурсами.

Действия 6.3. и 6.4. касаются значительного улучшения управления человеческими ресурсами на местном уровне в нескольких направлениях: оценка нужд персонала, как структуры, так и с точки зрения необходимых квалификаций и полномочий; управление процессом подборки и продвижения кадров; карьерный рост государственных служащих и удовлетворение их нужд в обучении и профессиональном совершенствовании; оценка достижений государственных служащих. В том, что касается последнего аспекта, необходимо подчеркнуть, что он обладает максимальной значимостью для продуктивного развития МПУ, но в то же время это комплексный и сложный процесс, срок внедрения которого превышает срок внедрения настоящей Стратегии. Поэтому действие 4.4.C касается постепенного и ограниченного введения основных элементов управления производительностью человеческих ресурсов и оценкой результатов государственных служащих в такой манере, которая была бы не формальностью, а поддержкой эффективной деятельности МПУ.

7. Цель, характерная для Демократии, этики, прав человека и равенства полов

Создание институционально-правовой системы, обеспечивающей полную функциональную автономность МПУ и предоставляющую действенные инструменты для подотчетности МПУ к перед населением, для упрощения их участия, борьбы против коррупции, гарантии справедливости и борьбы с дискриминацией.

Приоритетные действия:

7.1. Улучшение избирательной системы на уровне МПУ в целях значительного роста представления, ответственности и компетентности местных избранников. Возможные альтернативы:

Усовершенствование избирательной системы, позволившей бы гражданам избирать советника, представляющего не только партию, обеспечивающей выборы по именованным спискам, а не только по партийным.

Выявление способов подотчетности местных избранников в целях укрепления связи с избирателями/гражданами, повышение эффективности местных советов и снижение затрат на их функционирование.

- *Выявление способов улучшения представления меньшинств и уязвимых групп на местных избираемых должностях.*

7.2. *Прояснение режима административного контроля над уровнем законности, аудиторской системой, при строгом соблюдении местной автономии.*

7.3. *Увеличение общественного участия в процессе принятия решений МПУ, в том числе сквозь призму равенства полов, и расширение/ обобщение методов универсальной консультации с целью демократической консолидации на уровне МПУ.*

Действие 7.1. подразумевает увеличение степени подотчетности местных избранников и поощрение участия граждан в местной общественной жизни. Первого можно достичь путем личных выборов местных кандидатов, снижения избирательного порога для независимых кандидатов и оптимизации числа местных советников. Проблемой, выявленной в Республике Молдова, является низкая степень представления уязвимых групп, меньшинств и пр. в органах МПУ и их участия в процессе принятия решений. Существуют международные практики учреждения при местном совете консультативных структур, сформированных из представителей соответствующих групп, эти практики могут быть проанализированы, переняты и адаптированы под местные условия.

Действие 7.2. Четкое разделение ответственности по принципу центральная-местная и районная-местная предполагает, с одной стороны, изменение зоны ответственности центрального управления в целях закрепления функций по разработке политик, оценки и мониторинга, а с другой стороны, – создание инструментов и механизмов автоматического контроля над законностью, которые бы позволили местным органам принимать решения и действовать автономно с соблюдением правовых норм. Введение аудита как метода независимой проверки внутренних процессов местных органов – это формула, практикуемая во всех европейских государствах.

Учитывая тот факт, что в Республике Молдова существует множество этнических групп, множество культур, а также уязвимые группы, принцип соблюдения прав человека, принципов участия, отсутствия дискриминации, прозрачности и подотчетности, а также кадровые политики должны отвечать определенным требованиям. В этих условиях связи следует решить проблему указанных групп в том, что касается представления их в рамках публичных функций, а также обращения внимания государственных служащих на их особые нужды, в том числе и посредством специальных конструктивных мер, таких как представительская квота как часть более объемных политик предоставления прав и отсутствия дискриминации.

III. Этапы внедрения и деятельность по достижению целей, ожидаемые результаты, риски и показатели прогресса

Этапы внедрения и деятельность по достижению целей

Согласно этапам развития реформы децентрализации (институционализации, концептуализации, отраслевого внедрения), для успешного протекания данного процесса необходимо утвердить в относительно сжатые сроки обширный План действий, который позволили бы обойти возможные препятствия при осуществлении. Действия предназначены для поэтапного осуществления:

- а) I этап – первые 12 месяцев, период, в который планируется разработать и утвердить конкретные действия, обеспечивающие эффективное протекание процесса децентрализации для достижения целей, предложенных в настоящей Стратегии;
- б) II этап – 2012-2016 г.г., когда реализация оговоренных действий приведет к достижению целей, намеченных Рабочими группами по децентрализации.

На первом этапе будут предприняты меры по консолидации потенциала и административных полномочий для согласованного управления переданными компетенциями, интегрирования и согласования программ развития АТЕ, сконцентрированных на проблеме улучшения качества предоставляемых услуг.

В этих целях будут предприняты действия по формированию специалистов в сферах развития, обучению и повышению квалификации специалистов в административной сфере, а также в сферах исследований и нововведений. Будет проведено детальное исследование международного опыта в данной сфере и начат обмен информацией. Также, помимо уже проведенных исследований, будут осуществлены и другие научные и статистические изыскания в зависимости от потребностей процессов внедрения, оценки и мониторинга Стратегии и требований по аргументации доработки законодательства.

В рамках II этапа усилия будут направлены преимущественно на реализацию предложенных целей, на подгонку существующих местных стандартов к стандартам, установленным центральными специализированными органами, в соответствии с требованиями, продиктованными текущей ситуацией МПУ, и услугами, предоставление которых лежит в их компетенции. На этом этапе будет осуществлена и передача полномочий, которые, как было установлено, подлежат децентрализации от ЦПУ к МПУ, а основные действия будут

направлены на внедрение стратегии, целью которых является повышение качества предоставляемых услуг, увеличение количества услуг, оказываемых МПУ первого и второго уровня, одновременно с качественным улучшением человеческих ресурсов.

Данный этап будет разделен на временные интервалы для того, чтобы запланированные меры были реализованы в соответствии с этапами выделения финансовых средств, согласуясь с целями действующей среднесрочной бюджетной базы. Это позволит осуществлять мониторинг реализации задач в соответствии с выделенными финансовыми средствами и, в случае необходимости, внести коррективы. Перевод финансовых средств будет осуществлен параллельно с передачей полномочий.

Учитывая тот факт, что децентрализация – это не простой процесс, который может быть полностью реализован в строго установленные сроки, а явление, которое, начавшись, может длиться долгое время и на которое непосредственно влияет множество существующих задач, характерных для ЦПУ, а также тенденции их реформирования, Стратегия предусматривает для периода времени, следующего за II этапом, мониторинг и оценку децентрализованных полномочий и услуг, чтобы в случае несоответствия можно было внести предложения по их подгонке к установленным стандартам качества. В этом значении децентрализация будет проводиться одновременно с расширением сфер, входящих в компетенцию МПУ.

Ожидаемые результаты, риски и показатели прогресса

Использование механизмов координирования процессов управления и мониторинга и выделение соответствующего объема финансовых ресурсов вследствие внедрения настоящей Стратегии приведет к достижению следующих результатов:

- а) будет создана система предоставления/передачи полномочий между ЦПУ и МПУ первого и второго уровня, характеризующаяся функциональностью, прозрачностью (установленные специфические функции и задачи, в том числе и механизмы выполнения), стабильностью;
- б) ресурсы будут соотнесены с административными полномочиями АТЕ таким образом, чтобы публичные услуги предоставлялись свободно, эффективно (по как можно более низкой цене) и продуктивно, с обеспечением по меньшей мере минимального уровня качества предоставления услуги, установленного ЦПУ;
- с) будет введена система местных публичных финансов, обеспечивающая финансовую автономию МПУ обеих уровней с сохранением

финансовой дисциплины, максимизацией эффективности и обеспечением справедливости при распределении ресурсов;

d) публичная собственность АТЕ будет четко разграничена от собственности государства, будет определен юридический статус каждого отдельного вида движимого/недвижимого имущества, находящегося на территории АТЕ;

e) собственность АТЕ будет четко разделена по сферам (публичная или частная сфера). Будет окончательно определен способ перехода публичного имущества из одной сферы в другую, и будет установлен механизм передачи имущества органами МПУ первого уровня органам МПУ второго уровня, а также от органов МПУ обоих уровней – в собственность государства и наоборот (в том числе и имущества муниципальных предприятий);

f) будут закреплены механизмы комплексного, продуктивного, эффективного и ответственного управления имуществом;

g) административно-территориальная структура будет включать АТЕ с административными полномочиями, оказывающими благоприятное воздействие на местную автономию;

h) предоставление публичных услуг органами МПУ будет осуществляться с соблюдением потребностей и нужд получателей в условиях демократичной и автономной работы избранных органов МПУ, в том числе и с учетом проблемы полов;

i) будет введена институционально-правовая система, обеспечивающая полную функциональную автономию МПУ и предоставляющая эффективные инструменты привлечения МПУ к ответственности перед жителями, облегчения процесса участия граждан в принятии решений, снижения и – позднее – устранения явления коррупции, гарантии справедливости, борьбы с дискриминацией;

j) будет расширена институционально-правовая система управления человеческими ресурсами на уровне МПУ, обеспечивающая органам МПУ всю власть над своими исполнительными органами. Деполитизация МПУ, прозрачная и недискриминационная подборка государственных местных служащих, реальная мотивация, обеспечение стабильности должностей гарантирует повышение компетентности служащих еще до окончания II этапа;

к) будут созданы и внедрены механизмы обеспечения долгосрочного местного развития;

л) будут модернизированы организация и управление местными публичными услугами посредством поддержки интегрированных инвестиционных программ и улучшения условий местного экономического развития.

Первостепенным фактором в процессе децентрализации является управление реформами и процесс их внедрения на практике.

Целью децентрализации является замена некоторых комплексных процессов и структур и, что более важно, образа мыслей.

Следовательно, чтобы реформа децентрализации была успешной, необходимо, чтобы большое количество целевых групп выразили свою поддержку и признали необходимость перемен в ходе ее внедрения.

Качество стратегии перемен зависит в значительной мере от качества предварительного анализа. Несмотря на этого, нередко случается так, что в рамках общественного сектора этапы диагностики реализуются быстро, а решение иногда принимается до идентификации и полного анализа проблемы. Такой подход зачастую определяет сосредоточение внимания на решении внешних признаков, а не на устранении причин или основных проблем. Таким образом, в целях устранения отмеченного явления Стратегия предлагает сначала провести исследования и реализовать экспериментальные проекты до принятия решения о ее внедрении.

IV. Оценка финансового и нефинансового воздействия

Оценка общему воздействию мер, предусмотренных Стратегией, будет дана в ходе анализа влияния основных экономических эффектов на национальный и местный бюджет посредством подсчета финансовых ресурсов, которые необходимо привлечь из бюджетов и других законных источников.

Другими словами, основные последствия предложенных политик децентрализации будут намного значительнее и перерастут сферу финансового воздействия, поскольку мы понесем не только экономические затраты, но должны будем включить сюда все преимущества, полученные обществом в результате процесса децентрализации, в том числе и в результате оказания населению качественных услуг, а также их доступности уязвимым группам.

Общая цель оценки воздействия, основанная на тщательном мониторинге, состоит в *периодическом анализе тех мер, с помощью которых будут достигнуты цели, установленные настоящей Стратегией, и получены*

прогнозируемые результаты, посредством осуществления видов деятельности и использования установленных средств/ресурсов.

Оценка будет использована как первоисточник для улучшения показателей реализации, как пример при разработке и планировании последующей деятельности или продолжении запрограммированных действий.

Каждое оценивание должно определять точный уровень реализации четких целей и первоначально заявленных задач. Оценка достижений при внедрении стратегических планов даст лицам, отвечающим за принятие решений, точные сведения о каждом этапе вступления в процесс и укажет направление развития предпринятых действий, которые могут выявить как положительные, так и отрицательные нюансы. Более того, будет проведен факторный анализ сквозь призму равенства полов и прав человека, целью которого будет заблаговременное выявление и предотвращение возможного негативного воздействия на некоторые социальные группы.

Оценка предполагает следующие **основные цели**:

- a) систематизацию опыта для улучшения как планирования, так и результатов;
- b) определение перемен, обусловленных реализацией запланированных действий или начатых в течение установленного периода, положительных, либо отрицательных;
- c) предоставление возможности открыто ознакомиться с предпринятыми действиями.

Целью **окончательной оценки** выполнения действий будет *установление степени реализации целей и задач для определения эффективности ожидаемых результатов*. Свод и анализ данных о процессе реализации для увеличения степени воздействия полученных результатов послужат основанием для дальнейшего стратегического подхода.

Анализ и оценка будут основываться на принципе поощрения всех лиц, заинтересованных в предоставлении подлинной и открытой информации.

Таким образом, оценка воздействия будет осуществляться всеми специализированными органами центрального публичного управления, обладающими полномочиями в сфере своей компетенции, предложенной для децентрализации. Периодическая и окончательная оценка для свода данных будет представлена Государственной канцелярии, отвечающей за оценку общего воздействия на реальную ситуацию в зависимости от направления процессов децентрализации и от мониторинга соответствующих показателей. Осуществление специфического и оценочного анализа степени соответствия макроэкономической базе и другим публичным политикам возложит на Государственную канцелярию задачу по представлению соответствующих докладов Паритетной комиссии и Правительству.

Финансовые затраты

Финансовые затраты с точки зрения факторного анализа, связанные с внедрением решений и соответствующие запланированным действиям, будут оценены и предусмотрены в планах действий по внедрению настоящей Стратегии в 2011-2015 г.г. и, соответственно, в последующие годы.

Источники и объем финансирования запланированных действий определяются в соотношении с документами политик профильной сферы на прогнозируемый период и включают финансирование из государственного бюджета, бюджетов местного публичного управления, внешнюю помощь и другие законные источники.

Определение приоритетных действий и их финансирование путем включения в стратегический план расходов будет осуществляться в соответствии с объемом институционального финансирования и максимальным уровнем расходов, предусмотренных действующей среднесрочной бюджетной базой, а ежегодное финансирование мероприятий будет осуществляться в рамках отчислений, утвержденных в национальном публичном бюджете для соответствующих сфер, и/или дополнительных источников.

Для некоторых действий можно правильно вычислить необходимую сумму финансовых средств на стадии выдвижения предложений. В других же случаях финансовые затраты представляют собой приблизительные расчеты, сделанные на этапе планирования действий, когда правильная оценка объема финансирования не была возможной по обоснованным причинам.

В зависимости от случая, когда реализация мер, не имеющих финансового обеспечения, рассматривается как обязательная, необходимо начать поиск дополнительных источников финансирования, в том числе и посредством обращения за помощью к внешним партнерам.

V. Институциональная база для внедрения, мониторинга и оценки

Институциональная база для внедрения, мониторинга и оценки включает в себя учреждения, ответственные за внедрение настоящей Стратегии, процедур и механизмов мониторинга и оценки, а также периодичность составления отчетов.

Учреждениями, участвующими в процессе внедрения, мониторинга и оценки, являются:

- a) Парламент Республики Молдова;
- b) Правительство Республики Молдова при посредничестве Паритетной комиссии по децентрализации и Государственной канцелярии;
- c) органы ЦПУ;
- d) органы МПУ;
- e) представители гражданского общества, научно-академической среды, партнеры по развитию.

Парламент рассмотрит действующую законодательную базу и утвердит законодательные акты, необходимые для осуществления процесса децентрализации и консолидации местной автономии; будет осуществлять парламентский контроль над реализацией настоящей Стратегии, соблюдением и выполнением положений действующего законодательства относительно процесса децентрализации и консолидации местной автономии.

Правительство под руководством Премьер-министра учредило Паритетную комиссию по децентрализации, состоящую из представителей ЦПУ и МПУ первого и второго уровня, представителя Автономной территориальной единицы Гагаузия, представителя гражданского общества, назначенного Национальным советом по участию.

Задачей *Паритетной комиссии по децентрализации* является мониторинг и продвижение процесса децентрализации в соответствии с действующим законодательством. Для обеспечения долгосрочной институциональной базы для диалога между ЦПУ и МПУ, гражданским обществом, научно-академической средой и партнерами по развитию, а также для обоснования в партисипативной и консенсуальной манере стратегических решений о продолжении процесса децентрализации Паритетная комиссия создала Рабочие группы по децентрализации.

Процесс внедрения, мониторинга и оценки настоящей Стратегии будет направляться Паритетной комиссией при технической поддержке Государственной канцелярии – Управления политик децентрализации. Роль Паритетной комиссии – стратегическая, задающая общее направление процессу внедрения в соответствии с положениями действующего законодательства о реализации, мониторинге и оценке документов политик.

Государственная канцелярия при посредничестве Управления политик децентрализации будет осуществлять мониторинг внедрения Стратегии и Плана действий в соответствии с целями, приоритетами и отличительными этапами процесса децентрализации.

Управление политик децентрализации при Государственной канцелярии будет осуществлять свою деятельность в тесном сотрудничестве с органами ЦПУ, руководящими сферами, подлежащими децентрализации, в особенности с Министерством финансов, органами МПУ и их представительскими ассоциациями, с представителями гражданского общества, научно-академической среды, частного сектора, с партнерами по развитию и пр.

Институциональная база, используемая в процессе внедрения и мониторинга Стратегии, состоит из Рабочих групп по децентрализации, осуществляющих деятельность при Паритетной комиссии и обладающих преимуществом в виде своей демократичной и партисипативной структуры.

Для осуществления своей задачи Управление политик децентрализации при Государственной канцелярии разработает в разумные сроки с момента утверждения настоящей Стратегии следующие документы:

- a) Методологию и базу данных, необходимые для вычисления показателей результата и хода выполнения Стратегии, формат рабочих отчетов (для информирования, мониторинга и оценки);
- b) Процедуру работы с Министерством финансов, министерствами и органами ЦПУ, отвечающими за внедрение Стратегии;
- c) Ежегодную рабочую программу процесса внедрения, мониторинга и оценки настоящей Стратегии.

В задачи Управления политик децентрализации при Государственной канцелярии в процессе внедрения и мониторинга входит следующее:

- a) Согласно установленным обязанностям – надзор за выполнением действий, содержащихся в Планах действий по внедрению Стратегии, посредством разработки системы заблаговременного привлечения внимания центральных органов управления, вовлеченных в процесс, с учетом запланированных действий и установленных сроков;
- b) Проверка и визирование отраслевых стратегий децентрализации и законодательства, необходимого для ее внедрения, в целях обеспечения его согласования с положениями настоящей Стратегии;
- c) Разработка отчетов о ходе реализации действий, включенных в Планы действий. Отчеты о ходе реализации будут разрабатываться на основании сведений (отчетов), систематически получаемых Государственной канцелярией при посредничестве своих подразделений от учреждений, ответственных за реализацию. Отчеты о

ходе реализации будут представляться Паритетной комиссии и Правительству;

- d) Ежегодная разработка Управлением политик децентрализации консолидированного отчета о развитии системы МПУ и продвижении процесса децентрализации для его представления Паритетной комиссии, Правительству и Парламенту;
- e) Ежегодный пересмотр Плана действий по внедрению Стратегии для приведения его в соответствие с ходом реализации действий, с полученными результатами и контекстуальными изменениями. Процесс актуализации Плана действий будет осуществляться в соответствии с этапами внедрения Стратегии и положениями закона о бюджете, Правительство утверждает обновленную версию на следующий год.

Управление политик децентрализации будет осуществлять свою деятельность в тесном сотрудничестве с подразделениями Государственной канцелярии, осуществляющими свои полномочия в сфере МПУ, и территориальными отделениями Государственной канцелярии, обеспечивающими административный контроль над актами, изданными/утвержденными органами МПУ.

Учитывая тот факт, что при децентрализации Правительство в определенной мере разделяет обязанность управления политическими делами с местными сообществами, децентрализованная система предусматривает замену иерархической власти, характерной для централизации, административным контролем над законностью и перспективами, и в этом случае значимость приобретает деятельность территориальных отделений Государственной канцелярии.

В рамках органов центрального публичного управления и особенно министерств внедрение, мониторинг и оценка реализации Стратегии будут координироваться управлениями по анализу, мониторингу и оценке политик, либо другими подразделениями, назначенными ответственными приказом руководителя соответствующего органа.

Органы МПУ, являясь основными органами, получающими выгоду от Стратегии, будут вовлечены в осуществление специфических действий и мер, им будут предоставляться консультации на всех этапах процесса разработки, изменения и утверждения документов политик и нормативных актов.

Участие представителей гражданского общества, научно-академической среды, частного сектора и партнеров по развитию в процессе мониторинга

и оценки Стратегии будет обеспечиваться Рабочими группами по децентрализации, Национальным советом по участию, представительскими ассоциациями, учрежденными на законных основаниях, и другими существующими структурами. В целях как можно более прозрачного и партисипативного мониторинга и оценки внедрения настоящей Стратегии будут организованы регулярные дискуссии среди широких слоев населения, сбалансированные с гендерной точки зрения, при участии различных групп населения, в том числе и уязвимых.

Промежуточная и окончательная оценка порядка внедрения является важным элементом для эффективного применения публичных политик, особенно в случае такого составного документа, как настоящая Стратегия. Таким образом, в целях обеспечения полной объективности процесса оценки его проведение может быть возложено, по случаю, и на независимые учреждения и эксперты.

В этом контексте Государственная канцелярия при возможной поддержке партнеров по развитию может заключить договор с независимыми учреждениями для разработки отчетов о промежуточной и окончательной оценке в течение 6 месяцев с момента окончания периода внедрения настоящей Стратегии.

Внедрение Стратегии – экспериментальные проекты

После утверждения настоящей Стратегии и Плана действий по ее внедрению Государственная канцелярия совместно с органами ЦПУ, руководящими сферами, подлежащими децентрализации, может запустить обширные процессы децентрализации, а также начать – в определенных сферах – внедрение экспериментальных проектов.

Паритетная комиссия по децентрализации рассмотрит начинания Государственной канцелярии относительно внедрения экспериментальных проектов в сферах, подлежащих децентрализации, и после предварительного информирования и консультации с органами МПУ утвердит перечень АТЕ обоих уровней, в которых могут быть осуществлены соответствующие проекты.

Паритетная комиссия выберет из предложенного перечня АТЕ первого и второго уровня, в которых могут быть осуществлены экспериментальные проекты, и представит окончательный перечень Государственной канцелярии.

Государственная канцелярия в сотрудничестве с органами ЦПУ, руководящими сферами, подлежащими децентрализации, разработает экспериментальные проекты для представления их органам МПУ.

Органы МПУ представят органам центрального публичного управления, в том числе и Рабочим группам по децентрализации, предложения о передаче полномочий и соответствующих ресурсов от органов ЦПУ органам МПУ или частному сектору.

Мониторинг и оценка Стратегии

Мониторинг реализации настоящей Стратегии начнется одновременно с ее запуском в целях выявления в разумные сроки возможных неточностей и лагун в ходе реализации запланированных действий.

Мониторинговая деятельность осуществляется тремя способами: *ежегодный* мониторинг, предполагающий предоставление детальных отчетов за год для оценки воздействия, определяемого в соответствии со среднесрочными задачами; представление *периодических* отчетов о результатах на отдельных этапах; мониторинг и представление *финальных* отчетов о реализации целей Стратегии за весь период.

Ежегодные, периодические и финальные отчеты о мониторинге внедрения Стратегии, о развитии системы публичного управления и ходе процесса децентрализации представляются для рассмотрения и утверждения Паритетной комиссии по децентрализации, Правительство и Парламенту.

Общая координация процесса мониторинга и оценки результатов внедрения Стратегии, рекомендации по внесению тщательных корректировок осуществляются паритетной комиссией по децентрализации.

Государственная канцелярия играет роль межотраслевого координатора процесса внедрения и мониторинга Стратегии. Мониторинг проводится на основании ряда релевантных показателей, отражающих как прямые достижения, так и его результаты/воздействие. Показатели предлагаются Управлением политик децентрализации, обговариваются со всеми заинтересованными лицами и утверждаются Паритетной комиссией. Процесс сбора сведений осуществляется Управлением политик децентрализации в сотрудничестве с Дирекцией местного публичного управления.

Чтобы мониторинг и оценка предоставили данные для достижения целей и результатов в тех сферах, которые подлежат децентрализации, согласно действующим положениям, в качестве поставщиков данных будут выступать следующие учреждения и организации: Национальное бюро статистики,

Министерство экономики, Министерство труда, социальной защиты и семьи, Министерство информационных технологий и связи, Министерство здравоохранения, Министерство просвещения, Министерство внутренних дел, Министерство окружающей среды, Министерство строительства и регионального развития, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерство транспорта и инфраструктуры дорог, Министерство культуры, Министерство молодежи и спорта, органы МПУ и др.

В процессе мониторинга объявленных результатов используется ряд показателей (*указанных в приложении*) для оценки степени прогресса в выполнении основных задач децентрализации, консолидации полномочий органов МПУ, степени обеспечения качества оказываемых публичных услуг, применении принципов прав человека и равенства полов, а также концепции уязвимости.

План действий по внедрению Стратегии является одним из наиболее важных аспектов процесса реформирования МПУ, в план включены все элементы со специфическими целями, запланированными действиями, сроками осуществления и лицами, ответственными за его выполнение.

Предложенный план включает действия, осуществление которых охватывает период до 4-5 лет; план гибкий, что позволяет вносить изменения в зависимости от изменения обстоятельств и появления вероятных проблем в процессе внедрения реформы.

Общая система мониторинга и оценки будет развиваться последовательно, с выделением процесса предоставления отчетов о реализации Национальной стратегии развития и Программы деятельности Правительства. По мере развития национальной системы мониторинга и оценки будут соответственно развиваться и элементы настоящей Стратегии, которые отражаются в отчетах.

IV. План действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации

№	Действия	Срок выполнения	Ответственное учреждение	Результат	Показатели роста	Расходы, источники, влияние на утвержденный бюджет
<p>Характерная задача 1. Процесс реформы должен завершаться системой присвоения/передачи полномочий между ЦПУ и МПУ обоих уровней, которая характеризуется функциональностью, ясностью (определенные характерные роли и функции, включая механизмы выполнения), стабильностью, соотношением с доступными ресурсами и с административными возможностями АТО, таким образом публичные услуги могут предоставляться неограниченным образом (улучшенный доступ), производительностью (наименьшие расходы), эффективностью (согласно нуждам и требованиям потребителей), обеспечивая минимальный уровень выполнения.</p>						
1.1.	Разработка номенклатуры соответствующих полномочий МПУ первого и второго уровня	Этап I	Государственная Канцелярия	Номенклатура, утвержденная НГ	Наличие НГ по утверждению номенклатуры	
1.2.	Оценка необходимости/наличия финансовых ресурсов, выделенных для эффективного и производительного предоставления полномочий, переданных МПУ – оценка объема общих затрат МПУ в зависимости от переданных полномочий.	Этап I	Министерство Финансов Государственная Канцелярия	Документ по оценке Необходимости/ Наличия Финансовых Ресурсов, выделенных для предоставления полномочий, переданных МПУ, которые обсуждались и были утверждены Правительством	Утверждение документа, посредством одной из форм, характерных для законодательства Республики Молдова	
1.3.	Пересмотр текущей ведомственной/юридической системы распределения полномочий местного публичного управления согласно изложенным	Этап I – разработка рассмотрение, утверждение плана действия Этап II –	Государственная Канцелярия	Рассмотрение, План Действий, утвержденный Правительством Государственная Канцелярия	Утверждение Правительством рассмотрения и плана действий посредством одной из форм, характерных для законодательства Республики Молдова	

	принципам набора критерий, разработанных стратегией и номенклатурой соответствующих полномочий	завершение выполнения плана действий				
1.4.	Создание ведомственного, законодательного и финансового аппарата, который стимулирует эффективное предоставление услуг, характерных для децентрализованных полномочий (объединение, концессионирование, заключение контрактов)	Этап I – принятие государственных политических предложений Этап II принятие закона о предоставлении публичных услуг	Государственная Канцелярия	Государственное политическое предложение по модели эффективного предоставления государственных услуг, которая обуждалась и была утверждена Правительством Государственное политическое предложение по закону о коммунальных услугах	Принятие государственных политических предложений посредством одной из форм, характерных для законодательства Республики Молдова	
1.5.	Обеспечение Правительством разработки секторальных стратегий децентрализации на основании принципов и критерий, изложенных в настоящей стратегии	Этап II	Министерство Образования Министерство Труда, Семьи и Социальной Защиты Министерство Здравоохранения Министерство Внутренних Дел Государственная Канцелярия	Децентрализованные секторальные стратегии, которые обсуждались и были утверждены Правительством	Принятие децентрализованных секторальных стратегий посредством одной из форм, характерных для законодательства Республики Молдова	
1.6.	Консолидирование ведомственных и профессиональных возможностей на уровне центрального публичного управления – в особенности на уровне Государственной Канцелярии, в том, что	Этап I – принятие Этап II – выполнение	Государственная Канцелярия	План действий, одобренный Государственной Канцелярией Государственная Канцелярия	Принятие плана действий Государственной Канцелярией Количеству государственных служащих специализированных отделов Государственной Канцелярии, которые прошли специальную программу обучения	

	предусматривает использование принципов и критериев, характерных для эффективной и производительной децентрализации величине				Внешние оценки	
1.7	Укрепление ведомственного механизма на местном уровне, в зависимости от выполнения принципа типового равноправия в политике местного развития	Этап II	Министерство Труда, Семьи и Социальной Защиты, Министерство Финансов, Государственная Канцелярия	План действия, утвержденный Министерством Труда, Семьи и Социальной Защиты	Принятие государственных политических предложений посредством одной из форм, характерных для законодательства Республики Молдова	
Характерная задача 2. Выполнение текущей системы местного публичного финансирования, таким образом будет обеспечиваться финансовая независимость МПУ, с сохранением финансовой дисциплины, максимизация эффективности и обеспечение справедливости при распределении ресурсов.						
2.1. Консолидация базы о местных доходах и независимости в принятии решения, касающегося их.						
2.1.1.	Пересмотр существующей системы налогов и местных пошлин, так чтобы уплаченные суммы следовали по назначению, по уровням (ЦПУ, МПУ первого уровня, МПУ второго уровня)	Этап I	Министерство Финансов / Государственная Канцелярия, представители местных публичных властей	Поправка Налогового Кодекса и законодательства таким образом, чтобы бюджетный цикл разрабатывался по новым правилам	Рост соотношения соответствующих доходов в общем местном бюджете	Оценка, имитация, анализ социального экономического влияния и т.д. 30 000 USD, техническая поддержка Нейтральный
2.1.2.	Пересмотр существующего режима местных доходов для уменьшения сверхрегулирувания центра администраций	Этап I	Министерство Финансов / представители местных публичных властей	Нормативные акты, разработанные согласно требованиям	Идентификация сверхрегламентированных источников доходов и предложений по поправке законодательной основы	Общая оценка с п. 2.1.1. Нейтральный
2.1.3.	Изучение возможности введения новых источников местного дохода, посредством налогов и пошлин, установленных	Этап I	Министерство Финансов / представители местных публичных властей	Составление отчетов и выполнение разработок по осуществлению проекта (имитация)	Как минимум 2-3 идентифицированные новые значительные источники дохода	Отчет и разработка осуществимости проекта, имитация,

	посредством национального законодательства					анализа социального влияния : 50 000 USD, техническая поддержка Рост минимум 5% от местного бюджета; Увеличение бюджетной автономии
2.1.4.	Изучение возможности предоставить МПУ первого уровня и МПУ второго уровня, свободу вводить новые таксы и налоги , или дополнительные квоты, вдобавок к тем, которые существуют	Этап II	Министерство Финансов / представители местных публичных властей	Составление отчетов и исследований относительно осущестствимости (симуляции)	Минимум 2-3 источника дохода, в зависимости от которых возрастает свобода принятия решений на местном уровне	Отчет и общее исследование с 2.1.1. Рост минимум на 3-4% в местном бюджете; увеличение бюджетной автономии
2.1.5.	Пересмотр налоговых возможностей, которые воздействуют на объем взывания местных налогов и пошлин в целях их аннулирования или уменьшения; Изучение возможности инвестирования бенефициаром с правом предоставлять напрямую возможности.	Этап II	Министерство Финансов / Министерство Труда, Социальной Защиты и Семьи, представители местных публичных властей	Составление документов о влиянии и предложения об отмене нормативных актов	Количество возможностей, сниженных посредством нормативных актов; объем взывания платы, выросший в местном бюджете	Изучение влияния, симулирования, предложения : 30.000 USD, техническая помощь Рост минимум 3-4% местного бюджета
2.2.	Реформирование системы переводов и распределенных налогов , на объективных и предсказуемых основах, с разделением бюджета МПУ первого уровня и МПУ второго уровня и который гарантирует обеспечение минимального уровня услуг; система не должна ослабить собственную фискальную сознательность, и рациональное использование ресурсов					

2.2.1.	Пересмотр нынешней системы сбора и распределения налогов.	Этап II	Министерство Финансов	Снижение горизонтального дисбаланса на уровне МПУ первого уровня и МПУ второго уровня на уровне сбора налогов	Мин./макс. Отчет индикатора (Vp + квота IS) /место уменьшается на том же административном уровне	Изучение осуществимости, влияния, симулирования, предложения : 50.000 USD, техническая помощь Нейтральный
2.2.2.	Пересмотр системы распределения налоговой прибыли из налога на прибыль в целях установки фиксированных квот для ЦПУ, МПУ первого и второго уровня.	Этап II	Министерство Финансов, представители местных публичных властей	Снижение вертикального дисбаланса на уровне МПУ первого уровня и МПУ второго уровня на уровне сбора налогов	Показатели местной автономии (Vp + квота IS) / общий бюджет растет	Изучение общего влияния с 2.2.1. техническая помощь Нейтральный
2.2.3.	Проектирование и реализация системы по стабильному уравниванию (объем, формула), с общим назначением, отдельно от условных трансфертов, которые бы стимулировали собственную фискальную сознательность	Этап II	Министерство Финансов, представители местных публичных властей	Увеличение объективности и предсказуемости трансфертов по уравниванию	Адоптированная и систематически применяемая формула, включительно в отношениях с МПУ первого уровня	Симулирование, отчет, предложения : 80.000 USD, техническая помощь Нейтральный на короткий срок Рост минимум 5% в местном бюджете на длительный срок ; автономное бюджетное увеличение
2.2.4.	Отделение трансфертов от уравнивания для МПУ первого уровня, МПУ второго уровня (прямое	Этап II	Министерство Финансов, представители местных публичных властей	Увеличение объективности и предсказуемости трансфертов по уравниванию	Прямое ассигнование трансфертов по уравниванию между МПУ первого уровня	Симулирование, отчет, общие предложения : с 2.2.3.,

	ассигнование по уровням)		властей				техническая помощь Нейтральный
2.2.5.	Проектирование и реализация системы условных трансфертов для основных социальных делегированных и разделенных функций (образовании, помощи, и т.д.), которые бы обеспечивали минимальный достойный уровень оказания услуг	Этап II	Министерство Финансов, Министерство Образования, Министерство Труда, Социальной Защиты и Семьи, представители местных публичных властей	Увеличение объективности и предсказуемости финансирования делегированных /разделенных функций б стимулирующих для рационализации систем	Прямое ассигнование условных трансфертов посредством механизмов per capita	Симулирование, отчет, общие предложения : 80.000 USD, техническая помощь Нейтральный	
2.2.6.	Проектирование и реализация системы грантов для инвестиций, на конкурсной основе, включительно механизм, который бы стимулировал местное финансирование	Этап II	Министерство Финансов, секторальные министерства, представители местных публичных властей	Увеличение объективности и предсказуемости грантов для инвестиций; увеличение собственных местных инвестированных ресурсов	Функциональный механизм соперничества по проектам, с независимым юридическим советом, высоким уровнем финансирования за счет собственных ресурсов инвестиций	Симулирование, отчет, общие предложения : с 2.2.5., техническая помощь Нейтральный	
2.2.7.	Создание финансовых механизмов для стимулирования межмуниципального сотрудничества и территориального укрепления	Этап II	Министерство Финансов, Государственная Канцелярия, представители местных публичных властей	Увеличение эффективности поставки социальных услуг	Количество договоров о сотрудничестве вновь заключенные ; (возможно: количество слияний муниципалитетов, принимаемая во внимание принцип местной автономии)	Симулирование, отчет, общие предложения : с 2.2.5., техническая помощь Нейтральный	
2.2.8	Усовершенствование механизма по займам МПУ	Этап II	Министерство Финансов	Предложения по модификации (улучшение) юридического кадра, Усовершенствованный механизм	Способствование доступа МПУ на рынок капиталов	Исследование	
2.3.	Консолидирование финансового менеджмента на уровне МПУ, с гарантированием финансовой дисциплины, рост транспарентности и публичного участия						

2.3.1	Укрепление местной автономии на обоих уровнях при проектировании и исполнении бюджета, посредством ревизии бюджетных процедур, в рамках закона.	Этап I	Министерство Финансов, представители местных публичных властей	Идентификация процедур (в нормативных актах) которые необоснованно уменьшают местную автономию бюджетного менеджмента	Окончательная оценка, предложенные поправки	Анализ, отчет, предложения: 25.000 USD, техническая помощь Нейтральный
2.3.2.	Обеспечение постоянной платформы общения и ведения переговоров между ЦПУ, МПУ первого уровня, МПУ второго уровня при стратегическом планировании и решении текущих финансовых проблем	Этап I + Этап II	Государственная Канцелярия, представители местных публичных властей	Постоянство Паритетной Комиссии как инструмента для проведение диалога Правительство -МПУ, или учреждение Постоянной группы по местным финансам (Фискальная Межправительственная Комиссия)	Основные законы с местным влиянием, обсуждаемые в консультативном порядке в Паритетной Комиссии, в течение всего календарного года	Нейтральный Нейтральный
2.3.3.	Укрепление финансового менеджмента в МПУ, включительно введение функциональных бюджетов и многогодového бюджетирования, с ростом транспарентности и публичного участия	Этап I + Этап II	Министерство Финансов, Государственная Канцелярия, представители местных публичных властей	Публичный подробный и транспарентный отчет бюджетных взысканий ; Увеличение способности анализировать местный бюджет в учреждениях Правительства; Введение функциональных бюджетов– пилот	Формат публикации он-лайн бюджетных взысканий Перечень разъяснений относительно местной прибыли и расходов Разработка и публикация образца функционального бюджета, тренинг для реализации с группой МПУ пилот	Исследование влияния, отчет, предложения: 50.000 USD, техническая помощь Нейтральный
Характерная задача 3. Окончание процесса разграничения государственной собственности от административно-территориальных единиц , имущества общественного и частного назначения (включительно муниципальных/районных предприятий) и обеспечение механизмов полного эффективного и ответственного руководства общественным достоянием						
3.1. Разработка юридического инструмента по разграничению государственной собственности и АТО						
3.1.1.	Регистрация собственности и общественного статуса собственности АТО	Этап I.	Государственная Канцелярия, центральные публичные	Юридические инструменты по разграничению разработанной и одобренной собственности	Значимость в %, государственной собственности и разграниченной АТО	

			специализированные власти		Юридические инструменты по разграничению разрабатываемой и одобренной собственности из публичной/частной области	Значимость в % собственности из публичной/частной области государства и , разграниченной АТО	
3.1.2.	Разработка и одобрение юридических инструментов по разграничению государственной собственности и частной собственности государства и АТО	Этап I. 2011	Государственная Канцелярия, центральные публичные специализированные власти		Юридические инструменты по разграничению одобренной собственности из публичной/частной области	Значимость в % собственности из публичной/частной области государства и , разграниченной АТО	
3.2.	Инвентаризация и учет публичной собственности АТО						
3.2.1.	Идентификация и разграничение публичной собственности государства и АТО	Этап I и II.	Агентство по Земельным Кадастрам Отношениям , МПУ обеих уровней, Министерство Экономике	Количество идентифицированного имущества	Количество актов и по констатации и утверждению границ ; Количество решений Местных советов по установке принадлежности имущества по областям		
3.2.2.	Оценка публичной собственности государства и АТО	Этап I и II.	Агентство по Земельным Кадастрам Отношениям , МПУ обеих уровней, Министерство Экономике	Количество оцененного имущества количество отчетов по оценке	Значимость в % оцененного имущества	Исследование издержек на оценивание, 50000 USD, техническая помощь Нейтральный .	
3.2.3.	Разработка кадастровой документации	Этап I и II.	АТО, Агентство по Земельным Кадастрам Отношениям и подведомственные учреждения, частные структуры	Количество составленных кадастровых дел	Значимость в % имущества с составленными кадастровыми документами	Результаты исследования по оценке , которое оценит издержки Главный	
3.2.4.	Разработка стандартов по учету общественной собственности АТО	Этап I. 2011	Министерство Экономике, Министерство	Стандарты учета, разработанные и одобренные	Значимость в % недвижимого имущества, взятого на учет	20000 USD. Нейтральный	

				Финансов, Агентство по Земельным Кадастровым Отношениям, МПУ обоих уровней, другие специализированные структуры				
3.3. ФОкончание процесса по разграничению государственной собственности АТО								
3.3.1.	Регистрация общественного имущества государства и АТО	Этап I и II.	МПУ на обоих уровнях, Агентство по Земельным Кадастровым Отношениям, Агентство Общественной Собственности, Министерства и подведомственные учреждения	Количество составленных актов по регистрации собственности	Значимость в % недвижимого зарегистрированного имущества			
3.3.2.	Заполнение базы данных в реестре по недвижимому реестра по недвижимому имуществу	Этап I и II.	Агентство Общественной Собственности	Заполненная база данных	Доступная база данных			
3.4. Регламентирование юридического режима и разграничение государственного достояния и АТО (публичное/частное);								
3.4.1.	Установка юридического режима собственности из общественного сектора	Этап I и II.	Ведомственные министерства и секторные ответственные учреждения, МПУ	Количество составленных актов по установлению юридического режима	Значимость в % недвижимого имущества из частного сектора с установленным юридическим режимом	Подсчитанные расходы согласно результатам учета существующего достояния		

3.4.2.	Установка юридического режима собственности из частного сектора	Этап I и II.	Ведомственные министерства и секторные ответственные учреждения, МПУ	Количество составленных актов по установлению юридического режима	Значимость в % недвижимого имущества из публичного сектора с установленным юридическим режимом
3.5.	Развитие способностей МПУ управлять достоянием				
3.5.1.	Разработка и развитие курсов обучения	Этап I и II.	Ведомственные министерства и секторные ответственные учреждения, МПУ	Разработанный курс, включительно для заочного обучения	Количество посетителей курсов
3.6.	Разработка и внедрение системы по мониторингу и оценке эффективного использования достояния				
3.6.1.	Разработка и одобрение механизма по мониторингу и оценке	Этап I.	Ведомственные министерства и секторные ответственные учреждения, МПУ	Разработанный механизм для мониторинга и оценки	Степень применимости механизмов по мониторингу и оценке
3.6.2.	Применение механизмов по мониторингу и оценке	Этап I и II.	Ведомственные министерства и секторные ответственные учреждения, МПУ	Количество отчетов по мониторингу	Рост эффективности использования местного достояния
3.7.	Разработка механизмов по сотрудничеству (публичный – частный, публичный – публичный – частный) для эффективного распоряжения достоянием				
3.7.1.	Разработка и одобрение механизма по сотрудничеству РР, РРР	Этап I. 2011	Ведомственные министерства и секторные ответственные учреждения, МПУ	Одобренные механизмы сотрудничества Количество учрежденных партнерств	Объем финансирования в рамках проектов РРР, РРРР
Характерная задача 4. Создание и внедрение механизмов по обеспечению длительного экономического развития; модернизация организации и менеджмента местных публичных услуг, чтобы они были в состоянии поддерживать программы по инвестированию и для улучшения условий местного экономического развития .					
4.1.	Совершенствование юридических кадров относительно наделения МПУ инструментами по запуску процесса местного экономического развития				

4.1.1.	Изменение законодательных кадров	Этап I.	Государственная Канцелярия, Министерство Экономики, Министерство Финансов, Министерство Строительства и Регионального Развития, Агентство по Земельным и Кадастровым Отношениям	Количество законоположений и измененных законодательных и нормативных актов	Количество доступных инструментов и для запуска процесса развития	
4.1.2.	Разработка и одобрение механизма по применению законоположений	Этап II.	Государственная Канцелярия, Министерство Экономики, Министерство Финансов, Агентство по Земельным и Кадастровым Отношениям	Количество нормативных актов с одобренными механизмами применения, Количество учрежденных, вовлеченных в разработку механизмов по применению	Положительная динамика показателей местного экономического развития	
4.2.	Создание и развитие учредительной способности привлечения финансовых ресурсов для осуществления, мониторинга и оценки PUG и стратегий					
4.2.1.	Разработка и развитие учредительных курсов по исполнению, мониторингу и оценке PUG и стратегий местного развития	Этап I и II.	Государственная Канцелярия, Группа независимых экспертов, Академия Публичного Управления при Президенте Республики Молдова	Разработанный курс, в т.ч. для дистанционного обучения	Число бенефициариев курса	
4.2.2.	Идентификация и осуществление механизмов	Этап I и II.	Государственная Канцелярия, Группа	Механизм исполнения предоставления услуг по	Объем инвестиций привлеченных для	

	консультации в области разработки, осуществления, мониторинга и оценки PUG и стратегий развития		независимых экспертов, Академия Публичного Управления при Президенте Республики Молдова	консультации Число бенефициариев консультаций; Число документов, прошедших экспертизу	осуществления PUG и стратегий развития	
4.3.	Разработка/актуализация общих планов по градостроению и стратегий регионального/местного развития					
4.3.1.	Разработка и утверждение единой Методики по проектированию, актуализации, осуществлению, мониторингу и оценке PUG и стратегий развития	Этап I.	Министерство Строительства и Регионального Развития, Группа независимых экспертов	Разработанная и утвержденная Методика	Процентная доля населенных пунктов, располагающих PUG, разработанных согласно новой методике	50000 внешняя помощь. Нейтральный
4.3.2.	Завершение и утверждение Национального плана по благоустройству территории	Этап I.	Министерство Строительства и Регионального Развития, Академия Наук Республики Молдова	Завершенный Национальный план по благоустройству территории	Завершенный и утвержденный Национальный план по благоустройству территории	
4.3.3.	Разработка, актуализация региональных планов по благоустройству территории	Этап I и II.	Министерство Строительства и Регионального развития, APP, CDR	Число разработанных/актуализированных региональных планов по благоустройству территории	5 разработанных/актуализированных Региональных планов по благоустройству территории	
4.3.4.	Разработка, актуализация местных планов по благоустройству территории	Этап I и II.	МПУ обоих уровней	Число разработанных/актуализированных региональных планов по благоустройству территории	100% АТО с разработанными PLAT	
4.3.5.	Создание единой национальной базы данных (GIS)	Этап I и II.	Агентство по земельным и кадастровым отношениям,	Разработанная национальная GIS	Число пользователей базы данных	

			Министерство Информационных Технологий и Сообщений, ЦПУ, МПУ				
Характерная задача 5. Увеличение административного потенциала АТО, снижение фрагментации и оптимизации административно-территориального устройства, оказывающими благоприятное воздействие на местную автономию и эффективное предоставление государственных услуг, при условии соблюдения потребностей и нужд получателей в условиях демократической и автономной работы выбранных органов АТО							
5.1.	Проведение исследования о наиболее эффективных способах существенного увеличения административного потенциала АТО в соответствии с критериями и принципами, изложенными в настоящей Стратегии, чтобы обеспечить альтернативные модели для рационализации и сокращения административно-территориального дробления (территориальной и административной консолидации либо стимулирующие муниципальное сотрудничество).	Этап I	Государственная Канцелярия совместно с UNDP/PCDLI и соответствующими организациями местной публичной администрации (CALM и другими)	Исследование, которое предоставит альтернативы и способы административно-территориальной организации	Исследование, утвержденное/принятое Государственной Канцелярией	Исследование, включая финансовое влияние. 100,000 USD, международные спонсоры (UNDP) Нейтральный	
5.2.	Разработка на основании ранее выполненной работы предложений публичной политики, где был бы детально изложен ограниченный ряд альтернативных для	Этап I	Государственная Канцелярия совместно с соответствующими организациями местной публичной администрации	Предложение публичной политики, которое предоставит эффективные альтернативы административно-территориальной реформы План действия	Принятие Правительством ППП и плана действия		

	укрепления административного потенциала с подчинением решению Правительства.		(CALM и другими)	Улучшение плана действий	Принятие окончательного плана действия	
5.3.	Обширная консультация с заинтересованными факторами (представители местных публичных властей и гражданских организаций)	Этап I/II	Государственная Канцелярия совместно с представителями местной публичной администрации (CALM и другие), политическими партиями, НПО	Улучшение плана действий	Принятие окончательного плана действия	
5.4.	Осуществление плана действий – разработка и принятие специального законодательства	Этап I/II	Государственная Канцелярия	Разработка законодательных предложений на основе ППП и плана действий	Принятие законодательных предложений в Правительстве и Парламенте	В зависимости от выбранного варианта. Будет определено после исследования.

Характерная задача 6. Разработка учредительной и юридической системы управления человеческими ресурсами на уровне МПУ, таким образом, чтобы обеспечить полную власть органов МПУ, избранных по их исполнительности, прозрачный и недискриминационный набор сотрудников, реальную мотивацию, стабильность в должности, уменьшение политического влияния на них, что напрямую способствует улучшению личных и профессиональных полномочий сотрудников МПУ.

6.1.	Улучшение учредительной системы, которая обеспечит рост профессиональной возможности человеческих ресурсов, для местных избранных лиц, а также для местных публичных служащих, в особенности в следующих областях: планирование стратегии участия; управление новейшим бюджетно-	Этап I и Этап II	Государственная Канцелярия совместно с Академией Публичной Администрации, при содействии Ассоциаций Местных Властей (CALM и т.д.)	Стратегия по улучшению учредительной системы; Новые учредительные программы		
------	--	------------------	---	---	--	--

	финансовым проектом; организация и обеспечение коммунальных и отраслевых услуг, информационных технологий, иностранных языков.								
6.2.	Обеспечение местной автономии в том, что касается учредительной структуры, а также политики персонала, неприятия вмешательства центральных властей в местную исполнительную или районную структуру.	Этап I	Государственная Канцелярия, Министерства	Исследование. Измененные нормативы и инструкции. Законодательные предложения	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, оценка влияния 50,000 USD
6.3.	Развитие среды и навыков управления человеческими ресурсами, обеспечивающими свободный и недискриминационный доступ посредством прозрачного конкурса, мотивации, стимулирования, стабильности в должности и возможности продвижения в карьере для публичных служащих, в т.ч. посредством типовой величины	Этап I	Государственная Канцелярия совместно с представителями организациями местной администрации (CALM и другими)	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, оценка влияния 50,000 USD
6.4.	Развитие в МПУ механизмов, обеспечивающих управление человеческими ресурсами на основе функциональности, в т.ч.	Этап I	Государственная Канцелярия совместно с представителями местной	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, которое предоставит альтернативы	Исследование, оценка влияния 50,000 USD

	посредством типовой величины		администрации (CALM и другими) и Академией Публичной Администрации		
Характерная задача 7. Создание учредительной и юридической системы, которая обеспечит полную функциональную автономию МПУ, и предоставит эффективные инструменты подотчетности МПУ перед населением, способствующие его участию, а также борьбе с коррупцией, обеспечению справедливости и борьбы с дискриминацией.					
7.1.	Улучшение избирательной системы на уровне местной публичной администрации, таким образом, способствующей значительному росту ответственности, и правомочий местных избранных лиц. Уменьшение любого рода барьеров у независимых кандидатов; Уменьшение числа местных советников на I уровне местной публичной администрации, а также на II уровне; Идентификация способов подотчетности местных избранных лиц в целях укрепления связи с избирателями/гражданами, усовершенствование местных советов и снижение стоимости их функционирования Идентификация способов	Этап I	Государственная Канцелярия совместно с UNDP/ILDP, политическими партиями и представителями местной администрации (CALM и другие)	Исследование, которое предоставит альтернативы, принимаемая во внимание международный опыт Разработка законодательных предложений, начиная от рекомендаций по исследованию	Принятие Правительством/Парламентом законодательных предложений

	улучшения представительства в меньшинстве и уязвимых групп в местных избранных функциях						
7.2.	Классификация режима контроля правомерности и системы аудита, со строгим наблюдением местной автономии.						
7.3.	Развитие гражданского участия, в т.ч. посредством типового равновесия и увеличения способов консультации в целях демократического укрепления на уровне местной публичной администрации	Этап I/II	Государственная Канцелярия совместно с представителями местной администрации (SALM и другие), политическими партиями, НПО.	Разработка исследования Разработка законодательных предложений	Принятие Правительством/Парламентом законодательных предложений		

Глоссарий терминов

В настоящем документе используются следующие понятия и сокращения :

Местное сообщество - совокупность жителей, принадлежащих к одной и той же административно-территориальной единице.

Местное публичное управление (МПУ) – совокупность местных публичных властей, созданных в рамках закона, для продвижения основных интересов жителей административно-территориальной единицы.

Власти МПУ первого уровня (муниципалитеты) – публичные власти, вместе взятые, которые состоят и действуют на территории села (коммуны), города (муниципия), для продвижения интересов и разрешения проблем местных сообществ.

Власти МПУ второго уровня - публичные власти, вместе взятые, которые состоят и действуют на территории района, муниципия Кишинэу, территориальной автономной единицы муниципия Кишинэу, территориальной автономной единицы с особым юридическим статусом для продвижения интересов и разрешения проблем населения соответствующей административно-территориальной единицы.

Центральное публичное управление (ЦПУ) – Специализированные центральные органы публичной администрации.

Решающая автономия – право местных публичных властей свободно принимать решения в рамках закона, без вмешательства со стороны других публичных властей, с целью реализации своих интересов.

Организационная автономия - право местных публичных властей принимать, в рамках закона, устав, внутренние административные структуры, способы их функционирования, персонал, штатное расписание, а так же назначать юридических лиц, наделенных публичным правом на местном уровне.

Финансовая и бюджетная автономия - право местных публичных властей распоряжаться достаточными собственными финансовыми ресурсами, свободно их использовать, в рамках закона, посредством принятия собственных местных бюджетов.

Компетенции- совокупность прав и обязательств местных публичных властей в тех областях деятельности, в которых они уполномочены.

Исключительная компетенция – компетенция, за которую МПУ несет ответственность согласно закону, и для которой МПУ обладает свободой принимать решения при условии соблюдения норм и нормативов, установленных законом.

Разделенная компетенция - компетенция, осуществляемая совместно на другом уровне МПУ или ЦПУ, тогда, когда ответственности (включительно финансовые) сторон устанавливаются законом.

Вверенная компетенция – компетенция, осуществляемая МПУ от имени ЦПУ, на основании закона или контракта, с соблюдением условий, выдвинутых ЦПУ.

Публичный партнер – юридическое лицо, наделенное публичным правом или ассоциация (объединение) лица, которое устанавливает публично-частные партнерские отношения.

Частный партнер – юридическое лицо, наделенное частным правом или физическое лицо и/ или его ассоциация (объединение), которое стало, в рамках закона, частью публично-частного партнерства.

Публично-частное партнерство – долгосрочный контракт, заключенный между публичным партнером и частным партнером относительно разворачивания деятельности, имеющей публичный интерес, основанный на способностях каждого партнера правильно распоряжаться ресурсами, рисками и выгодами.

Публичный интерес – любая выгода, форма и ценность которой определяется решением общественного партнера, полученного в пользу публичного партнера, лиц, которые живут и/или действуют на территории Республики Молдова.

Публичная собственность – совокупность публичного имущества и частного имущества государства, административно -территориальных единиц, включительно автономной территориальной единицы Гагаузии.

Распоряжение публичной собственностью – деятельность, имеющая отношение к реализации и модификации права собственности государства и/или административно-территориальных единиц.

Несоответствие/несоответствия -

Децентрализация – окончательный перенос власти с точки зрения разработки решений, финансового и общего менеджмента на автономные выбранные МПУ. В область, в которую переносятся компетенции, государство вмешивается посредством регламентов общего характера.

Деконцентрация – представляет собой процесс, посредством которого переносится ответственность с уровня центрального аппарата Правительства на территориальные услуги, децентрализованные на уровне второй МПУ, которой управляют ее представители, которые подчиняются властям ЦПУ.

Делегирование – уполномочивание публичных властей выполнять определенные функции, которые принадлежат государству. В данном случае МПУ подчиняется административному контролю со стороны ЦПУ, которая должна предоставить финансовые средства.

Критерии дифференциации личной ответственности от других видов ответственности

Перечень критериев для разграничения личной ответственности от другого вида ответственности должен отвечать на три основных вопроса:

- a) Как можно отличить компетенции, которые могут быть децентрализованы (поддающиеся децентрализации) от тех, которые не могут быть децентрализованы (не поддающиеся децентрализации);
- b) Каковы функциональные различия между децентрализованными и деконцентрированными компетенциями ?;
- c) Каковы функциональные различия и как могут быть классифицированы децентрализованные компетенции, таким образом, чтобы их осуществление было эффективным и в соответствии с нуждами и предпочтениями бенефициаров?

Относительное первой проблемы необходимо знать, что могут быть децентрализованы (но не все) только те компетенции публичного управления, которые относятся к поставке публичных услуг, не включая компетенции, которые относятся к распределению прибыли (различные формы социальной помощи, в виде денежных выплат) или которые относятся к экономической и финансовой стабильности государства.

К категории компетенций, которые могут быть децентрализованы относится гетерогенный тип ответственности, обладающий различными характеристиками. Для разделения тех, которые могут быть децентрализованы от других, мы можем использовать следующий ряд критериев :

- 1) Существуют нужды и/или местные предпочтения в отношении количества, качества, доступа к определенной публичной услуге, специфичной определенному сообществу? (ДА – услуга может быть децентрализована /НЕТ – услуга не может быть децентрализована);
- 2) Существование национальных единых стандартов является основным для предоставления публичной услуги ? (НЕТ – услуга может быть децентрализована /Да – услуга не может быть децентрализована);
- 3) Общественная услуга является простой/однородной, не существует существенного различия при ее оказании в различной зоне /сообществе ? (НЕТ – услуга может быть децентрализована /ДА – услуга не может быть децентрализована);
- 4) Оказание публичной услуги производит положительные эффекты на национальной или локальном уровне ? (Положительные местные эффекты – услуга может быть децентрализована /Положительные национальные эффекты – услуга не может быть децентрализована);
- 5) Какова географическая зона пользователей публичных услуг (или по отношению к их поставщику – например, детский сад или начальная

школа/ гимназия или лицей)? (Местная /региональная – услуга не может быть децентрализована); Исключительно национальная – услуга не может быть децентрализована)

- 6) Могут ли формы политической ответственности и участие граждан на местном уровне улучшить оказание соответствующих публичных услуг ? (ДА – может быть децентрализована; НЕТ – не может быть децентрализована)
- 7) Может ли существовать способность эффективно оказывать на местном уровне публичные соответствующие услуги ? (ДА – может быть децентрализована; НЕТ – не может быть децентрализована / или постепенный переход).

Относительно второй проблемы, основным аспектом является разграничение между децентрализованными компетенциями, делегированными или деконцентрированными.

Децентрализованные компетенции - представляют собой ответственность, которая передается Центральным публичным управлением Местному публичному управлению, избранным, автономным представителям власти и обладает демократической законностью для оказания публичных услуг согласно нуждам и специфическим местным предпочтениям пользователей в рамках закона. В данной ситуации МПУ получает право на автономию в менеджменте и оказание этих компетенций – ЦПУ более не может использовать прямые инструменты менеджмента и решения, а лишь *косвенные инструменты*: разработка специфической публичной политики, обязательные стандарты качества, предложение способов стимулирования и штрафов (в особенности финансовые), мониторинг, контроль, применение закона и оценка.

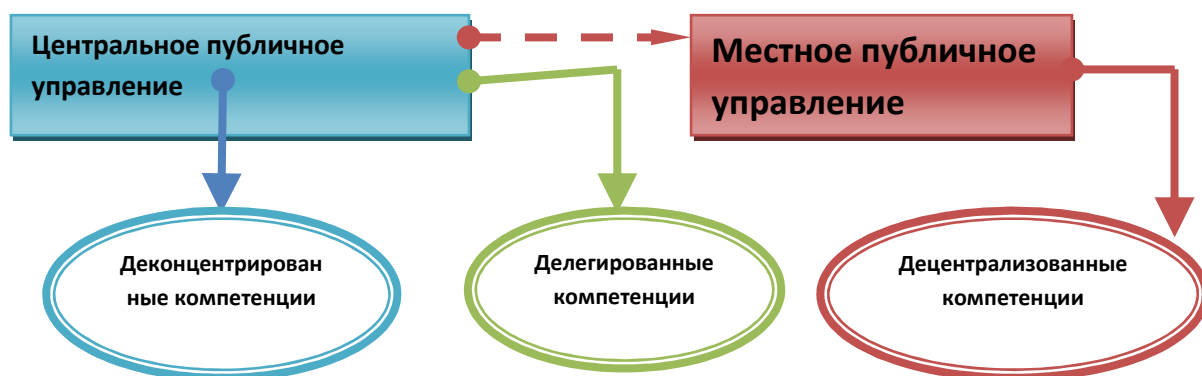
Деконцентрированные компетенции - это услуги, предоставленные административными структурами ЦПУ (министерств) расположенных на территории. С функциональной и иерархической точки зрения они находятся под прямым контролем Центрального публичного управления – они являются звеньями ЦПУ на территории. Деконцентрированные учреждения ЦПУ могут или предложить публичные услуги пользователям или, или выполнять роль, связанную с мониторингом, контроль, применение закона для определенных децентрализованных услуг или для другой деятельности (например, охрана окружающей среды). В данной ситуации ЦПУ использует *прямые инструменты менеджмента и контроля*.

Делегированные компетенции – сходны с деконцентрированными с 2 важными особенностями:

- Не могут относиться к деятельности по мониторингу, контролю или применению закона – т.е. поставляет лишь услуги бенефициарам ;

- По объективным причинам не могут быть поставлены структурами ЦПУ по территории, и тогда МПУ действует как *агент* (без автономии).

Основные различия между тремя типами компетенций



Очень важным элементом в решении о предоставлении компетенции (и общественных услуг, связанных с ней) тем или иным образом является: получатель, с его нуждами и предпочтениями, который должен находиться в центре системы - ориентированность на клиента. С точки зрения получателя, менее важным является то, какой административный уровень поставляет ему общественные услуги, наиболее важным является то, что они доступны, хорошего качества и стоят дешевле. Новые технологии резко изменили как способ предоставления государственных услуг, так и образ новых комбинаций и взаимодействий между деконцентрацией, делегированием и децентрализацией. Все вышеперечисленное должно быть подчинено исключительно предпочтениям получателя.

Третья крайне важная проблема: как можем мы классифицировать децентрализованные/делегированные компетенции (поставляемые местным публичным управлением), таким образом, чтобы учесть функциональные различия между ними – роли и различные функции, выполняемые центральным и местным публичным управлением. В принципе, можем перейти к перечислению критериев, которые полностью представляют образ исполнения компетенций и которые предлагают описание различных по своей специфике функций:

- Кто разрабатывает конкретные государственные политические компетенции
- Как осуществляется государственная политика
- Кто непосредственно отвечает за исполнение компетенций
- Кто отвечает за управление поставками услуг отдельных компетенций
- Кто производит услуги отдельных компетенций

- Кто и как финансирует компетенции: оперативные расходы/капитальные расходы
- Кто содержит имущество, необходимое для исполнения компетенции
- Кто и каким образом обеспечивает мониторинг/контроль/применения Закона

Отталкиваясь от вышеизложенных критериев, с точки зрения местного публичного управления, имеем следующие типы компетенций:

А) Местное публичное управление находится на уровне высокой автономии - собственной компетенции – что предполагает:

- 1) Исполняет главную роль в разработке/обосновании государственной политики (стратегических решений), специфичных для соответствующих компетенций
- 2) Отвечает за исполнение компетенции;
- 3) Отвечает за управление поставки компетенции;
- 4) Может производить услуги, соответствующие компетенции или может делегировать эту функцию внешнему исполнителю (государственному, частному или НПО);
- 5) Финансирование компетенции осуществляется из основных доходов (не-обусловленных – над которыми местное публичное управление имеет полную автономию относительно способа использования) – таким образом местное публичное управление (примар, местный совет или председатель районного совета) могут установить собственные финансовые ассигнования согласно собственным приоритетам;
- 6) Исполняет главную роль в мониторинге и контроле поставок услуг, соответствующих определенной компетенции.

Б) Местное публичное управление находится на уровне ограниченной автономии - посреднической/разделенной/ограниченной компетенции – что предполагает:

- 1) Исполняет второстепенную роль в разработке/обосновании государственной политики (стратегических решений), специфичных для соответствующих компетенций;
- 2) Отвечает за исполнение частей (компонентов) четко выделенных в рамках компетенции;
- 3) Отвечает за управление поставки части (компонента) компетенции, которая была ей передана ;
- 4) Может производить части услуг, соответствующие компетенции или может делегировать эту функцию внешнему исполнителю (государственному, частному или НПО);
- 5) Финансирование компетенции осуществляется, как правило, из обусловленных доходов (над которыми местное публичное управление имеет ограниченную автономию относительно способа использования) – таким образом, местные власти (примар, местный

- совет или председатель районного совета) могут установить собственные финансовые ассигнования согласно собственным приоритетам, только относительно подотчетной им части;
- б) Исполняет второстепенную роль в мониторинге и контроле поставок услуг, соответствующих определенной компетенции.
- В) Местное публичное управление, не имеющая никакой автономии - делегированная компетенция - что предполагает:
- 1) Не исполняет никакой роли в разработке/обосновании государственной политики (стратегических решений), специфичных для соответствующих компетенций;
 - 2) Не отвечает за исполнение компетенции;
 - 3) Отвечает только за управление поставки услуг, соответствующих компетенции;
 - 4) Не может делегировать производство услуг соответствующих компетенции;
 - 5) Финансирование компетенции осуществляется из обусловленных доходов (над которыми местное публичное управление имеет ограниченную автономию относительно решения способов использования) – таким образом, местные власти (примар, местный совет или председатель районного совета) не могут установить собственные финансовые ассигнования согласно собственным приоритетам;
 - б) Не исполняет никакой роли в мониторинге и контроле поставок услуг, соответствующих определенной компетенции.

Необходимо сделать некоторые уточнения: компетенции, которые обычно относятся к местному публичному управлению, в общем относятся к услугам, связанным с собственностью/жильем (включая качество жилья) получателей - коммунальные услуги. (вода и канализация, общественный транспорт, сбор мусора, подача отопления и горячей воды, парки и озелененные зоны, содержание улиц, городское освещение и другие) и другие связанные с ними услуги: развитие, городское и территориальное планирование, местное экономическое развитие.

Сложнее всего анализировать и характеризовать компетенции категории Б) - они содержат определенные особенности, являющиеся очень важными для образа децентрализации:

- Могут быть с легкостью разделены на компоненты /части отличающиеся с точки зрения их исполнения - таким образом могут быть выделены различные административные уровни, автономно администрируемые и отдельно финансируемые;
- Являются компетенциями национального значения – их деятельность несет положительный эффект по отношению ко всем жителям страны/целого общества;

- Существуют предпочтения и особенные местные потребности в поставке услуг, соответствующие этой компетенции, что четко выражается получателем;
- Составляющие компетенции децентрализуются по уровням центрального и местного публичного управления, как должностные обязанности.
- Также эти критерии предлагают общую классификацию, которую необходимо анализировать с большим вниманием в случае децентрализации каждой компетенции отдельно – таким образом предлагается основная классификация, которая конкретизируется в зависимости от каждого детального использования в зависимости от конкретной ситуации в Молдове и контекста, в котором осуществляется децентрализация. Рекомендуются Государственной канцелярии издать данный набор критериев в отдельном документе или в части законодательного акта (например, Закона в рамках децентрализации), который содержал бы и другие принципы и критерии данной стратегии и представлял бы собой руководство для обоснования данного процесса в техническом плане.

Поддерживая идею создания номенклатуры компетенций местного публичного управления первого и второго уровня на основании описанных критериев и принципов, перечисленных во второй части Стратегии, необходимо создать полную номенклатуру собственных компетенций Республики Молдова. Которая будет основываться на базе оценки финансовых потребностей, необходимых для ее исполнения и подчиняться существующей законодательной структуре.

Для реализации Номенклатуры компетенций необходимо детально проанализировать существующее законодательство, отдельную практику некоторых стран из Центрально-Восточного Европейского региона, соизмеримых с Республикой Молдова, а также и международную практику, отражающую данную область - конкретные требования Европейской Хартии о Местном Самоуправлении .

В своей основе, номенклатура должна содержать следующие основные виды собственных компетенций, которые будут детализированы согласно практике, существующей в Молдове:

- а) коммунальные услуги;
- б) городское территориальное планирование;
- в) местное экономическое развитие;
- г) общественные нужды – центральное отопление;
- д) другие государственные услуги, которые подвергаются децентрализации в условиях, характерных для Республики Молдова.

Для обеспечения исполнения указанной номенклатуры, подвергается пересмотру актуальная институциональная/юридическая система распределения компетенций местными публичными властями согласно заявленным принципам, набору и номенклатуре собственных компетенций. Данный процесс является особенно сложным и предполагает анализ и пересмотр значительного объема нормативных актов. В первую очередь, предлагается установление единого закона собственных компетенций местного публичного управления (содержание номенклатуры) и удаление всех запутанных и противоречивых положений действующего законодательства в этой области. Во вторую очередь должны быть проанализированы те временные/частичные/ограниченные компетенции или делегированного типа - согласно заявленным критериям - которые уже подвергаются децентрализации местным публичным управлением, если существующая ситуация и передача их соответствуют принципам и критериям Национальной Стратегии Децентрализации. Впоследствии Законодательство должно быть изменено. Предпочтительно, чтобы существовал единственный закон, который содержит все собственные компетенции, временные/частичные/ограниченные и делегированные, переданные местному публичному управлению, даже если он со временем будет изменен. Следует избегать передачи компетенций посредством законов с другим предметом регламентирования, в качестве вторичного положения.

Приложение 2 к Национальной стратегии децентрализации

Концепция о подходе к политикам децентрализации сквозь призму прав человека

В Республике Молдова, процесс децентрализации осуществляется на основе лучшей международной практики, а также документов ООН/ПРООН, чтобы помочь увеличить участие общественности, особенно уязвимых групп населения, ликвидации фактической дискриминации, расширение участия женщин в политической жизни, социальные и экономические - все это объединено в методологии называемой Подход Основанный на Правах Человека (ПОПЧ)¹⁰. ПОПЧ является методом разработки интегрирования содержания международных соглашений о правах человека в деятельность по развитию, с целью обеспечения положительных результатов в продвижении прав человека на практике. Концепция была разработана специалистами на основании опыта развития на глобальном уровне.²

Стратегия децентрализации включает 4 принципа, основанных на правах человека: участие, недискриминация, прозрачность и ответственность. В результате, процесс децентрализации в Республике Молдова стремится, наряду с другими задачами, поощрения прав человека для отдельных лиц и общин, социальной интеграции уязвимых и маргинализированных групп населения и обеспечения развития процесса, равные возможности и достоинства для всех.

Расширение полномочий в области Прав Человека

Процесс Децентрализации в Республике Молдова преследует цель наделить людей властью, способностью и необходимым доступом для того, чтобы изменить собственные жизни, сообщества, в которых живут и возможностью влияния на собственные судьбы.

Во всех процессах, во время, когда реформа децентрализации набирает оборот, усилия будут сконцентрированы, среди прочих, и на включение лиц или уязвимых и ущемленных групп, для обеспечения их полномочий

¹⁰ Интеграционный подход равенства полов и расширения прав и возможностей женщин проанализированы в отдельном приложении.

реальных и полных влиять на местных, региональных и национальных властей и их участие в разработке и осуществлении политики.

Участие

Участие является как средством, так и целью и представляет собой очень важный элемент в реализации прав человека в стране, обеспечивая способность людей влиять на свои собственные ситуации и гарантирование демократических ценностей. Реформа децентрализации в Республике Молдова реализуется при помощи различных средств обеспечения участия общественности, включая опросы и консультации с гражданским обществом или основными группами и посредством обязательства регулярно общаться с широкой общественностью.

Недискриминация

Недискриминация - это один из ключевых моментов системы прав человека. Это единое право, которое можно найти во всех соглашениях по правам человека. Недискриминация нуждается как в формальном равенстве – что значит, что ни одно лицо не считается отличным от другого по произвольным мотивам, так и в действиях, которые обеспечили бы отсутствие какой-либо косвенной или непреднамеренной дискриминации. Децентрализации включает данные законные требования, обеспечивая ее осуществление на справедливой основе и создавая ряд возможностей для изучения различных политических походов, для всех лиц и групп Молдовы.

Поддержка уязвимых и ущемленных групп

Как было уже отмечено выше, согласно фундаментальному принципу равенства и недискриминации, в рамках процесса реформы децентрализации, предприняты, в случае необходимости, специальные временные меры для обеспечения включения уязвимых и ущемленных лиц и групп. Децентрализация является возможность для Республики Молдова по решению вопроса неравенства и долгосрочный успех социальной политики включения уязвимых групп.

Прозрачность

Прозрачность это законное требование, согласно законодательству Республики Молдова, которое является ключом демократического правления. Децентрализации преследует цель консолидации процессов информирования о политических решениях, опубликования отчета бюджетных ассигнований расходов в целях широкого информирования

общественности о конкретных программах, которые доступны (особенно в социальной области и включения), о доступе к информации, или способов подачи претензий, жалоб и просьб от граждан

Ответственность

Процесс децентрализации ставит перед собой цель консолидировать ответственность, как на уровне государственных служащих, так и на индивидуальном уровне. Реформа укрепляет потенциал местных властей, повышая демократическую и личную ответственность. Реформа также направлена на повышение общедоступных демократических средств для увеличивая возможности общественности опротестовывать решения, прибегать к помощи и защищать основные права на всех уровнях.

Мониторинг и оценка

Правительство будет прослеживать прогресс в осуществлении процесса децентрализации и будет обнародовать на регулярной основе информацию о событиях в рамках реформы децентрализации, об образе их влияния на жизнь людей в Молдове.

Результаты, ожидаемые от применения ПОПЧ в децентрализации и местном публичном управлении

Целью применения ПОПЧ является реализация более эффективной правительственной структуры, демократизированной в соответствии с Европейскими ценностями и интеграцией в Европейский Союз, как это отмечено в Стратегии Национального Развития Молдовы на 2008-2011,¹¹ а также обеспечения результатов в области прав человека в интересах общественности. Существует определенное количество конкретных результатов, которые ожидаются от применения ПОПЧ в процессе децентрализации и местном публичном управлении:

- Укрепление правового государства Республики Молдовы на центральном и местном уровнях;
- Повышение эффективности и обеспечение доступа в оказании государственных услуг для всех граждан, и особенно для уязвимых групп населения;
- Снижение уровня коррупции;
- Государство, органы местного публичного управления во всех своих действиях должны консолидировать свои возможности таким образом,

¹¹ Стратегия Национального Развития на 2008-2011, Национальный закон, реализованный в декабре 2001.

чтобы стать более ответственными и прозрачными в своих действиях, а также способными обеспечить недискриминацию и широкое участие общественности;

- Процессы экономического развития будут способствовать повышению социальной интеграции, местные власти будут принимать и осуществлять активную и эффективную политику по сокращению социальной изоляции;
- Расширение возможностей уязвимых групп населения, чтобы эффективно и открыто отстаивать свои интересы для получения полного доступа к государственным услугам, предоставляемым местными органами власти;
- Повышение уровня информированности населения о демократической системе, особенно людей, среди уязвимых групп населения;
- Рост знаний о демократической системе со стороны широкой общественности, особенно со стороны людей из уязвимых групп населения;
- Масс-медиа и гражданское общество станут активнее в области требования и предоставления общественной информации своим гражданам, а также, активнее относительно мониторинга и оценки применения политических решений;
- Общественность повысит свои возможности относительно использования информации и подотчетности лиц, принимающих решения

Приложение 3 к Национальной стратегии децентрализации

Концепция о подходе к политикам децентрализации сквозь призму равенства полов

Декларация Тысячелетия и предложенные Цели Развития Тысячелетия (ЦРТ), продвигаемые международным сообществом обязывает страны-члены обеспечить "продвижение равенства полов и расширения прав и возможностей женщин как эффективное средство борьбы с нищетой, голодом и болезнями и стимулирования действительно устойчивого развития," (United Nations, 2000).

Законная и нормативно-правовая база, которая формируют основы государственной политики и действий в области равенства полов в Республике Молдова, основана на таких международных инструментах как: Всеобщая декларация прав человека (1948), Конвенция о политических правах женщин (1952), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), платформы и Пекинский план действий (1995), Декларации тысячелетия (2000) и др. .

Ориентирование Республики Молдова на интеграцию в Европейский союз обуславливает принятие соответствующих инструментов из данной области: Дорожная карта ЕС по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (2006-2010), Конвенция о защите прав человека и основных свобод, пересмотренная Европейская социальная хартия, (1996) Декларация о равенстве полов в качестве основополагающего критерия демократии, принятая на IV Европейской конференции министров по вопросам равенства между женщинами и мужчинами (Стамбул, 13-14 ноября 1997 года), Декларация и План действий, принятые на III Саммите глав государств и правительств Совета Европы (Варшава, 16-17 мая 2005 года).

В то же время, зачастую существуют прямые и косвенные нарушения прав женщин, которые выявляются в законодательстве, политике и бюджетных решениях, и т.д.. Реформа Децентрализации в Республике Молдова может быть эффективным средством для восполнения этих пробелов путем укрепления демократии и повышения качества услуг, становлению их более эффективными и чуткими, с учетом конкретных потребностей мужчин и женщин, а также ущемленных лиц.

Признавая равенство мужчин и женщин – прямое предварительное условие для демократии и развития, а также продвижение децентрализации в качестве приоритетной цели развития, Правительство Молдовы решило, что продвижение гендерного равенства является важным элементом в процессе децентрализации, подтверждающие, что демократия, хорошее управление,

гендерное равенство и права человека являются одним из наиболее важных результатов, которые будут получены от реформы.

В рамках этих усилий, два взаимодополняющих подхода, а именно внедрение гендерного подхода и продвижение прав женщин, их реальных и эффективных возможностей влияния и изменить положение вещей в зависимости от их конкретных потребностей и интересов, принимаются во внимание для повышения эффективности процесса децентрализации. Эти два подхода вкратце представлены ниже.

Внедрение гендерных подходов

Внедрение гендерного подхода в глобальном плане признается в качестве стратегии «для интеграции интересов и опыта женщин и мужчин в качестве неотъемлемых направлений деятельности в разработке, реализации, мониторинге и оценке политики и программ во всех социальных, экономических и политических сферах, так как и женщины и мужчины их используют в равной степени, и неравенство не должно более существовать»¹².

В контексте децентрализации, внедрение гендерного подхода предполагает обеспечение того, чтобы гендерные аспекты и внимание к достижению равенства между мужчинами и женщинами должны быть центральным столбом деятельности децентрализации - разработка стратегии, развитие потенциала правительства, местных органов власти и сообществ, научные исследования, диалог, законодательство, распределение ресурсов и планирование, внедрение и мониторинг.

Важный инструмент для учета гендерных аспектов в процесс децентрализации, который может обеспечить планирование политики и распределения ресурсов, как и доступа к предоставлению услуг, отвечающим характеристикам пола, является ***проведение анализа с учетом гендерных аспектов (гендерный анализ)***. Различные сообщества и группы мужчин и женщин из Молдовы имеют разные потребности (на основе их различных ролей и обязанностей в обществе) и неравный доступ к возможностям и ресурсам, в том числе возможностям и средствам, которые могли бы обеспечить предоставление различных местных услуг. Гендерный анализ помогает изучить различия в жизни женщин и мужчин, в том числе те различия, которые привели к экономическим и социальным неравенствам для женщин, чтобы применять это знание в разработке политики, местных, отраслевых и национальных служб, оказания услуг, также и для внесения позитивных изменений для тех женщин, которые подвержены дискриминации по признаку пола, дохода, религиозной или этнической принадлежности, инвалидности или других факторов.

¹² Выводы, утвержденные Экономическим и Социальным Советом ООН на 1997 год

Подобным образом, применение гендерного анализа на самых ранних стадиях и на протяжении всего процесса децентрализации, усовершенствует планирование и осуществление государственной политики с учетом гендерного фактора и по обеспечению равенства между женщинами и мужчинами.

Еще одним важным инструментом повышения осведомленности о процессе децентрализации в гендерной области является гендерное бюджетирование (GRB), которое представляет собой планирование, программирование и бюджетирование, осуществленное правительством, способом продвижения гендерного равенства и реализации прав женщин. Бюджетирование такого рода ведет к определению и применению вмешательств, необходимых для устранения пробелов гендерных различий в политике, планах, отраслевом и местном правительственном бюджетировании¹³. В контексте децентрализации в Республике Молдова, применение гендерного бюджетирования представляет собой анализ воздействия реальных доходов и расходов правительства на женщин и девочек, в сравнении с мужчинами и мальчиками. Такого рода бюджетирование не предполагает ведение отдельных бюджетов и не предлагает увеличить расходы на специфические женские программы. Скорее, бюджетирование, учитывающее гендерную проблематику, помогает местным и центральным властям решать, как именно должна быть скорректирована политика и где должны быть переориентированы ресурсы в случае проявления гендерного неравенства. Статистические данные, охарактеризованные по признаку пола, является ключом к бюджетированию, учитывающему гендерную проблематику, которая нуждается в улучшении сбора и анализа данных на местном уровне.

Расширение прав и возможностей женщин

Расширение прав и возможностей женщин “представляет собой получение женщинами контроля над собственными жизнями. Данный подход включает в себя деятельность по повышению уровня сознательности, развитию уверенности в себе, расширению возможностей, увеличение доступа к ресурсам и деятельности, предназначенным для структурального и институционального трансформирования, необходимого для ослабления и избавления от дискриминации и неравенства по половому признаку”¹⁴.

Применение данного подхода в контексте децентрализации включает некоторые хорошо сориентированные действия, направленные на представительство женщин в местных органах правления, «включая, но не

¹³ ЮНИФЕМ. Бюджетирование, отражающее гендерную проблематику, страница-WEB: <http://www.gender-budgets.org/> 2010

¹⁴ Бюро Специального Консультанта по проблемам полового неравенства и продвижения прав женщин Oficiul pentru Consultantul Special cu privire la problemele de gen și avansarea femeilor, ООН (CH Rev. августа 2001 года).

ограничиваясь позитивными действиями, такими как квоты¹⁵ и увеличение их воздействия на местные процессы принятия решений, что позволяет женщинам - резидентам участвовать в совместного планировании и составлении бюджета, одобрять должностных лиц, избираемых для оперативного реагирования на проблемы групп женщин, находящихся в затруднительном положении.

Результаты, ожидаемые от применения гендерной проблематики и расширения прав и возможностей женщин в области децентрализации и местного публичного управления

Целью применения гендерной проблематики и расширения прав и возможностей женщин в реформе децентрализации является обеспечение демократического развития в равной степени отражающего потребности мужчин и женщин в соответствии с обязательствами в рамках ООН и европейскими ценностями. Ожидаемыми результатами являются:

- Институциональное участие, прозрачность и участие правозащитников по вопросам пола, НПО и женщин, подверженных дискриминации в планировании политики, бюджетировании и мониторинге местных и региональных стратегий;
- Соответствие стратегий и местных бюджетов потребностям женщин в целом и в частности, потребностям женщин, находящихся в сложной ситуации, особенно тех, которые подвергаются множественным формам дискриминации;
- Повышение эффективности местной государственной и улучшения местного управления, с учетом совершенствования сбора статистических данных о местных жителях, охарактеризованных по полу, возрасту, инвалидности, этнической принадлежности и другим критериям
- Расширение возможностей женщин в целом, и в частности женщин, подверженных дискриминации, участвовать в принятии решений и продвижение конкретных интересов и потребностей, улучшения доступа к государственным услугам;
- Увеличение обязательств и улучшение возможностей центрального правительства и местных органов правления в отношении процессов планирования политики и составления бюджета с учетом гендерного фактора для ликвидации косвенной дискриминации по признаку пола и других форм дискриминации;
- Ориентирование и сопряжение стратегии децентрализации и отраслевых стратегий с Национальной программой по обеспечению

¹⁵ Статья 4, пункт 1, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, о временных специальных мерах, ратифицирована Республикой Молдова 1 июля 1994 года.

- гендерного равенства на 2010 - 2015 и национальным законодательством по вопросам гендерного равенства;
- Расширение возможностей групп женщин и правозащитников, занимающихся гендерными вопросами для реализации реформы децентрализации.

Концепция уязвимости

Различные подходы используют различные способы характеристики и обозначения уязвимых, социально-исключенных и дискриминируемых групп населения. Уязвимость не является универсально признаваемой концепцией. Данная концепция соотносится с понятием социальной исключенности, бедности, дискриминации и маргинализации. Социальная изоляция является результатом взаимодействия определенных факторов. Социальная изоляция является следствием целого ряда взаимосвязанных проблем, которые в свою очередь, определяются основными причинами или взаимодействием факторов. Взаимосвязь определяющих факторов формируется и проявляется посредством особенностей и характеристик, составляющих понятие уязвимости. На основании представленных аргументов, подход должен базироваться на прагматичном отношении к ситуации реальных групп, которые подвержены изоляции, дискриминации и маргинализации.

Какие группы являются уязвимыми?

В Молдове, уязвимые группы идентифицируются в соответствии с: 1) доходом, 2) возрастом, 3) ограниченными возможностями (инвалидностью), 4) языком / этнической принадлежностью, 5) религией, 6) сельскими районами, 7) полом, 8) занятием. Эмпирические данные и исследования демонстрируют наличие различных данных и многочисленных источников информации, в том числе и неправительственных источников информации.

Классификация уязвимых групп населения согласно исследованиям соответствующих критериев включает в себя следующие: 1. Бедность: а) пожилые люди, б) большие домохозяйства, в) дети, 2. Возраст (подвержены социальному исключению, стигматизации, безработице): а) пожилые люди, б) молодежь, 3. Ограниченные возможности / инвалидность (подвержены социальному исключению, стигматизации, слабому участию): а) лица с ограниченными психическими возможностями, б) дети с ограниченными возможностями, в) пожилые люди, с ограниченными возможностями; 4. Язык/этническая принадлежность (недостаточный доступ к образованию, стигматизация) а) ромы, б) болгары, в) украинцы, г) гагаузы, д) молдаване из Приднестровья. 5. Религия (проблемы с регистрацией, религиозные службы,

стигматизация): а) мусульмане, б) неправославные христиане, в) иудеи. 6. Сельская местность (недостаточный доступ к инфраструктуре, высокий уровень безработицы): а) дети школьного возраста, б) активная часть населения. 7. Пол (стигматизация, безработица, уровень оплаты): а) женщины б) ЛГБТИ в) жертвы торговли людьми, жертвы насилия в семье. 8. Род занятий (недостаточный доступ на рынок труда): а) сельскохозяйственные предприниматели.

Выводы и рекомендации специализированных органов ООН, ЕС и БДИПЧ / ОБСЕ по этому вопросу.

- *Слабые институциональные механизмы поддержки.* Неадекватное функционирование, а также неспособность создать возможности для тех, кто находится в ситуации риска оказаться социально исключенным.
- *Дискриминационное законодательство либо неадекватное выполнение его положений.* Несовершенное законодательство может усилить изоляцию социальных групп. Иногда, законодательство может являться адекватным и обеспечивать меры защиты для уязвимых групп, но низкая способность по его применению делают его бесполезным. *Дискриминационная практика, приводящая к привилегированности определенных лиц.* Предубеждения и дискриминация, вытекающие из социальных и политических привилегий, также могут привести к социальной изоляции. Например, предпочтение определенной группы и дискриминация на основе этнической принадлежности и пола, может привести к социальной изоляции отдельных категорий лиц в сфере трудоустройства, и т.д. В крайних случаях, прямая враждебность, и насилие по отношению к определенным группам может породить социальную изоляцию.
- *Политические и институциональные барьеры.* Государственные учреждения могут способствовать социальной изоляции из-за отсутствия понимания динамики уязвимости, бедности и исключения или из-за формальности осуществляемого контроля и мониторинга. Процесс принятия решений может быть неэффективным для защиты уязвимых групп населения, также, в частности, и из-за отсутствия вовлеченности и недостатка ресурсов
- *Социальные ценности и культурные дискриминационные практики.* Социальная изоляция может сохраняться на культурном и традиционном уровне. В этом контексте культурная изоляция представляет собой дифференцированный доступ социальных групп к материальным и социальным благам, по причинам, не являющимся структурными.

Общие рекомендации в отношении уязвимых групп в контексте децентрализации

- 1) (ответственность/прозрачность) процесс разработки правительственной политики и решений региональных властей должен содержать компонентный анализ влияния на уязвимые группы населения (или, в общем, анализ воздействия на права человека), решения центральных властей, влияющих на местные общины должны проходить процедуру анализа их влияния на уязвимость;
- 2) (ответственность/прозрачность) решения местных властей должны публиковаться и быть доступными для их пересмотра заинтересованными сторонами и уязвимыми группами, включая планирование и перепланирование территориальных границ, связанных с использованием и эксплуатацией объектов и ресурсов;
- 3) децентрализация определенного процента содержания образовательных учебных (и лингвистических) программ, местных учебных программ (до 30%), на уровне местных и районных властей, в рамках единого и интегрированного финансирования доуниверситетской школьной системы;
- 4) Расширение доступа местных властей к грантам и субвенциям правительства для создания местных общественных центров для обслуживания нужд уязвимых групп;
- 5) Доступ местных властей первого уровня к возможности создания центров семейных врачей и медицинских пунктов частично или полностью за счет средств Национальной компании медицинского страхования (НКМС).
- 6) В рамках разработки, реализации, мониторинга и оценки политики децентрализации должны применяться улучшенные данные, дезагрегированные согласно множественным параметрам / измерениям уязвимости: территория, этническая принадлежность, возраст, пол, инвалидность и другие. Данные относительно различных групп уязвимости могут быть собраны посредством официальной статистики, различных административных источников, включая Регистр Хозяйств (Национальное бюро статистики), социально-экономических показателей условий жизни сообществ и ИДМНП/IDAM/SADI (Министерство экономики), базы данных о социальной помощи и инвалидности (Министерство труда, социальной защиты и семьи), как и путем качественных и количественных выборочных исследований, проводимых внутри сообществ, особенно посредством использования Обследования бюджетов домашних

хозяйств, изучения рынка труда, и т. д. Возможности и потенциал Национального бюро статистики, соответствующих министерств и местных органов власти, должны быть соответствующим образом развиты.