

**О проекте закона об утверждении  
Национальной стратегии децентрализации**

---

Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Одобрить и представить Парламенту на рассмотрение проект закона  
об утверждении Национальной стратегии децентрализации.

**Премьер-министр**

**ВЛАДИМИР ФИЛАТ**

Контрасигнуют:

Зам. Премьер-министра,  
министр экономики

Валериу ЛАЗЭР

Министр финансов

Вячеслав Негруца

Министр юстиции

Олег Ефрим

Визирует:

Генеральный секретарь Правительства

Виктор БОДЮ

Утверждено на заседании Правительства  
от

**ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА****ЗАКОН****об утверждении Национальной стратегии децентрализации**

Парламент утверждает настоящий ординарный закон.

**Ст. 1. – Утвердить:**

- а) Национальную стратегию децентрализации, предусмотренную в приложении 1, которое является неотъемлемой частью настоящего закона;
- б) План действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2015 годы, представленный в приложении 2, которое является неотъемлемой частью настоящего закона.

**Ст. 2. – Правительству:**

привести национальные программы и планы действий в соответствие с задачами и приоритетами, изложенными в Стратегии;  
осуществлять мониторинг внедрения Стратегии и ежегодно представлять Парламенту отчет об этом.

**Председатель Парламента**

## **НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

### **ВВЕДЕНИЕ**

Национальная стратегия децентрализации (в дальнейшем – Стратегия) – это основной документ политик в сфере местного публичного управления, который определяет национальные механизмы в области децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии для органов местного публичного управления.

Настоящая Стратегия определяет краткосрочные и среднесрочные цели и задачи (3-5 лет) в целях внедрения приоритетной задачи по децентрализации власти и обеспечения местной автономии в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Республикой Молдова 16 июля 1997 г.

Концепция и политики задачи политик децентрализации соответствуют опыту европейских стран, соответствуют стремлению к европейской интеграции и двусторонним соглашениям между Республикой Молдова и Европейским Союзом.

Разработка настоящей Стратегии вытекает из необходимости стратегического планирования процесса децентрализации в целях консолидации полномочий органов местного публичного управления, улучшения менеджмента и качества публичных услуг, предоставляемых гражданам.

Разработка Стратегии осуществлялась с учетом действующей нормативной базы, существующих политик, достижений и недостатков ранее внедренных стратегических политик, требований, выдвигаемых к процессе европейской интеграции, принципов наилучших практик, связанных с критериями подготовки к присоединению к европейскому сообществу и, одновременно, специфических особенностей развития органов местного публичного управления в Республике Молдова.

В целях интегрированной координации процесса стратегического и секторального планирования в сферах, подлежащих децентрализации, положения Стратегии были согласованы с документами релевантных политик, с реформой центрального публичного управления, другими реформами, представляющими оперативную последовательность действий Национальной стратегии развития.

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

Обязательство Правительства обеспечить прозрачность, участие и диалог со всеми заинтересованными сторонами и партнерами по развитию при разработке Стратегии было выполнено и возрождением Паритетной комиссии по децентрализации, которая является консультативным органом по мониторингу и координированию процесса децентрализации, включающих равное число представителей правительственного и неправительственного секторов.

Для выполнения вышеуказанных задач Паритетная комиссия создала рабочие группы по децентрализации, состоящие 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 был фундаментальным и интегральным принципом в ходе разработки настоящей Стратегии. Исходя из этого, особое внимание уделялось принципам участия, недискриминации, прозрачности, высокой ответственности и равенства между женщинами и мужчинами.

Разработке Стратегии предшествовали комплексные исследования и анализ в области административной и финансовой децентрализации, составление отчетов об оценке потенциала органов местного публичного управления, экспертные заключения по законодательной базе, существующей в области организации и функционирования местного публичного управления, что является обширной информационной поддержкой, представленной в приложениях к настоящему документу.

В ходе деятельности по разработке настоящей Стратегии рабочие группы по децентрализации пользовались специализированной методологической поддержкой группы международных и местных экспертов в рамках Совместной программы интегрированного местного развития при финансовой поддержке Правительства Швеции, Программы Объединенных Наций по развитию (ПРООН), Программы Объединенных Наций по равенству полов и расширению прав женщин (UN Women) и Совета Европы (СоЕ).

Предложения, представленные настоящей Стратегии, являются результатом обширных консультаций с представителями органов местного публичного управления первого и второго уровней, которые проводились через представительную ассоциацию Конгресс местных властей Молдовы (CALM), представителями гражданского общества – через посредство Национального совета по участию (CNP) и другими заинтересованными сторонами.

## **Часть I. Местное публичное управление – текущая ситуация и определение проблем**

Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Республикой Молдова 16 июля 1997 г. (в дальнейшем – Европейская хартия), гарантирует право органов местного публичного управления располагать действенным потенциалом для регулирования и управления, в соответствии с законом, под собственную ответственность и в интересах населения, значительной частью публичных дел. Данное право предусмотрено и в Конституции Республики Молдова, в Законе об административной децентрализации, в Законе о местном публичном управлении, в которых установлено, что органы местного публичного управления пользуются автономией в принятии решений, организационной автономией, автономией финансового управления и имеют право на инициативу во всем, что касается регулирования местных публичных 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 и действенной реформы в области публичного управления, особенно местного публичного управления. Программа деятельности Правительства на 2011-2014 годы четко устанавливает, что *«сближение Республики Молдова с Европейским Союзом возможно только в условиях государства, в котором структуры с высокой иерархией заменены на децентрализованные, прозрачные и гибкие структуры, основанные на верховенстве закона, гражданских прав и свобод. Будут обеспечены согласованность реформы центрального управления с реформой местного управления и передача полномочий, в том числе в области публичных финансов, органам местного публичного управления. Децентрализация власти и наделение органов местного публичного управления реальной властью будут иметь важное значение для всестороннего развития регионов, с децентрализацией экономической деятельности на всей территории Республики Молдова».*

В последние годы в этом направлении были сделаны важные шаги, как по предложению Правительства, так и по местным инициативам выборных органов. Так, Правительство предприняло важные меры по улучшению некоторых аспектов, касающихся законодательной базы в области местных финансов; была предложена поддержка децентрализации в ключевых областях и сферах воздействия на социальную среду, таких как образование, социальное обеспечение и т.п., чтобы государство оказывало помощь при посредничестве местных властей; начата обширная консультативная процедура, и созданы соответствующие институциональные механизмы сотрудничества с органами местного публичного управления (в дальнейшем – МПУ) и другими социальными деятелями с целью системного подхода к процессу децентрализации, одним из результатов которых и является настоящая Стратегия. С другой стороны, многие органы МПУ первого и второго уровней имели успешные инициативы по продвижению некоторых проектов развития, предприняли сложные меры по реструктуризации систем социального субсидирования и продемонстрировали большую открытость и компетентность в диалоге с органами центрального публичного управления (в дальнейшем – ЦПУ).

Все это является обещающим началом для преобразования системы местного публичного управления в соответствии с европейскими принципами, принципами автономии и ответственности путем действенного партнерства Правительство – органы местного публичного управления. Однако последние исследования и анализ выявили несколько главных проблем функционирования органов МПУ во взаимоотношениях с ЦПУ, проблем, мешающих МПУ предоставлять адекватные публичные услуги всем жителям Республики Молдова, независимо от того, где они живут – в столице или в маленьком сельском населенном пункте. *Данные проблемы создают неравенство среди населения, в рамках специфических уязвимых групп, например, тех, кто подвержен социальной изоляции, бедности, дискриминации, маргинализации с ограниченным или не существующим доступом к основным услугам, к благам местного развития, к участию в местном развитии и в процессе принятия решений: бедные, пожилые люди, женщины, лица с ограниченными возможностями, ВИЧ-инфицированные лица, хозяйства, в которых нет родителей, с одним родителем или управляемые детьми, а также брошенные дети, родители-одиночки, этнические, лингвистические и религиозные меньшинства, особенно ромы, и др., а также другие лица и группы, наиболее подверженные риску дискриминации или социального исключения.*

Во-первых, *де-юре* органы МПУ Республики Молдова обладают автономией, объявленной полной, однако *де-факто* эта автономия

ограничена, частично из-за вмешательства ЦПУ в их повседневную деятельность, частично из-за собственных финансовых ресурсов, которые ниже потребностей, отсутствию которых сопутствует и слишком раздробленная административно-территориальная организация, и частично – из-за недостаточного институционального и административного потенциала. Данные условия ведут к снижению уровня ответственности МПУ перед обществом, которое должно быть главным получателем и распорядителем, если речь идет об использовании ресурсов и адаптации публичных услуг к местным нуждам.

Второй Отчет о Целях развития Тысячелетия подчеркивает такие проблемы, как постоянные трудности в обеспечении медицинских услуг, инфраструктуры водоснабжения и санитарной инфраструктуры, эффективного и качественного единого всеобщего доуниверситетского образования для всех. Некоторые уязвимые группы, в частности меньшинство ромов, отстают по таким ключевым показателям, как социальная интеграция, особенно в области образования (Правительство при поддержке агентств ООН в Молдове, Отчет о Целях развития Тысячелетия: Республика Молдова, сентябрь 2010 г.). В то же время, экономический кризис, затронувший центральные и местные публичные бюджеты органов публичной власти во всей Европе, не обошел стороной и Республику Молдова. Сложности в поддержании уровня финансирования основных публичных услуг наложили свой отпечаток на бюджеты 2009, 2010 и 2011 годов. В этих тяжелых условиях Правительство поддержало в некоторой мере бюджеты МПУ, приняв на себя основное бремя, обусловленное снижением поступлений в публичный бюджет.

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

- I. Децентрализация услуг и полномочий
- II. Финансовая децентрализация
- III. Имущественная децентрализация и местное развитие
- IV. Административный потенциал МПУ
- V. Демократия, этика, права человека и равенство полов.

Меры, предпринятые в процессе разработки настоящей Стратегии, были направлены на анализ основных проблем, возникающих в каждой из указанных областей, и разработку обоснованных решений с четкими планами их внедрения в целях повышения эффективности и ответственности публичной власти по отношению к населению путем более действенного применения принципов *Европейской хартии местного самоуправления*. В расчет была принята и проблема, вызванная отсутствием соотнесения реформы органов местного публичного



управления с проводимыми реформами органов центрального публичного управления, как одна из причин, оказавших отрицательное влияние на результаты предыдущих реформ в области публичного сектора. В основе Стратегии лежит также плотный подход к правам человека и равенству полов, сосредоточенный на принципах участия, недискриминации, прозрачности и ответственности. Эти принципы, включая принцип оценки, с точки зрения прав человека и равенства полов, применяются для уменьшения возможного отрицательного влияния данной реформы на некоторые группы из числа особо уязвимого населения.

### **I. Децентрализация услуг и полномочий**

Политическая и административная децентрализация является комплексным и трудным процессом, требующим долгосрочных периодов согласованных действий, вовлекающих волю и определенность политиков, ответственных за принятие решений. Данный процесс характерен для многих стран центральной, восточной и юго-восточной Европы, находящихся в переходном периоде. Настоящая Стратегия предполагает согласование внутренней институциональной и законодательной базы с европейским законодательством и рекомендациями ЕС, с положениями Европейской хартии местного самоуправления, устранение дисфункциональности, выявленной рядом исследований в области МПУ, консолидацию местной автономии и демократии.

Текущая ситуация характеризуется совокупностью сложных эволюций, частичных неконсолидированных достижений в повседневной практике, двусмысленностью законодательства, замешательств относительно порядка осуществления некоторых полномочий. Как указанные исследования, так и представители объединений органов местных органов подчеркивают ряд недостатков, которые незамедлительно должны быть вынесены на рассмотрение исполнительной и законодательной власти Республики Молдова.

**Нечеткое, неясное и неполное разграничение полномочий между органами публичного управления различных уровней.** Разграничение полномочий между органами МПУ первого и второго уровней неясно и противоречиво, а в некоторых случаях просто отсутствует. Большинство видов деятельности, указанных в качестве собственных полномочий, и определены нечетко, а в некоторых случаях они входят и в обязанности вышестоящего уровня. Такое положение позволяет осуществлять двойную и двусмысленную интерпретацию ответственности/ полномочий различных уровней административно-территориальных единиц (в дальнейшем – АТЕ). Нет четких технических и функциональных критериев, которые были бы узаконены и использовались бы специально для определения, разграничения, предоставления и финансирования полномочий.

**Передача ответственности/полномочий без обеспечения соответствующих финансовых средств на их осуществление.** В Республике Молдова, равно как и во многих других странах, находящихся в переходном периоде, децентрализация некоторых публичных служб и передача некоторых видов ответственности/полномочий не были произведены параллельно с передачей ресурсов, необходимых для их осуществления, что привело к появлению явного вертикального дисбаланса в финансировании. В результате осуществление этих полномочий затруднительно, а иногда и невозможно для АТЕ мелких либо имеющих бюджет с низким потенциалом. В то же время отсутствует механизм, гарантирующий АТЕ среднесрочные и долгосрочные финансовые ресурсы, необходимые для осуществления ответственности/полномочий, переданных государством.

**Передача ответственности/полномочий уровням МПУ не учитывает их фактические экономические ресурсы и их способность получать значительный доход, покрывающий существенную часть расходов на публичные нужды.** Большинство налогов с повышенной ставкой вливаются в государственный бюджет, а для МПУ устанавливаются налоги и сборы, предполагающие низкую 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.

**Неопределенный статус служб, находящихся под ответственностью МПУ второго уровня и путаница между ними и децентрализованными службами.** Законодательство и административная практика Республики Молдова не устанавливают четко 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, что подтверждается и различными отчетами по анализу общей ситуации в публичном секторе Республики Молдова.

**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 адекватной институциональной и нормативной базы публичные услуги на местном уровне являются менее доступными или имеют более низкое качество в случае уязвимых лиц. В этом контексте 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.

## **II. Финансовая децентрализация**

Ратификация Европейской хартии стала важным шагом к гарантированию эффективной бюджетной автономии, реальной для сообществ республики, в связи с чем был принят и ряд правил, учитывающих передовой опыт и оказывающих положительное воздействие на местные публичные финансы.

Данный документ означал для Республики Молдова определенную стабильность основных механизмов местного публичного управления, в том числе финансового характера, которые были предусмотрены в Конституции и органических законах. Так, за период, прошедший с момента ратификации Европейской хартии, были приняты законы, определяющие систему местных доходов и систему трансфертов; 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; запущен механизм обеспечения территориальной сплоченности путем трансфертов из центрального бюджета, который, в принципе, должен обеспечивать определенный уровень сбалансированности ресурсов, доступных на душу населения, между административно-территориальными единицами одного уровня.

Применением принципов, вытекающих из Европейской хартии, органы МПУ Республики Молдова укрепились и получили опыт в данной области к концу прошлого десятилетия. Тенденция стала заметной высоким значением, которое они приобрели в управлении публичными бюджетами: с середины до конца 90-х годов общая сумма расходов,

понесенных на местном уровне, возросла с менее 7% Валового внутреннего продукта (в дальнейшем – ВВП) до 10,8% от ВВП в 2010 году.

Важное недавнее достижение отражает и тот факт, что ряд основных вариантов политики финансирования местных органов широко обсуждается, что предполагает возможность принятия решения, предполагающего социальный консенсус. Эти фундаментальные варианты предполагают такие цели, которые не могут быть достигнуты одновременно, а требуют разумного и оговоренного компромисса, таких как:

расширенная налоговая автономия АТЕ в противовес горизонтальному балансу; стабильные и прогнозируемые правила выделения средств в противовес гибкости, необходимой для адаптации к переменчивым экономическим реалиям;

строгое субсидирование в противовес распределению полномочий по уровням органов МПУ в соответствии с критериями эффективности.

Только постепенное продвижение к социальному консенсусу в этих сферах может гарантировать долгосрочную стабильность системы местных финансов.

Тем не менее, в последние годы было установлено, что применение на практике норм, содержащихся в Европейской хартии, не такой уж простой процесс. Часто административные традиции не соответствуют духу новых европейских практик; в других случаях институциональные изменения происходили либо слишком быстро для того, чтобы данная практика прижилась, либо, напротив, не заходили слишком далеко. Таким образом, закрепился 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 сборов, недостаточный налоговый потенциал, отсутствие стимулов расширения налоговой базы.** АТЕ Республики Молдова располагают недостаточной налоговой базой, а местная экономика сталкивается с неспособностью получить доходы в достаточной степени. Доходы ограничены и не позволяют повысить уровень ответственности органов МПУ перед местными сообществами налогоплательщиков. МПУ не располагает значительными собственными источниками дохода и, вследствие этого, не может принимать решения и самостоятельно улаживать большинство возникающих проблем. Существующие местные налоги и сборы составляют незначительные суммы, представляющие небольшой процент в местных бюджетах – менее 15% местного бюджета. К тому же, органы МПУ обладают ограниченными полномочиями для: (i) изменения уровней или базы местных налогов и сборов, предусмотренных

в Налоговом кодексе; (ii) периодической переоценки недвижимого имущества; (iii) установления собственных налоговых льгот для местных налогов и сборов.

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

**Подрыв налоговой базы законным предоставлением множества льгот и послаблений.** Это ведет к уменьшению налоговой базы, снижению собственных местных доходов и налоговой справедливости созданием благоприятных условий для некоторых экономических агентов или социальных категорий. Местные органы не обладают реальными правами и рычагами для воздействия на налогоплательщиков в целях обеспечения возможности и полноты уплаты местных налогов и сборов.

**Следствием неэффективности существующей системы трансфертов между ЦПУ и МПУ различных уровней является расхолаживание собственных усилий органов местного публичного управления по сбору налогов.** Согласно существующим практикам, бюджеты органов МПУ пополняются за счет трансфертов согласно принципу справедливости. Так, органы МПУ, которые повышают бюджетные доходы собственной местной инициативой, могут быть косвенно наказаны снижением сумм трансфертов из государственного бюджета в местный бюджет. Другим недостатком системы является немотивированное осуществление трансфертов в два этапа – сначала в районный бюджет, а затем в бюджеты МПУ первого уровня.

**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 достаточно непредсказуемыми, что повлияло и на и без того сниженную способность органов местного публичного управления планировать свои ресурсы. В целом, хотя характеристики финансовых

политик на местном уровне (источники доходов, расходов, процессы) и предусмотрены законодательством, слишком легко могут меняться каждый год законом о государственном бюджете. Это затрудняет многолетнее бюджетное планирование и всю систему финансового управления на уровне МПУ.

**Низкая 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; наиболее развитые показатели местных налоговых возможностей. Результатом повышения способности более точного прогнозирования финансовых тенденций на уровне Правительства и стоимостных тенденций на местном уровне станет обоснование решений национальной политики на более точных данных и возможность фактического перехода к программным бюджетам.

### **III. Имущественная децентрализация и местное развитие**

В период перехода к рыночной экономике в Республике Молдова было внедрено несколько этапов имущественной реформы и имущественной децентрализации. Закон № 459-XII от 22 января 1991 г. о собственности и Земельный кодекс № 828-XII от 25 декабря 1991 г. впервые ввели в систему национального права институт частной собственности, в том числе и на земельные участки. Закон № 627-XII от 4 июля 1991 г. о приватизации впервые предусмотрел возможность приватизации, в том числе земельного фонда. На основании Постановления Правительства № 561 от 1 сентября 1992 г. при органах МПУ были созданы службы государственного землеустройства. Принятие новой законодательной базы, касающейся режима собственности, обязательная оговорка в Конституции Республики Молдова права частной собственности послужили основой для реформирования 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 фактически была запущена в гражданское обращение. Старая система учета недвижимого имущества, в том числе их отдельная регистрация (земли – органами местного публичного управления; строения – бюро технической инвентаризации) оказалась неэффективной в условиях рыночной экономики. Поэтому был разработан и принят Закон о кадастре недвижимого имущества, предусматривающий

систему регистрации недвижимого имущества и прав на него, соответствующую международным требованиям.

Таким образом, в период после приобретения 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, а также АТЕ. Эти реформы продолжаются и в настоящий момент, они еще не завершены. Недавно проведенные исследования в сфере имущественных отношений АТЕ с различными (публичными или частными) субъектами свидетельствуют о существовании множества проблем, которые ставят под угрозу деятельность МПУ. Наиболее важные из них обобщены ниже.

**Частичное разграничение и неопределенность правового режима государственной собственности и собственности АТЕ, в том числе имущества в публичном и частном владении, как государства, так и АТЕ.** Неопределенное положение собственности АТЕ и государственной собственности обусловлено: (i) отсутствием критериев и порядка разграничения собственности; (ii) отсутствием норм и методологических инструкций по осуществлению разграничения; (iii) неясностью полномочий органов МПУ в процессе разграничения; (iv) неправомочным характером разграничений, осуществляющихся центральными органами (они являются нечеткими и не учитывают имущественные интересы местных сообществ и принципы местной автономии); (v) неясным правовым статусом многих категорий товаров на территории местных сообществ, в частности, таких товаров как инженерные сети и сооружения, водопроводы, газопроводы, объекты энергетической системы и др. 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 проведено 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.

**Недостаточное регулирование имущественных отношений между АТЕ, государством и другими субъектами права.** Вопреки положениям 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. Лишены четкости и прозрачности и процедуры инвентаризации, оценки, регистрации и учета собственности. 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 не учитываются в процессе использования недр.

**Неэффективное управление имуществом, обусловленное неопределенностью права собственности на инфраструктуру, в том числе муниципальных предприятий.** Основными недостатками в управлении 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 публичных услуг; (iii) неопределенный статус инфраструктуры коммунальных предприятий, построенных за счет средств из фонда граждан и частных инвесторов; (iv) ограниченные полномочия органов МПУ в области управления местными средствами, налогообложения различных экономических агентов, в том числе государственных, которые используют имущество, находящееся в пределах АТЕ, без внесения в местные бюджеты определенной платы за использование этого имущества; (v) 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 положения в отношении правового статуса имущества АТЕ, упрочнение путаницы и противоречий между собственниками, ограничение полномочий местных органов в распоряжении имуществом. В результате, 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 взаимная соотносительность документов разных уровней – республиканского, районного, местного – понятна.

**Неполные национальные базы данных, генеральные градостроительные планы и неактуализированные стратегии местного развития.** Согласно действующему законодательству, МПУ обязуется составлять, обновлять каждые 5-10 лет и утверждать генеральный градостроительный план 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 располагают генеральным градостроительным планом, либо имеют устаревший вариант. Генеральные градостроительные планы населенных пунктов должны учитывать положения документации по обустройству территорий (Национального плана по обустройству территорий, региональных планов по обустройству территорий), 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. К тому же не существует достоверной статистики и системы сбора и анализа данных с разбивкой по полу, возрасту и этническому происхождению.

**Отсутствие мотивации и готовности использовать современные формы территориального сотрудничества (полюсы роста, метропольные зоны, микрорайоны и т.д.), способствующие интенсификации процесса местного развития.** В условиях, когда административно-территориальное устройство является чрезмерно раздробленным, необходимо разработать и применять эффективные формы и методы, оптимальные для укрепления АТЕ, непосредственно способствуя интенсификации процесса местного развития. В этом отношении существует много вариантов, таких, как: добровольное территориальное объединение, межмуниципальное сотрудничество, полюсы роста, метропольные зоны, микрорайоны и пр. Эти формы территориального

сотрудничества способствовали бы территориальной консолидации, и, соответственно, создавали бы доходы, которые непосредственно отражаются на качестве жизни местного населения.

**Недостаточные ресурсы и полномочия для внедрения стратегий развития и привлечения внешних финансовых ресурсов.** 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 внешних финансовых средств. 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 есть, их потенциал минимальный.

#### **IV. Административный потенциал 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 году было создано автономно-территориальное образование Гагаузия, в которое вошли три района, а в 1995 году был принят и специальный органический закон о статусе муниципия Кишинэу. Важная реформа была начата молдавскими властями, при поддержке Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, в 1998 году, 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 внесено в 2003 году в связи с расформированием уездов и возвратом к районам как единицам второго уровня с одновременным уменьшением местной автономии. В то же время стало увеличиваться число примэрий, и в 2011 году насчитывались 898 органов МПУ первого уровня.

Во многих развитых европейских странах административно-территориальная организация периодически подстраивается под переменчивые социальные и экономические условия с тем чтобы она была оптимальной как с точки зрения эффективности обеспечения услуг, так и с

точки зрения демократии. Однако, мотивы перемен в Республике Молдова носили политический характер, и их последствия оказали отрицательное воздействие на автономию и работу органов МПУ.

**Чрезмерное раздробление административно-территориальной системы Республики Молдова.** Если проанализировать распределение населенных пунктов в зависимости от числа жителей, можно отметить, что в 86% населенных пунктов проживает менее 5000 жителей. Хотя закон и предусматривает минимальное число 1500 жителей для создания самостоятельной административно-территориальной единицы, более 25% из них, в виде исключения, не соответствуют указанной законодательной норме. Европейский опыт показывает, что оптимального размера для административно-территориальных единиц не существует, но некоторые исследования указывают на приемлемую цифру в 5000 жителей, начиная с которой обеспечиваются лучшие перспективы экономического роста и масштабная экономия при предоставлении местных публичных услуг.

Подавляющее большинство сельских органов 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 сельских органов МПУ (составляющих 94% общего числа) играют в основном представительскую роль, а не обеспечивают предоставление коммунальных услуг как таковых.** Обязанности и ответственность/ полномочия, возложенные 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, **налоговой базы и доходов, поступающих на территории населенного пункта, не достаточно** для содержания административного аппарата, способного обеспечить предоставление публичных услуг. Вследствие **невозможности получить масштабную экономию при предоставлении местных публичных услуг** по причине небольшой численности населения административно-территориальных единиц, на органы второго уровня безосновательно возложена ответственность, которую должны нести органы первого уровня, и увеличена стоимость оказываемых публичных услуг. Небольшие размеры территориальных единиц, низкое число жителей и не существующая налоговая база делают **невозможным**

## **осуществление эффективных местных планов социально-экономического развития.**

Те же отрицательные воздействия на развитие АТЕ порождает и **отсутствие в национальном законодательстве нормативных актов, регламентирующих порядок приграничного сотрудничества**, хотя в 1999 году Республика Молдова ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей от 21 мая 1980 г., вступившую в силу 1 февраля 2001.

Оптимальный размер органа МПУ второго уровня зависит от административно-территориальной организации МПУ первого уровня. Это означает, что при консолидированной территориальной структуре в орган МПУ второго уровня может входить больше территорий и населения, что облегчает экономическое планирование и развитие, благоприятно влияет на масштабную экономию производства ряда услуг и, что не менее важно, 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 значительных обязанностей на органы МПУ первого уровня и консолидацию местной автономии.

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

**Низкие 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 прочими 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, оставляя в стороне уязвимые группы и меньшинства.

**Отсутствие функциональных достижений МПУ из-за ограничения числа служащих и неправильных методов менеджмента человеческих ресурсов.** Согласно исследованиям, проведенным в контексте приоритетности децентрализации, было выявлено 14 областей штатных полномочий и 99 функций, возложенных на органы МПУ. Более 40 нормативных актов определяют функции и нормативы для МПУ. Функционирование МПУ в области найма компетентного персонала обусловлено органами центрального публичного управления, которые устанавливают рамки штатного расписания МПУ в зависимости от числа жителей в каждой АТЕ. Административная практика и культура в Республике Молдова поддерживают эти порочные методы, что подтверждается невыделением дополнительных финансовых средств, позволяющих оплачивать новые должности, в порядке, отличающемся от порядка установленного постановлениями Правительства.

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, не располагают потенциалом для принятия новых обязательств по организационным, институциональным, финансовым и управленческим соображениям.

**Помимо функциональной несогласованности, вызванной ограничениями в числе служащих,** на работу органов МПУ влияют и **неправильные методы работы в области менеджмента человеческих ресурсов,** касающиеся приема на работу, мотивации и продвижения по работе местных служащих. Это ведет к снижению привлекательности рабочих мест в органах МПУ и, следовательно, к неадекватным качеству и квалификации персонала. Примары заявляют о необходимости повышения профессиональной подготовки и компетенций государственных служащих в нескольких очень важных областях: государственный менеджмент и менеджмент проектов, иностранные языки, финансовый менеджмент, информационные технологии и др.

**Частое использование непрозрачных и незаконных инструментов мобилизации персонала в органы МПУ оказывает благоприятное воздействие на кумовство, семейственность и политизированность публичной должности на местном уровне,** несмотря на то, что доступ к публичным должностям основан на принципе прозрачности, а государственный служащий пользуется стабильностью на занимаемой должности и защищен от незаконного давления. Таким образом, согласно исследованиям, проведенным в контексте приоритетности

децентрализации, было доказано существование неправомочных практик комплектования/ продвижения по службе кадров на уровне МПУ: комплектование кадров без предварительных публичных объявлений, на основании неформальных процедур (межличностных, политических или родственных отношений).

## **V. Демократия, этика, права человека и равенство полов**

В настоящее время Конституция и органические законы в данной области гарантируют автономию МПУ, а выборы, проводившиеся на местном уровне в последние годы, не выявили проблем в организации или законности результатов. С этой точки зрения, местная демократия формально консолидирована. На протяжении последних лет внедрялись также правовые инструменты по обеспечению неподкупности политического решения и административного акта на местном уровне, однако, несмотря на достигнутые результаты, еще существуют проблемы, требующие решения.

**Относительно пассивное участие населения в избирательном процессе и процессе принятия решений.** Жители плохо информированы о деятельности местного совета или примэрии 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 неправительственных организаций) в мониторинге и воздействии на процесс принятия местных решений на практике ограничено, что определяется ненадлежащим поведением местных выборных лиц, 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.

**Недискриминация, участие, прозрачность и подотчетность.** Местные процессы принятия решений часто являются непрозрачными и закрытыми для участия. Существует взаимозависимость между низким уровнем гражданского участия, сниженным уровнем ответственности и уровнем дискриминации в обществе, которые связаны, создают препятствия для общества в воздействии на соответствующие общественные вопросы. По сравнению с другими общественными группами, доступ женщин и уязвимых лиц к информации и каналам воздействия и возложения ответственности более низок. Дискриминация усиливается и за счет отсутствия воздействия на процесс принятия решений. Для решения этих проблем рекомендуется принять особые меры,

такие как квоты в качестве составной части политик по расширению прав и отсутствию дискриминации.

**Внедрение законодательства, касающегося конфликта интересов и системы несовместимости.** С одной стороны, отсутствие ответственности решающих факторов благоприятно влияет 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.

**Низкий уровень представительства местных выборных лиц.** Порядок избрания членов местных и районных советов в совокупности с вышеуказанными проблемами ведет к **отсутствию представительства местных выборных лиц, которое ощущают жители.** Чаще всего проблема приписывается избирательной системе по партийным спискам, но часто упоминается и недостаточная подготовка в специфических сферах деятельности кандидатов, в том числе и на должность примара. Такое же впечатление отсутствия представительства создает и тот факт, что среди выборных лиц слишком мало молодежи и женщин.

#### **Равенство полов и права женщин**

Правительство предприняло усилия по улучшению показателей страны в том, что касается равенства полов и повышения прав женщин. Были утверждены Национальная программа по обеспечению равенства полов на 2010-2015 годы и План действий по ее внедрению на 2010-2012 годы. В 2006 году был принят Закон об обеспечении равных шансов для женщин и мужчин. 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, 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 в большей мере подвергнуты бедности и т.д. В целях улучшения данной ситуации, достижения равенства полов и расширения прав женщин Программа деятельности Правительства на 2011-2014 годы определяет ряд приоритетных мер, свойственных Национальной стратегии децентрализации, таких как адаптация внутренней законодательной базы к Закону об обеспечении равных шансов для женщин и мужчин, а также к стандартам и механизмам обеспечения равных возможностей для женщин и мужчин; поощрение участия женщин в процессе принятия общественно важных решений; укрепление институционального механизма обеспечения равенства женщин и мужчин на центральном и местном уровнях и др.

## **Часть 2. Принципы, концепция, общие и специфические цели согласно сферам вмешательства**

### **Принципы**

Децентрализация – это непрерывный процесс самоанализа и реформы государства, которой предусмотрено оптимальное распределение ответственности и ресурсов между органами 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 орган 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 предоставит населению возможность сделать МПУ ответственным перед избирателями и широкой общественностью. 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 базы наделения социально-политической ответственностью, необходимо модернизировать и механизмы наделения административной ответственностью.

Настоящая Стратегия предлагает пересмотр отношений, существующих между учреждениями, расположенными на территории и подчиняющимися центру, с одной стороны, и органами управления, избранными на местном и районном уровнях, – с другой. Процедуры отчетности и контроля законности в отношениях с вышестоящими административными уровнями должны обеспечивать расширенную местную автономию наряду с законностью и профессионализмом местных решений и действий. Это предполагает всеобъемлющую реформу во всех областях полномочий и собственных задач МПУ. Стратегия должна определить эти новые формы административной ответственности путем



поправки около 40 законодательных актов, регулирующих полномочия МПУ.

Правительство решительно высказалось в пользу подхода, основанного на правах человека и равенстве полов, при разработке и внедрении настоящей Стратегии децентрализации. Данные принципы (участие, отсутствие дискриминации, прозрачность и подотчетность) должны улучшить условия жизни населения с помощью взрослого 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 образом, Стратегия должна стимулировать развитие, при котором человеку отводится первостепенное место, а все социальные слои выиграют от этих перемен.

Децентрализацией преследуется улучшение политических, административных и налоговых функций, предоставление населению услуг и льгот на более справедливой основе. Анализ, основанный на правах человека и воздействие на равенство полов, является важным инструментом в достижении этих целей.

Специальная литература, опыт других процедур децентрализации и конкретное положение Республики Молдова предполагают определение ряда взаимосвязанных принципов, лежащих в основе процесса децентрализации. В частности, необходимы правила и нормы наилучших практик, основанных на международном опыте, определяющих и обуславливающих передачу/предоставление полномочий и ресурсов органам 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) *основополагающие принципы европейского и международного права* с основным упором на рассмотрение и последовательное продвижение прав и свобод человека (такими принципами являются: 1) принцип, установленный в статье 1 Европейской конвенции по правам человека, согласно которой государство гарантирует основные права всех граждан, находящихся на его территории; 2) запрет дискриминации; 3) гарантирование права на признание правосубъектности лиц согласно статье 16 Международного пакта о гражданских и политических правах), равенства полов, принципов отсутствия дискриминации, прозрачности и подотчетности;

б) 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 местную свободу в принятии решений и управлении;

с) **предоставление/передача полномочий органам МПУ** – разработка и внедрение системы менеджмента и финансирования, а также окончательное определение права собственности на имущество должны быть последующими и определяться порядком установления полномочий на уровне публичного управления;

д) **принцип соотнесенности** – действия и реформы, предложенные для внедрения в области МПУ, должны быть соотносительными с внедряемой реформой;

е) **деньги за выполнение обязанностей** – финансовая система будет адаптирована в зависимости от предоставления полномочий, а доходы, полученные от предоставления услуг, будут направлены на административный уровень, отвечающий за их предоставление;

ф) **имущество за выполнение обязанностей** – лицо, ответственное за осуществление полномочий, получает в собственность и необходимые основные активы (имущество). Эффективное и продуктивное управление имуществом может иметь место лишь в случае наделения МПУ всеми полномочиями по принятию решений, как того требует *Европейская хартия*, без вмешательства со стороны других органов власти или учреждений;

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

h) предоставление/передача полномочий должны гармонично сочетать **рациональность и эффективность**, последняя определяется 3 основными критериями: (i) географический ареал пользователей каких-либо полномочий должен в значительной мере соответствовать ареалу административной единицы, которая будет его осуществлять; (ii) осуществление соответствующих полномочий позволяет осуществлять масштабную экономию, в том числе и посредством межмуниципальных объединений; (iii) АТЕ, которой предоставляются данные полномочия, должна обладать достаточным налоговым и управленческим потенциалом для их осуществления;

i) для консолидации справедливости и демократической ответственности перед жителями должно существовать **соотношение** между: (i) территорией, на которой органом местного управления

предоставляется услуга, и территорией, на которой осуществляется 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);

j) необходимо обеспечить определенную степень **территориальной сплоченности** путем уменьшения несоразмерности ресурсов, доступных на обоих уровнях МПУ;

k) **финансовая система должна стимулировать свои собственные усилия по мобилизации налоговых поступлений;**

l) **мониторинг, аудит и контроль над управлением органами МПУ имуществом** должны быть строго регламентированными, своевременными, прогнозируемыми и эффективными, с обеспечением законности, надлежащего управления и общественного интереса в том, что касается финансовых и недвижимых ресурсов, а также, в зависимости случая, природных ресурсов и недр;

m) предоставление/передача полномочий, источников дохода и имущества между центральным и местным публичным управлением и между различными их уровнями должны быть **официальными (установленными в законе)**, четкими и стабильными с определением всех специфических функций и обязанностей, механизмов их выполнения и прав собственности на задействованные активы;

n) **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 ежегодным законом о бюджете или другими законами.

Данные принципы составляют единую основу для продуктивного, четкого и стабильного предоставления/передачи полномочий, источников дохода и имущества с тем, чтобы предоставление публичных услуг – предпочтительный способ, отображающий осуществление какого-либо полномочия, – соответствовало нуждам и требованиям получателей.

## Концепция Стратегии

Демократическое и автономное местное публичное управление, справедливо обеспечивающее, в том числе с точки зрения соблюдения прав уязвимых групп, предоставление качественных публичных услуг и эффективный менеджмент местных полномочий.

## Цель Стратегии

Обеспечение органа местного публичного управления, функционирующего в демократичном и автономном порядке, необходимым потенциалом и ресурсами для предоставления публичных услуг в соответствии с нуждами и требованиями получателей, в том числе с учетом прав уязвимых групп, в условиях эффективности, продуктивности, справедливости и финансовой дисциплины.

На основании этой концепции, специфические цели, определяемые в дальнейшем, тесно связаны с выполнением двух очень важных требований. Речь идет (i) об укреплении автономии МПУ в предоставлении услуг, присущих полномочиям, которые уже были децентрализованы с точки зрения закона, но где еще существуют проблемы, связанные с их осуществлением; (ii) о децентрализации полномочий, касающихся основных национальных публичных услуг (образование, культура, социальные услуги, здравоохранение и др.), которые будут определены в отраслевых стратегиях, основанных на эффективных принципах и критериях, указанных в настоящей Стратегии, и дающих возможность эффективного их предоставлять.

## **I. Задачи, специфичные для децентрализации услуг и полномочий**

Процесс реформирования завершится наличием системы предоставления/передачи полномочий между органами ЦПУ и органами МПУ обоих уровней, которая будет характеризоваться функциональностью, четкостью (заданные специфические роли и обязанности, включая механизмы их осуществления), стабильностью, соотнесенностью с имеющимися ресурсами и административными полномочиями АТЕ, что позволит предоставлять публичные услуги без ограничений (улучшенный доступ), эффективно (с наименьшими расходами), продуктивно (в соответствии с нуждами и потребностями получателей, в том числе уязвимых групп), при обеспечении установленного уровня их качества.

Мероприятия:

*1.1. Разработка перечня полномочий МПУ первого и второго уровней.*

*1.2. Оценка потребностей/наличия финансовых ресурсов, выделенных для эффективного и продуктивного осуществления полномочий, переданных органам МПУ, – оценка общего объема расходов МПУ в зависимости от переданных полномочий.*

*1.3. Пересмотр существующей институциональной/правовой системы передачи полномочий МПУ в соответствии с заявленными принципами и критериями, установленными в настоящей Стратегии.*

*1.4. Создание институциональных, правовых и финансовых инструментов, стимулирующих эффективное предоставление услуг, характерных для децентрализованных полномочий (объединение, концессия, заключение договоров).*

*1.5. Обеспечение Правительством разработки отраслевых документов политик децентрализации на основе принципов и критериев, изложенных в настоящей Стратегии, принимая во внимание формы и особый статус автономии, согласно органическому закону (особый правовой статус Гагауз Ери).*

*1.6. Консолидация институционального и профессионального потенциала на уровне ЦПУ, в частности, на уровне Государственной канцелярии, относительно применения принципов и критериев, характерных для эффективной и действенной децентрализации, ощутимой и на гендерном уровне.*

*1.7. Усовершенствование институционального механизма на местном уровне в целях обеспечения внедрения принципа равенства полов в политики местного развития.*

*1.8. Пересмотр и усовершенствование законодательства о муниципии Кишинэу.*

Четкое разграничение полномочий – это первый шаг к реальной децентрализации. Понятия и принципы, указанные в приложении № 1 к настоящей Стратегии, покрывают сферы финансовой децентрализации и имущественной децентрализации настоящей Стратегии, неотделимые от первой сферы.

Мероприятие 1.1. предполагает разработку полного перечня полномочий МПУ обоих уровней на основании описанных критериев и принципов, перечисленных в приложении № 1. Он будет служить основой при оценке финансовых источников для их осуществления, приведения в порядок структурирования законодательных положений.

Составление перечня полномочий МПУ предполагает детальный анализ действующего законодательства, международной практики в данной области и специальных положений Европейской хартии.

Мероприятие 1.3. является сложным и предполагает анализ и пересмотр значительного количества нормативных актов.

Мероприятие 1.5 должно быть реализовано с учетом специальных законодательных актов, предусматривающих различные положения в отношении существующей нормативно-законодательной базы.

Мероприятие 1.8. требует пересмотра и усовершенствования нормативной базы, регламентирующей статус столицы, в частности, Закона о статуте муниципия Кишинэу.

## **II. Задачи, специфичные для *финансовой децентрализации***

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

### Мероприятия:

*2.1. Консолидация базы собственных местных доходов и автономии в принятии решений по ним;*

*2.2. Реформирование системы трансфертов и налогов с разделенной ставкой, определение их статуса на объективных и прогнозируемых основаниях с отделением бюджетов органов МПУ первого и второго уровней в целях обеспечения, по меньшей мере, минимального уровня услуг при условии, что система не будет препятствовать собственным мероприятиям по мобилизации налоговых поступлений и рациональному использованию ресурсов;*

*2.3. Консолидация автономии и финансового менеджмента на уровне МПУ с гарантированием финансовой дисциплины, повышением прозрачности и участием общественности.*

Мероприятие 2.1. устанавливает пересмотр существующей законодательной и нормативной базы для определения роста собственных местных доходов, для стимулирования собственных сборов и укрепления местной автономии. Предлагается пересмотреть существующую систему сборов и налогов таким образом, чтобы поступающие средства соответствовали потребностям и способствовали уменьшению чрезмерного

регулирования центром управления местными доходами. Кроме того, мероприятие 2.1. предусматривает определение и введение новых источников местных доходов, дополнительных квот к существующим или полномочия по предоставлению местных налоговых льгот.

Основными критериями для определения новых местных налогов являются: доходы должны быть значительными и видимыми, охватывать широкую налогооблагающую базу, быть стабильными и мало подверженными воздействию экономических циклов, предсказуемыми, уплачиваться резидентами и не подлежать экспорту (возлагаться на жителей из других населенных пунктов), административные расходы должны быть незначительными и принятыми населением. Важно, чтобы местные доходы повышали ответственность местных властей, для этого, по меньшей мере, решение о ставках налогообложения должно приниматься на местном уровне. Новые местные налоги должны быть определены в национальном законодательстве. Важно, чтобы решение о введении новых местных налогов или налоговых льгот принимал местный совет, а расчет потребности в трансфере для сбалансирования осуществлялся в зависимости от налоговой возможности населенного пункта, а не в зависимости от собранных доходов.

Мероприятие 2.2 предусматривает пересмотр существующей системы раздела налогов и предоставления трансфертов (общего назначения, для сбалансирования, условных), а также улучшение системы финансирования капитальных вложений (гранты или кредиты). В этом смысле предложены на рассмотрение финансовые механизмы, которые будут стимулировать межмуниципальное сотрудничество и консолидацию административного потенциала.

На основании перечня полномочий, выполненного в рамках специфической цели 1, будет осуществляться общая оценка нужд и возможностей финансирования собственных компетенций МПУ, в том числе сумм для сбалансирования бюджета.

Существует множество возможностей обеспечения финансирования недавно децентрализованных услуг. Основными источниками фондов являются: (i) собственные доходы; (ii) налоги и пошлины с разделенной ставкой; (iii) межбюджетные трансферты и межправительственные гранты. Местные бюджеты должны пополняться из этих трех основных источников в равной мере в целях обеспечения их долгосрочной стабильности, а органам МПУ должно быть разрешено управлять этими бюджетами без существенных ограничений. Виды доходов, которые будут доступны для МПУ, в значительной мере зависят от характеристик децентрализованных

функций: их исключительные компетенции будут финансироваться преимущественно за счет местных налогов, сборов и тарифов, а там, где этого будет недостаточно, – за счет общих трансфертов; в то время как разделенные обязанности будут финансироваться за счет сочетания налогов и условных трансфертов. Расчет точного уровня финансирования новой децентрализованной компетенции должен осуществляться на основе общей действительной стоимости, включая прямые и косвенные затраты на предоставление соответствующей услуги.

Целью трансфертов с центрального уровня является: (i) гарантирование минимального стандарта качества при выполнении децентрализованных компетенций; (ii) создание стимулов рационализации расходов и увеличения собственных доходов; (iii) обеспечение территориальной сбалансированности и сплоченности в том, что касается предоставления и формирования доходов. «Данные общие пожелания могут быть достигнуты с помощью различных методов финансового распределения: налоги с разделенной ставкой (либо у источника сбора либо в последующем, по формуле); общие трансферты и условные трансферты и пр.

Общие трансферты органы МПУ могут использовать на свое усмотрение, здесь они обладают полной автономией в определении приоритетов и выделении ресурсов для различных собственных полномочий. Такие общие трансферты включают как текущую долю, отчисляемую из подоходного налога (общие разделенные трансферты), так и суммы на сбалансирование, предназначенные для снижения горизонтального неравенства, обусловленного разными налоговыми возможностями МПУ.

Собственные доходы будут оцениваться, исходя из текущего положения МПУ, с учетом других мер настоящей Стратегии по расширению налоговой базы, присущей МПУ: передачи новых налогов МПУ, расширения налоговой базы текущих местных налогов и местных сборов (путем отмены или снижения налоговых льгот), увеличения гибкости при определении ставок налогообложения, улучшения сборов.

Вычисленные издержки на штатные полномочия будут оцениваться по двум критериям:

а) фактические 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).



Общий трансферт из государственного бюджета предназначен для пополнения собственных доходов и предоставления органу местного публичного управления доходов, необходимых для осуществления штатных полномочий в условиях бюджетной автономии. 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 сбалансированность. Позднее будут установлены фактический уровень ставок по видам местного публичного управления (первого и второго уровня) и формула распределения сумм на сбалансирование бюджета. Формула выделения трансферта для уравнивания будет определяться в зависимости от налогового потенциала, соответствующего МПУ и рассчитанных расходов собственных полномочий.

Данная формула будет представлена в нормативном акте. В частности, действие 2.2.5. плана действий предусматривает установление модели финансирования, характерной для разделенных и делегированных полномочий. На основании принципов и критериев, представленных в Стратегии, становится очевидным, что полномочия, не являющиеся штатными (разделенными, делегированными), должны финансироваться в другом порядке, а не из общих доходов (в отношении которых МПУ располагает полной автономией в том, что касается приоритетов и денежных выделений в тех или иных целях). В случае таких полномочий публичный (национальный) интерес предполагает, что МПУ должно обеспечивать внедрение на практике важнейшей выгоды, которая должна быть результатом осуществления данных полномочий, даже при ограниченной автономии. Поэтому финансирование данных полномочий будет осуществляться, главным образом, через трансферты, обусловленные нормативными актами, которые должны соответствовать следующим характеристикам:

а) органам МПУ переводится глобальная сумма специального назначения (например, на образование), но которая может быть выделена автономно органами МПУ по компонентам, переведенным им в ответственность: определенная сумма на выплату заработной платы, другая – на содержание, другая – на учебные пособия, другая – 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) условный трансферт будет выделяться МПУ в штатном порядке только на основании формулы, которая должна быть как можно проще и иметь в качестве главного элемента число получателей услуг, характерных для децентрализованных полномочий. Лишь, таким образом

финансирование может быть соотнесено с принципом равнения на клиента при предоставлении публичных услуг. Выведение формулы осуществляется посредством консультирования с представительными объединениями МПУ;

с) разделенные или делегированные полномочия могут финансироваться и на основании сборов, взыскиваемых с получателей, если это считается уместным (например, службами гражданского состояния или определенными социальными службами с узкой специализацией), в стандартном порядке либо в зависимости от доходов;

d) инвестиционные расходы также будут покрываться за счет условных трансфертов данного назначения, которые будут выделяться на основании формулы либо на конкурсной основе (по проектам).

Повышение сложности финансовых отношений требует усиления потенциала Министерства финансов в области мониторинга, оценки и разработки государственных политик в отношении финансовой системы МПУ и межбюджетных взаимоотношений.

Мероприятие 2.3. предусматривает меры по достижению реальной и жизнеспособной бюджетной автономии путем пересмотра и упрощения бюджетных процедур, поддержания бюджетной дисциплины, повышения прозрачности перед общественностью и усиления подотчетности путем как введения более эффективного финансового управления (программно-целевое бюджетирование и многолетнее бюджетирование), так и укрепления инструментов контроля (внутренний и внешний аудит) и усовершенствования системы государственных закупок на местном уровне.

Новая система предусматривает институционализацию диалога между Правительством и представителями МПУ путем создания постоянной платформы для общения и ведения переговоров между ЦПУ, МПУ первого и второго уровней в области стратегического планирования и решения текущих финансовых проблем, в том числе в области гендерного равенства.

### **III. Задачи, специфичные для имущественной децентрализации**

<p>Завершение процесса разграничения государственной собственности от собственности АТЕ, имущества в публичной и частной сфере (в том числе муниципальных предприятий) и обеспечение механизмов полного, эффективного, продуктивного и ответственного управления имуществом.</p>
--

Мероприятия:

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

3.2. Инвентаризация и учет публичной собственности государства и АТЕ;

3.3. Завершение процесса разграничения собственности государства и АТЕ;

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

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

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

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 органам публичного управления первого и второго уровней;

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

В административной традиции восточно-европейских стран выделяется несколько основных принципов, которые должны управлять процессом децентрализации имущества. В первую очередь, права собственности на местном уровне не должны рассматриваться отдельно 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 применяются к учреждениям центрального подчинения.

Собственность на муниципальном и районном уровнях должна быть разумно разделена на публичную и частную категории. Также, права собственности должны быть, по мере возможности, соотнесены со структурой предоставления местных услуг и способностью местных органов эффективно управлять 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 поэтапно, параллельно с укреплением полномочий в управлении активами, любая передача собственности, единожды осуществленная, отменяется с трудом.

Действия в составе плана действий, предложенные для мероприятий 3.1.-3.7., основываются на этих принципах передового опыта и ведут к:

а) децентрализации права собственности на движимые или недвижимые активы, которыми, на практике, управляют местные органы. Одновременно с правом собственности АТЕ будут переданы и средства, использующиеся в настоящий момент для управления данными активами;

б) созданию базы, обеспечивающей, что в будущем, по необходимости, местным органам будут предоставляться новые полномочия вместе с правом собственности на средства, использующиеся для осуществления этих полномочий, а также достаточное количество ресурсов для эффективного управления активами;

с) обеспечению в общем законодательстве (передача, публично-частное партнерство) или отраслевом (относительно различных общественных услуг или видов муниципальных предприятий) минимальных стандартов качества для управления собственностью на местном уровне.

#### **IV. Задача, специфичная для местного развития**

Создание и внедрение механизмов обеспечения устойчивого местного развития; модернизация организации и менеджмент местных публичных услуг с тем, чтобы они могли обладать потенциалом для поддержки интегрированных инвестиционных программ и улучшения условий местного экономического развития.

##### Мероприятия:

*4.1. Усовершенствование правовой базы, касающейся наделения МПУ полномочиями и инструментами для стимулирования процесса местного экономического развития, в том числе посредством использования некоторых современных форм и концепций территориального сотрудничества;*

*4.2. Создание и расширение институционального потенциала по привлечению финансовых ресурсов с целью разработки и внедрения,*

*мониторинга и оценки генеральных градостроительных планов и стратегий;*

*4.3. Разработка/актуализация генеральных градостроительных планов и стратегий регионального/местного развития в различных областях национальной экономики, включая подход, основанный на правах человека и равенстве полов;*

*4.4. Развитие потенциала МПУ в области поддержки приграничного сотрудничества.*

**Мероприятие 4.1.** предусматривает действия, которые приведут к улучшению и дополнению законодательной и нормативной базы в целях увеличения роли МПУ в руководстве и стимулировании процесса местного экономического развития, в том числе посредством использования некоторых современных форм и концепций территориального сотрудничества. МПУ должно располагать достаточной автономией, в том числе и финансовой, для того, чтобы воспользоваться разнообразием таких экономических и финансовых инструментов, как: (i) налоговые инициативы – способность налагать и свободно использовать местные налоги и пошлины для развития сообществ; (ii) финансовые инициативы – свобода в формулировании финансовых стратегий и использовании займов на четко оговоренных условиях, сопровождающаяся свободой в использовании всей совокупности финансовых ресурсов для улучшения качества жилищных условий и ускорения 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 уровня занятости трудовых ресурсов.

В этом контексте Стратегия вносит предложение об *усовершенствовании законодательной базы и наделении МПУ подготовленным персоналом, потенциалом и инструментами для территориального сотрудничества и стимулирования процесса местного экономического развития* посредством: (i) проведения комплексного анализа нормативно-законодательной базы, регулирующей полномочия МПУ в области местного экономического развития; (ii) представления предложений по внесению изменений в законодательную базу, сопровождающихся эффективными механизмами применения; (iii) разъяснения возможностей для использования современных концепций и форм территориального сотрудничества (полюсов роста, метропольной зоны, межмуниципального сотрудничества, микрорегионов); (iv)

юридического определения и принятия концепций полюсов роста, метропольной зоны, межмуниципального сотрудничества, микрорегионов; (v) разъяснения возможностей присвоения статуса полюса роста/муниципия главным городам Республики Молдова.

Местное экономическое развитие основано на непрерывном процессе планирования и внедрения стратегических программ развития путем оптимального использования местных ресурсов. Мероприятие 4.2. связано с осуществлением действий по созданию и развитию институционального потенциала по привлечению финансовых ресурсов для разработки, внедрения, мониторинга и оценки генеральных градостроительных планов и стратегий развития.

Незначительное число населенных пунктов, располагающих генеральными градостроительными планами, можно объяснить: (i) отсутствием местных и центральных финансовых ресурсов для разработки и внедрения данных стратегических документов, а также (ii) отсутствием профессионального потенциала для выполнения стратегического планирования, в том числе основанного на правах человека и равенстве полов. В целях исправления этой ситуации вместе со специализированными уполномоченными учреждениями будут разработаны и проведены курсы обучения для персонала МПУ по разработке проектов и привлечению ресурсов для внедрения, мониторинга и оценки генеральных градостроительных планов 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 генеральных градостроительных планов и стратегий развития.

Мероприятие 4.3. предусматривает предоставление МПУ помощи в разработке/актуализации генеральных градостроительных планов и стратегий регионального/местного развития, в том числе подхода, основанного на правах человека и равенстве полов. В этих целях предлагается разработать и утвердить современную унифицированную методологию проектирования, актуализации, внедрения и оценки генеральных градостроительных планов и стратегий развития. В настоящее время в Республике Молдова генеральные градостроительные планы разрабатываются согласно методологии, утвержденной в 1992 г. (Постановление Правительства № 626 от 18 сентября 1992 году «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 градостроительства и благоустройства территорий предполагает: (i) доработку национального плана благоустройства территории (НПБТ) и планов регионального благоустройства; (ii) разработку местных планов по благоустройству территории, целью которых является согласование местных программ с программами национального и регионального уровня, установление взаимосвязи местных программ, взаимосогласование градостроительных планов и положений для населенных пунктов, входящих в территорию, установление условий для строительства в пределах и за пределами населенных пунктов, а также (iii) создание единой национальной базы данных (GIS). Все эти документы послужат основой для разработки и актуализации местных планов по благоустройству территории, либо генеральные градостроительные планы должны включать значительную часть положений национального и региональных планов.

Мероприятие 4.4. предусматривает создание инструментов и законодательной базы, благоприятствующих развитию приграничного сотрудничества органами местного публичного управления.

В настоящее время приграничное сотрудничество является эффективным рычагом для решения проблем социально-экономического развития приграничных регионов соседних стран. Республика Молдова является частью трех еврорегионов. Таким образом, более 95% территории и 90% населения Республики Молдова являются частью еврорегионального приграничного сотрудничества.

В связи с этим, для развития данного механизма предусматривается: (i) создание инструментов и законодательной базы, благоприятствующей развитию приграничного сотрудничества органами МПУ; (ii) оказание помощи органам МПУ в продвижении сотрудничества в рамках еврорегионов и региональных международных структур.

## V. Задачи, специфичные для административного потенциала

Повышение административного потенциала АТЕ, снижение фрагментации и оптимизация административно-территориальных структур, что будет поддерживать местную автономию, эффективное предоставление публичных услуг при соблюдении требований и нужд получателей, в условиях демократической и автономной работы местных выборных органов.

### Мероприятия:

*5.1. Рассмотрение возможностей рационализации административно-территориальных структур на основании исследований о консолидации потенциала АТЕ в соответствии с критериями и принципами, изложенными в настоящей Стратегии;*

*5.2. Проведение широких консультаций с заинтересованными лицами, членами местных сообществ, включая уязвимые группы, по возможностям консолидации потенциала АТЕ и межмуниципального сотрудничества;*

*5.3. Создание условий для внедрения вариантов консолидации потенциала АТЕ и межмуниципального сотрудничества.*

Мероприятия 5.1.–5.4. касаются чрезмерного административного фрагментирования, которое ведет к отсутствию эффективности (в предоставлении услуг) и предлагает реализацию действий, которые приведут к поиску решений, основанных на двух моделях действий:

а) нормативная модель – объединение административно-территориальных единиц, или административная консолидация, с соблюдением принципов и критериев эффективности, повышением доступа получателей к публичным услугам и, тем самым, качества данных услуг;

б) модель сотрудничества – разработка инструментов, характерных для межмуниципального сотрудничества, по их стимулированию (особенно финансовых), с тем, чтобы публичные услуги предоставляли совместно несколько АТЕ, повышая доступность и качество предоставляемых публичных услуг.

Каждая из этих двух моделей имеет как преимущества, так и недостатки, и они не полностью взаимоисключают друг друга. Так, преимуществом первой модели являются быстрое достижение экономического эффекта, снижение ряда затрат (особенно, только функционирования МПУ), более быстрая финансовая и институциональная консолидация АТЕ, она способствует повышению 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 «агрессивный» инструмент, который рискует разъединить различные заинтересованные стороны и таким образом затруднить процесс принятия и внедрения модели. Продуктивность этой модели была доказана внедрением двух реформ 1999 и 2003 годов, 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 дружелюбна, она не создает столько противодействий со стороны заинтересованных сторон, однако менее эффективна. Систему стимулов надо разрабатывать очень тщательно, чтобы реально поощрять совместное предоставление публичных услуг органами АТЕ. Модель также имеет один недостаток: чтобы быть 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 сложный процесс во многих странах, находящихся в переходном периоде.

Мероприятия 5.2 и 5.3 необходимы для организации общественных слушаний по данному деликатному вопросу со всеми заинтересованными сторонами - представителями МПУ, гражданского общества и населения, в том числе уязвимых групп населения, и принятия четкого политического решения. Также будет предпринят ряд мер по улучшению соответствующей нормативной базы.

## **VI. Задача, специфичная для *институционального потенциала***

<p>Развитие институционально-правовой системы менеджмента человеческих ресурсов на уровне МПУ в целях обеспечения всей полноты власти выборных 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 органов МПУ.</p>
--

### Мероприятия:

*6.1. Усовершенствование системы обучения в целях обеспечения роста профессиональных качеств человеческих ресурсов, как государственных служащих, так и местных выборных лиц, особенно в таких сферах, как: партисипативное стратегическое планирование; менеджмент проекторов; современный бюджетно-финансовый менеджмент; организация и обеспечение коммунальных и отраслевых услуг, информационных технологий, иностранных языков, анализ воздействия 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 публичного управления в местные или районные исполнительные структуры.*

*6.3. Развитие нормативной базы и опыта менеджмента человеческих ресурсов, обеспечивающих свободный и недискриминационный доступ на прозрачной конкурсной основе, мотивацию, поощрение, стабильность должности и возможность карьерного роста государственным служащим, в том числе и сквозь призму проблемы полов.*

Развитие институционального потенциала МПУ может иметь место только в рамках целостной системы и с помощью процесса реформ, охватывающего все публичные должности, как на местном, так и на центральном уровне. Таким образом, необходима корреляция мероприятий, предусмотренных в настоящей Стратегии, с положениями единой стратегии развития и повышения квалификации государственных служащих всей управленческой системы на основе подробного анализа потребности в человеческих ресурсах.

Соответственно, требования, выдвинутые в процессе децентрализации, предполагают консолидацию институционального и профессионального потенциала отраслевых органов ЦПУ, непосредственно вовлеченных и ответственных за осуществление процесса децентрализации (таких как Государственная канцелярия, Министерство финансов и т.п.). В этом контексте уместными являются действия по консолидации главного управления политик децентрализации и местного управления Государственной канцелярии, в том числе путем увеличения числа служащих, а также посредством их профессиональной подготовки с применением программ повышения профессиональных качеств и технической помощи. Программа профессионального развития и возможной технической помощи необходима и в рамках отраслевых

органов ЦПУ в областях, 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 изменение концепции работы данных министерств, которые после децентрализации некоторых полномочий не будут больше иметь множество рутинных рабочих поручений, а сконцентрируются на задачах по планированию и разработке политик, мониторингу достижений и передовому секторальному анализу. Результатом этих изменений станут 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 отношении использования ресурсов и достижения установленных политических целей. Программа обучения и технической помощи должна обеспечивать обширную область для реформы органов публичного управления в целом и, следовательно, должна быть согласована с публичными политиками в данной области.

В этом контексте институциональная консолидация МПУ должна быть неотъемлемой частью данного 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.

Мероприятие 6.1. подчеркивает насущную необходимость в подготовке и повышении квалификации человеческих ресурсов на уровне МПУ – это следует как из обсуждений рабочих групп Совместной комиссии по децентрализации, так и из специальных исследований, проведенных в контексте приоритетности децентрализации.

Мероприятие 6.2. интегрируется в процесс консолидации автономии МПУ, уменьшения чрезмерного центрального контроля. Общий контроль расходов на персонал в МПУ может осуществляться с помощью косвенных механизмов бюджетно-финансового характера (применение жестких бюджетных ограничений), которые также являются продуктивными и позволяют органам местного управления автономно принимать решения по вопросам численности персонала, его структуры или эффективного менеджмента человеческого потенциала.

Мероприятие 6.3. касается существенного улучшения менеджмента человеческих ресурсов на местном уровне в нескольких направлениях: оценка потребностей в персонале, как в качестве структуры, так и с точки зрения необходимых квалификаций и полномочий; менеджмент процесса подбора и продвижения; карьерный рост государственных служащих и удовлетворение их потребностей в обучении и профессиональном усовершенствовании; оценка достижений государственных служащих. 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 может превышать срок внедрения настоящей Стратегии. Поэтому мероприятие 6.3. касается постепенного и ограниченного введения основных элементов менеджмента качества человеческих ресурсов и оценки результатов государственных служащих, которая должна быть не формальностью, а поддержкой эффективной деятельности МПУ.

## **VII. Задача, специфичная для демократии, этики, прав человека и равенства полов**

Создание институционально-правовой системы, обеспечивающей прозрачность в принятии решений, полную функциональную автономию МПУ и предоставляющей действенные инструменты подотчетности МПУ перед населением, для упрощения их участия, борьбы с коррупцией, гарантии справедливости и борьбы с дискриминацией.

### Мероприятия:

*7.1. Улучшение избирательной системы на уровне МПУ, что приведет к значительному росту представительства, ответственности и компетентности местных выборных лиц;*

#### *Возможные альтернативы:*

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

*Установление методов подотчетности местных выборных лиц в целях укрепления связи с избирателями/гражданами, повышение эффективности местных советов и снижение затрат на их функционирование.*

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

*7.2. Прояснение режима административного контроля законности, координирования услуг, децентрализованных на местах, при строгом соблюдении местной автономии.*

*7.3. Расширение участия общественности в процессе принятия решений на местном уровне, в том числе сквозь призму равенства полов, и расширение/обобщение методов общих консультаций с целью демократической консолидации на уровне МПУ.*

*7.4. Разработка коммуникационной стратегии и плана действий, который обеспечит максимальную прозрачность в процессе внедрения настоящей Стратегии.*

Мероприятие 7.1. подразумевает повышение уровня подотчетности местных выборных лиц 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 низкий уровень представительности уязвимых групп, меньшинств и пр. в органах МПУ и их участия в процессе принятия решений. Существуют международные практики создания при местном совете консультативных структур, сформированных из представителей соответствующих групп, эти практики могут быть проанализированы, переняты и адаптированы к местным условиям.

Мероприятие 7.2. предусматривает четкое разделение ответственности по принципу центральная-местная и районная-местная, которое предполагает, с одной стороны, изменение зоны ответственности центральной власти в смысле закрепления функций по разработке политик, оценки и мониторинга, а с другой стороны, – создание инструментов и механизмов эффективного контроля законности, позволяющих местным органам власти принимать решения и функционировать автономно с соблюдением правовых норм.

Учитывая тот факт, что в Республике Молдова существуют 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 этом смысле следует решить проблему указанных групп относительно их представительства в рамках государственной должности, а также привлечь внимание государственных служащих на их особые нужды, в том числе посредством специальных конструктивных мер, таких как доля

представительства, как часть более объемных политик предоставления возможностей и недискриминации.

Мероприятие 7.3. направлено на повышение участия граждан в принятии общественно важных решений. Важным принципом демократического управления является возможность, предоставленная гражданам органами государственной власти влиять на принятие решений, затрагивающих их интересы. Очень важно, чтобы общество эффективно и конструктивно участвовало в данном процессе публичного принятия решений. Существует ряд международных практик, которые стимулируют участие общественности – эти практики могут быть проанализированы и адаптированы к реалиям местного контекста.

Мероприятие 7.4. подразумевает, что в рамках Коммуникационной стратегии и плана действий будут предложены эффективные информационно-коммуникационные мероприятия на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу, будет разработан профиль целевых групп, сформулированы наиболее подходящие сообщения и определены наиболее эффективные методы связи с каждой из этих групп.

### **Часть 3. 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 (институционализация, концептуализация, отраслевое внедрение), для успешного осуществления данного процесса необходимо утвердить в относительно сжатые сроки обширный план действий, позволяющих устранить возможные препятствия при внедрении. Действия предназначены для поэтапного осуществления:

а) I этап – первые 12 месяцев, период, в котором планируется разработать и утвердить конкретные действия, обеспечивающие эффективное осуществление процесса децентрализации для достижения целей, предложенных в настоящей Стратегии;

б) II этап – 2012-2016 годы, когда реализация установленных действий приведет к достижению целей, намеченных рабочими группами по децентрализации.

На I этапе будут предприняты меры по консолидации потенциала и административных полномочий для согласованного управления переданными полномочиями, интеграции 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 инноваций. 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 усовершенствования законодательства.

В рамках II этапа усилия будут направлены преимущественно на выполнение поставленных задач, на приведение существующих местных стандартов в соответствие со стандартами, установленными центральными отраслевыми органами, требованиями, продиктованными текущей ситуацией МПУ, и услугами, предоставление которых относится к их компетенции. На этом этапе будет осуществлена и передача полномочий, которые, как было установлено, подлежат децентрализации, от ЦПУ к МПУ, при этом основные действия будут направлены на внедрение стратегий, целью которых является повышение качества предоставляемых услуг, увеличение количества услуг, предоставляемых МПУ первого и второго уровней, при качественном улучшении человеческих ресурсов.

Данный этап будет разделен на временные интервалы, чтобы запланированные меры были реализованы в соответствии с этапами выделения финансовых средств, в соответствии с действующим Среднесрочным прогнозом бюджета. Это позволит осуществлять мониторинг выполнения задач согласно выделенным финансовым средствам и, в случае необходимости, инициировать коррективы. Трансферт финансовых средств будет осуществляться одновременно с передачей полномочий.

Учитывая, что децентрализация – это не простой процесс, который может быть полностью выполнен в строго установленные сроки, а явление, которое, начавшись, может продолжаться более продолжительное время, при непосредственном влиянии множества существующих полномочий, характерных для ЦПУ, тенденций их реформирования, Стратегия предусматривает для периода, следующего за II этапом, мониторинг и оценку децентрализованных полномочий и услуг, для внесения, в случае несоответствия, предложений по их приведению в соответствие с установленными стандартами качества. В этом смысле децентрализация

будет проводиться одновременно с расширением областей компетенции МПУ.

Для увеличения наглядности Национальной реформы по децентрализации, в целях привлечения внимания и информирования общественности о цели, масштабах и ожидаемом воздействии децентрализации, будет разработана коммуникационная стратегия, сопровождаемая планом действий. Коммуникационная кампания будет проходить в соответствии с процессом децентрализации, поэтому в плане действий коммуникационной стратегии мероприятия и средства информирования будут как можно более точно описаны и разделены на этапы, с тем, чтобы источники информации могли заблаговременно и общедоступным языком сообщать всем об изменениях, которые будут происходить в процессе децентрализации. Информационно-коммуникационная кампания будет проводиться непрерывно в рамках следующих трех крупных интегрированных кампаний:

1) **интенсивная кампания по осмыслению**, которая подразумевает информирование целевых групп о настоящей Стратегии и ее преимуществах;

2) **кампания по поддержке**, которая является продолжением информационной и коммуникационной деятельности предыдущей кампании и будет увеличивать влияние предшествующих сообщений, сохраняя интерес к феномену децентрализации;

3) **кампания после внедрения** (2015 года и далее), целью которой является предоставление результатов внедрения и поддержка постоянного интереса к проблемам, находящимся в процессе разрешения, или последствиям, которые с течением времени повлекла за собой реформа децентрализации.

**План действий** будет осуществляться поэтапно в соответствии с тремя вышеописанными кампаниями, и будет включать следующие направления: цели информирования, относящиеся к каждой цели мероприятия, описание каждого мероприятия, информационные средства, инструменты связи, сроки реализации, ответственные факторы, стоимость, показатели достижений.

### ***Ожидаемые результаты, риски и показатели прогресса***

Использованием механизмов координирования процессов управления и мониторинга и выделением соответствующего объема финансовых ресурсов в результате внедрения настоящей Стратегии будут достигнуты следующие результаты:



а) будет создана система предоставления/передачи полномочий между органами ЦПУ и органами МПУ первого и второго уровней, 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 (наиболее низкие цены) и продуктивно, с обеспечением, по меньшей мере, минимального уровня качества предоставляемой услуги, установленного ЦПУ;

с) будет введена система местных публичных финансов, обеспечивающая финансовую автономию МПУ обоих уровней, с сохранением финансовой дисциплины, максимизацией эффективности и обеспечением справедливости при распределении ресурсов;

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

е) 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 от органов МПУ первого уровня органам МПУ второго уровня, а также от органов МПУ обоих уровней – в собственность государства и, наоборот (включая имущество муниципальных предприятий);

ф) будут обеспечены механизмы комплексного, продуктивного, эффективного и ответственного управления имуществом;

г) административно-территориальная структура будет включать АТЕ с административным потенциалом, оказывающим 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 выборных органов МПУ, в том числе с учетом проблемы полов;

і) будет создана институционально-правовая система, обеспечивающая полную функциональную автономию МПУ и предоставляющая эффективные инструменты подотчетности МПУ перед жителями, облегчения процесса участия граждан в принятии решений, снижения и в последующем устранения такого явления как коррупция, гарантирования справедливости, борьбы с дискриминацией;

ж) будет развита институционально-правовая система менеджмента человеческих ресурсов на уровне МПУ, обеспечивающая органам МПУ полную власть над своими исполнительными органами. Деполитизация МПУ, прозрачная и недискриминационная подборка государственных служащих на местном уровне, реальная мотивация, обеспечение стабильности должностей гарантирует повышение компетентности служащих до конца II этапа;

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

л) будут модернизированы организация и менеджмент местных публичных услуг посредством поддержки интегрированных инвестиционных программ и улучшения условий местного экономического развития.

Первостепенными факторами в процессе децентрализации являются управление реформами и процесс их внедрения на практике.

Цель децентрализации – изменение некоторых комплексных процессов и структур и, что более важно, образа мышления.

Таким образом, для успешной реформы децентрализации необходимо, чтобы большое количество целевых групп выразило свою поддержку и обязательства в признании необходимости перемен и их внедрении.

Качество стратегии перемен основано в значительной мере на качестве предварительного анализа. Вместе с тем, 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 указанного явления Стратегия предлагает сначала провести исследования и продвигать пилотные проекты до принятия решения о внедрении.

#### **Часть 4. Оценка финансового и нефинансового воздействия**

Оценка общего воздействия мер, предусмотренных настоящей Стратегией будет проведена путем анализа влияния основных экономических эффектов на национальный бюджет и местные бюджеты, подсчета финансовых ресурсов, которые необходимо привлечь из бюджетов и других законных источников.

Впрочем, 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 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.

Каждая оценка должна определять точный уровень выполнения четких задач и первоначально заявленных целей. Оценка достижений при внедрении стратегических планов даст лицам, отвечающим за принятие решений, точные сведения о каждом этапе вмешательства и укажет направление развития предпринятых действий, которые могут выявить как положительные, так и отрицательные нюансы. Более того, будет проведен анализ воздействия 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**:

- а) систематизация опыта для улучшения, как планирования, так и результатов;
- б) определение перемен, обусловленных внедрением действий, запланированных или начатых в течение установленного периода, положительных, либо отрицательных;
- с) предоставление возможности открыто ознакомиться с предпринятыми действиями.

Целью **окончательной оценки** выполнения действий будет установление степени реализации задач и целей для определения эффективности ожидаемых результатов. Свод и анализ данных о процессе внедрения 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 каждым центральным отраслевым органом публичного управления с полномочиями в сфере компетенции, предложенной для децентрализации. Периодическая и окончательная оценка для свода данных будет представлена Государственной канцелярии, которая является ответственной 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, согласно запланированным действиям, будут оценены и предусмотрены в планах действий по внедрению настоящей Стратегии в 2012- 2015 годы 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 органов местного публичного управления, внешнюю помощь и другие законные источники, Бюджетный прогноз на среднесрочный период.

Для некоторых действий можно правильно вычислить необходимую сумму финансовых средств на стадии выдвижения предложений. В других же случаях финансовые затраты представляют собой приблизительные расчеты, произведенные 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.

## **Часть 5. Институциональная база для внедрения, мониторинга и оценки**

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

В процессе внедрения, мониторинга и оценки участвуют следующие учреждения:

- a) Парламент Республики Молдова;
- b) Правительство при посредничестве Паритетной комиссии по децентрализации и Государственной канцелярии;
- c) органы ЦПУ;
- d) органы МПУ первого и второго уровней;
- e) представительные ассоциации органов МПУ (CALM);
- f) представители гражданского общества, научно-академической среды, партнеры по развитию.

*Парламент* будет рассматривать действующую законодательную базу, и утверждать законодательные акты, представленные Правительством, 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 уровней, представителя автономно-территориального образования Гагаузия, представителя гражданского общества, назначенного Национальным советом по участию.

Миссией *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 стратегических решений о продолжении процесса децентрализации при участии общественности и в условиях консенсуса Паритетная комиссия создала рабочие группы по децентрализации.

Координацию процесса внедрения, мониторинга и оценки настоящей Стратегии будет осуществлять Паритетная комиссия при технической поддержке Государственной канцелярии – главного управления политик децентрализации и местного управления. Роль Паритетной комиссии является стратегической, задающей общее направление процессу внедрения в соответствии с положениями действующего законодательства о реализации, мониторинге и оценке документов политик.

*Государственная канцелярия* через главное управление политик децентрализации и местного управления будет осуществлять мониторинг внедрения Стратегии и Плана действий в соответствии с целями, приоритетами и отличительными этапами процесса децентрализации.

*Главное управление политик децентрализации и местного управления* при Государственной канцелярии будет осуществлять свою деятельность в тесном сотрудничестве с органами ЦПУ, которые руководят областями, подлежащими децентрализации, в частности, с Министерством финансов, органами МПУ и их представительскими ассоциациями, с представителями гражданского общества, научно-академической среды, частного сектора, с партнерами по развитию и др.

Институциональная база, используемая в процессе внедрения и мониторинга Стратегии, состоит из рабочих групп по децентрализации, осуществляющих деятельность при Паритетной комиссии по децентрализации и обладающих преимуществом в виде своей демократичной и партисипативной структуры. Деятельность в рабочих группах будет дополнена регулярными консультациями с представительными ассоциациями органов МПУ.

Для осуществления своей задачи главное управление политик децентрализации и местного управления в составе Государственной канцелярии в разумные сроки с момента утверждения настоящей Стратегии разработает следующие документы:

- а) методологию и базу данных, необходимые для вычисления показателей результата и прогресса выполнения Стратегии, формат рабочих отчетов (для информирования, мониторинга и оценки);
- б) процедуру работы с Министерством финансов, министерствами и органами ЦПУ, ответственными за внедрение Стратегии;
- в) ежегодную рабочую программу процесса внедрения, мониторинга и оценки настоящей Стратегии.

Задачами главного управления политик децентрализации и местного управления в составе Государственной канцелярии в процессе внедрения и мониторинга являются следующие:

а) надзор, согласно установленным обязанностям, над выполнением действий, содержащихся в Плане действий по внедрению Стратегии, посредством разработки системы заблаговременного привлечения внимания центральных органов управления, вовлеченных в процесс, с учетом запланированных действий и установленных сроков;

б) проверка и дача заключений по стратегиям децентрализации и законодательству, необходимому для их внедрения, в целях обеспечения согласованности с положениями настоящей Стратегии;

с) разработка отчетов о ходе внедрения действий, включенных в План действий. Отчеты о ходе реализации будут разрабатываться на основании сведений (отчетов), систематически получаемых Государственной канцелярией при посредничестве своих подразделений от учреждений, ответственных за внедрение. Отчеты о ходе внедрения будут представляться Паритетной комиссии и Правительству;

д) ежегодная разработка консолидированного отчета о развитии системы МПУ и эволюции процесса децентрализации для его представления Паритетной комиссии, Правительству и Парламенту;

е) ежегодный пересмотр Плана действий по внедрению Стратегии для приведения его в соответствие с ходом выполнения действий, с полученными результатами и контекстуальными изменениями. Процесс актуализации Плана действий будет осуществляться в соответствии с этапами внедрения Стратегии и положениями закона о бюджете, и утверждение Правительством обновленной версии на следующий год.

Главное управление политик децентрализации и местного управления будет осуществлять свою деятельность в тесном сотрудничестве с подразделениями Государственной канцелярии, осуществляющими свою полномочия в сфере МПУ, и территориальными бюро Государственной канцелярии, которые обеспечивают обязательный административный контроль над актами, изданными/утвержденными органами МПУ, и координируют деятельность деконцентрированных публичных служб на местах.

Учитывая, что при децентрализации Правительство, в определенной мере, разделяет обязанность управления политическими делами с местными сообществами, децентрализованная система предусматривает замену иерархической власти, характерной для централизации, с обязательным административным контролем законности и перспектив, координированием деятельности деконцентрированных публичных служб

на местах, и в этом случае значимость приобретает деятельность территориальных бюро Государственной канцелярии.

В рамках органов центрального публичного управления и, особенно, министерств внедрение, мониторинг и оценка реализации Стратегии будут координировать управления по анализу, мониторингу и оценке политик либо другие подразделения, назначенные ответственными приказом руководителя соответствующего органа.

*Органы МПУ, являясь основными бенефициарами 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, в том числе посредством репрезентативных ассоциаций, сформированных в соответствии с законом (CALM).*

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, созданным в соответствии с законом, и другими существующими структурами. В целях наиболее прозрачного и партисипативного мониторинга и оценки внедрения настоящей Стратегии будут организованы регулярные публичные обсуждения, сбалансированные с гендерной точки зрения, при участии различных групп населения, в том числе уязвимых.

Промежуточная и окончательная оценка порядка внедрения является важным элементом для эффективного применения публичных политик, особенно в случае такого комплексного документа, как настоящая Стратегия. Таким образом, в целях обеспечения полной объективности процесса оценки к его проведению могут привлекаться, по необходимости, 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 – пилотные проекты**

После утверждения настоящей Стратегии и Плана действий по ее внедрению Государственная канцелярия совместно с органами ЦПУ, которые руководят сферами, подлежащими децентрализации, может начать обширные процессы децентрализации, а также инициировать внедрение пилотных проектов в определенных областях.

Паритетная комиссия по децентрализации будет рассматривать инициативы Государственной канцелярии по внедрению пилотных проектов в областях, подлежащих децентрализации, и после предварительного информирования и консультации с органами МПУ утверждать перечень АТЕ обоих уровней, в которых могут внедряться данные проекты.

Паритетная комиссия отберет из предложенного списка АТЕ первого уровня и АТЕ второго уровня, в которых могут внедряться пилотные проекты, и представит окончательный список Государственной канцелярии.

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

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

## **Мониторинг и оценка Стратегии**

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

Деятельность по мониторингу будет осуществляться 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 определенных этапах; мониторинг и представление завершающих отчетов о реализации целей Стратегии за весь период.

Ежегодные, периодические и завершающие отчеты о мониторинге внедрения Стратегии, о развитии системы публичного управления и ходе процесса децентрализации представляются для рассмотрения и утверждения Паритетной комиссии по децентрализации, Правительству 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 результаты/воздействие. Показатели предлагаются главным управлением политик децентрализации и местного управления, обсуждаются со всеми заинтересованными лицами и утверждаются Совместной комиссией по децентрализации

Поскольку мониторингом и оценкой предоставляется информация для достижения целей и результатов в областях, подлежащих децентрализации, согласно действующим положениям, в качестве поставщиков данных будут выступать следующие учреждения и организации: Министерство финансов, 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 для оценки степени прогресса в выполнении основных задач децентрализации, консолидации полномочий органов МПУ, степени обеспечения качества оказываемых публичных услуг, применения принципов прав человека согласно приложению №2, и равенства полов согласно приложению № 3, концепции уязвимости согласно приложению № 4.

План действий по внедрению Стратегии является одним из наиболее важных аспектов процесса реформирования МПУ, в него включены все

элементы со специфическими целями, запланированными действиями, сроками осуществления и лицами, ответственными за его выполнение.

Предложенный план включает действия, осуществление которых охватывает период 2012-2015 годов, он является гибким, 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 отчетности по настоящей Стратегии.

***Критерии дифференциации личной ответственности от других видов ответственности***

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

а) как можно отличить полномочия, которые могут быть децентрализованы, от тех, которые не могут быть децентрализованы (не подлежащие децентрализации)?

б) каковы функциональные различия между децентрализованными и деконцентрированными полномочиями?

с) каковы функциональные различия и как можно классифицировать децентрализованные полномочия с тем, чтобы их осуществление было эффективным и в соответствии с нуждами и предпочтениями пользователей?

Относительно первого вопроса необходимо знать, что могут быть децентрализованы (но не все) только те полномочия органов публичного управления, которые относятся к поставке публичных услуг, но не полномочия, относящиеся к перераспределению прибыли (различные формы социальной помощи в виде денежных выплат) или к экономической и финансовой стабильности государства.

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

1) существуют нужды и/или местные предпочтения в отношении количества, качества, доступа к определенной публичной услуге, специфичной для определенного сообщества? (ДА – услуга может быть децентрализована/НЕТ – услуга не может быть децентрализована);

2) наличие единых национальных стандартов является основным для предоставления публичной услуги? (НЕТ – услуга может быть децентрализована/Да – услуга не может быть децентрализована);

3) публичная услуга является простой/однородной, нет существенного различия при ее предоставлении в различных зонах/сообществах? (НЕТ – услуга может быть децентрализована /ДА – услуга не может быть децентрализована);

4) представление публичной услуги производит положительные эффекты на национальной или местном уровне? (Положительные местные

эффекты – услуга может быть децентрализована/Положительные национальные эффекты – услуга не может быть децентрализована);

5) какова географическая зона пользователей публичной услуги (или в зависимости от объекта, которой она поставляется – например, детский сад или начальная школа/гимназия или лицей)? (Местная/региональная – публичная услуга может быть децентрализована/Исключительно национальная – услуга не может быть децентрализована);

6) могут формы политической ответственности и участие граждан на местном уровне улучшить предоставление соответствующих публичных услуг? (ДА – может быть децентрализована; НЕТ – не может быть децентрализована);

7) может существовать потенциал для эффективного управления на местном уровне соответствующими публичными услугами? (ДА – может быть децентрализована; НЕТ – не может быть децентрализована/или поэтапная передача).

Относительно второго вопроса, основным аспектом является разграничение между децентрализованными полномочиями, делегированными и деконцентрированными.

*Децентрализованные полномочия* – представляют собой ответственность, которая передается центральным публичным управлением местному публичному управлению, выборным органам, автономным властям, обладающим демократической законностью для предоставления публичных услуг согласно нуждам и специфическим/местным предпочтениям пользователей в рамках, регламентируемым органами центрального публичного управления. В данной ситуации МПУ получает право на автономию в менеджменте и предоставлении этих полномочий – ЦПУ более не может использовать прямые инструменты менеджмента и решения, а лишь косвенные инструменты: разработка специфических публичных политик, обязательных стандартов качества, предложение способов стимулирования и штрафования (в особенности, финансовых), мониторинг, контроль, применение закона и оценка.

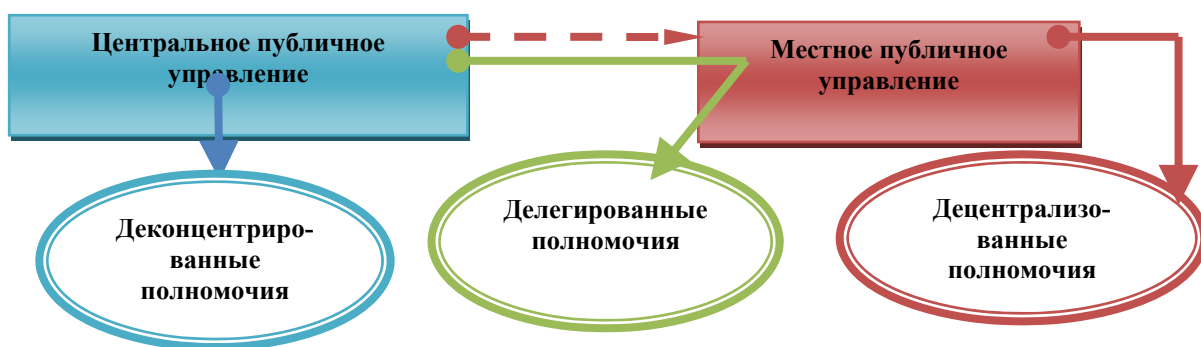
*Деконцентрированные полномочия* – это услуги, предоставленные административными структурами ЦПУ (министерствами), расположенными на местах. С функциональной и иерархической точек зрения, они находятся в ведении и под прямым контролем центрального публичного управления – фактически являются звеньями ЦПУ на местах. Деконцентрированные учреждения ЦПУ могут или предоставлять публичные услуги пользователям или выполнять роль по мониторингу, контролю, применению закона для определенных децентрализованных

услуг или для другой деятельности (например, охрана окружающей среды). В данной ситуации ЦПУ использует *прямые инструменты* менеджмента и контроля.

*Делегированные полномочия* – сходны с децентрализованными с двумя важными особенностями:

- не могут относиться к деятельности по мониторингу, контролю или применению закона, то есть поставляет только услуги пользователям;
- по объективным причинам не могут предоставляться структурами ЦПУ на местах, и тогда МПУ действует как *агент* (без автономии).

### Основные различия между тремя типами полномочий



Очень важным элементом в решении о предоставлении полномочия (и связанных с ним публичных услуг) тем или иным образом является следующее: получатель с его нуждами и предпочтениями должен находиться в центре системы - ориентированность на клиента. С точки зрения получателя, менее важно то, какой административный уровень поставляет ему публичные услуги, наиболее важно, чтобы они были доступны, хорошего качества и обходились ему дешевле. Новые технологии резко изменили порядок предоставления публичных услуг, что позволяет видеть новые сочетания между децентрализацией, делегированием и децентрализацией. Все вышеперечисленное должно быть подчинено исключительно нуждам и предпочтениям получателя.

Третья крайне важная проблема: как можно классифицировать децентрализованные/делегированные полномочия (поставляемые местным публичным управлением), чтобы учитывать функциональные различия между ними – различные роли и функции, выполняемые ЦПУ и МПУ. В принципе, можно исходить из числа критериев, которые полностью покрывают порядок исполнения полномочий и которые предлагают описание различных по своей специфике функций:

- кто разрабатывает публичные политики, специфичные полномочиям;
- как внедряются публичные политики;

кто непосредственно отвечает за исполнение полномочий;  
 кто отвечает за менеджмент поставок услуг, специфичных полномочиям;  
 кто производит услуги, специфичные полномочиям;  
 кто и как финансирует полномочия: оперативные расходы, расходы капитала;  
 кто содержит имущество, необходимое для исполнения полномочий;  
 кто и каким образом обеспечивает мониторинг/контроль/применение закона.

Исходя из вышеизложенных критериев, с точки зрения местного публичного управления, имеем следующие типы полномочий:

А) Местное публичное управление находится на уровне высокой автономии - собственные полномочия, что предполагает:

- 1) исполнение главной роли в разработке/обосновании государственной политики (стратегических решений), специфичных для соответствующих полномочий;
- 2) ответственность за исполнение полномочий;
- 3) ответственность за менеджмент поставки полномочий;
- 4) поставка услуг, соответствующих полномочий или делегирование этой функции внешнему оператору (публичному, частному или неправительственной организации);
- 5) финансирование полномочий из основных доходов (необусловленных – над которыми местное публичное управление имеет полную автономию относительно способа использования) – таким образом, что местное публичное управление (примар и местный совет или председатель районного совета) может установить собственные финансовые ассигнования согласно собственным приоритетам;
- 6) исполнение главной роли в мониторинге и контроле поставок услуг, специфичных для соответствующих полномочий.

В) Местное публичное управление пользуется уровнем ограниченной автономии - посреднические/разделенные/ограниченные полномочия, что предполагает:

- 1) исполнение второстепенной роли при разработке/обосновании государственной политики (стратегических решений), специфичной для соответствующих полномочий;
- 2) ответственность за исполнение частей (компонентов), четко разграниченных в рамках полномочий;
- 3) ответственность только за менеджмент поставки частей (компонентов) переданных полномочий;
- 4) поставка услуг, специфичных для полномочий, которые были переданы или могут быть делегированы (контрактированы) внешнему

оператору (публичному, частному или неправительственной организации);

5) финансирование полномочий, как правило, из обусловленных доходов (над которыми местное публичное управление имеет ограниченную автономию относительно порядка использования) – таким образом, что местная власть (примар и местный совет или председатель и районный совет) могут установить собственные финансовые ассигнования согласно собственным приоритетам только в рамках соответствующих полномочий между различными сторонами (компонентами), за которые отвечает;

6) исполнение второстепенной роли в мониторинге и контроле поставок услуг, специфичных для соответствующих полномочий.

С) Местное публичное управление не пользуется никакой автономией - делегированные полномочия - *соответственно МПУ*:

1) не исполняет никакой роли в разработке/обосновании публичных политик (стратегических решений), специфичных для соответствующих полномочий;

2) не отвечает за исполнение полномочий;

3) отвечает только за управление поставки услуг, специфичных для компетенции;

4) не может делегировать производство услуг, специфичных для полномочий;

5) финансирование полномочий осуществляются из обусловленных доходов (над которыми МПУ имеет ограниченную автономию в принятии решения о порядке использования) – таким образом, что местные власти (примар и местный совет или председатель и районный совет) не могут установить собственные финансовые ассигнования согласно собственным приоритетам;

6) не исполняет никакой роли в мониторинге и контроле поставок услуг, специфичных для определенных полномочий.

Необходимо сделать некоторые уточнения: полномочия, 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 зеленые зоны, содержание улиц, городское освещение и др.) или смежные с ними услуги: развитие, городское и территориальное планирование, местное экономическое развитие.



Наиболее трудными для описания и анализа являются полномочия категории В) - они содержат определенные чрезвычайно важные особенности порядка, в котором могут быть децентрализованы:

могут быть с легкостью разделены на компоненты/части, отличающиеся с точки зрения их исполнения - таким образом, что могут выделяться различным административным уровням, администрироваться автономно и финансироваться отдельно;

являются полномочиями национального значения — дают положительный эффект всем жителям страны/всему обществу;

существуют предпочтения и особые местные потребности в поставке услуг, специфичных для этих полномочий, а они четко выражаются получателем;

компоненты полномочий децентрализуются по уровням центрального и местного управления как должностные обязательные функции.

Также эти критерии предлагают общую классификацию, которую необходимо проанализировать очень внимательно в случае децентрализации каждого отдельно взятых полномочий, то есть предлагается принципиальная классификация, которую необходимо применять при каждом детализированном использовании, в зависимости от конкретной ситуации в Республики Молдова и контекста, в котором осуществляется децентрализация. Рекомендуются Государственной канцелярии издать данный набор критериев в виде отдельного документа или как часть законодательного акта (например, рамочный закон о децентрализации), содержащего и другие принципы и критерии, касающиеся настоящей Стратегии, и представляющего собой руководство для обоснования данного процесса в техническом плане.

Поддерживая идею создания номенклатуры полномочий местного публичного управления первого и второго уровней на основании описанных критериев и принципов, перечисленных в части 2 Стратегии, необходимо создать полную номенклатуру собственных полномочий в Республике Молдова. Она составляет основу оценки финансовых потребностей, необходимых для ее исполнения, и подчиняться существующей законодательной структуре.

Для реализации номенклатуры полномочий необходимо детально проанализировать существующее законодательство, отдельную практику некоторых стран из Центрально-Восточного Европейского региона, соизмеримых с Республикой Молдова, а также международную практику, отражающую данную область — конкретные требования Европейской хартии местного самоуправления.

В принципе, номенклатура должна содержать следующие основные виды собственных полномочий которые будут детализированы согласно практике, существующей в Молдове:

- а) коммунальные услуги;
- б) услуги национального значения, которые могут предоставляться эффективно и в децентрализованных условиях, такие, как: дошкольное, начальное и среднее образование, службы социальной помощи, возможно службы первичной медицинской помощи;
- с) городское и территориальное планирование;
- д) местное экономическое развитие;
- е) общественные нужды – центральное отопление;
- ф) другие государственные услуги, подлежащие децентрализации в специфических условиях Молдовы.

Для обеспечения исполнения указанной номенклатуры следует пересмотреть актуальную институциональную/юридическую систему распределения полномочий местными публичными властями согласно заявленным принципам, набору и номенклатуре собственных полномочий. Данный процесс является особенно сложным и предполагает анализ и пересмотр значительного объема нормативных актов. В первую очередь, предлагается установление в одном законе собственных полномочий 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 полномочия или полномочия 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 понадобится изменить законодательство. Предпочтительно, чтобы существовал один закон, содержащий все собственные, временные/частичные/ограниченные и делегированные полномочия, переданные местному публичному управлению, даже если он со временем будет изменен. Следует избегать передачу полномочий посредством законов с другим предметом регламентирования, в качестве вторичного положения.

### **Концепция подхода к политикам децентрализации сквозь призму прав человека**

В Республике Молдова процесс децентрализации осуществляется на основе наилучших международных практик, а также документов ООН/ПРООН, в целях увеличения участия общественности, особенно уязвимых групп населения, ликвидации фактической дискриминации, увеличения участия женщин в политической, социальной и экономической жизни - все это объединено в методологии называемой Подход, основанный на правах человека (ПОПЧ) (интеграционный подход равенства полов и расширения прав и возможностей женщин проанализирован в отдельном приложении). 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.

Стратегия децентрализации включает четыре принципа, основанных на правах человека: участие, недискриминация, прозрачность и ответственность. В результате, процесс децентрализации в Республике Молдова преследует, наряду с другими задачами, и продвижение прав человека для отдельных лиц и сообществ, социальной интеграции уязвимых и маргинализированных групп населения и обеспечения, в процессе развития, равные шансы и достоинства для всех.

#### *Расширение полномочий в области прав человека*

Задачей процесса децентрализации в Республике Молдова является и обеспечение условий, когда люди обладают свободой, способностью и ресурсами, необходимыми для того, чтобы изменить собственную жизнь, в которых проживают, и влиять 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 маргинальных групп, для обеспечения их полномочий возможностей, реальных и полных, влиять на местные, региональные и национальные власти и их участие в разработке и внедрении политик.

#### *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 обязательства центральных и местных властей регулярно общаться с широкой общественностью.

### *Недискриминация*

Недискриминация – является одним из ключевых моментов системы прав человека. Это единственное право, которое можно найти во всех важных соглашениях по правам человека. Недискриминация требует как формального равенства, означающего, что ни один человек не может считаться отличным от другого по произвольным мотивам, так и в действиях, обеспечивающих отсутствие какой-либо косвенной или непреднамеренной дискриминации. Децентрализация включает все эти законные требования, обеспечивая, что она внедряется на справедливой основе и, создавая ряд возможностей для изучения различных политик в целях обеспечения, что все эти возможности справедливо представляются всем лицам и группам в Молдове.

### *Поддержка уязвимых и маргинальных групп*

Как уже отмечалось ранее в соответствии с основным принципом равенства и недискриминации, в рамках процесса реформы децентрализации предприняты, в случае необходимости, специальные временные меры для обеспечения включения уязвимых и маргинальных лиц и групп. Децентрализация является для Республики Молдова возможностью решить вопрос долгосрочного успеха политик социального включения уязвимых групп.

### *Прозрачность*

Прозрачность, согласно законодательству Республики Молдова, является законом требованием и ключом демократического правления. Децентрализация преследует консолидацию процессов информирования о политических решениях, опубликование, отчета данных об ассигнованиях из бюджетов и произведенных расходах, широкое информирование общественности о конкретных программах, которые доступны (особенно в социальной области и включения), о доступе к информации, или о порядке подачи претензий, жалоб и заявлений 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 повышения возможности общественности опротестовывать решения, прибегать к помощи и добиваться своих основных правах на всех уровнях.

#### *Мониторинг и оценка*

Правительство будет осуществлять мониторинг прогресса в процессе децентрализации и будет регулярно обнародовать отчеты и информацию о развитии реформы, о влиянии этого развития на жизнь людей в Республике Молдова.

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

Целью применения ПОПЧ является реализация более эффективной, демократической правительственной структуры, в соответствии с европейскими ценностями, и интеграция в Европейский Союз, как это отмечено в Национальной стратегии развития на 2008-2011 года (Закон № 295 от 21 ноября 2007 г. об утверждении Национальной стратегии развития на 2008-2011 годы).

Существует определенное количество конкретных результатов, которые ожидаются от применения ПОПЧ в процессе децентрализации и местного управления:

- укрепление правового государства в Республике Молдова;
- повышение эффективности и обеспечение доступа к предоставляемым публичным услугам для всех граждан, особенно для уязвимых групп населения;
- снижение уровня коррупции;
- государство, местные органы во всех своих действиях, станут более прозрачными и ответственными, 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 реальных возможностей уязвимых групп населения открыто отстаивать свои интересы и для получать полный доступ к публичным услугам, предоставляемым органами местного публичного управления;
- повышение уровня публичного участия лиц уязвимых групп населения;
- повышение знаний широкой общественности о демократической системе, особенно лиц из уязвимых групп населения;

средства массовой информации и гражданское общество станут сильнее в требовании общественной информации и ее предоставлении гражданам, а также, сильнее в мониторинге и оценке внедрения политических решений;

общественность повысит свои возможности относительно использования информации и подотчетности лиц, принимающих решения.

**Концепция  
подхода к политикам децентрализации сквозь призму равенства  
полов**

Декларация Тысячелетия и предложенные Цели развития тысячелетия (ЦРТ), предлагаемые международным сообществом, обязывает страны-члены обеспечить «продвижение равенства полов и расширение прав и возможностей женщин как эффективное средство борьбы с нищетой, голодом и болезнями и стимулирования действительно устойчивого развития (ООН, 2000 г.)».

Законодательная 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), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Конвенция об устранении всех форм дискриминации в отношении женщин (1979), Пекинская платформа и план действий (1995), Декларация тысячелетия (2000) и др.

Курс 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).

Часто наблюдается прямые и косвенные нарушения прав женщин, которые встречаются в законодательстве, публичных политиках, бюджетных решениях и т. д. Децентрализации в Республике Молдова может быть эффективным средством для устранения этих явлений путем укрепления демократии и повышения доступа и качества публичных услуг (предоставляемых местными органами, которые должны быть более

эффективными и адаптированными к нуждам потребителей женщин и мужчин, а также уязвимым и неблагополучным группам.

Признавая равенство мужчин и женщин как предварительное условие для демократии и развития, продвигая децентрализацию в качестве приоритетной цели, Правительство Молдовы решило, что продвижение гендерного равенства должна быть важным элементом в процессе децентрализации, подтверждающими, что демократия, надлежащее управление, равенство между женщинами и мужчинами, а также соблюдение прав человека являются одним из наиболее важных результатов, которые будут получены в результате данной реформы.

В рамках этих усилий, два взаимодополняющих подхода, а именно внедрение гендерного подхода и продвижение прав женщин, их реальных и эффективных возможностей влиять и изменять положение вещей согласно потребностям и специфическим интересам, 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 политик 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» (Выводы, утвержденные экономическим и социальным советом ООН на 1997 год).

В контексте децентрализации, внедрение гендерного подхода предполагает обеспечение того, чтобы гендерные аспекты и внимание к достижению равенства между мужчинами и женщинами были одним из центральных столбов деятельности – разработка стратегии, развитие потенциала Правительства, местных органов власти и сообществ, научные исследования, диалог, законодательство, распределение ресурсов и планирование, внедрение и мониторинг.

Важным инструментом для интеграции гендерного вектора в процесс децентрализации, который может обеспечить планирование политик и распределение ресурсов, а также доступа и предоставление услуг, восприимчивых к гендерному вектору, является **анализ с учетом гендерных аспектов**. 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. Анализ с учетом гендерных аспектов помогает изучить различия в жизни женщин и мужчин, в том числе те различия, которые привели к экономическому и социальному неравенству для женщин, чтобы применять результаты этого анализа при разработке местных, отраслевых и национальных политик и оказании публичных услуг, с тем, чтобы внести позитивные изменения для женщин, которые подвержены различным формам дискриминации.

Таким образом, применение гендерного анализа на самых ранних стадиях, а также на протяжении всего процесса децентрализации, усовершенствует планирование и внедрение публичных политик с учетом гендерного вектора и продвижение равенства между женщинами и мужчинами.

Другим важным инструментом для продвижения публичных политик, восприимчивых в плане гендерного вектора является *гендерное бюджетирование (GRB)*, которое представляет форму планирования, программирования и бюджетного ассигнования, способствующую продвижению гендерного равенства и соблюдение прав женщин. Такого рода бюджетное планирование ведет к определению и применению вмешательств, необходимых для соблюдения прав женщин и равенства между женщинами и мужчинами.

В контексте децентрализации в Республике Молдова, применение бюджетного планирования с учетом гендерного вектора относятся к анализу воздействия реальных доходов и расходов публичных органов на женщин и девочек по сравнению с мужчинами и мальчиками. Такого рода бюджетное планирование не предполагает ведение отдельных бюджетов для женщин и не имеет целью увеличение расходов на специфические женские программы. Скорее, бюджетное планирование, учитывающее гендерную проблематику, помогает местным и центральным властям решать, как скорректировать публичные политики и где должны быть переориентированы ресурсы в случае проявления гендерного неравенства. Статистические данные, разделенные по признаку пола, являются ключом к бюджетному планированию, учитывающему гендерную проблематику, которая нуждается в улучшении сбора и анализа данных на местном уровне.

#### *Расширение полномочий женщин (women empowerment)*

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 и контроля над ресурсами и деятельности, предназначенным для преобразования структур и учреждений, которые консолидируют и продолжают дискриминацию и неравенство по половому признаку.

Применение данного подхода в контексте децентрализации включает некоторые хорошо сориентированные действия, направленные на представительство женщин в органах местного публичного управления, включая, но, не ограничиваясь такими позитивными действиями, как квоты (Часть 1 статьи 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, о временных специальных мерах, ратифицирована Республикой Молдова 1 июля 1994 г.) и увеличение их воздействия на местные процессы принятия решений, что позволяет женщинам – местным резидентам участвовать в совместном планировании и выполнении бюджета, поддерживая выборных должностных лиц, реагировать на проблемы неблагоприятных групп женщин.

*Результаты, ожидаемые от применения интеграции гендерного сегмента прав женщин (расширение полномочий) в децентрализацию и местное публичное управление.*

Целью применения гендерного вектора и расширения прав женщин в процесс 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, прозрачное и ответственное участие групп женщин, правозащитников по вопросам пола, неправительственных организаций, и женщин, подверженных дискриминации при планировании политик, бюджетном планировании и мониторинге местных и секторальных стратегий;
- соответствие стратегий и местных бюджетов нуждам и интересам женщин в целом и, в частности, потребностям женщин, находящихся в сложной ситуации, особенно тех, которые подвергаются различным формам дискриминации;
- повышенные эффективности политик и местного публичного управления на основе совершенствованной статистики о местных резидентах, представленных по полу, возрасту, инвалидности и другим критериям;
- расширенные реальные возможности женщин в целом, и, в частности, женщин, подверженных дискриминации, участвовать в процессе принятия решений и продвижения конкретных интересов и потребностей, улучшения доступа к государственным услугам;

- повышенные обязательства и улучшенные возможности Правительства и органов местного публичного управления по планированию и внедрению политик, и учитывающих гендерный вектор, для снижения любой формы дискриминации по полу;

- национальное сопряжение стратегии по децентрализации и секторальных стратегий с Национальной программой по обеспечению гендерного равенства на 2010-2015 гг. и национальным законодательством по вопросам гендерного равенства;

- расширенные возможности для групп женщин и правозащитников, занимающихся гендерными вопросами, для участия в реализации процесса 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 были идентифицированы в соответствии с: 1) доходом, 2) возрастом, 3) ограниченными возможностями (инвалидностью), 4) языком/этнической принадлежностью, 5) вероисповеданием, 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 проблемам, установленным на основе релевантных критериев, включает следующее:

- 1) бедность: а) пожилые люди, б) большие домохозяйства, с) дети;
- 2) возраст (подвержены социальному исключению, стигматизации, безработице): а) пожилые люди, б) молодежь;
- 3) ограниченные возможности (подвержены социальному исключению, стигматизации, слабому участию): а) лица с ограниченными психическими возможностями, б) дети с ограниченными возможностями, с) пожилые люди с ограниченными возможностями;
- 4) язык/этническая принадлежность (недостаточный доступ к образованию, стигматизация) а) ромы, б) болгары, с) украинцы, d) гагаузы, е) молдаване из приднестровья;
- 5) религия (проблемы с регистрацией, религиозные службы, стигматизация): а) мусульмане, б) неправославные христиане, с) 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) жертвы торговли людьми, жертвы насилия в семье;

8) ход занятий (недостаточный доступ на рынок труда): а) предприниматели в сельском хозяйстве, б) молодые специалисты.

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

*слабые механизмы институциональной 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 быть адекватным и обеспечивать меры защиты для уязвимых групп, но низкая способность по его применению делают его бесполезным; *дискриминационные практики, приводящая к привилегированности определенных лиц.* Предубеждения и дискриминация, вытекающие из социальных и политических привилегий, также могут привести к социальному исключению. 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 социальное исключение;

*политические и институциональные барьеры.* Государственные учреждения могут способствовать социальному исключению из-за отсутствия понимания динамики уязвимости, бедности и исключения или из-за формального мониторинга. Процесс принятия решений может быть неэффективным для защиты уязвимых групп населения, также, особенно 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 правительственных политик и решений региональных властей должен

содержать компонент анализа влияния на уязвимые группы населения (или, в общем, анализ воздействия на права человека), решения центральных властей, влияющих на местные сообщества, 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 программ (и лингвистических), местных учебных программ (до 30%), на уровне местных и районных властей, в рамках единого и интегрированного финансирования доуниверситетской школьной системы;

4) расширение доступа местных публичных органов к грантам и субсидиям Правительства для создания местных коммунитарных центров, обслуживающих нужды уязвимых групп;

5) возможность органов местного публичного управления первого уровня создавать центры семейных врачей и медицинские пункты, частично или полностью финансируемых за счет средств Национальной компании медицинского страхования (НКМС);

6) в рамках разработки, внедрения, мониторинга и оценки политики децентрализации будут применяться улучшенные данные, разделенным по множеству параметров/различным векторам уязвимости: территория, этническая принадлежность, возраст, пол, инвалидность и др. Данные относительно различных групп уязвимости могут быть собраны посредством официальной статистики, различных административных источников, включая Регистр домашних хозяйств (Национальное бюро статистики), социально-экономические показатели условий жизни сообществ и SADI (Министерство экономики), базу данных о социальной помощи и инвалидности (Министерство труда, социальной защиты и семьи), а также путем качественных и количественных выборочных исследований, проводимых внутри сообществ, особенно посредством использования Обследования бюджетов домашних хозяйств, Изучения рынка труда и т. д. Потенциал Национального бюро статистики, соответствующих министерств и органов МПУ будет развит соответствующим образом.

## Приложение № 2

**План действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации  
на период 2012-2015 годы**

Мероприятия		Действия	Показатели результативности	Сроки	Ответственные	Источники финансирования
1		2	3	4	5	6
<b>Специфическая задача 1. Процесс реформы должен завершиться наличием системы предоставления/передачи полномочий между центральными органами публичного управления и органами местного публичного управления обоих уровней, которая будет характеризоваться функциональностью, четкостью (заданные специфические роли и функции, включая механизмы их выполнения), стабильностью, соотносением с доступными ресурсами и с административным потенциалом административно-территориальных единиц, что позволит предоставлять публичные услуги без ограничений (улучшенный доступ), эффективно (наименьшие расходы), продуктивно (согласно нуждам и требованиям потребителей), при обеспечении установленного уровня их качества</b>						
<b>Результат: Определение, создание и передача собственных полномочий органов местного публичного управления первого и второго уровней, финансовое покрытие, качественное и эффективное предоставление услуг населению. Обученные государственные служащие. Пересмотренные и улучшенные институциональная и юридическая системы (правовая база)</b>						
1.1.	Разработка перечня полномочий органов местного публичного управления первого и второго уровня	1.1.1. Подробное рассмотрение национальной и международной правовой базы, конкретных практик, существующих в данной области	Варианты перечня, предложенные для консультаций	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		1.1.2. Разработка перечня	Разработанный перечень	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия	
		1.1.3. Распространение и обсуждение перечня с участвующими лицами, принимающими решения, и их представительными	Перечень, утвержденный Постановлением Правительства	2012 год	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительны	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по

1		2	3	4	5	6
		ассоциативными структурами, с утверждением обсужденного варианта			е ассоциации органов местного публичного управления	развитию
1.2.	Оценка потребностей/ наличия финансовых ресурсов, выделяемых для эффективного и результативного обеспечения полномочий, переданных органам местного публичного управления – оценка общего объема расходов органов местного публичного управления в зависимости от переданных полномочий	1.2.1. Разработка документа для оценки потребностей/ наличия финансовых ресурсов, выделяемых для эффективного и результативного обеспечения полномочий, переданных органам МПУ	Разработанные предложения	II квартал 2012 года	Министерство финансов, Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию
		1.2.2. Разработка документа для оценки объема общих затрат МПУ в зависимости от переданных полномочий	Разработанные предложения	III квартал 2012 года	Министерство финансов, Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию
1.3.	Пересмотр существующей институциональной/правовой системы передачи полномочий органам местного публичного управления в	1.3.1. Анализ и всесторонний пересмотр действующих нормативных и законодательных актов	Разработанное и утвержденное исследование	2012 год	Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию
		1.3.2. Устранение ошибочных и	Утвержденный План действий по внедрению	2013 год	Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего



1		2	3	4	5	6
	соответствии с заявленными принципами и критериями, установленными в настоящей Стратегии	противоречивых законодательных положений в данной области и оптимизация всех полномочий органов местного публичного управления первого и второго уровней (содержащихся в перечне) в одном отдельном нормативном акте	предлагаемых изменений. Число предложений по внесению изменений законодательные акты. Проект отдельного законодательного акта			учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
1.4.	Создание институциональных, правовых и финансовых инструментов, стимулирующих эффективное предоставление услуг, специфичных для децентрализованных полномочий (объединение, концессия, заключение договоров)	1.4.1. Разработка предложений по публичным политикам в области эффективного предоставления публичных услуг	Утвержденный акт о публичной политике утвержден	2012 год	Государственная канцелярия, Министерство финансов	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		1.4.2. Разработка законодательного акта о предоставлении публичных услуг	Утвержденный нормативный акт	2012-2013 годы	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
1.5.	Обеспечение Правительством разработки документов отраслевых политик	1.5.1 Создание отраслевых рабочих групп, ответственных за разработку отраслевых документов политик	Порядок создания рабочих групп; планы деятельности рабочих групп	I квартал 2012 года	Министерство просвещения, Министерство труда, социальной защиты и семьи,	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по

1		2	3	4	5	6
	децентрализации на основе принципов и критериев, изложенных в настоящей Стратегии, принимая во внимание формы и особый статус автономии, согласно органическому закону (особый правовой статус Гагаузии)				Министерство здравоохранения, Министерство окружающей среды, Министерство регионального развития и	развитию
		1.5.2 Разработка углубленных исследований для разработки отраслевых стратегий	Разработанные углубленные отраслевые исследования	2012 год	Министерство строительства, Министерство информационных технологий и связи	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		1.5.3. Разработка отраслевых документов политик децентрализации	Утвержденные отраслевые стратегии децентрализации	2012-2014 годы		Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
1.6.	Консолидация институционального и профессионального потенциала на уровне центрального публичного управления, в частности, на уровне Государственной канцелярии, относительно применения принципов и критериев, характерных для эффективной и	1.6.1. Разработка плана действий	Утвержденный план действий	2012 год	Государственная канцелярия, МПУ, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		1.6.2. Обучение государственных служащих посредством учебных программ	Число государственных служащих, прошедших учебные программы	2012 год	Государственная канцелярия, МПУ, представительные ассоциации органов местного публичного управления, Академия государственного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
	действенной децентрализации, учитывающей гендерный вектор	1.6.3. Внешняя оценка укрепления институционального потенциала	Отчет об оценке	2013 год	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
1.7.	Усовершенствование институционального механизма на местном уровне в целях обеспечения внедрения принципа равенства полов в политики местного развития	1.7.1. Разработка улучшенных институциональных механизмов на местном уровне для обеспечения реализации принципа гендерного равенства в политиках местного развития	Изучение и план действий по улучшению институциональных механизмов на местном уровне	2012 год	Министерство труда, социальной защиты и семьи, Министерство финансов, органы местного публичного управления, Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
1.8.	Пересмотр и усовершенствование законодательства о муниципии Кишинэу	1.8.1 Усовершенствование законодательства, для статуса муниципия Кишинэу	Принятый закон о внесении изменений и дополнении в Закон о статусе муниципия Кишинев, изменения, внесенные в соответствующие законодательные акты	I квартал 2012 года	Орган полномочной исполнительной власти муниципия Кишинэу, Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
<b>Специфическая задача 2. Усовершенствование текущей системы местных публичных финансов таким образом, чтобы обеспечивалась финансовая автономия органов местного публичного управления с сохранением финансовой дисциплины, максимальным повышением эффективности и обеспечением справедливости при распределении ресурсов</b>						
Результат: Система местного публичного финансирования, обеспечивающая финансовую автономию органов местного публичного управления						
2.1.	Консолидация базы собственных местных доходов и автономии в принятии решений о распоряжении ими	2.1.1. Пересмотр существующей системы налогов и сборов с тем, чтобы полученные доходы следовали за функцией, по уровням (органы центрального публичного управления, органы местного публичного управления второго уровня)	Увеличение доли собственных доходов в общем объеме местного бюджета	I квартал 2012 г.	Министерство финансов, Государственная канцелярия, представители органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.1.2. Пересмотр существующего режима местных доходов для уменьшения чрезмерного регулирования их администрированием из центра	Определение чрезмерно регулируемых источников дохода и предложения по внесению в законодательную базу	I квартал 2012 года	Министерство финансов, представители органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.1.3.Выявление и внедрение новых источников местных доходов, посредством налогов и сборов, определяемых в национальном законодательстве	По меньшей мере, 2-3 выявленных новых значительных источника дохода	2012 год	Министерство финансов, представители органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		2.1.4. Выявление возможностей предоставления органам местного публичного управления первого и второго уровней свободы по вводу новых местных налогов и сборов или дополнительных к уже существующим квотам	По меньшей мере, 2-3 источника дохода, увеличивающих свободу в принятии решений на местном уровне	2013 год	Министерство финансов, представители органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.1.5. Пересмотр налоговых льгот, которые влияют на объем доходов от местных налогов и сборов, для их отмены или уменьшения. Определение возможностей для инвестирования доходов бенефициара с правом предоставления прямых льгот	Количество льгот, уменьшенных нормативными актами. Увеличившийся объем поступлений в местные бюджеты	2013 год	Министерство финансов, Министерство труда, социальной защиты и семьи, представители органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
2.2.	Реформирование системы трансфертов и налогов с разделенной ставкой, определение их статуса на объективных и прогнозируемых основаниях с	2.2.1. Пересмотр существующей системы сбора и распределения налогов с разделенной ставкой	Соотношение мин./макс. индикатора ( $V_p + \text{квота IS}$ ) /место уменьшается на том же административном уровне	I квартал 2012 года	Министерство финансов	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.2.2. Пересмотр системы распределения налоговых поступлений от подоходного налога	Показатели местной автономии ( $V_p + \text{квота IS}$ ) / общий бюджет растет	I квартал 2012 года	Министерство финансов, представители органов местного	Бюджет соответствующего учреждения/источники,

1		2	3	4	5	6
	отделением бюджетов органов местного публичного управления первого и второго уровней в целях обеспечения, по меньшей мере, минимального уровня услуг при условии, что система не будет препятствовать собственным мероприятиям по мобилизации налоговых поступлений и рациональному использованию ресурсов	для установления в законодательстве фиксированных тарифов для центральных органов местного публичного управления, органов местного публичного управления первого и второго уровней			публичного управления	выделенные партнерами по развитию
		2.2.3. Разработка и внедрение стабильной системы сбалансирования (объем, формула), общего назначения, отдельно от условных трансфертов, которые поощряют собственные фискальные усилия	Утвержденная и систематически применяемая формула, в том числе в сети с органами местного публичного управления первого уровня	2012 год	Министерство финансов, представители органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.2.4.Разграничение трансфертов на сбалансирование органов местного публичного управления первого и второго уровней (распределение непосредственно по уровням)	Прямое выделение органам местного самоуправления первого уровня трансфертов на сбалансирование бюджета	2012 год	Министерство финансов, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.2.5. Проектирование и внедрение системы условных трансфертов для основных делегированных и	Прямое распределение условных трансфертов с помощью механизмов «на душу населения»	2012 год	Министерство финансов, Министерство просвещения, Министерство	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные

1		2	3	4	5	6
		разделенных социальных функций (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культура и др.), обеспечивающей, по меньшей мере, минимальный и соразмерный уровень предоставления услуг			труда, социальной защиты и семьи, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	партнерами по развитию
		2.2.6. Проектирование и внедрение системы грантов на инвестиции на конкурсной основе, в том числе механизма поощрения местного совместного финансирования	Функционирующий механизм конкурсов для проектов с независимым судебским советом; Увеличение совместного финансирования из собственных источников инвестиций	2012 год	Министерство финансов, отраслевые министерства, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.2.7. Создание финансовых механизмов поощрения, стимулирования межмуниципального сотрудничества и территориальной консолидации	Число заключенных новых соглашений о сотрудничестве; (возможно: число слияний муниципалитетов с учетом принципа местной автономии)	2013 год	Министерство финансов, Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		2.2.8. Усовершенствование механизма получения займов органами местного публичного управления	Облегчение доступа органов местного публичного управления к рынку капитала	2013 год	Министерство финансов	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.2.9. Укрепление потенциала Министерства финансов в области мониторинга, оценки и разработки публичных политик для финансовой системы органов местного публичного управления и межбюджетных связей	Количество и качество годовых отчетов	2013 год	Министерство финансов	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
2.3.	Консолидация автономии и финансового менеджмента на уровне органов местного публичного управления с гарантиями финансовой дисциплины, повышением прозрачности и при участии общественности	2.3.1. Увеличение местной автономии обоих уровней, в проектировании и исполнении бюджетов путем пересмотра бюджетных процедур в соответствии с законом	Завершенная оценка, предложенные поправки	2012 год	Министерство финансов, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.3.2. Обеспечение постоянной платформы для общения и внедрения переговоров органами центрального публичного управления	Основные законы с местным воздействием, обсужденные в рамках Паритетной комиссии, на протяжении всего календарного года	2013 год	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представитель-	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по



1		2	3	4	5	6
		первого и второго уровней при стратегическом планировании и решения текущих финансовых проблем, в том числе и проблем, ощутимых на гендерном уровне			ные ассоциации органов местного публичного управления	развитию
		2.3.3. Увеличение степени подотчетности и транспарентности путем внедрения и улучшения внутреннего и внешнего аудита для органов местного публичного управления	Количество опубликованных аудиторских отчетов	2014 год	Министерство финансов, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.3.4. Усовершенствование и повышение эффективности системы государственных закупок на местном уровне	Снижение средней продолжительности заключения контрактов на публичных торгах на местном уровне	I квартал 2012 года	Министерство финансов, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		2.3.5. Укрепление финансового менеджмента в органах местного публичного управления, в том числе введение программно-	Формат опубликования он-лайн бюджетных взысканий Разработка образца функционального бюджета, тренинг для	2013 год	Министерство финансов, Государственная канцелярия, органы местного публичного	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по

1		2	3	4	5	6
		целевых бюджетов и многолетнего бюджетирования, с повышением транспарентности и участия общественности	внедрения с пилотной группой органов местного публичного управления		управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	развитию
<b>Специфическая задача 3. Завершение 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</b>						
Результат: Отграничение государственного публичного имущества и передача имущества, не представляющего национальный интерес или управление которым из центра является неэффективным, в собственность административно-территориальных единиц. Разработанная и утвержденная нормативная база по регулированию управления имуществом						
3.1.	Разработка правовых инструментов по разграничению государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц	3.1.1. Пересмотр и внесение изменений в существующую правовую базу по разграничению государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц	Число утвержденных/измененных нормативных актов	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия, центральные отраслевые органы публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		3.1.2. Разработка и утверждение правовых инструментов по разграничению государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц	Удельный вес, в процентах разграниченной государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц	2012 год	Государственная канцелярия, Министерство экономики, Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство регионального развития и	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
					строительства, Агентство «Moldsilva», Министерство окружающей среды, Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры, Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности	
		3.1.3. Разработка и утверждение правовых инструментов по разграничению имущества в публичной и частной области государства и административно-территориальных единиц	Удельный вес, в процентах разграниченной государственной собственности и собственности административно-территориальных единиц	2012 год	Государственная канцелярия, Министерство экономики, Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство регионального развития и строительства, "Moldsilva", Министерство окружающей среды, Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры, Министерство сельского	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
					хозяйства и пищевой промышленности	
3.2.	Инвентаризация и учет публичной собственности государства и собственности административно-территориальных единиц	3.2.1. Выявление и разграничение имущества, относящегося к публичной собственности государства и собственности административно-территориальных единиц	Количество актов констатации и установления границ. Количество решений местного кадастра о присуждении собственности	2012 год	Агентство земельных отношений и кадастра, органы местного публичного управления, Министерство экономики	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		3.2.2. Оценка публичной собственности государства и собственности административно-территориальных единиц	Удельный вес, в процентах оцененного имущества	2012-2014 гг.	Агентство земельных отношений и кадастра, органы местного публичного управления, Министерство экономики, Министерство финансов	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		3.2.3. Разработка кадастровой документации	База данных, доступная для заинтересованных лиц, участвующих в принятии решений	2014 год	Министерство экономики, Министерство финансов, Агентство земельных отношений и кадастра, органы местного публичного управления, другие	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
					заинтересованные структуры	
		3.2.4. Разработка стандартов учета публичной собственности государства и собственности административно-территориальных единиц	Удельный вес в % зарегистрированного недвижимого имущества	2012 год	Административно-территориальные единицы, Агентство земельных отношений и кадастра и ведомственные учреждения	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		3.2.5. Разработка исследования в области пути оптимизации процедур и расходов регистрации недвижимого имущества	Процент уменьшения расходов на регистрацию недвижимого имущества	I квартал 2012 года	Министерство финансов, Агентство земельных отношений и кадастра, органы местного публичного управления обоих уровней, другие специализированные структуры	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
3.3.	Завершение процесса разграничения собственности государства и собственности административно-территориальных единиц	3.3.1. Регистрация имущества, относящегося к публичной собственности государства и собственности административно-территориальных единиц	Удельный вес в процентах зарегистрированного недвижимого имущества	2012-2014оды	Центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления, Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство экономики	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		3.3.2. Пополнение базы данных реестра недвижимого имущества	База данных, доступная для заинтересованных лиц, участвующих в принятии решений	2012-2014 годы	Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство экономики	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
3.4.	Регулирование правового режима и разграничение имущества государства и собственности административно-территориальных единиц, публичного и частного	3.4.1. Установление правового режима имущества из публичной сферы	Удельный вес в процентах недвижимого имущества в публичной сфере с установленным правовым режимом	2012-2014 годы	Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство экономики, центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		3.4.2. Установление правового режима имущества из частной сферы	Удельный вес в % недвижимого имущества в частной сфере с установленным правовым режимом	2012-2014 годы	Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство экономики, центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
3.5.	Развитие полномочий органов местного управления в управлении имуществом путем разработки и проведения подготовительных курсов по эффективному управлению имуществом	Разработка и проведение учебных курсов для персонала органов местного управления, а также местных выборных лиц, в области эффективного управления публичными активами	Число слушателей курсов	2012-2014 годы	Центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
3.6.	Разработка и внедрение системы мониторинга и оценки эффективности использования имущества	3.6.1. Разработка и утверждение механизма мониторинга и оценки	Степень применимости разработанных механизмов мониторинга и оценки	2012 год	Центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		3.6.2. Применение разработанных механизмов мониторинга и оценки	Повышение эффективности использования государственного имущества и имущества административно-территориальных единиц	2013-2014 годы	Центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления, представительные ассоциации	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
					органов местного публичного управления	
3.7.	Разработка механизмов сотрудничества (публично-частное, публично-публичное, публично-публично-частное) для эффективного управления имуществом	3.7.1. Разработка и утверждение механизмов сотрудничества (публично-частное, публично-публично-частное)	Объем финансирования в рамках проектов (публично-частное, публично-публично-частное). Количество установленных партнерств	2013 год	Центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
<b>Специфическая задача 4. Создание и внедрение механизмов обеспечения устойчивого местного экономического развития; модернизация организации и менеджмента местных публичных услуг с тем, чтобы они могли обладать потенциалом для поддержки интегрированных программ и для улучшения условий местного экономического развития</b>						
<b>Результат: Эффективные механизмы поддержки и стимулирования местного развития. Органы местного самоуправления с надлежащим потенциалом для поддержки развития местных сообществ</b>						
4.1.	Усовершенствование правовой базы, касающейся наделения органов местного публичного управления полномочиями и инструментами для стимулирования процесса местного экономического развития, в том	4.1.1. Пересмотр и внесение изменений в законодательную и нормативную базу	Число измененных положений законодательных и нормативных актов	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство регионального развития и строительства, Агентство земельных отношений и кадастра	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию



1		2	3	4	5	6
	числе посредством использования некоторых современных форм и концепций территориального сотрудничества	4.1.2. Разработка и утверждение механизмов применения положений правовой базы	Число утвержденных нормативных актов с механизмами применения. Количество учреждений, участвующих в разработке механизмов применения	2012-2013 годы	Государственная канцелярия, Министерство экономики, Министерство финансов, Агентство земельных отношений и кадастра	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		4.1.3 Разработка исследования в сфере возможностей для использования современных концепций и форм территориального сотрудничества (полюсы роста, метропольная зона, межмуниципальное сотрудничество, микрорегионы)	Исследование, которое представит возможности для использования концепций и форм территориального сотрудничества	III квартал 2012 года	Государственная канцелярия совместно с партнерами по развитию органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		4.1.4 Правовое определение и принятие концепций: полюсы роста, метропольная зона, межмуниципальное сотрудничество, микрорегионы	Проекты нормативных актов	IV квартал 2012 года	Государственная канцелярия, специальная Парламентская комиссия	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		4.1.5 Разработка исследования о возможностях	Исследование, которое представит возможности для присуждения статуса	2012 год	Государственная канцелярия совместно с	Бюджет соответствующего учреждения/

1		2	3	4	5	6
		присуждения статуса полюса роста, метропольной зоны, муниципия, крупным городам Молдовы, таким как Хынчешть, Унгень, Орхей, Кахул, Единец, Сорока, Флорешть, Кэушень, Дрокия и др.	полюса роста/ метропольной зоны/ муниципия крупным городам Молдовы, таким как Хынчешть, Унгень, Орхей, Кахул, Единец, Сорока, Флорешть, Кэушень, Дрокия и др.		партнерами по развитию, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	источники, выделенные партнерами по развитию
4.2.	Создание и расширение институционального потенциала по привлечении финансовых ресурсов с целью разработки и внедрения, мониторинга и оценки генеральных градостроительных планов и стратегий местного развития	4.2.1. Разработка и проведение учебных курсов персонала органов местного публичного управления по разработке, внедрению, мониторингу и оценке генеральных градостроительных планов и стратегий местного развития, написание проектов и привлечение иностранных инвестиционных фондов	Разработанный курс, в том числе и дистанционного обучения. Число слушателей курсов	2012-2013 годы	Государственная канцелярия, Министерство регионального развития и строительства, Академия государственного управления при Президенте Республики Молдова	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию
		4.2.2. Выявление и внедрение механизмов проведения консультаций в области разработки, внедрения, мониторинга и оценки генеральных градостроительных планов и стратегий	Разработанный механизм предоставления консультационных услуг; Количество бенефициаров консультативных услуг; Количество документов, прошедших экспертизу	2012-2013 годы	Государственная канцелярия, Министерство регионального развития и строительства, Академия государственного управления при	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		местного развития, написания проектов и привлечения иностранных инвестиционных фондов			Президенте Республики Молдова	
		4.2.3. Предоставление органами местного публичного управления помощи в продвижении сотрудничества в рамках еврорегионов и других международных региональных структур	Разработанный механизм предоставления вспомогательных услуг. Число бенефициаров вспомогательных услуг	2012-2015 годы	Государственная канцелярия, Министерство регионального развития и строительства, Академия государственного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
4.3.	Разработка/актуализация генеральных градостроительных планов и стратегий регионального/местного развития в различных областях национальной экономики, включая подход, основанный на правах человека и равенстве полов	4.3.1. Завершение и утверждение национального плана по благоустройству территории	Завершенный и утвержденный национальный план по благоустройству территории	2013 год	Министерство регионального развития и строительства, Академия наук Республики Молдовы	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		4.3.2. Разработка, обновление региональных планов по благоустройству территории	4 разработанных/обновленных региональных плана по благоустройству территории (регионы развития Центр, Юг, Север и автономно-территориальное образование (Гагаузия)	2012-2013 годы	Министерство регионального развития и строительства	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		4.3.3. Разработка, обновление местных планов по благоустройству территории	Более 50% АТЕ с разработанными местными планами по благоустройству территории	2013-2014 годы	Органы местного публичного управления обоих уровней	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		4.3.4. Создание Единой национальной географической информационной системы	Разработанная Единая национальная географическая информационная система. Число пользователей базы данных	2012-2013 годы	Агентство земельных отношений и кадастра, Министерство информационных технологий и связи, центральные органы публичного управления, органы местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
4.4.	Развитие потенциала органов местного публичного управления в области поддержки приграничного сотрудничества	4.4.1. Создание инструментов и правовой базы, благоприятной для развития органами местного публичного управления приграничного сотрудничества	Количество утвержденных нормативных актов с механизмами применения, Количество учреждений, участвующих в разработке механизмов применения	2012 год	Министерство регионального развития и строительства, Государственная канцелярия, ассоциаций органов местного самоуправления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		4.4.2. предоставление помощи органам местного публичного управления в продвижении	Количество приграничных проектов, реализованных органам местного публичного управления. Объем	2012-2015 годы	Государственная канцелярия, Министерство регионального развития и	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные

1		2	3	4	5	6
		сотрудничества в рамках еврорегионов и региональных международных структур	внешнего финансирования, привлеченного с помощью европейских программ поддержки приграничного сотрудничества		строительства, Академия государственного управления при Президенте Республики Молдова	партнерами по развитию
<b>Специфическая задача 5. Увеличение административного потенциала административно-территориальных единиц, снижение фрагментации и оптимизация административно-территориальных структур, что будет поддерживать местную автономию, эффективное предоставление публичных услуг при соблюдении требований и нужд получателей в условиях демократической и автономной работы местных выборных органов.</b>						
<b>Результат: Утвержденная оптимизированная административно-территориальная структура. Органы местного публичного управления с потенциалом, адекватным для эффективного предоставления услуг.</b>						
5.1.	Рассмотрение возможностей рационализации административно-территориальных структур на основании исследований о консолидации потенциала административно-территориальных единиц, в соответствии с критериями и принципами, изложенными в настоящей Стратегии	5.1.1. Разработка исследования в области консолидации потенциала административно-территориальных единиц, в соответствии с критериями и принципами, изложенными в данной Стратегии, которое предоставит модели консолидации и рационализации административно-территориального устройства (территориальная, административная консолидация/стимуляция межмуниципального сотрудничества)	Разработанное исследование и рекомендации	2012 год	Государственная канцелярия	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		5.1.2. Разработка предложений в области публичной политики, основанных на предыдущем исследовании, которые уточнят ограниченное число альтернатив для повышения потенциала	Разработанное предложение в области публичной политики	III квартал 2012 года	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
5.2.	Проведение широких подробных консультаций с заинтересованным и лицами, членами местных сообществ, включая уязвимые группы, по возможностям консолидации потенциала АТЕ и межмуниципального сотрудничества	5.2.1. Организация публичных консультаций с заинтересованными сторонами по необходимости оптимизации административно-территориального устройства	Количество публичных консультаций	IV квартал 2012 года	Государственная канцелярия, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		5.2.2. Оценка и презентация Совместной комиссии по децентрализации результатов публичных консультаций	Утверждение вариантов административно-территориальной консолидации	2013 год	Государственная канцелярия, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
5.3.	Создание условий для внедрения вариантов консолидации потенциала АТЕ и межмуниципального сотрудничества	5.3.1. Разработка и утверждение методики оценки потенциала органов местного публичного управления первого и второго уровней	Утвержденная методика оценки потенциала органов местного публичного управления	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
					публичного управления	
		5.3.2. Разработка сопроводительных записок об административно-территориальной рационализации посредством одного из принятых вариантов	Утверждение сопроводительных записок	2014 год	Государственная канцелярия, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		5.3.3. Содействие и внедрение межмуниципального сотрудничества для предоставления публичных услуг	Внедрение 40 проектов по межмуниципальному сотрудничеству	2012-2015 годы	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		5.3.4. Разработка правовой основы, адекватной для консолидированных и объединенных структур	Утвержденная адекватная законодательная база	2012-2013 годы	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1	2	3	4	5	6	
Специфическая задача 6. Разработка институционально-правовой системы менеджмента человеческих ресурсов на уровне органов местного публичного управления в целях обеспечения полноты власти выборных органов местного публичного управления над их исполнительной системой, прозрачной и недискриминационной подборки служащих, реальной мотивации, сотрудников, реальную стабильности в должностей, уменьшения политического влияния на них, что непосредственно способствует улучшению личных и профессиональных качеств служащих органов местного публичного управления.						
Результат: Институциональная и правовая база менеджмента человеческих ресурсов органов местного публичного управления, утвержденная и соответствующая местной автономии						
6.1.	Усовершенствован ие системы обучения в целях обеспечения роста профессиональных качеств человеческих ресурсов, как государственных служащих, так и местных выборных лиц, особенно в таких сферах, как: партисипативное стратегическое планирование; менеджмент проектов; современный бюджетно- финансовый менеджмент; организация и обеспечение коммунальных и секторальных услуг,	6.1.1. Разработка документа в области публичной политики по повышению квалификации и непрерывному обучению государственных служащих и местных выборных должностных лиц	Разработанный и утвержденный документ в области публичной политики	2012 год	Государственная канцелярия, Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова, органы местного публичного управления, представительны е ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию
		6.1.2. Разработка и реализация учебных программ для государственных служащих и местных выборных должностных лиц в контексте процесса децентрализации	Число разработанных и утвержденных учебных модулей; Число выборных должностных лиц и государственных служащих, прошедших обучение	2012- 2013 годы.	Государственная канцелярия совместно с Академией публичного управления при Президенте Республики Молдова, в сотрудничестве с ассоциациями органов местного	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию



1		2	3	4	5	6
	информационных 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				публичного управления	
6.2.	Обеспечение местной автономии в том, что касается как институциональной структуры, так и кадровой политики, недопущение вмешательства центральных органов публичного управления в местные или районные исполнительные структуры	Регулировка действующей законодательной и нормативной базы в области кадровой политики, чтобы обеспечить полную власть выборных органов местного публичного управления над исполнительными органами	Количество измененных законодательных положений и нормативных актов	2012-2013 годы	Государственная канцелярия, Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
6.3.	Развитие нормативной базы и опыта менеджмента человеческих ресурсов, обеспечивающих свободный и недискриминационный доступ на прозрачной конкурсной основе, мотивацию, поощрение, стабильность должности и возможность карьерного роста государственным служащим, в том числе и сквозь призму проблемы полов	6.3.1. Изучение возможностей для усовершенствования положений статуса местных государственных служащих, в том числе сквозь призму равных возможностей для женщин и мужчин	Представленные варианты, утвержденные Совместной комиссией по децентрализации и представленные для реализации	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия в сотрудничестве с органами местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления и Академией публичного управления при Президенте Республики Молдова	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		6.3.2. Разработка предложений по внесению изменений в законодательную и нормативную базу на основе предложений, представленных для реализации	Количество утвержденных законодательных положений и измененных нормативных актов	2012 год	Государственная канцелярия в сотрудничестве с органа местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления и Академией публичного управления при Президенте Республики Молдова	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1	2	3	4	5	6	
<b>Специфическая задача VII: Создание институционально-правовой системы, обеспечивающей прозрачность в принятии решений, полную функциональную автономию органов местного публичного управления и предоставляющей действенные инструменты для подотчетности органов местного публичного управления перед населением, для упрощения их участия, борьбы с коррупцией, гарантии справедливости и борьбы с дискриминацией</b>						
<b>Результат:</b> Публичный механизм принятия решений более прозрачный, подотчетный, в условиях консультации с обществом, в том числе уязвимыми группами населения.						
7.1.	Улучшение избирательной системы на уровне органов местного публичного управления, что приведет к значительному повышению представительства, ответственности и компетентности местных выборных лиц	7.1.1. Разработка исследования, представляющего альтернативы, методы и воздействие, которое окажет изменение законодательной базы, с учетом международного опыта	Исследование будет представлять альтернативы относительно: (i) устранения любого рода препятствий для независимых кандидатов, (ii) оптимизация числа местных советников в органах местного публичного управления первого и второго уровней, (iii) определения способов подотчетности местных выборных лиц с точки зрения укрепления связей с избирателями/гражданами, повышение эффективности местных советов и снижения их эксплуатационных расходов, связанных с их функционированием, (iv) установления путей повышения представительства меньшинств и уязвимых групп населения в местных	2012-2014 годы	Центральная избирательная комиссия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
			выборных должностях			
		7.1.2.Разработка предложений о внесении изменений в законодательство изменений на основании предшествовавшего исследования, которые детализируют ограниченное число альтернатив по усовершенствованию системы на уровне местного публичного управления	Количество измененных законодательных положений и нормативных актов	2014 год	Государственная канцелярия, Центральная избирательная комиссия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
7.2.	Прояснение режима административного контроля законности, координирования услуг, децентрализованных на местах, при строгом соблюдении местной автономии	7.2.1.Разработка законодательных предложений по усовершенствованию режима административного контроля законности и координирования услуг, децентрализованных на местах	Количество измененных законодательных положений и нормативных актов	2012 год	Государственная канцелярия в партнерстве с органами местного публичного управления, представительные ассоциации органов местного публичного управления	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию
		7.2.2.Разработка и внедрение плана действий по организации, эффективному и результативному координированию	Утвержденные план действий, модели организации децентрализованных услуг и руководство по координированию децентрализованных	2012 год	Государственная канцелярия, органы местного публичного управления, представительные ассоциации	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
		услуг, деконцентрированных на местах	услуг		органов местного публичного управления	
7.3.	Расширение участия общественности в процессе принятия решений органов местного публичного управления, в том числе сквозь призму равенства полов, и расширение/ обобщение методов общих консультаций с целью демократической консолидации на уровне органов местного публичного управления	7.3.1.Разработка исследования, представляющего альтернативы и методы расширения участия общественности в процессе принятия решений	Исследование, которое четко уточнит несколько способов, поощряющих, стимулирующих участие общественности в принятии решений	2013 год	Государственная канцелярия в партнерстве с органами местного публичного управления, представитель- ными ассоциациями органов местного публичного управления, неправитель- ственными организациями	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию
		7.3.2.Разработка законодательных предложений о внесении изменений в правовую базу для расширения участия общественности в процессе принятия решений	Количество предложений по законодательным изменениям. Утвержденный план действий по внедрению и предложенных изменений	2014 год	Государственная канцелярия в партнерстве с органами местного публичного управления, представитель- ными ассоциациями органов местного публичного управления, неправитель- ственными организациями	Бюджет соответствующего учреждения/ источники, выделенные партнерами по развитию

1		2	3	4	5	6
7.4.	Обеспечение максимальной прозрачности процесса внедрения Национальной стратегии децентрализации	7.4.1.Разработка коммуникационной стратегии и плана действий, который обеспечит максимальную прозрачность в процессе внедрения Национальной стратегии децентрализации	Разработанные и утвержденные коммуникационная стратегия и план действий	I квартал 2012 года	Государственная канцелярия в партнерстве с органами местного публичного управления, представительными ассоциациями органов местного публичного управления, неправительственными организациями	Бюджет соответствующего учреждения/источники, выделенные партнерами по развитию

