

GOLD V 2019

Глобальный доклад о местном самоуправлении и децентрализации

Локализация глобальных повесток

Деятельность местных властей по преобразованию городов

Евразийский регион



Локализация глобальных повесток

Деятельность местных властей по
преобразованию городов

**V Глобальный доклад о
местном самоуправлении и
децентрализации**

Глава о Евразийском регионе

Подготовлено
Всемирной организацией и Евразийским отделением ОГМВ

00

**Приветствие Президента
Евразийского отделения ОГМВ
И.Р. Метшина**

**Локализация Целей устойчивого развития
в мире**

01

Введение. Евразийский регион

Стр. 13

02

**Национальные и местные
институциональные структуры
реализации ЦУР**

Стр. 14

2.1 Институциональные структуры национального
уровня

2.2 Формы устройства территориальных органов
государственного управления и местного
самоуправления в странах Евразийского региона

2.3 Взаимоотношения между уровнями власти в
процессе реализации глобальных повесток

03

**Вклад местных и региональных властей в
локализацию ЦУР**

Стр. 32

3.1 Деятельность местных и региональных властей и их
ассоциаций по распространению информации о ЦУР и
вовлечению населения и бизнеса в их реализацию

3.2 Инициативы местных и региональных властей по
локализации ЦУР

04

**Выводы о локализации ЦУР
в Евразийском регионе**

Стр. 42

05

**Политические рекомендации на
глобальном уровне**

Стр. 44

06

Примечания

Стр. 53

Библиография

Стр. 55

Приветствие Президента Евразийского отделения ОГМВ И.Р. Метшина



Дорогие друзья!

Я рад приветствовать вас от имени Евразийского регионального отделения Всемирной организации «Объединенные города и местные власти»!

Это издание является частью Пятого Глобального доклада о местном самоуправлении и децентрализации (GOLD V), который был официально представлен в рамках Всемирного конгресса ОГМВ в ноябре 2019 года в южноафриканском городе Дурбане. Доклад представляет собой результат коллективной работы членов ОГМВ, он отражает вклад местных и региональных властей в реализацию глобальных повесток по устойчивому развитию и анализ институциональных механизмов.

Являясь одной из глав доклада, публикация посвящена вопросам локализации глобальных повесток в Евразийском регионе.

Важно отметить, что муниципальные и региональные власти играют особую роль в реализации Целей устойчивого развития на местах. Органы местного самоуправления - это уровень власти наиболее близкий к населению и осведомленный о насущных потребностях и нуждах горожан. Учитывая местные реалии, муниципальные власти определяют приоритетные направления городского развития и первоочередность решения задач с целью улучшения качества жизни людей.

В издании рассматриваются институциональные структуры национального уровня, формы устройства территориальных органов государственного управления и местного самоуправления в странах Евразийского региона, взаимоотношения между уровнями власти в процессе осуществления глобальных повесток, деятельность местных и региональных властей и их ассоциаций по распространению информации о Целях устойчивого развития, а также инициативы по их локализации.

Укрепление сотрудничества и взаимодействие является основой успешной реализации Целей устойчивого развития повсеместно, в этой связи так важно местным и региональным властям объединять усилия в деле осуществления глобальных повесток во имя процветания жителей наших городов.

**Ильсур Метшин,
Мэр Казани,
Президент Евразийского отделения ОГМВ,
Президент Консультативного комитета ООН
по вопросам местного самоуправления**

ЛОКАЛИЗАЦИЯ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В МИРЕ

В 2015 и 2016 гг. мировые лидеры приняли глобальные соглашения на пути к устойчивому развитию, что ознаменовало собой важный исторический этап в многостороннем сотрудничестве. Повестка 2030 и 17 Целей устойчивого развития, Новая программа развития городов, Парижское соглашение по климату, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий и Аддис-Абебская программа действий по финансированию развития отразили стремление мирового сообщества реагировать на современные глобальные проблемы, используя подход, основанный на правах человека.

Местные и региональные власти приняли вызов, продемонстрировав свою приверженность реализовывать глобальные повестки. С точки зрения местных и региональных властей, глобальные повестки взаимосвязаны и не могут быть осуществлены в одиночку: все действия в поддержку устойчивого развития, направленные на решение тесно связанных проблем, затрагивающих регионы и города, должны быть комплексными и всеобъемлющими. Повестка 2030 получила широкое признание в регионах и представляет собой значительный шаг вперед с точки зрения своей амбициозности, универсальности и комплексности по отношению к Целям развития тысячелетия (ЦРТ). Взаимосвязь Целей устойчивого развития (ЦУР) предоставляет нам, с одной стороны, прекрасную возможность для решения многоаспектных проблем, с которыми сталкивается наше общество. С другой стороны, для этого потребуются значительно активизировать наши усилия в плане выработки политики и комплексного подхода, предусматривающего, чтобы «ни один человек и ни одна местность не были оставлены без внимания». Иными словами – такого подхода к развитию, который предполагает участие всех уровней правительства и всего общества (см. табл. 1); охватывает многоуровневую систему

управления с многосторонним участием, уделяющую человеку центральное место в развитии (см. табл. 2).

Сегодня мы подошли к завершению четырехлетнего цикла реализации ЦУР. Это означает, что по меньшей мере единожды проводилась оценка того, как осуществляется каждая из ЦУР во всем мире. В этой связи международная общественность анализирует достигнутый прогресс, новые тренды и задачи, с которыми пришлось столкнуться в течение последних четырех лет. Все эти вопросы будут обсуждаться на Саммите ЦУР в сентябре 2019 года.

Табл. 1

Подход, основанный на участии всех уровней правительства и всего общества

Это механизм многоуровневого и коллективного управления, предусматривающий необходимость разработки комплексной политики с учетом всех государственных органов и представителей общества. Этот подход имеет важное значение для содействия устойчивому развитию, поскольку составляет основу согласованной политики (см. табл. 7). Создание механизмов управления требует обеспечения координации деятельности и вовлеченности субнациональных властей и общества в разработку, реализацию и мониторинг политики на всех уровнях государственного управления.

Источник: ЮНПАН; Глобальная целевая группа, ОГМВ (2019): «На пути к локализации ЦУР».

Согласно Глобальному докладу ООН по устойчивому развитию за четырехлетний период и Специальному докладу Генерального секретаря ООН за 2019 год, появились новые тренды на глобальном уровне, в частности, касающиеся реализации ЦУР 1, 3, 5, 7, 8, 11 и 14. Уровень бедности, процент детской смертности продолжают сокращаться, достигнут прогресс в сфере здравоохранения, конкретных целей, связанных с гендерным равенством, обеспечения бедных районов электричеством. Тем не менее, сдвиг в сторону новой парадигмы устойчивого развития не происходит теми темпами и в тех масштабах, которые необходимы для преобразований и достижения Целей к 2030 году. В 2019 году масштабы голода продолжали расти. Эта тенденция наблюдалась с 2016 года. Выбросы парниковых газов, за 70% которых несут ответственность города, также продолжают расти, вместе с тем наблюдается стремительная утрата биоразнообразия по мере ухудшения климата. Несмотря на прогресс в области ликвидации нищеты, растущее неравенство продолжает приводить к большей изоляции дискриминируемых и обездоленных групп населения (бедных слоев, женщин, молодежи, людей старшего возраста, людей с ограниченными возможностями, национальных меньшинств). Кроме того, инструменты реализации ЦУР совершенствуются, однако проблема финансирования устойчивого развития сохраняется. Институты, зачастую истощенные территориальными конфликтами, недостаточно устойчивы, чтобы реагировать на масштабные проблемы, с которыми они сталкиваются.

Генеральный секретарь ООН подчеркнул, что нынешние социальные, экономические и экологические тренды, определяющие развитие мира, имеют большое влияние на реализацию ЦУР и представляют собой сложные задачи в плане достижения Целей в установленные сроки. Генсек ООН выделил пять таких трендов: урбанизация, демографические изменения, изменение климата, затяжной кризис и передовые технологии. Взаимодействие этих трендов способствует созданию условий для разработки политики на местном, национальном и международном уровнях. Одной из главных целей Пятого Глобального доклада является изучение того, как местные и региональные власти вносят свой вклад в осуществление глобальных повесток перед лицом этих трендов. Эти повестки и намерение местных властей их реализовать трансформируют общество и способствуют эволюции управления и

и вовлеченности граждан в разных уголках мира.

В связи с этим крайне важно использовать возможности для лучшего понимания роли местных властей в отношении реализации ЦУР и пересмотреть политику, чтобы в полной мере использовать потенциал глобальных повесток и локальных процессов в качестве катализаторов изменений. Цель Пятого Глобального доклада – внести вклад в эти усилия, содействуя реализации комплексных программ и принятию мер, чтобы противостоять современным вызовам на местном и региональном уровнях.

В докладе подчеркивается, как местные и региональные власти в рамках своих повседневных обязанностей реализуют политику и предпринимают действия, которые не всегда имеют официальную маркировку “ЦУР”, но оказывают непосредственное влияние на обеспечение населения инфраструктурой, услугами и жизненными возможностями. Как было признано Генеральной Ассамблеей ООН, Генеральным секретарем ООН и консенсусом конференции Хабитат III, декарбонизация экономики стран мира и обеспечение населения энерго-, водоснабжением, продовольствием, транспортом и инфраструктурой в конечном итоге будет достигнуто за счет инвестиций в проекты, которые в основном осуществляются на субнациональном уровне и курируются местными и региональными властями. В связи с этим важно накопить критическую массу знаний о том, как территории и города движутся в направлении к устойчивому развитию, какие инициативы выдвигаются и с какими препятствиями власти сталкиваются, если мы хотим достичь ЦУР и другие глобальные повестки дня.

Табл. 2

Многоуровневое управление

Система принятия решений, основанная на координационных механизмах, позволяющих распределять полномочия и обязанности властей как по вертикали, так и по горизонтали в соответствии с принципом субсидиарности (см. табл. 6) и при соблюдении местной автономии. Эта система признает, что оптимального уровня децентрализации не существует (см. табл. 5) и что реализация ЦУР и компетенции властей значительно зависят от специфики местности: полное разделение ответственности и результатов при разработке политики не может быть достигнуто, а разные уровни управления взаимозависимы. Многоуровневое управление предусматривает, чтобы все уровни власти обменивались информацией и тесно сотрудничали, чтобы каждый уровень мог открыто и подотчетно выстраивать горизонтальные отношения с соответствующими заинтересованными сторонами для оптимизации результатов политики.

Источник: ОГМВ (2016), «Четвертый Глобальный доклад о местном самоуправлении и децентрализации. Совместное создание городского будущего».

Одной из основных трансформаций, которую переживает человечество, является стремительная урбанизация. И в этом плане местные и региональные власти все чаще оказываются в центре многих серьезных проблем. Ожидается, что к 2050 году процент мирового населения, проживающего в городских районах, вырастет с 55% до почти 70% - прирост в 2,3 миллиарда городских жителей, вероятно, будет сосредоточен в пределах территорий с низкими доходами или доходами ниже среднего уровня, в которых процесс урбанизации протекает более быстрыми темпами. Изменения в темпах прироста населения, возрастном составе и моделях миграции воздействуют на маршруты урбанизации и на прилегающие территории, затрагивая широкий спектр ЦУР, например искоренение бедности, обеспечение продовольствием, водоснабжением, медицинскими услугами, достижение гендерного равенства, экономический рост и достойную работу, сокращение неравенства и устойчивое развитие городов и их сообщение с внутренними районами, что значительно влияет на перспективы реализации ЦУР. В сводном виде рост населения во всем мире замедлился по сравнению с десятью годами ранее и составляет 1,1% в год. Однако такие цифры скрывают весьма неоднородные демографические модели между регионами и городскими и сельскими территориями.

Ожидается, что более половины прогнозируемого роста численности населения в период с 2019 по 2050 гг. (по оценкам, два миллиарда человек) будет приходиться на Африку. В Азии ожидается рост на 650 миллионов человек, в Латинской Америке - на 180 миллионов, а население Европы, как ожидается, сократится. Рост населения будет сосредоточен в наименее экономически развитых регионах, что еще больше затруднит этим территориям и городам искоренение нищеты и голода, а также улучшение оказания образовательных, медицинских и базовых услуг. Кроме того, ожидается, что к 2030 году число людей в возрасте старше 60 лет вырастет до 1,4 миллиарда, хотя темпы старения населения сильно различаются в зависимости от регионов мира. Ожидается, что к 2050 году во всех регионах мира будет более 25% населения в возрасте старше 60 лет, за исключением Африки, где, по оценкам, будет сосредоточена самая большая в мире доля населения в возрасте от 15 до 19 лет. Территории и города со стареющим населением столкнутся с растущим финансовым и политическим давлением с целью обеспечить пожилым людям пенсии и социальную защиту. В то же время для территорий и городов со

значительной долей молодежи среди населения будет важно обеспечить надлежащее здравоохранение, образование и возможности трудоустройства в целях реализации Повестки дня на период до 2030 года.

Климатические и экологические проблемы коренным образом видоизменяют наши территории и оказывают непосредственное влияние на города. Согласно специальному докладу Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) за 2018 г., во всем мире наблюдается потепление на 1 ° C выше доиндустриального уровня, и при нынешних темпах потепления в 0,2 ° C за десятилетие глобальное потепление достигнет 1,5 ° C к 2030 году. В этом докладе подчеркивается решающая роль, которую играют города в смягчении последствий изменения климата и достижении согласованной цели ограничить изменение климата до 2 ° C и, если возможно, до 1,5 ° C. Если глобальное потепление достигнет 2 ° C, это создаст критическую опасность для природных и антропогенных систем и особенно затронет наиболее уязвимые группы населения и территории. С 1990 года количество стихийных бедствий, связанных с изменением климата, увеличилось более чем вдвое. Это, наряду с резким изменением погодных условий, приводит к неисчислимым страданиям и человеческим жертвам, а также разрушению инфраструктуры, усугубляет нехватку ресурсов и обуславливает перемещение населения. Существующая напряженность увеличивает риск насилия, оказывая дополнительное давление на зачастую хрупкие политические системы и ресурсы. С 2010 г. количество конфликтов на государственной и негосударственной основе увеличилось на 60% и 125% соответственно, вместе с тем число перемещенных лиц во всем мире увеличилось вдвое за последние 20 лет и достигло 65 миллионов. Ухудшение мира представляет собой фундаментальную угрозу верховенству закона и надлежащему управлению и, следовательно, основе устойчивого развития.

Перед лицом таких вызовов крайне важно активизировать действия, пока не стало слишком поздно. Для этого нам необходимо взглянуть по-другому на стратегии развития и принять основанный на фактах подход к устойчивому развитию, который отражает реальность сегодняшнего мира. Урбанизация, развитие передовых технологий и взаимодействие являются одними из определяющих характеристик современного общества, и, хотя они создают проблемы для управления, они в то же время являются ключом к достижению ЦУР и сохранению жизни для будущих поколений.

Форум местных и региональных властей, организованный Глобальной целевой группой в рамках Саммита ООН по ЦУР в Нью-Йорке 24 сентября 2019 г. (фото: UCLG-CGLU/Ege Okal, bit.ly/2naVvsb).



Цели и задачи V Глобального доклада

Цель V Глобального доклада о местном самоуправлении и децентрализации (GOLD V) - предложить пути достижения амбициозных глобальных целей через программы, инициативы и политику, разрабатываемые и претворяемые в жизнь в больших и малых городах, регионах. В докладе отмечается, что цели недостижимы, пока городское и территориальное планирование, стратегическое проектирование, институциональные механизмы и политические дорожные карты не будут полностью интегрированы в территории, т.е. пока не будет в полной мере учитываться местный потенциал и нужды и обеспечиваться вовлеченность местных заинтересованных сторон. Иными словами, эти цели могут быть реализованы только через полномасштабный, совместный и подотчетный процесс локализации глобальных повесток (см. табл. 3).

Территории и города могут стать во главе процесса преобразований, пропагандирующего экологичные и ориентированные на интересы людей модели развития. Стратегии развития, учитывающие территориальный контекст и основывающиеся на комплексном планировании, способны преобразовать города и территории, содействовать инклюзивности, сокращать использование ресурсов и выбросы парниковых газов, укреплять связь между городом и сельской местностью. В сочетании с передовыми технологиями главными катализаторами достижения ЦУР становятся «экономика на масштабе» и способность городов привлекать инновации, содействуя созданию альтернативных моделей производства и потребления, децентрализованных систем использования возобновляемых источников энергии, обеспечения индивидуальными медицинскими услугами, выявления способов мониторинга стихийных бедствий, а также способствуя укреплению связей между большими и

малыми городами и прилежащими внутренними районами. Возможности безграничны. Как подчеркивается в докладе, эти локализованные стратегии развития, разработанные исходя из местных реалий, влияют на глобальный преобразовательный процесс, который в свою очередь активизирует локальный процесс устойчивого развития. Трансформационный потенциал территориального подхода к местному развитию колоссален (см. табл. 4). Однако для его полного раскрытия и реализации глобальных повесток развития необходимо решить важные задачи. С 2015 года предприняты значительные усилия по претворению в жизнь Повестки 2030 и ЦУР. Тем не менее, учитывая разнообразные проблемы, с которыми сталкивается наше общество, Повестка 2030 и ЦУР призывают

Табл. 3

Локализация

В Повестке 2030 подчеркивается необходимость во всеохватном и локализованном подходе к ЦУР. Локализация описывается как процесс разработки, реализации и мониторинга стратегий на местном уровне, направленный на достижение глобальных, национальных и субнациональных целей и задач устойчивого развития. Данный процесс учитывает субнациональный контекст для осуществления Повестки 2030: от постановки целей и задач до определения способов реализации и использований показателей для оценки и отслеживания прогресса.

Источник: Глобальная целевая группа, ОГМВ (2019), 'На пути к локализации ЦУР'; ГЦГ, ПРООН, ООН-Хабитат (2016), 'Дорожная карта по локализации ЦУР: реализация и мониторинг на субнациональном уровне'; Группа ООН по вопросам развития (2014), 'Локализация Повестку на период после 2015 года (итог глобальной дискуссии ООН, состоявшейся в период с июня по октябрь 2014 года)'.

выйти за рамки узконаправленной политики и пересмотреть институты и культуру управления. Как будет далее отражено в докладе, существующие национальные стратегии и институциональные механизмы по реализации ЦУР, а также децентрализация, инструменты локальной реализации глобальных повесток определяют эффективность действий на местном уровне (см. табл. 5). В связи с этим возникают следующие вопросы: способны ли ЦУР вдохновить на действия на местном уровне и повлиять на институциональную среду; способны ли эти действия, инициированные городами и территориями, привести к глобальным переменам?

Табл. 4

Территориальный подход к местному развитию

Национальная политика в области развития, которая признает местное развитие внутренним, поступательным, территориально интегрированным и многомасштабным, а также то, что главную ответственность за планирование, финансирование местного развития и управление им несут местные власти. Другими словами – за развитие, позволяющее местным властям использовать потенциал акторов, осуществляющих деятельность в самых разных сферах, производить общественные товары и оказывать услуги, адаптированные к местным реалиям, что в свою очередь вносит дополнительный вклад в национальное развитие.

Источник: Генеральный директорат по международному сотрудничеству и развитию Европейской комиссии (2016), "Поддержка децентрализации, местного управления и развития с использованием территориального подхода".

Табл. 5

Децентрализация

Наличие местных органов власти (наряду с государственными административными органами), которые в соответствии с законодательством наделены полномочиями, ресурсами и возможностями для того, чтобы осуществлять управление в целях выполнения возложенных на них обязанностей. Легитимность их решений обеспечивается представительными, выборными местными демократическими структурами, которые определяют, как осуществляется власть, и обязуют местные власти быть подотчетными гражданам, находящимся под их юрисдикцией. Всемирная обсерватория по финансированию и инвестициям субнациональных властей предлагает следующее определение данного понятия: «децентрализация заключается в передаче полномочий, ответственности и ресурсов от центрального правительства субнациональным властям, определяемым как отдельные юридические лица, избираемые всеобщим голосованием и имеющие определенную степень автономии.

Источник: ООН-Хабитат (2009), 'Международное руководство по децентрализации и обеспечению базовыми услугами'; ОГМВ (2008), Децентрализация и местная демократия в мире. Первый глобальный доклад о местной демократии и децентрализации'; ОЭСР-ОГМВ (2019), 'Всемирная обсерватория по финансированию и инвестициям субнациональных властей'.

Это важно для того, чтобы пролить свет на вопросы, связанные с политикой развития в мире. Как отмечалось ранее, цель Глобального доклада – в первую очередь отразить ход реализации ЦУР в пределах территорий, которая имеет огромное значение для претворения в жизнь глобальных повесток. С одной стороны, широко признается, что Повестка 2030 требует всестороннего участия и вовлеченности всех уровней власти, включая местные и региональные власти, гражданское общество и местные заинтересованные стороны, такие как частный сектор, социальные партнеры, научное сообщество и различные организации. С другой стороны, реализация ЦУР происходит именно в пределах территорий и местных сообществ. Главный вопрос, рассматриваемый в Пятом Глобальном докладе, заключается в способности больших и малых городов, провинций и регионов – благодаря своим действиям и инициативам – внести вклад в решение фундаментальных и исторически сложившихся проблем, с которыми они сталкиваются. Анализ прогресса, достигнутого местными властями в реализации Целей и их «локализации» – доведении их до местного уровня, переосмыслении и реформатировании таким образом, чтобы они соответствовали потребностям граждан и территорий – свидетельствует о том, насколько успешно разработаны ЦУР и что еще предстоит сделать.

Доклад призван представить нынешнее состояние децентрализации во всем мире. Реализация ЦУР и глобальных повесток на местном уровне будет невозможной, если территории и местные власти на различных субнациональных уровнях не будут наделены достаточными полномочиями, обеспечены поддержкой и финансированием. Это предполагает укрепление и совершенствование децентрализации политической системы, содействие передаче полномочий от центрального правительства местным властям, обеспечение соблюдения принципа **субсидиарности** и ответственности и подотчетности местных властей (см. табл. 6).

Доклад включает в себя анализ национальных стратегий реализации Повестки 2030 и вовлеченности местных властей в этот процесс, состояние децентрализации в регионе, а также анализ того, позволяет ли институциональная структура местным и региональным властям активно реализовывать эти повестки. Доклад стремится ответить на вопросы о тенденции в области децентрализации и дать понимание многоуровневого процесса принятия политических решений: наделены ли местные власти большими полномочиями, чем ранее; привели ли ЦУР и глобальные повестки к каким-либо изменениям в институциональных отношениях и вертикальном/горизонтальном сотрудничестве; являются ли механизмы и системы национального планирования и принятия решений более открытыми и принимающими во внимание местные власти и их уникальный потенциал в рамках территорий и сообществ способствовать преобразованиям. При изучении деятельности территориальных и муниципальных органов власти особенно важно рассмотреть процесс децентрализации и составить актуальную картину того, как этот тренд развивался, принимая во внимание, что стремительная (и зачастую неконтролируемая) урбанизация стала глобальным явлением и серьезной проблемой для местного самоуправления. Урбанизация значительно повлияла на некоторые аспекты местного и регионального управления: от городского и территориального планирования до обеспечения населения основными общественными услугами; от вопросов достижения социально-экономического равенства до проблем маргинализации, незаконного строительства и неофициального трудоустройства; от неизбежных последствий изменения

климата до создания новых социальных и межсекторальных альянсов в целях укрепления демократии, обеспечения прозрачности и улучшения качества жизни населения в городах и территориях. Однако прогресс в этих областях обуславливает возникновение фундаментальных вопросов, касающихся устойчивого развития и жизнестойкости городов. Глобальные повестки были утверждены в надежде, что местные и региональные власти будут выступать в качестве катализаторов данного процесса? Как компетенции, полномочия, возможности, финансовые и кадровые ресурсы местных и региональных властей могут быть расширены и способствовать повышению их осведомленности, ответственности и активному участию в глобальных поисках путей достижения устойчивого развития, процветания и инклюзивности? Какой финансовой автономией действительно обладают местные и региональные власти? Существует множество финансовых и управленческих инструментов (в частности, климатические и зеленые облигации, государственно-частное партнерство и ремунципализация), изменяющих порядок наделения акторов на всех уровнях полномочиями быть движущей силой перемен и лидерами в процессах принятия решений. Но как эти новые возможности могут быть доступны местным властям и каким образом более дальновидные акторы могут финансировать и реализовывать свою политику в долгосрочной перспективе?

Местные и региональные власти могут сталкиваться с трудностями при подготовке докладов о проводимой ими политике и принимаемых мерах из-за существенной нехватки данных и показателей, которые не были дезагрегированы (за частичным исключением более крупных и богатых регионов и городов). Это препятствует реализации огромного потенциала на местном уровне для локализации и достижения Целей.

В конечном итоге ответственность, которую берут на себя местные и региональные власти при локализации ЦУР и других повесток дня, обуславливает фундаментальные вопросы обеспечения местной демократии, подотчетности, прозрачности, представленности властей и роль местных властей в современной глобальной системе. Могут ли местные и региональные власти стать катализаторами изменений в политике и глобальном развитии? Обладают ли местные и региональные власти средствами и возможностями, чтобы обеспечить реализацию принципа – «ни один человек и ни одна местность не должны быть оставле-

Табл. 6

Субсидиарность

Принцип, в соответствии с которым общественные обязанности выполняются выборными органами власти, наиболее близкими к гражданам. Центральное правительство должно выполнять вспомогательную функцию – те обязанности и задачи, которые не могут быть исполнены на местном уровне. Субсидиарность предполагает наделение местных властей достаточными финансовыми, управленческими, техническими и кадровыми ресурсами, позволяющими реагировать на нужды и потребности местного населения, и взятие на себя значительной части общественных расходов. Местным властям должны быть предоставлены полномочия по мобилизации местных ресурсов в соответствии с принципом, согласно которому полномочия должны быть соразмерны ответственности, а также наличию ресурсов. Принцип subsidiarity является ядром процесса децентрализации.

Источник: ООН-Хабитат, 'Международное руководство по децентрализации и обеспечению базовыми услугами' (2009); UCLG (2013), 'Третий Глобальный доклад по местной демократии и децентрализации: базовые услуги для всех в мире урбанизации'.

ны без внимания»? Может ли эффективное межправительственное сотрудничество на всех уровнях управления улучшить результативность, согласованность политики (см. табл. 7) и помочь воплотить ЦУР и глобальные повестки в реальность, улучшая качество жизни территорий, городов, сообществ?

Могут ли ЦУР содействовать созданию новой модели развития - городского, территориального, социального, экономического и человеческого, - которая берет начало на местном уровне? В докладе представлена информация, ответы и критические замечания по этим вопросам, а также исследуются другие смежные вопросы. В выводах и политических рекомендациях отражено общее видение и понимание дальнейших действий местных и региональных властей.

Табл. 7

Согласованная политика

Подход к устойчивому развитию, который предусматривает интеграцию экономических, социальных, экологических и управленческих аспектов в процесс разработки политики, и признает значимость взаимосвязи ЦУР. Направлен на содействие слаженной работе, развитию партнерских отношений и обеспечению баланса между трансграничной политикой и политикой, поддержания связей между поколениями с целью выявить связь между ЦУР и обеспечить их координацию таким образом, чтобы ограничивать и преодолевать любые потенциально негативные последствия в результате их реализации.

Источник: ОЭСР (2019), 'Политическая согласованность для устойчивого развития 2019'

Евразийский регион



Азербайджан
Армения
Беларусь
Грузия
Казахстан
Кыргызстан
Монголия
Российская Федерация
Таджикистан
Туркменистан
Узбекистан
Украина

01. Введение

В сентябре 2015 года все страны Евразийского региона одобрили Повестку дня по достижению Целей устойчивого развития на период до 2030 года (далее – Глобальная повестка 2030). Национальные правительства подтвердили приоритетное значение ЦУР, а также тот факт, что ответственность за достижение Целей устойчивого развития и связанных с ними целевых показателей необходимо разделить между центральными, региональными и местными властями.

На протяжении последних трех десятилетий в странах Евразийского региона произошел ряд существенных преобразований. Согласно действующим Конституциям этих стран, принятым в начале 1990-х годов, все страны Евразии, за исключением Российской Федерации, являются унитарными государствами. И все без исключения, согласно первой редакции своих Конституций, - государствами с президентской формой правления. Однако впоследствии три из них, в соответствии с поправками в Конституцию, были преобразованы в парламентские республики: Кыргызстан (в 2010 г.), Грузия (в 2013 г.) и Армения (в 2015 г.), а Украина после ряда конституционных изменений в период 2004 – 2014 гг. получила смешанный статус парламентарно-президентской республики.

На политическую стабильность большинства стран Евразии оказали влияние войны, конфликты и «цветные» революции. В этой связи необходимо упомянуть вооруженные конфликты между Азербайджаном и Арменией (1991-1994); Гражданскую войну в Таджикистане (1992-1994); чеченские войны в России (1994-1996 и 1999-2000); революцию роз в Грузии (2003); Оранжевую революцию в Украине (2004); Тюльпановую революцию в Кыргызстане (2005); вооруженный конфликт между Грузией и Россией (2008 год); Евромайдан в Украине (2014); Крымский конфликт между Украиной и Россией (2014); вооруженный конфликт на востоке Украины (2014 - настоящее время); и Бархатную революцию в Армении (2018 год). Вследствие вышеупомянутых политических и вооруженных конфликтов Украина и Грузия вышли из сферы влияния России, тогда как остальные страны в той или иной степени признают ее авторитет.

В настоящий момент уровень урбанизации в странах Евразии варьируется от 77,6% в Беларуси до 26,9% в Таджикистане¹. При этом реформы 1990-х годов привели к высокому уровню поляризации и неравномерности развития регионов в большинстве стран Евразии. Агломерационные процессы и

концентрация населения в городах стали ключевым фактором пространственной дифференциации, от которой выиграли крупные города, и в первую очередь - столицы государств.

Рост населения городов с середины 2000-х годов, преимущественно происходит за счет внутренней миграции. При этом провинциальные регионы и города оказались в условиях новой экономики в уязвимом положении. Кризис особенно ярко проявился в моноотраслевых промышленных городах и районах, зависимых от одного предприятия или локального кластера предприятий, ведущих деятельность в одной отрасли.

Ухудшение состояния коммунальной инфраструктуры, которое прослеживалось в большинстве из рассматриваемых стран в 1990-е годы, в последнее десятилетие остановилось и в некоторой степени сменилось противоположной тенденцией. Местные и региональные власти (МРВ) в странах Евразии предпринимают значительные усилия для улучшения качества коммунальных услуг. Несмотря на постоянные изменения политической и экономической ситуации, децентрализация в евразийских странах по-прежнему носит ограниченный характер. Центральные правительства в регионе продолжают применять практику руководства «сверху вниз», а программы развития местных и региональных властей обязаны находиться строго в русле национальных программ.

В настоящей главе анализируется роль местных и региональных властей в локализации ЦУР в Евразийском регионе. Первый раздел уделяет основное внимание национальным стратегиям реализации ЦУР, которые разрабатываются в различных странах. В нем рассматриваются национальные механизмы согласования политики и развития инструментов взаимодействия уровней власти для достижения устойчивого развития. Кроме того, в данном разделе приводится структура организации местных и региональных властей, их полномочия и бюджетные параметры.

Во втором разделе описывается вклад инициатив местных и региональных властей в достижение ЦУР, а также роль ассоциаций местных властей (АМВ) и связанных с ними структур в повышении осведомленности и интеграции местных и региональных инициатив в рамки ЦУР. В заключение, в главе демонстрируется преобразующая сила мероприятий на местном уровне по реализации Глобальной повестки 2030.⓪

Местные и региональные власти в странах Евразии предпринимают значительные усилия для улучшения качества жилищно-коммунальных и социальных услуг.

02. Национальные и местные институциональные структуры реализации ЦУР

2.1. Институциональные структуры национального уровня

На текущий момент семь евразийских стран уже представили свои Добровольные национальные обзоры (ДНО) на Политическом форуме высокого уровня Организации Объединенных Наций (HLPF), а именно: Грузия (в 2016 году), Беларусь, Азербайджан и Таджикистан (в 2017 году), Армения (в 2018 году), Азербайджан повторно (в 2018 году), а также Казахстан и Туркменистан (в 2019 году).

Национальные стратегии и планы по реализации ЦУР

Среди стран Евразийского региона выделяются три категории государств в зависимости от уровня их приверженности и качества их стратегий, нацеленных на достижение ЦУР. Первая категория включает те страны, которые разработали новые стратегии национального развития (СНР) в соответствии с глобальными повестками. Во вторую категорию входят те страны, которые адаптировали свои существующие стратегии к ЦУР (или находятся в процессе) или приняли конкретные дорожные карты для достижения ЦУР. Третья категория состоит из тех стран, которые еще не привели свои стратегии или планы развития в соответствие с Глобальной повесткой 2030.

В первой категории мы видим такие страны, как Беларусь, Узбекистан, Таджикистан и Украина, которые внедряют стратегии национального развития, разработанные после принятия в 2015 году Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Соответственно, данные стратегии были изначально согласованы с принципами ЦУР.

Во второй категории находятся Армения, Азербайджан и Кыргызстан, которые приняли текущие стратегии национального развития до 2015 года, т.е. до принятия Глобальной повестки 2030. Тем не менее, в этих странах национальные правительства либо приняли новые стратегические дорожные карты (Азербайджан), либо разработали новую долгосрочную стратегию развития с учетом ЦУР (например, Армения в 2017 году с горизонтом до 2030 г. и Кыргызстан в 2018 году с горизонтом до 2040 г.). Обе разработанные стратегии находятся на стадии обсуждения.

Третью группу стран можно разделить на несколько категорий. Грузия и Казахстан представили свои добровольные обзоры на Политическом форуме высокого уровня в ходе первого цикла, при этом они реализуют национальные стратегии развития, разработанные еще до 2015 года. Вместо утверждения новой стратегии развития Грузия старается приводить Ежегодные рабочие планы правительства в соответствие с ЦУР. В Казахстане большинство ЦУР присутствуют в действующих программах развития. Аналогичным

образом в Туркменистане системы мониторинга и отчетности президентской программы развития Туркменистана на 2017-2021 годы были увязаны с ЦУР уже после принятия Глобальной повестки 2030. Что касается Российской Федерации, то ее руководство официально не заявляло о каких-либо национальных планах по реализации ЦУР или продвижении Глобальной повестки 2030². Однако утвержденные в 2018 г. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 гг.» (ОНДП) устанавливают девять национальных целей развития, которые, не будучи формально привязанными к ЦУР в понимании Глобальной повестки 2030, тем не менее, в значительной степени с ними коррелируют. Что касается участия России в международном сотрудничестве в целях развития, то здесь Россия осуществляет свои программы помощи в русле ЦУР³.

Практически во всех странах Евразии местные и региональные органы власти принимают значимое участие в реализации национальных стратегий развития. Однако руководящую роль всегда играет центральное правительство, а разработка и утверждение национальных и региональных программ развития происходит без широкого вовлечения представителей местных и региональных властей. Тем не менее центральные правительства возлагают на региональные и местные органы власти (как в жестко унитарных, так и в децентрализованных системах госуправления и местного самоуправления) существенную ответственность за реализацию стратегий развития и ЦУР. В первую очередь это относится к Узбекистану, где руководство Кара-Калпакской автономной области, руководство местных властей других регионов и столицы страны – Ташкента – входят в состав институтов, на которые возложена ответственность за реализацию ЦУР. В ряде стран центральное правительство наделяет местные и региональные власти полномочиями самостоятельно разрабатывать региональные и местные программы развития с учетом национальных директив и показателей.

Страны Евразийского региона делятся на три категории в зависимости от степени их приверженности и направленности их стратегий на достижение ЦУР. Этот процесс в странах Евразии преимущественно осуществляется под руководством центрального правительства.

Таблица 1 Национальные стратегии и планы развития; механизмы их координации.

Азербайджан	Армения	Беларусь
<p>«Ключевые направления стратегической дорожной карты по национальной экономике и основным секторам экономики» (утверждены в 2016 г.) Стратегическая дорожная карта по перспективам национальной экономики состоит из стратегии экономического развития и плана действий до 2020 года, среднесрочной концепции на период до 2025 года, и долгосрочной концепции на период после 2025 года. Определены приоритетные 17 целей, 88 задач и 119 показателей, которые интегрированы в государственные программы, стратегии и национальные планы действий.</p> <p>Координационный орган: межведомственный национальный координационный совет по устойчивому развитию под руководством зам. премьер-министра и министра экономики и четыре рабочие группы. Показатели ЦУР: государственный комитет по статистике. В стратегическом планировании и институтах координации местные и региональные власти участия не принимают.</p>	<p>Страна продлевает утвержденную в 2014 г. «Стратегическую программу перспективного развития Республики Армения» до 2030 г.</p> <p>Координационный орган: Национальный совет по устойчивому развитию (с 2002 г.) под руководством премьер-министра (с привлечением всех заинтересованных сторон), межведомственные рабочие группы по ЦУР (с 2017 г.) и Национальная инновационная лаборатория ЦУР (с 2017 г.).</p> <p>В стратегическом планировании и институтах координации местные и региональные власти участия не принимают.</p>	<p>Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития до 2030 г. (принята в 2015 г.), Программа социально-экономического развития Республики Беларусь до 2020 г. (принята в 2016 г.). Подготавливается новая Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития до 2035 г..</p> <p>Координационный орган: национальный совет по устойчивому развитию. Создан в 2017 г. и включает представителей республиканских и региональных органов власти), Возглавляется национальным координатором по достижению ЦУР (представителем администрации президента). Стратегии устойчивого развития разработаны для 6 регионов и более 30 местных территорий.</p>
Грузия	Казахстан	Кыргызстан
<p>Стратегия социально-экономического развития страны «Грузия-2020» (утверждена в 2014 г.). Ежегодные планы деятельности Правительства и ряд отраслевых стратегий.</p> <p>Координационный орган: в 2017 г. Администрацией правительства был учрежден национальный совет по ЦУР, включающий четыре рабочие группы с привлечением экспертов отраслевых министерств. Организацией деятельности совета занимается отдел планирования и инноваций департамента политического анализа и стратегического планирования в структуре администрации правительства. Сбор информации по показателям ЦУР возложен на национальную службу статистики.</p>	<p>Стратегия «Казахстан-2050» (утверждена в 2012 г.) и программа «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» (запущена в 2015 г.); отраслевые программы развития.</p> <p>Координационный орган: координационный совет по целям устойчивого развития под руководством зам. премьер-министра (с 2018 г.), при котором созданы пять межведомственных рабочих групп (с привлечением соответствующих экспертов). В стратегическом планировании и институтах координации местные и региональные власти участия не принимают.</p>	<p>Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (утверждена в 2013 г. и после 2015 г. адаптирована под ЦУР). В 2018 г. правительство разработало новую стратегию устойчивого развития до 2040 г., которая основана на целях устойчивого развития.</p> <p>Координационный орган: координационный комитет по адаптации, реализации и мониторингу ЦУР (2015 г.) под руководством премьер-министра. Местным органам власти крупнейших городов Бишкек и Ош в Координационном комитете отводится функция «поддержки» процесса реализации ЦУР.</p>
Монголия	Российская Федерация	Таджикистан
<p>Стратегия устойчивого развития Монголии. 2030 (MSDV - 2030).</p> <p>Координационный орган: национальный комитет по устойчивому развитию, возглавляемый премьер-министром, Национальное агентство развития (НАР). Их деятельность курируется подкомитетом по целям устойчивого развития при Постоянном комитете по социальной политике, образованию, культуре и науке Великого Национального Хурала (Парламент).</p>	<p>Концепция долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г. (от 2008 г.); Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» (май 2018); «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. (сентябрь 2018 г.)».</p> <p>Координационный орган: межведомственная рабочая группа при администрации президента по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития (создана в 2012 г.). Представители региональных органов власти входят в состав ряда рабочих групп при межведомственной рабочей группе.</p>	<p>Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 г. (НСР-2030)</p> <p>Программа среднесрочного развития Республики Таджикистан на период 2016-2020 годы.</p> <p>Координационный орган: национальный совет по развитию, возглавляемый президентом Республики, Секретариат; Министерство экономического развития и торговли, отвечает за составление Добровольного национального обзора. Система мониторинга и оценки реализации ЦУР включает также отраслевые министерства и ведомства, местные органы государственной власти</p>

Туркменистан

Национальная программа социально-экономического развития Туркменистана на 2011- 2030 годы и Президентская программа социально-экономического развития на 2019-2025 годы.

Координационный орган: министерства финансов и экономики Туркменистана, межведомственные рабочие группы, на которые также возлагается функция мониторинга и отчетности.

Узбекистан

Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Узбекистана в 2017-2021 гг. (принята в 2017 г.).

Координационный орган: координационный совет по реализации национальных целей и задач в области устойчивого развития на период до 2030 года (с 2018 г.), возглавляемый президентом страны.

Украина

Стратегия устойчивого развития «Украина-2020» (принята в 2015 г.).

Координационный орган: межведомственная рабочая группа высокого уровня под руководством первого вице-премьера и министра экономического развития и торговли (с 2016 г.). Представители местных властей в координационных органах не присутствуют.

Евразия



Источники: Добровольные национальные обзоры за 2016, 2017, 2018, 2019 гг. Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UNDESA) (2017 и 2018). «Сборник национальных институциональных механизмов реализации Повестки 2030»

Следует заметить, что в большинстве стран Евразийского региона разработка стратегий развития, ориентированных на ЦУР, происходит при активной поддержке международных организаций. Утверждение национальной стратегии устойчивого развития, как правило, становится условием для получения финансовой помощи от международных донорских организаций. В качестве примера можно привести Армению, Грузию, Таджикистан или Кыргызстан. Программа развития ООН (ПРООН) играет ключевую роль в оказании поддержки странам Евразийского региона в достижении ЦУР⁴. Эти страны извлекли значимую пользу от финансовой и технической поддержки со стороны международных финансовых организаций, а также международного сообщества доноров. Несомненно, что такая поддержка со стороны доноров играет важную роль в укреплении правовых и институциональных механизмов, а также общественной инфраструктуры во многих странах Евразийского региона.

Национальные институциональные механизмы

Все страны Евразийского региона на самом высоком правительственном уровне сформировали механизмы для управления, координации и мониторинга стратегий развития. Эти механизмы предусматривают, прежде всего, приведение Целей устойчивого развития в соответствие с национальным контекстом (или «национализацию» ЦУР).

Согласно семи добровольным национальным обзорам, представленным на политическом форуме высокого уровня в период с 2016 по 2019 год, субнациональные органы власти играют весьма существенную роль в институциональных механизмах реализации ЦУР. При этом следует заметить, что упоминание в добровольных национальных обзорах местных и региональных властей как активных участников процесса реализации ЦУР не всегда означает, что они задействованы и в национальных координационных механизмах. В большинстве стран местные и региональные власти рассматриваются лишь как исполнители, не принимающие участия в стратегическом планировании процесса реализации ЦУР.

В своих добровольных национальных обзорах, семь из рассматриваемых стран указали на создание новых механизмов исключительно для координации процесса реализации ЦУР: Кыргызстан и Украина (в 2015 г.); Азербайджан (в 2016 г.); Армения и Беларусь (в 2017 г.); Казахстан и Узбекистан (в 2018 г.). Грузия, Таджикистан и Россия используют для этих целей государственные институты, учрежденные еще до

принятия Глобальной повестки 2030, но при этом наделяя их новыми полномочиями по контролю за реализацией ЦУР. Между тем, правительства Армении и Кыргызстана учредили новые и более целенаправленные структуры, дополняющие действовавшие ранее. Так, межведомственные рабочие группы по ЦУР в Армении и Координационный комитет в Кыргызстане выполняют задачи адаптации, реализации и мониторинга ЦУР (см. таблицу 1).

Во всех странах Евразии координационный орган сформирован на уровне высших эшелонов власти и возглавляется либо премьер-министром, либо президентом. Так, в Таджикистане координационным органом руководит президент; в Армении и Кыргызстане - премьер-министр; в Азербайджане, Украине и Казахстане - заместитель премьер-министра; в Беларуси и России – администрация президента; в Грузии - администрация правительства. Однако фактическую организацию деятельности этих органов в Азербайджане, Таджикистане, Казахстане и Украине осуществляет Министерство экономики и торговли; в Туркменистане и Узбекистане - Министерство финансов или, как в Грузии, - отдел планирования и инноваций департамента политического анализа, стратегического планирования в структуре администрации правительства.

Независимо от структуры координационных органов, в каждом из них предусмотрена функция отчетности по показателям ЦУР. Мониторинг и оценка достижения ЦУР часто рассматриваются не как сторонний инструмент отчетности, а как активный механизм управления, который заодно помогает корректировать и формировать стратегию развития. Ответственность за выполнение данной задачи возложена на национальные статистические органы, которые являются неотъемлемой составляющей национальных координационных органов по реализации ЦУР. В 2018 году Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств (Статкомитет СНГ) опубликовал пилотный статистический сборник «Мониторинг показателей ЦУР в регионе СНГ». В нем представлены текущие данные о ходе реализации Повестки дня на период до 2030 года в регионе СНГ⁵.

Непосредственное или косвенное участие местных и региональных органов власти в процессе подготовки добровольных национальных обзоров отмечено лишь в нескольких странах Евразии (Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии и Таджикистане). В отдельных странах национальные правительства инициировали информационные кампании, нацеленные на повышение осведомленности местных и региональных органов власти и граждан о ЦУР, а также на их вовлечение в процесс реализации ЦУР. Так, в 2017 г. республиканское правительство Беларуси совместно с ООН организовали национальный тур «Экспресс ООН – 70 в Беларуси для Целей устойчивого развития», направленный на популяризацию Глобальной повестки 2030. В рамках данного мероприятия руководители областей и столицы подписали декларацию о приверженности ЦУР.

Более детальный анализ национальных институциональных механизмов показывает, что только две из семи стран, представивших свои национальные обзоры на политическом форуме высокого уровня, привлекают местные и региональные органы власти к участию в процессе составления добровольных национальных обзоров (Беларусь и Грузия), в остальных странах либо проводятся минимальные консультации с субнациональными властями, либо местные и региональные власти в этот процесс никак не вовлечены.

В Грузии местные органы власти представлены в соответствующих межведомственных рабочих группах. Их задача - содействовать так называемому «оценочному циклу», обеспечивать политические консультации и способствовать адаптации стратегии реализации ЦУР к особенностям местного развития⁶.

В 2017 г. Беларусь отчиталась на политическом форуме высокого уровня о своей стратегии согласования и интеграции ЦУР в национальные, отраслевые и региональные/местные планы развития, а также о расширении полномочий местных и региональных властей в сфере устойчивого развития. Расширение полномочий местных и региональных властей и укрепление их финансовой базы являются важными элементами реализации Глобальной повестки 2030 в стране. Проведенная летом 2018 г. конференция по устойчивому развитию «Стратегии и партнерство для достижения Целей устойчивого развития» подтвердила этот курс, о чем в дальнейшем свидетельствовало перенесение акцента национальных стратегий в сторону развития территорий.

В Беларуси представители местных и региональных органов власти официально входят в состав учрежденного в 2018 году Национального совета по устойчивому развитию, что демонстрирует приверженность государства развивать взаимодействие центральных и местных органов власти в целях повышения качества мониторинга реализации ЦУР.

Более того, представители региональных органов власти и столицы, г. Минска, возглавляют ряд рабочих групп в составе Национального совета. Наряду с должностными лицами, со стороны местных властей в состав рабочих групп также входят представители региональных и местных коммерческих структур и гражданских объединений. В планах на будущее особое внимание уделяется укреплению потенциала региональных рабочих групп по ЦУР, внедрению показателей ЦУР в политические документы местного уровня, а также проведению информационной кампании в регионах. Таким образом, принятые руководством страны обязательства по локализации ЦУР оказались действенным стимулом процессов децентрализации в Республике Беларусь.

Как Азербайджан, так и Таджикистан включили вопросы Глобальной повестки 2030 в свои национальные стратегии развития и планы развития территорий, выделив на эти цели бюджетные ассигнования. Координационный орган по устойчивому развитию в Таджикистане возглавляет президент страны, в Азербайджане – премьер-министр. Обе страны признают необходимость участия местных органов власти в достижении ЦУР, но при этом руководство процессом осуществляется по принципу «сверху-вниз».

В Азербайджане в ходе Национальной конференции по национализации и приоритизации ЦУР, состоявшейся в 2018 году, премьер-министр страны заявил, что местные общины являются важными партнерами в разработке политики, осуществлении и реализации Глобальной повестки 2030. На деле, на региональные и местные органы власти возлагается зачастую лишь ответственность за осуществление политических решений, принятых сверху.

В Кыргызстане города Бишкек и Ош постановлением правительства уполномочены исполнять функцию содействия Координационному комитету по адаптации, реализации и мониторингу ЦУР.

В обеих странах местные органы власти также отвечают за предоставление статистических данных о показателях достижения ЦУР. В Таджикистане местные власти совместно с соответствующими отраслевыми и территориальными органами государственного управления, гражданскими общественными организациями и коммерческими структурами, а также партнерами по развитию, принимают участие в мониторинге и оценке степени реализации ЦУР. Возглавляют этот процесс центральные министерства и ведомства и Государственный комитет по статистике.⁷ Следует отметить, что Министерство экономического развития и торговли в качестве координатора Национального добровольного обзора, провело с местными органами власти ряд консультаций. При этом локализация ЦУР воспринимается как задача, требующая значительных усилий.

Как и в случае с Азербайджаном, в Армении Национальный совет по устойчивому развитию возглавляет премьер-министр. В процесс координации ЦУР вовлечены различные заинтересованные стороны. Несмотря на то, что органы местного самоуправления не присутствуют в координационных структурах, они участвовали в обсуждении проекта Добровольного национального обзора за 2018 год. В этой связи было особо отмечено, что переход к устойчивому развитию вряд ли «будет возможен» без расширения полномочий местных сообществ и муниципалитетов.⁸

Кыргызстан, Украина и Узбекистан планируют представить свои добровольные национальные обзоры в 2020 году. В Украине была учреждена межведомственная рабочая группа на высшем уровне под руководством первого вице-преьера — министра экономического развития и торговли. В сотрудничестве с ПРООН, министерство составило предварительный доклад, в котором содержатся базовые показатели и ориентиры для Украины, необходимые для достижения ЦУР.⁹ Данный доклад был подготовлен в 2018 году после всесторонних консультаций на местном и региональном уровне в 10 регионах, в которых участвовали как местные власти, так и гражданские организации (всего – 700 участников). Для проведения углубленных консультаций по локализации национальных ЦУР были выбраны Днепропетровская и Волынская области.

В Узбекистане в октябре 2018 года был образован Координационный совет по реализации Национальных целей и задач в области устойчивого развития на период до 2030 года. Местный уровень власти в Координационном совете представлен заместителем председателя Республиканского совета по координации деятельности органов местного самоуправления, но напрямую местные власти в Совет не входят. Однако в перечне ответственных за реализацию ЦУР названы органы власти Каракалпакской автономной области и столицы республики Ташкент.¹⁰

В Кыргызстане процесс национальных консультаций по реализации Глобальной повестки 2030 начался в 2017 году с целью информирования общественности и вовлечения всех заинтересованных сторон на национальном, региональном и местном уровнях. Консультации проводились в городах Ош и Джалал-Абад в ходе двух семинаров, где представители местных органов власти и другие заинтересованные стороны получили возможность подробно узнать о ЦУР и получить импульс к активизации своих усилий по их реализации. Более того, органы местного

самоуправления городов Бишкек и Ош в 2015 году постановлением правительства были уполномочены исполнять функцию содействия Координационному комитету по адаптации, реализации и мониторингу ЦУР.¹¹

Россия планирует представить свой первый Добровольный национальный обзор в 2020 г.¹² В марте 2019 г. по поручению первого вице-преьера было создано 17 рабочих групп (в соответствии с 17 ЦУР) для подготовки Добровольного национального обзора. Благодаря усилиям мэра города Казани, являющегося президентом Евразийского отделения ОГМВ, в состав пяти рабочих групп были включены представители этой организации от России, а также представители трех российских ассоциаций местных органов власти. В России с 2012 года вопросами, связанными с устойчивым развитием и изменением климата занимается межведомственная рабочая группа при администрации президента Российской Федерации.¹³ Кроме того, федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. предусматривает, что стратегии устойчивого развития, должны разрабатываться региональными и муниципальными органами власти в соответствии со среднесрочной национальной стратегией развития, обновляемой каждые шесть лет (в настоящее время действует стратегия с горизонтом до 2024 г.). Реализация региональными и муниципальными органами власти программ развития своих территорий контролируется со стороны федерального центра.

Как правило, муниципалитеты и региональные власти не представлены в национальных советах и рабочих группах, отвечающих за стратегии развития в тех или иных сферах. В совет при президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам входят только мэр Москвы и президент Республики Татарстан. В состав межведомственной рабочей группы экономического совета при президенте Российской Федерации по направлению «Приоритеты структурных реформ и устойчивый экономический рост» и в состав межведомственной рабочей группы по социально – экономическому развитию городских агломераций входят только два региональных чиновника. Однако в состав межведомственной рабочей группы по подготовке стратегии пространственного развития входят представители всех 85 субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления в вышеупомянутых структурах не представлены.

2.2. Формы устройства территориальных органов государственного управления и местного самоуправления в странах Евразийского региона

Формы территориальной организации органов субнациональной власти стран Евразийского региона имеют много общего, но также и много различий. В основе этого лежит, с одной стороны, общее советское прошлое, а с другой – существенные различия в территориальном расселении населения и его концентрации. В Армении, Азербайджане, Грузии, Кыргызстане и Таджикистане от 35 до 50% всего городского населения проживает в столицах. Столицы обычно наделены особым административным статусом. В остальных странах региона распределение городского населения более сбалансировано между крупными, средними и малыми городами. Важно отметить, что в Узбекистане, Таджикистане и Туркменистане города с населением от 50 тыс. до 100 тыс. человек равномерно распределены по территории страны. Они выполняют функцию региональных и районных административных центров, а также центров образования, здравоохранения и развития сельского хозяйства.¹⁴

Сложившаяся в странах Евразийского региона структура расселения и соотношение городского и сельского населения является продуктом процессов реструктуризации экономики и миграционных сдвигов, которые последовали за распадом Советского Союза. В то же время действующие административные структуры на региональном и местном уровне представляют собой во многом наследие бывшего СССР. Однако несмотря на то, что в основе формирования субнациональных органов власти в странах Евразии лежала одинаковая административная структура, тем не менее, разная направленность векторов экономического и политического развития, процессов демократизации и децентрализации власти привела к формированию весьма неоднородного ландшафта территориальных структур публичного управления (см. таблицу 2).

Структура местных властей

За исключением Армении, Грузии и Азербайджана (на всей территории, кроме Нахичеванской АР), во всех странах Евразийского региона сложилась трехуровневая система публичного управления на субнациональном уровне, независимо от того, являются ли субнациональные органы территориальными подразделениями органов государственного управления или органами местного самоуправления.

Самыми крупными (по территории и по численности населения) субнациональными административными единицами являются регионы, которые могут иметь различные официальные наименования: республики (в том числе автономные), края, области (в том числе автономные), округа (в том числе автономные), города республиканского (в России – федерального) значения.¹⁵ В состав регионов входят районы и города областного (краевого и т.п.) значения. Районы, в свою очередь, включают в себя города районного значения, сельские округа (в прошлом – сельсоветы), городские и сельские поселения. Такую систему управления часто называют «матрешечной».

Несмотря на схожесть структуры управления, степень автономии (или децентрализации) субнациональных органов власти значительно различается между странами региона. Это касается как наличия институтов выборности глав исполнительных и представительных органов власти, так и объема и четкости законодательного разграничения полномочий между уровнями власти. Кроме того, немаловажную роль играет характер финансовых (или межбюджетных) взаимоотношений, т.е. разграничение доходных источников, расходных обязательств и правила распределения финансовой помощи.

В зависимости от страны, субнациональные органы управления в странах Евразии могут иметь только исполнительные органы власти, или как исполнительные, так и представительные. Главы исполнительных органов могут как назначаться «сверху», так и избираться (либо всем населением, либо представительным органом), могут иметь полномочия по формированию и исполнению бюджета, а могут их не иметь, или иметь только полномочия по исполнению «спущенной сверху» сметы расходов. При этом в ряде стран назначаемые сверху исполнительные органы могут сочетаться с наличием выборных представительных органов.

Несмотря на общее прошлое, страны Евразии находятся на разных стадиях децентрализации местных и региональных органов власти. Так, в Казахстане органы местного самоуправления полноценно начали функционировать только с 2018 году (до этого, несмотря на уже прошедшие выборы глав, они не имели имущественных и бюджетных полномочий). Между тем, в России уже в 1990-е годы органы местного самоуправления отличались высокой степенью автономии. Уровень децентрализации варьируется от централизованной системы управления в Казахстане, Беларуси, Узбекистане и Таджикистане, где на субнациональном уровне выборные представительные органы сочетаются с назначаемыми сверху исполнительными органами, до относительно автономного уровня местного самоуправления в Армении, Кыргызстане и Грузии (на поселенческом или районном уровне) и децентрализованной трехуровневой системы субнациональных органов власти в Российской Федерации, включающей двухуровневую систему местного самоуправления, не входящего в систему государственного управления. Промежуточное положение занимают государства, в которых органы местного самоуправления еще не имеют реальных полномочий, но сосуществуют рядом и в значительной зависимости от квази-децентрализованных органов государственной власти, например, в Азербайджане и Узбекистане (см. таблицу 2).

Несмотря на схожую (матрешечную) систему административно-территориального деления стран Евразии, структуры публичного управления на субнациональном уровне существенно различаются, т.к. процессы демократизации и децентрализации идут в них с разной скоростью.

Таблица 2 Структура органов публичного управления в странах Евразийского региона и число местных и региональных органов власти по уровням

Страна	Форма гос. правления	Территориальная организация		
		1 уровень	2 уровень	3 уровень
Армения	Парламентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 502 городах и общинах		Территориальные органы государственной власти в 10 административных областях Органы местного самоуправления в г. Ереване (столица)
		Последние выборы - июнь 2018 года		
Азербайджан	Президентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 1607 городских и сельских поселениях	Местные органы государственной власти в 66 административных районах и 11 городах республиканского подчинения.	Местные органы государственной власти в г. Баку (столица)
		Последние выборы - декабрь 2014 г.	Местные органы Автономной республики в 7 административных районах и г. Нахичевань (столица) в составе Нахичеванской Автономной Республики	Органы государственной власти Нахичеванской Автономной Республики
Беларусь	Президентская республика /унитарное государство	23174 сельских поселения и деревни 24 муниципальных района	Органы местного управления в 10 городах областного подчинения и в 118 районах	Органы местного управления в 6 областях и г. Минске (столица)
		Органы местного управления в 14 городах районного подчинения и в 1176 городских поселениях и сельских советах		
		Последние выборы - февраль 2018		
Грузия	Парламентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 67 районах и 4 городах республиканского значения.		Территориальные органы государственной власти в 9 административных областях Особый статус органов местного самоуправления в г. Тбилиси (столица) Органы государственной власти Аджарской Автономной Республики.
		Последние выборы - октябрь 2017 года		* Абхазская Автономная Республика: имеет спорный статус и не находится под управлением Грузии.
Казахстан	Президентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 34 городах районного значения, и в 2359 сельских округах.	Местные органы государственной власти в 40 городах областного значения и 175 районах	Местные органы государственной власти в 14 областях и 2-х городах республиканского значения, включая г. Нур-Султан (столица)
		Последние выборы - август 2017		
Кыргызстан	Президентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 453 сельских поселениях и 17 городах районного значения	Органы местного самоуправления в 12 городах областного значения	Местные органы государственной власти в 7 областях
		Последние выборы – август 2016 г.	Местные органы государственной власти в 40 административных районах	Органы местного самоуправления в г. Бишкек (столица) и г. Ош
Российская Федерация	Президентская республика /федеративное государство	Органы местного самоуправления в 1490 городских и 17380 сельских поселениях	Органы местного самоуправления в 1731 муниципальном районе и в 611 городских округах	Органы государственной власти в 85 субъектах Российской Федерации, включая 3 города федерального значения, в т.ч. в г. Москве (столица)
		Органы местного самоуправления в 289 внутригородских районах и территориях		
		Последние выборы – сентябрь 2019 г		
Таджикистан	Президентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 369 сельских округах. Местные органы государственной власти в 4 внутригородских районах г. Душанбе	Местные органы государственной власти в 13 городах и 42 районах областного подчинения Местные органы государственной власти в 4-х городах и 13 и районах республиканского подчинения	Местные органы государственной власти в 2-х областях, автономной области и в г. Душанбе (столица).
		Последние выборы – март 2020 года		
Украина	Парламентско-президентская республика/ унитарное государство	Органы местного самоуправления в 11030 городских и сельских поселениях	Местные органы государственной власти в 490 административных районах и 186 городах областного значения	Местные органы государственной власти в 24 областях, Автономной Республике Крым (до 2014 г.) и 2-х городах республиканского значения, в том числе в г. Киеве (столица).
		Последние выборы - октябрь 2017 года		
Узбекистан	Президентская республика /унитарное государство	Органы местного самоуправления в 11,844 сельских поселениях	Местные органы государственной власти в 144 районах и 24 городах областного подчинения	Местные органы государственной власти в 12 областях и в г. Ташкент (столица)
		Последние выборы - май 2016 г.	Местные органы Республики Каракалпакстан в 15 административных районах и 1 городе	Органы государственной власти Республики Каракалпакстан

В **Армении** действует два уровня системы публичного управления на субнациональном уровне: территориальные органы государственной власти в 10 административных областях и органы местного самоуправления (муниципалитеты). Первые являются децентрализованными исполнительными органами центрального правительства. Местное самоуправление действует с 1996 г. С 2013 года **Министерство территориального управления и инфраструктуры Республики Армения** реализует процесс укрупнения общин, направленный на содействие слиянию небольших муниципалитетов и минимизацию экономического разрыва между регионами Армении и столицей - городом Ереваном. В 2016 году в рамках национальной инициативы 118 мелких муниципалитетов были объединены в 15 укрупненных муниципалитетов. Большим достижением процесса политической децентрализации был роспуск действовавших в Ереване органов государственной власти, подотчетных республиканскому правительству, и введение в нем выборного населением местного самоуправления.

В **Азербайджане** система публичного управления на субнациональном уровне асимметрична. Нахичеванская Автономная Республика является единственной автономной территорией в стране, имеющей свою Конституцию. В ее состав входят административные районы и столица Автономной Республики. Остальная территория страны административно разделена на районы и города, в которых функционируют децентрализованные (т.е. обособленные) подразделения центрального правительства. Начиная с 1999 г. на всей территории страны, включая Автономную Республику, в городских и сельских поселениях действуют органы местного самоуправления. Последние 10 лет по инициативе центрального правительства идет процесс укрупнения юрисдикций органов местного самоуправления и сокращения их количества. В результате, по сравнению с 2009 г. их число сократилось на 40%. Действующее законодательство не позволяет четко разграничить полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, что приводит к высокой степени зависимости муниципалитетов от районных властей.

На сегодняшний день Беларусь еще не подписала Европейскую хартию местного самоуправления. В этой

стране еще со второй половины 1990-х годов местные органы власти входят в единую систему государственного управления. Выборные местные советы (представительные органы) не наделены реальной властью, а назначаемые сверху местные исполнительные органы полностью подотчетны вышестоящим структурам и, к тому же, не располагают ресурсами для проведения самостоятельной политики.

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от января 2010 г. мало что изменил. Вышеуказанный закон регулирует полномочия местных советов и областных исполнительных комитетов регионов на базовом (районы) и первичном (города, поселки) уровнях. Согласно положениям данного закона, областные советы (представительные органы области) являются вышестоящими по отношению к советам городов и районов, а исполнительные органы более высокого уровня государственной власти вправе отменять решения нижестоящих исполнительных органов.

Административное устройство **Грузии** на субнациональном уровне асимметрично. Две территории конституционно наделены статусом автономных республик (Аджария и Абхазия). Остальные девять регионов страны управляются территориальными (децентрализованными) органами государственной власти. К 2005 году органы местного самоуправления были укрупнены до уровня муниципальных районов и городов. Начиная с 2014 года, после принятия «Кодекса о местном самоуправлении» мэры муниципалитетов избираются всенародным голосованием. В 2017 году в Кодекс были внесены изменения, сократившие с 12 до пяти, число городов, в которых формируются независимые органы местного самоуправления (семь городов вошли в состав муниципальных районов). В число городов-муниципалитетов входит столица Грузии г. Тбилиси.

В **Казахстане** областные и районные органы власти, как и в большинстве других стран Евразии, представляют собой так называемые "квази-децентрализованные" структуры. Они характеризуются сочетанием лишенных реальной власти выборных представительных органов и назначаемых с вышестоящего уровня руководителей исполнительных органов. Несмотря на то, что первые выборы глав органов местного самоуправления на уровне сельских округов прошли в Казахстане в 2013 г., полноценно эти органы стали функционировать только начиная с 2018 г., когда их начали наделять бюджетными полномочиями (т.е. полномочиями по формированию доходов и расходов бюджета). Эти полномочия сначала были предоставлены только муниципалитетам с численностью населения свыше 2000 человек, а в 2020 г. они были распространены на всех.



В последние годы проводимые в странах Евразии административные реформы по-разному отразились на процессах децентрализации. При этом наблюдается общая тенденция укрупнения муниципалитетов, реализуемая по инициативе центральных органов власти.

Субнациональные органы публичного управления в **Кыргызстане** состоят из органов местного самоуправления на уровне сельских поселений, городов районного и областного значения и двух уровней местных органов государственной власти на уровне административных районов и областей с назначаемыми сверху руководителями администраций (деконцентрированных органов государственного управления). В отличие от ряда других стран Евразии, на уровне районов и областей представительные органы власти не формируются. Главы органов местного самоуправления избираются представительным органом по согласованию либо с премьер-министром (в городах областного значения, а также городах Бишкек и Ош), либо по согласованию с главой соответствующего района (в городах районного значения и сельских поселениях).

В России, которая является федеративным государством, на субнациональном уровне действуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации (региональные органы власти) и органы местного самоуправления (муниципальные образования). Субъекты Российской Федерации наделены значительной фискальной и политической автономией в сравнении с региональными властями других государств Евразийского региона. В субъектах РФ исторически сложились различные типы местного самоуправления. В большинстве регионов органы местного самоуправления создавались преимущественно на уровне крупных городов и районов. В других – на уровне крупных и малых городов и сельских поселений (на районном уровне действовали территориальные региональные органы). В ряде регионов существовала двухуровневая модель местного самоуправления, т.е. сочетание двух вышеизложенных типов.

С 2006 года двухуровневая модель местного самоуправления стала обязательной для всех регионов в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в последние годы в целях оптимизации расходов на муниципальные администрации, многие региональные власти инициировали объединение органов власти городских и сельских поселений в единое муниципальное образование с общим исполнительным и представительным органом власти. Эта тенденция идет в русле инициатив центральных правительств целого ряда других стран Евразии.

В Таджикистане субнациональные органы власти асимметричны по своему. Вся территория страны административно подразделена на три области (которые в свою очередь делятся на города и районы областного подчинения) и 17 городов и районов, непосредственно подчиняющихся республиканскому правительству. Отдельно выделяется столица государства – город Душанбе – с четырьмя внутригородскими районами. В г. Душанбе, областях и районах (независимо от их подчинения) функционируют местные органы государственной власти, состоящие из выборных представительных органов и назначаемых сверху исполнительных органов (в областях, а также городах и районах республиканского подчинения – республиканским правительством, в городах и районах областного подчинения – областным правительством). При этом, как и в других странах с подобной системой власти, каждый исполнительный местный орган власти формирует свой бюджет, который, с одной стороны, согласовывается с вышестоящим уровнем, а с другой – утверждается местным представительным органом. Органы местного самоуправления сформированы на уровне сельских округов. Законодательство не позволяет четко разграничить их полномочия с полномочиями местных органов государственного управления, что вкупе с ограниченностью бюджетных ресурсов ставит их в значительную финансовую и политическую зависимость от государственной власти.

В Украине местное самоуправление функционирует на уровне городов, поселков и сельских общин. Местные органы власти областей и районов, как и в Казахстане и Беларуси, включены в единую «вертикаль государственной власти». Центральное правительство Украины непосредственно взаимодействует (т.е. назначает исполнительные органы, передает финансовую помощь, контролирует деятельность и т.п.) только с местными органами государственной власти областей. В свою очередь, областные власти по той же схеме взаимодействуют с местными органами государственной власти районов и городов, входящих в состав области. И хотя органы местного самоуправления формируются независимо от государства, все же им приходится

взаимодействовать по целому ряду вопросов (прежде всего финансовых) с районными органами государственной власти. Местное самоуправление в г. Киеве регулируется отдельным законом.

В состав **Узбекистана** входит Республика Каракалпакстан, имеющая свои выборные органы власти и Конституцию. На ее территории местные исполнительные органы власти городов и районов назначаются и подчиняются правительству Каракалпакстана. На остальной территории действует двухуровневая система государственного управления на уровне областей и входящих в их состав и подчиненных им городов и районов. При этом главы местных администраций назначаются президентом страны, а представительные органы на уровне областей и районов (в том числе районов Каракалпакстана) избираются публично, но не играют существенной роли. В столице страны Ташкенте также функционируют местные органы государственной власти, подчиненные республиканскому правительству. Местное самоуправление организовано на уровне общин как «собрания граждан», которые проходят под председательством избранного местного старейшины. Решения «схода граждан» обладают некоторой самостоятельностью, но не имеют собственных бюджетных ресурсов в свою поддержку.

В последние годы проводимые в странах Евразии административные реформы коснулись и субнациональных органов государственного управления и местного самоуправления. Причем эти реформы по-разному отразились на процессах децентрализации в отдельных странах Евразии. Тем не менее общей практически для всех стран является тенденция укрупнения муниципалитетов, инициируемая со стороны центральных органов власти. (Грузия, Азербайджан, Армения, Украина, Российская Федерация и Кыргызстан). Среди аргументов в пользу подобных инициатив называются такие, как отсутствие управленческого потенциала в небольших муниципалитетах и ограниченность налоговой базы, что приводит к бюджетному неравенству среди них и неспособности обеспечить в малых муниципалитетах адекватное финансирование муниципальных услуг. Укрупнение муниципалитетов посредством их слияния можно рассматривать одновременно как признак и централизации, и децентрализации. С одной стороны, укрупнение муниципальных образований отдаляет органы местного самоуправления от граждан и затрудняет их полноценное участие в принятии решений по вопросам, связанным с развитием территории их проживания. С другой стороны, укрупненные муниципалитеты получают доступ к большему объему ресурсов и компетентным кадрам, необходимым как для инвестирования в коммунальную инфраструктуру, так и для оказания социально значимых услуг, таких как образование, здравоохранение, социальная защита. В то же время механическое слияние муниципалитетов отнюдь не всегда решает вышеописанные проблемы. С точки зрения лучшей международной практики, оптимальным решением может стать создание ассоциаций муниципалитетов для достижения конкретных целей. Однако в странах Евразии центральные органы власти зачастую управляют процессами повышения эффективности местного самоуправления методом «сверху-вниз» и далеко не всегда принимают во внимание местную специфику и интересы граждан, проживающих в отдельных муниципалитетах. Только в Армении делаются законодательные шаги, способствующие развитию ассоциаций муниципалитетов (см. таблицу 3).

Таблица 3 Реформы местных органов управления в странах Евразии

Страна	Реформы последнего десятилетия
Армения	<p>2009: Ереван приобрел статус города-муниципалитета</p> <p>2016: В результате укрупнения, количество муниципалитетов сократилось на 11,5%.</p> <p>2018: Центральное правительство начало поощрять сотрудничество между муниципалитетами. Законопроект предусматривает создание межмуниципальных ассоциаций с полномочиями по выполнению важных функций, делегированных им центральным правительством.</p>
Азербайджан	<p>2009: Слияние и укрупнение муниципалитетов, инициированные центральным правительством, сократили их число на 40%.</p>
Беларусь	<p>С 2016 года: Постепенная реализация мер по укреплению местных органов власти; города становятся ключевыми участниками процесса интеграции городской экономики в национальную политику в области развития.</p> <p>2018: Республиканское правительство признало наличие предпосылок для делегирования определенных полномочий местным властям.</p>
Грузия	<p>2006: Двухуровневая система местного самоуправления заменена на одноуровневую (районы и города).</p> <p>2013: Конституционная реформа закрепила в Конституции автономию местного самоуправления.</p> <p>2014: «Кодекс о местном самоуправлении» заменил прежний закон «О местном самоуправлении» (рост гражданского участия на местном уровне и прямые выборы мэров).</p> <p>2017: По инициативе центрального правительства семь городов были интегрированы в муниципальные районы, утратив свой прежний независимый статус.</p> <p>2018: Парламент и правительство Грузии представили новую концепцию децентрализации и развития местного самоуправления, суть которой заключается в расширении полномочий и финансовых ресурсов субнациональных органов власти. В ближайшем будущем ожидается разработка новой стратегии и дорожной карты децентрализации.</p>
Казахстан	<p>2013: Были проведены первые выборы глав органов местного самоуправления.</p> <p>2018: Парламентом отменены прямые выборы глав органов местного самоуправления.</p> <p>2018: Муниципальные общины с населением более 2000 жителей получили бюджетные права (включая права на налоговые поступления и обязанности по расходованию средств). В 2020 г. бюджетные права предоставлены всем органам местного самоуправления.</p>
Кыргызстан	<p>2012: Упразднение представительных органов на районном уровне, превращение их в деконцентрированные территориальные органы республиканского правительства. Одновременно начал процесс слияния и укрупнения муниципалитетов с целью укрепления самой системы местного самоуправления.</p> <p>2018: Отмена прямых выборов мэров.</p>
Российская Федерация	<p>2012: Восстановление практики прямых выборов глав субъектов РФ.</p> <p>2012: Вопросы здравоохранения перешли с муниципального на региональный уровень.</p> <p>2014: Финансирование дошкольного образования перешло с муниципального на региональный уровень.</p> <p>2012-2013: Центральное правительство существенно сократило налоговые ресурсы органов местного самоуправления в пользу региональных бюджетов вследствие перераспределения полномочий.</p> <p>2017: Начало процесса укрупнения муниципалитетов (объединения городских и сельских округов в городские округа, а с 2019 г. - в муниципальные округа)</p>
Таджикистан	<p>2016: Представлена Национальная стратегия развития до 2030 года, предусматривающая децентрализацию государственного управления, включая финансовую децентрализацию.</p> <p>2017: Органы местного самоуправления получили дополнительные бюджетные ресурсы</p>
Украина	<p>2014: Принятие закона «О добровольном объединении территориальных общин».</p> <p>2015-2017: Добровольные слияния территориальных общин и предоставление им возросших финансовых, административных и политических полномочий.</p> <p>В период с 2015 г. по январь 2019 г. из 4010 органов местного самоуправления было образовано 876 объединенных территориальных общин.17</p> <p>Утверждение Государственной стратегии регионального развития на период 2015 - 2020 гг..</p> <p>2017: Первые выборы мэров объединенных территориальных общин.</p>
Узбекистан	<p>2017: Административная реформа подчеркнула необходимость укрепления роли органов местного самоуправления и повышения эффективности и результативности их функций в системе органов публичного управления.</p>

Место ЦУР в системе полномочий и сфер деятельности местных и региональных властей

Местные и региональные органы власти в странах Евразии отвечают за обширный перечень задач. Финансовая оценка их вклада в валовой внутренний продукт (ВВП) составляет 9,4%, что превышает среднемировой показатель, равный 8,6%.¹⁶ Однако несмотря на то, что в большинстве стран Евразии количественный показатель децентрализации расходов представляется относительно высоким, на практике полномочия в области политики расходования бюджетных средств у местных и региональных властей оказываются весьма ограниченными. Этому способствует отсутствие четкого законодательного разграничения таких полномочий между уровнями власти. Только в России и Казахстане функции и соответствующие расходы каждого уровня власти законодательно разграничены. В остальных странах это разграничение сформулировано весьма расплывчато.

Другой серьезной проблемой для реализации субнациональными органами власти своих функций являются так называемые «нефинансируемые мандаты». Этот термин обозначает возложение (или делегирование) на нижестоящий уровень власти де-юре или де-факто полномочий без адекватного предоставления финансовых ресурсов, необходимых для их реализации (именно так обстоит дело, например, в Армении, Таджикистане, Кыргызстане, да и в других странах). Даже в России и Казахстане, где не подкрепленные финансовыми средствами мандаты запрещены на законодательном уровне, эти положения зачастую нарушаются в результате недостаточного объема финансирования делегированных функций.

Субнациональные органы власти во всех странах Евразийского региона (независимо от того, являются ли они органами местного самоуправления или децентрализованными территориальными органами центральной власти) выполняют важные социальные функции и функции развития, определенные в качестве ключевых приоритетов на национальном уровне, а именно: общее и дошкольное образование, первичная, специализированная и общая медицинская помощь, жилищно-коммунальная сфера, общественный транспорт, городское планирование, рекреация, экономическое развитие и поддержка малого бизнеса.

Коммунальные услуги, предоставляемые гражданам в странах Евразии, можно условно разбить на две группы: первая включает вывоз и переработку отходов, водоснабжение и санитарию, и за нее отвечают местные органы более низкого уровня, а вторая – тепло- и электроснабжение, которые, как правило, являются ответственностью более высоких уровней власти. Большую озабоченность у местных органов власти вызывает нехватка финансовых средств для мероприятий по защите окружающей среды, требующих значительных бюджетных инвестиций. Следует также отметить снижение эффективности предоставления социально значимых услуг населению, являющееся следствием сложившейся модели разделения ответственности за функционирование бюджетных учреждений, когда техническое обслуживание и эксплуатация зданий (школ, больниц и т.п.) возложены на нижестоящий уровень власти, в то время как вся ответственность за выполнение самой функции лежит на вышестоящем уровне. Например, общее образование и здравоохранение могут относиться к сфере ответственности региональных органов власти, в то время как содержание зданий школ и больниц остается в ведении муниципалитетов (это, например, характерно не только для Армении, Азербайджана, Кыргызстана, Грузии, но в ряде случаев и для России). Такая двойная или совместная финансовая ответственность за выполнение социально значимых функций размывает задачи каждой из сторон, в результате чего теряется стимул выполнять свои полномочия наиболее эффективным образом. Так, директор школы, который назначается вышестоящим органом государственной власти и выплачивает ему заработную плату, фактически может не отвечать за содержание школьных помещений, что в конечном итоге может привести к сбоям в работе учреждения.

Аналогичные примеры касаются строительства и содержания дорожной инфраструктуры. Строительство дорожной инфраструктуры в ряде стран входит в сферу ответственности центрального правительства, в то время как за содержание и ремонт дорог отвечают нижестоящие уровни власти (Таджикистан, Узбекистан, Кыргызстан, Армения). Подобная практика разделения полномочий за реализацию одной и той же функции демонстрирует, что реализация Глобальной повестки 2030 не может не стать совместной ответственностью всех уровней власти. При этом данный тип разграничения полномочий способствует преимущественному использованию модели «сверху-вниз» при реализации национальных стратегий развития в странах региона. Такая система сводит процессы коммуникации между уровнями власти по линии «снизу вверх» лишь к административной отчетности, что негативно отражается на эффективности мероприятий по реализации стратегий развития, а также зачастую препятствует вовлеченности граждан. Действительно, несмотря на то что все страны Евразии в той или иной степени разработали правовые рамки для гражданского участия, но они, как правило, ограничиваются вопросами безопасности и правами на доступ к информации, а не активным участием граждан в процессе принятия решений.

Одним из главных приоритетов субнациональных властей является сохранение и развитие городской инфраструктуры. Этот вопрос не терпит отлагательств, поскольку чем дольше будет откладываться решение этой проблемы, тем выше впоследствии окажутся расходы на ее решение. Таким образом, разумное, прозрачное и ответственное управление местными ресурсами и доступ субнациональных властей к долгосрочному финансированию имеют ключевое значение для регионального и местного развития, что подчеркивалось в предыдущих глобальных докладах по местному самоуправлению и децентрализации.

Финансирование местных властей

В настоящем разделе приводится анализ ресурсов субнациональных органов власти, которые используются ими для реализации своих полномочий. Прежде всего, необходимо отметить, что местные и региональные органы власти в целом ряде стран Евразии играют существенную роль в финансировании общественных благ и услуг. В Беларуси, Казахстане и России на долю субнациональных органов власти приходится порядка 40% общегосударственных расходов. В Узбекистане и Украине – чуть выше трети. За ними следует Таджикистан (26%). В каждой из перечисленных стран в отдельных секторах (образование, здравоохранение, обеспечение жильем) доля расходов субнациональных органов власти составляет 70-80% от общегосударственных расходов. В Грузии на долю муниципальных органов власти, сформированных на районном уровне, приходится 18% от общегосударственных расходов, в то время как в Кыргызстане и Армении расходы органов местного самоуправления, сформированных на уровне городов и сельских поселений, составляют только 10% и 9% соответственно. В Азербайджане роль местного самоуправления, как и сопряженные с ними расходы, минимальны (см. Рисунок 1).

Двойная или совместная финансовая ответственность за выполнение публичных функций размывает задачи каждой из сторон, что, в конечном итоге, может привести к сбоям в работе социально значимых учреждений.

Основной составляющей субнациональных бюджетов во всех странах Евразии являются налоговые доходы. В свою очередь, налоговые доходы подразделяются на собственные и общегосударственные. Наиболее распространенными собственными налогами органов местного самоуправления являются земельный налог и налог на имущество физических лиц. В большинстве стран Евразии налоги на землю и имущество относятся Налоговым кодексом к местным налогам. Однако в Беларуси налог на имущество является общегосударственным налогом, доходы от которого распределяются между бюджетами разных уровней.¹⁸ Незначительная доля местных налогов в местных бюджетах демонстрирует ограниченность фискальной автономии местных властей. Эта доля колеблется между 3% - 8% в Украине, России (в консолидированных бюджетах субъектов РФ) и Таджикистане и 15% - 20% в Армении, Грузии и Кыргызстане.

Субнациональные органы власти в значительной степени зависят от бюджета центрального правительства. Подавляющая часть местных бюджетов образуется за счет так называемых «регулирующих» (или разделенных между уровнями власти) общегосударственных налогов и межбюджетных трансфертов. Во всех странах регулирующие налоги составляют высокую долю в местных бюджетах: 20% - 36% от совокупных доходов в Армении и Украине; 40% - 50% в Грузии и России и 60% - 80% в Узбекистане, Кыргызстане, Беларуси и Таджикистане. В России, Казахстане, Украине, Грузии и Армении нормативы отчислений от регулирующих налогов в бюджеты каждого уровня закреплены в бюджетном законодательстве. В остальных странах эти нормативы могут изменяться от года к году и устанавливаются на разном уровне для разных территорий. В результате такой нестабильности (и непрозрачности) разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы, местные органы власти в процессе бюджетного планирования не могут предугадать, какой объем налоговых доходов будет им доступен в очередном бюджетном году.¹⁹

Межбюджетные трансферты являются вторым по значимости источником доходов местных бюджетов после регулирующих налогов. Субнациональные бюджеты стран Евразии получают два основных вида трансфертов: выравнивающие (или трансферты общего назначения) и целевые (или трансферты особого назначения). Выравнивающие трансферты, как правило, выполняют задачу балансирования текущих расходов и доходов, целевые трансферты большей частью выделяются для финансирования капитальных расходов. В ряде стран отмечается более низкая доля трансфертов в доходах субнациональных органов власти по сравнению с остальными. Однако это свидетельствует о том, что у них балансирующую роль берут на себя не выравнивающие трансферты, а регулирующие налоги, устанавливаемые на разном уровне для территорий с разным налоговым потенциалом.

Россия, Казахстан, Грузия, Армения, Украина распределяют выравнивающие трансферты в соответствии с утвержденной на национальном уровне и общедоступной формулой выравнивания. При этом Казахстан является единственной страной, где размеры выравнивающих трансфертов устанавливаются для каждого местного органа власти законом о межбюджетных трансфертах раз в три года на трехлетний срок. Напротив, в Беларуси, Узбекистане и Таджикистане объем трансфертов устанавливается в

процессе ежегодного согласования планируемых расходов и доходов между местным органом власти и национальным министерством финансов. Целевые трансферты в России, Грузии, Армении и некоторых других странах служат также источником финансирования делегированных полномочий. Кроме того, целевые трансферты выделяются в случае чрезвычайных ситуаций (природные, экологические и другие бедствия, военные действия, эпидемии и прочие чрезвычайные ситуации) или других непредвиденных особых потребностей местных органов власти (например, в случае Грузии). Целевые трансферты на условиях софинансирования выделяются для поддержки выполнения местными органами власти их собственных полномочий, которые, с точки зрения центра, являются приоритетными (Россия, Азербайджан). Целевые «капитальные» трансферты обеспечивают финансирование отдельных инвестиционных проектов.

Доля капитальных (инвестиционных) расходов в совокупных расходах субнациональных органов власти варьируется от 3,2% в России до 30% в Казахстане и 32% в Грузии. Как правило, высокая доля субнациональных инвестиций характерна для стран с большей финансовой автономией. Так, муниципальный уровень в Грузии играет значительную роль в проектах развития. Незначительная доля капитальных расходов субнациональных органов в России объясняется тем, что центральное правительство в последние годы санкционировало рост заработной платы работников субнациональных учреждений социальной направленности. Ввиду необходимости направлять значительные средства на зарплату, регионы и муниципалитеты в настоящее время направляют на инвестиции только те ресурсы, которые предоставляются им как целевые вышестоящим уровнем власти (сумма капитальных трансфертов в России равна сумме капитальных расходов субнациональных бюджетов). В большинстве стран объем капитальных трансфертов достигает почти половины капитальных расходов и варьируется от 4% в Армении до 43% в Грузии. Украина (16%), Беларусь (28%) и Казахстан (36%) находятся в середине списка. В остальных странах целевые трансферты инвестиционного назначения местным властям не предоставляются (или не отражаются в отчетности).

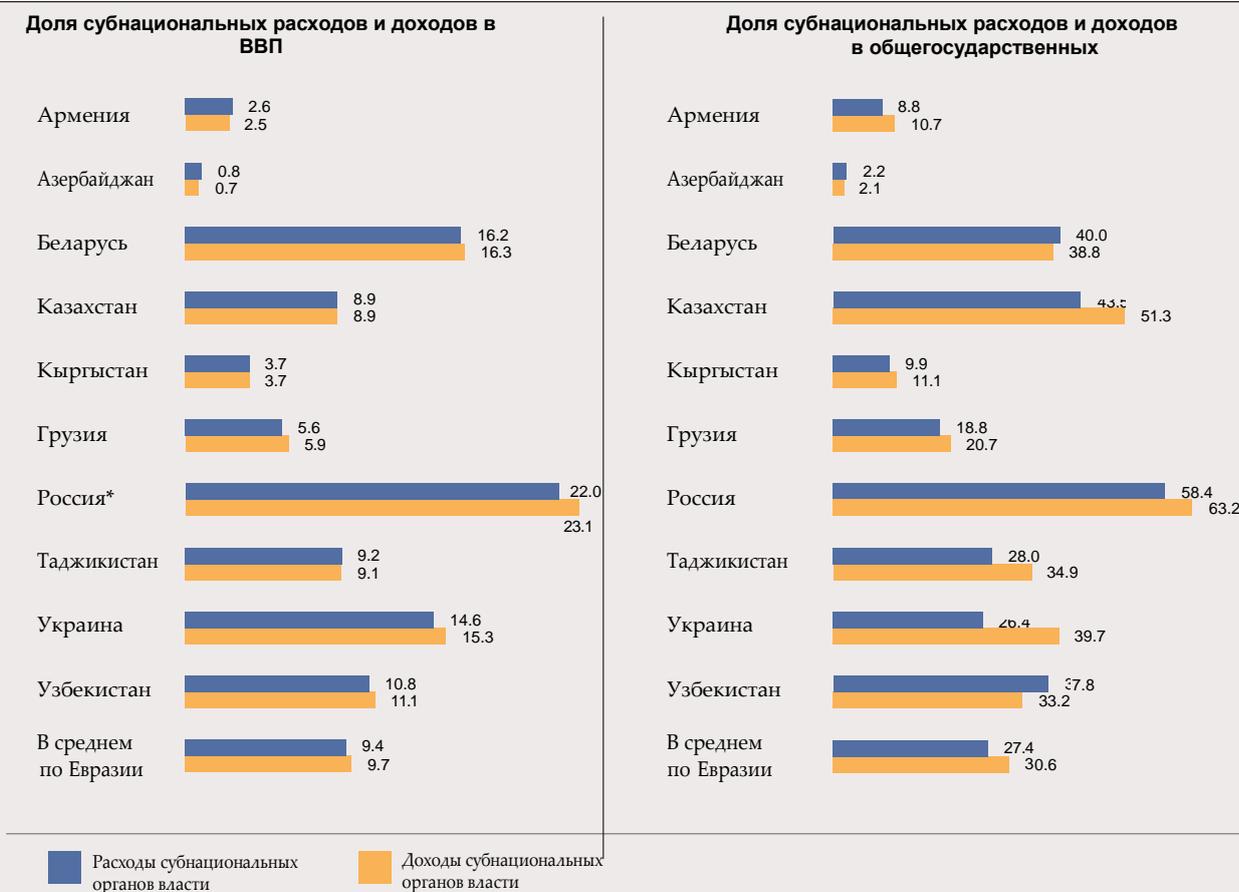
В странах Евразии крупнейшими инвесторами являются столицы. Так, инвестиции правительства Москвы составляют 35% от общего объема инвестиций субнациональных органов власти в России²⁰ (в то время как население Москвы составляет только 9% населения России). В Таджикистане около 20% капитальных расходов на местном уровне приходится на город Душанбе (в то время как население города составляет около 10% от общей численности населения).²¹ Эта тенденция прослеживается и в других странах.

Наряду с капитальными трансфертами, инвестиции местных и региональных органов власти обеспечиваются за счет собственных ресурсов (включая налоговые доходы и выравнивающих трансфертов) и/или заемных средств. Грузия, Кыргызстан, Беларусь, Украина и Россия предоставляют субнациональным органам власти законодательное право привлекать заемные средства на финансовых рынках в пределах, установленных национальным законодательством.²²

Усредненные по каждой стране финансовые показатели субнациональных органов власти скрывают проблему экономического и финансового неравенства отдельных территорий внутри стран Евразийского региона.

Рис. 1

Доходы и расходы субнациональных органов власти, как доля в ВВП и в общегосударственных доходах и расходах



* Данные по России консолидированы на субнациональном уровне для исключения повторного счета трансфертов, передаваемых из региональных бюджетов в муниципальные.

В Армении и Азербайджане также отсутствуют формальные ограничения на заимствование со стороны местных властей, однако ограниченные фискальные полномочия не позволяют им привлекать займы. Армения намерена принять закон «О муниципальных облигациях», который может сделать местные займы более доступными для муниципалитетов (как в случае с Кыргызстаном). Остальные рассматриваемые страны ограничивают займы на местном уровне только бюджетными кредитами, предоставляемыми вышестоящим уровнем власти. Бюджетные кредиты часто выполняют функцию дополнительных трансфертов, но срок их погашения обычно не должен превышать одного финансового года, хотя он может быть и продлен, а в отдельных случаях бюджетные кредиты даже могут быть полностью списаны. Такой инструмент не способствует прозрачности межбюджетных отношений, в силу чего Грузия недавно полностью его упразднила.

При ограниченности фискальной автономии субнациональных органов власти в евразийских странах, центральные правительства часто напрямую инвестируют средства своего бюджета в местную социальную и инженерную инфраструктуру.

Усредненные по каждой стране финансовые показатели субнациональных органов власти не отражают проблему экономического и финансового неравенства отдельных территорий внутри стран Евразийского региона. Так, в России наблюдается

18-кратный разрыв между регионами показателя бюджетной обеспеченности на душу населения после выделения выравнивающих трансфертов, в то время как в Таджикистане данный разрыв является 8-кратным, а в Казахстане, благодаря направленной политике бюджетного выравнивания, - всего лишь двукратным.²³

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что в большинстве стран Евразийского региона субнациональные органы власти располагают существенным объемом бюджетных средств, что подтверждается их долей в общегосударственных бюджетах своих стран. Исключением являются Кыргызстан, Армения и Азербайджан, бюджетные данные которых в международной статистике относятся или только к муниципальному уровню, базирующемуся на малых городах и сельских общинах (Армения и Кыргызстан) или, как в случае с Азербайджаном, относятся только к Нахичеванской Автономной Республике.

Целый ряд субнациональных органов власти в России в последние несколько лет находились на грани дефолтового кризиса, вызванного давлением со стороны федерального центра в отношении увеличения расходов по целому ряду социально значимых статей (повышение заработной платы бюджетникам, строительство детских садов и т.п.). Однако в последние два года региональные и местные бюджеты имеют тенденцию к сбалансированности. ©

2.3. Взаимоотношения между уровнями власти в процессе реализации глобальных повесток

Как отмечалось выше, общей характерной чертой реализации ЦУР в евразийских странах является руководство процессом «сверху - вниз». К примеру, планы субнациональных органов власти по развитию отдельных территорий должны разрабатываться строго в соответствии с национальными стратегиями развития. При этом центральное правительство оказывает методологическую помощь и контролирует (или даже утверждает) субнациональные стратегии развития. На реализацию этих стратегий предоставляются целевые трансферты из вышестоящих бюджетов. В большинстве стран значительную роль в содействии (в том числе и финансовом) осуществлению проектов развития территорий играют международные организации - доноры.

Десятилетия централизованной плановой экономики привели к формированию искусственной системы пространственного размещения как промышленности, так и рабочей силы по территории стран Евразии, которая быстро показала свою нежизнеспособность в условиях свободного рынка. Масштабные экономические преобразования, последовавшие за падением плановой экономики, неизбежно привели к миграции населения между сельскими районами и городами.

Десятилетия централизованной плановой экономики привели к формированию искусственной системы пространственного размещения как промышленности, так и рабочей силы по территории стран Евразии, которая быстро показала свою нежизнеспособность в условиях свободного рынка. Масштабные экономические преобразования, последовавшие за падением плановой экономики, неизбежно привели к миграции населения между сельскими районами и городами. Эти процессы очень существенно повлияли на городское развитие и планирование. В евразийском контексте размещение промышленных зон в центре городских пространств стали нормой для крупных городов. Это, в свою очередь, оказало значительное влияние на качество жизни, безопасность и здоровье граждан, не говоря о доступности общественных пространств и зон отдыха общего пользования. В дальнейшем рост рыночных цен на городские земли привел к процессу постиндустриальной конверсии городского ландшафта. Это послужило причиной перемещения опасных производств и районов из городских центров, что открыло новые возможности для диверсификации центра городской среды. В конечном счете, переход к рыночной экономике заставил страны Евразии переосмыслить урбанистическую политику и городское планирование таким образом, чтобы они в большей степени соответствовали глобальным вызовам современного городского развития.

Во всех странах Евразии градостроительное и территориальное планирование регулируется актами, нормами и законами национальных правительств. Такие страны, как Россия, Таджикистан, Туркменистан и Азербайджан, в качестве регулирующего инструмента приняли градостроительные кодексы. Остальные страны приняли законы, регулирующие архитектурное градостроительное развитие и строительство. В большинстве стран роль как местных властей, так и гражданского общества в планировании городского развития весьма ограничена, поскольку им не отводится четкой формальной роли или полномочий в этом процессе. Гражданское сообщество редко принимает активное участие в процессе принятия решений, касающихся городского развития, из-за преобладания в этой сфере централизованного подхода по типу «сверху-вниз».

Тем не менее, в большинстве стран Евразии глобальные повестки в определенной степени все-таки нашли отражение в стратегических документах и планах. К примеру, по меньшей мере, пять стран направили свои национальные доклады в Хабитат III в рамках подготовки к Новой повестке дня для развития городов: Армения в 2014 году; Беларусь и Кыргызстан в 2015 году; Казахстан и Таджикистан в 2016 году. Тем не менее, эти доклады указывают на отсутствие сотрудничества и взаимодействия между национальными и местными властями в вопросах принятия решений относительно городского развития.²⁴

Церемония награждения «Чемпионов гражданского общества» в Минске, Беларусь, 2018 (фото: Viasna Pravaabaron y Centr, t.ly/eYzON).



В некоторых странах граждане формально привлекаются к обсуждению проблем территориального развития, но реального эффекта от этого не наблюдается. В Беларуси, например, проводятся общественные мероприятия, посвященные Новой повестке дня в области городского развития, в которых принимают участие представители всех уровней власти. Предполагается, что ее принципы будут воплощены на местном уровне. Однако реальный эффект от решений, которые принимаются на местном уровне, относительно слаб, так как все местные проекты развития требуют утверждения специализированными органами республиканского правительства. Таким образом, централизованная административная система снижает способность городских властей оперативно адаптировать свои планы развития к стремительно меняющимся социальным, экономическим и экологическим условиям.

Более того, сохраняющаяся финансовая зависимость местных властей от трансфертов из центрального бюджета в конечном счете становится препятствием для эффективного осуществления принципов и целей Новой повестки дня в области городского развития и ЦУР. Особенности территориального устройства стран Евразийского региона оказали влияние и на реализацию политики регионального развития. Центральные органы власти разрабатывают и претворяют в жизнь серии антикризисных мер. Многие из них направлены на поддержку выживания так называемых «градообразующих предприятий», то есть тех видов экономической деятельности, которые делают предприятия основным налогоплательщиком и работодателем в городе. Такие меры, безусловно, оказывают влияние на жизнедеятельность как самого города, так и проживающих в нем граждан. Подобная взаимосвязь позволяет многим малым городам поддерживать достаточно стабильный бюджет и не жертвовать качеством предоставляемых социальных услуг. Правительство Беларуси, например, пытается стимулировать развитие малых и средних городов по всей стране путем предоставления налоговых льгот для привлечения инвесторов и создания рабочих мест в конкретных городах. Однако в докладе Беларуси, подготовленном для Хабитат III, признается, что многое еще предстоит сделать и что децентрализация и расширение прав и возможностей местных и региональных властей имеют ключевое значение для повышения эффективности стратегий городского развития. Государство должно четко определить роль, полномочия и политическую ответственность местных органов власти для того, чтобы они смогли реально влиять на городское развитие и планирование.

В центральноазиатских республиках наблюдается схожая ситуация. Полномочия органов власти, а, следовательно, и политика развития городов и регионов в **Казахстане** существенно централизованы и унифицированы. Национальное законодательство предписывает строгий контроль за местными инициативами и их реализацией, даже в вопросах городского и территориального планирования и развития. Наиболее значимые региональные и городские планы развития общегосударственного значения разрабатываются и осуществляются исключительно ограниченным числом контролируемых государством организаций. В то же время в Казахстане наблюдается растущий интерес рядовых граждан к более справедливому и прозрачному переходу к более децентрализованному процессу городского развития с целью сделать его увязанным с местными приоритетами и потребностями.

В Национальном докладе **Кыргызстана** для Хабитат III от 2015 года отмечена приверженность правительства принципам, легшим в основу Новой повестки дня для развития городов. Позже правительство утвердило Стратегию регионального развития, в которой признается принцип субсидиарности и рассматривается возможность децентрализации государственного управления в целях стимулирования органов местного самоуправления к социально-экономическому развитию своих территорий. Однако, несмотря на заявленную приверженность, реализация политики развития городов, в Кыргызстане она до сих пор представляет собой централизованный процесс. Правительство страны по-прежнему сохраняет широкие полномочия в определении территорий потенциального роста, в разработке стратегий их развития, в определении точек инвестиционной поддержки и поддержки реализации проектов развития. Такая «избирательная» политика соответствует стратегии национального правительства по сокращению степени бюджетного неравенства территорий и поддерживает и так быстро развивающиеся города и регионы, тем самым практически официально закрепляя разрыв в уровне развития отдельных территорий.

В **Таджикистане** политика территориального развития также является прерогативой республиканских органов государственной власти. Городские и региональные стратегии развития должны разрабатываться в строгом соответствии с требованиями республиканского правительства. Техническая разработка планов и стратегий всех уровней власти осуществляется государственной проектной организацией ОАО «Шахрофар» в сотрудничестве с местными органами властями, правда, их роль ограничивается только предоставлением информации, необходимой для разработки стратегии. Причем более благополучные в финансовом отношении местные органы власти должны оплачивать услуги ОАО «Шахрофар» из собственных средств, в то время как менее благополучные получают для этой цели финансовую помощь от республиканского правительства, полностью или частично покрывающую эти издержки. Данный механизм обеспечил за последние несколько лет разработку планов территориального развития для более чем 30 городов Таджикистана.

В **Узбекистане** вопросам регионального и городского развития также уделяется большое внимание. Как и в других странах Евразийского региона, республиканское правительство традиционно брало на себя разработку стратегий регионального и местного развития, а также финансирование их реализации. Следует заметить, что эти стратегии территориального развития весьма слабо адаптированы к ценностям и принципам глобальных повесток дня, будь то ЦУР или Новая повестка дня для развития городов. Правительство Узбекистана уделяет особое внимание инвестициям в инженерную инфраструктуру (дороги, инженерные сооружения и т.д.) и оказывает прямую поддержку государственным предприятиям, расположенным в так называемых «приоритетных» городах, в ожидании, что это приведет к вовлечению в процесс экономического развития сопредельных территорий.

Централизованная административная система препятствует адаптации городских планов развития к стремительно меняющимся социальным, экономическим и экологическим условиям.

Сохраняющаяся зависимость местных властей от финансовой поддержки со стороны центрального правительства в конечном итоге создает препятствие для эффективного осуществления принципов и целей Новой повестки дня для развития городов.

Политика в области регионального развития в России соответствует присущему для этой страны стилю централизованного государственного управления. Ее определяют документы федерального уровня, основные положения которых отразились в Стратегии пространственного развития на период до 2025 г., утвержденной федеральным правительством в феврале 2019 г. Стратегия предусматривает совершенствование организации расселения жителей, размещения на территории страны объектов экономики, социальной сферы, транспортной, энергетической и иных инфраструктур и др. Инструменты регионального развития включают в себя особые экономические зоны, территории опережающего развития, зоны регионального развития, территориальные кластеры, городские агломерации. Региональные власти, в свою очередь, должны разрабатывать детальные стратегии в области развития своей территории, учитывающие предложения органов местного самоуправления по размещению компаний местного значения, а также социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры.²⁵ Что касается урбанистической политики, то в течение последних нескольких лет федеральное правительство уделяет особое внимание разработке и осуществлению стратегий, разработанных специально для моногородов, которые были определены как наиболее уязвимый сегмент национальной системы городов. Более крупные (и относительно успешные) города не привлекли внимания федерального правительства. В конечном счете принятая на федеральном и поддержанная на региональном уровне концепция развития городов является по своей сути «патерналистской», что проявляется в использовании такого инструмента влияния на городское развитие, как целевые (и, следовательно, подотчетные) трансферты, выделяемые городам и городским агломерациям на приоритетные с точки зрения вышестоящих властей объекты и мероприятия. Предполагается, что именно агломерации способны выполнять функцию локомотивов роста на местах. Однако, находясь в совершенно разных экономических и географических зонах огромной страны, как крупные, так и малые города России осознают свою уникальность и стараются разрабатывать собственные стратегии развития и даже изыскивают собственные средства для их финансового обеспечения.

Начиная с 2018 года значительное число городов начали обновлять свои стратегии развития, сдвигая временной горизонт до 2030 года. Эти стратегии

должны быть одобрены на уровне субъекта РФ, поэтому они в целом соответствуют национальным приоритетам городского развития и их принципам.

В свою очередь, стратегии регионального развития субъектов РФ (республик, краев, областей, автономных округов) подлежат одобрению со стороны федерального министерства экономического развития. Органы местного самоуправления несут полную ответственность за реализацию своих собственных стратегий на местном уровне. Федеральные и региональные власти проводят конкурсы между муниципалитетами на лучшую стратегию развития города. Так, победителями Всероссийского конкурса муниципальных стратегий в 2018 году стали города Кинель, Старый Оскол и Кирово-Чепецк.²⁶ Победители конкурсов получают финансовую и институциональную поддержку реализации своих стратегий.²⁷

В странах Закавказья (Армения, Грузия) органы местного самоуправления обладают более высокой автономией.

В Армении процесс децентрализации политики в сфере городского развития начался в 2011 году, когда окончательное утверждение градостроительных стратегических документов перешло с центрального на муниципальный уровень. Тем не менее, прежде чем вступить в силу, регулирующие городское развитие нормативные акты требуют согласования с рядом республиканских ведомств. В докладе Армении для Хабитат III выражаются большие надежды на децентрализацию процесса разработки программ развития муниципалитетов, что должно содействовать совершенствованию местного самоуправления. В настоящее время 42 из 49 городских муниципалитетов и 30 из 866 сельских муниципалитетов приняли свои собственные программы развития.

С другой стороны, в Азербайджане политика городского планирования централизована. Правительством республики разработана и реализуется Национальная программа социально-экономического развития регионов, горизонт которой был недавно продлен до 2023 г. и которая уделяет большое внимание развитию межрегиональной, городской и внутрирайонной транспортной инфраструктуры. Аналогичным образом, в соответствии с указом президента правительство реализует масштабный градостроительный проект под названием «Баку Белый город». Децентрализация принятия решений в сфере территориального развития в Азербайджане все еще остается только отдаленной целью. При том, что Правительство осознает потенциальную роль местных властей, на деле их фактическая роль в общегородском и региональном экономическом развитии остается минимальной, а полномочия органов местного самоуправления в реализации проектов развития остаются неясными.



В Грузии действует весьма интересная модель в области городского развития, предусматривающая своего рода «конкуренцию» между местным и национальным уровнями. С одной стороны, местные органы власти имеют решающее слово в отношении стратегий городского развития. С другой стороны, с середины 2000-х годов именно центральное правительство инициирует крупные проекты в области развития городов и территорий, большинство из которых были реализованы в столице и привели к кардинальному изменению ее облика. Недавно правительство Тбилиси подготовило новую Стратегию городского развития на период до 2030 года в увязке с принципами и целями Новой повестки дня для развития городов. Знаковым событием в расстановке полномочий между уровнями власти стало предоставление городским советам права давать оценку разработанным на республиканском уровне проектам городского развития до начала их претворения в жизнь. Принятая недавно центральным правительством программа регионального развития Грузии на 2018-2021 годы²⁸ обновила цели региональной и урбанистической политики. Эти цели включают поощрение проектов кооперации между городскими муниципалитетами в деле разработки и реализации комплексных проектов, для чего необходимо создать правовые и институциональные рамки. В реализации правительственной программы активное участие примут муниципальные власти. Программа делает упор на потенциальную роль крупных городов как

«центров» реализации межмуниципальных проектов в своих мегаполисах, что должно оказать значительное влияние на развитие более справедливых партнерских отношений между городом и сельской местностью.

В Украине кооперация между уровнями власти используется в еще больших масштабах. Здесь градостроительное планирование обязано соответствовать принципам Лейпцигской Хартии устойчивого европейского города (от 2007 года), что не предполагает какой-либо координации с национальными ведомствами. Целый ряд украинских городов, опираясь, в частности, на эффективное сотрудничество с НКО и гражданским обществом, смогли разработать свои собственные планы развития, часто при финансовой и технической помощи международных организаций - доноров. Несмотря на заслуживающее внимания расширение местной автономии, обязанной такому механизму, игнорирование институциональных связей с центральным правительством привело к тому, что многие местные планы развития столкнулись с трудно решаемыми проблемами обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости и экономической эффективности.

Недавно правительство Тбилиси подготовило новую стратегию городского развития на период до 2030 года в увязке с принципами и целями Новой повестки дня для развития городов

03. Вклад местных и региональных властей в локализацию ЦУР

Как указано во Введении, местные и региональные власти в странах Евразии реализуют инициативы, связанные с различными аспектами ЦУР. Одним из основных вызовов для местных и региональных властей в Евразийском регионе после распада Советского Союза было восстановление и повышение качества социальных и коммунальных услуг и эксплуатационных служб для обеспечения благополучия местных сообществ и охраны окружающей среды.

Важно напомнить, что в 1990-х годах органы власти большинства стран Евразийского региона были не в силах продолжать предоставлять государственные и муниципальные услуги надлежащего качества на безвозмездной основе или по нерыночным ценам. Это привело к прекращению обновления и даже ремонта инфраструктуры коммунальных служб, что стало причиной падения качества коммунальных услуг. Низкая заработная плата привела к оттоку медицинских работников и учителей из больниц и школ, во многих городах водоснабжение стало нестабильным, а объекты по очистке сточных вод и удалению твердых бытовых отходов вообще перестали функционировать. Во многих городах Закавказья и Центральной Азии, в том числе в столицах, прекратилось тепло- и электроснабжение.²⁹

Другие серьезные вызовы, с которыми столкнулись местные и региональные власти в регионе, включали рост территориального неравенства, проблемы, связанные с управлением городским хозяйством и экологией. Реформы 1990-х годов стали причиной значительной пространственной поляризации, что привело к огромному разрыву в уровне экономического развития между центральными и периферийными территориями. В последние годы в крупных городах и окружающих их динамично развивающихся регионах сконцентрировалась большая часть инвестиций, в результате чего эти города стали ключевыми транспортными и торговыми центрами, центрами развития предпринимательства, современных технологий и инноваций, что позволило им ощутить на себе эффекты диверсификации и агломерационной экономики. В столицах менее развитых стран концентрируется существенная доля финансовой помощи из республиканского бюджета, благодаря чему в них сосредоточилась значительная часть национального богатства и инвестиций. С другой стороны, территории, не находящиеся в пределах динамично развивающихся зон, сталкиваются с оттоком населения и падением привлекательности для проживания, в результате чего население многие средних и малых городов сокращается, причем первыми покидают родные места молодежь и наиболее квалифицированные кадры.³⁰

В то же время централизация власти и управление «сверху-вниз» сокращают эффективность местных

властей и препятствуют участию граждан в принятии решений на местном уровне. В ходе реализации национальных программ территориального развития центральные правительства осуществляют жесткий контроль за действиями местных и региональных властей. Несмотря на то, что эти программы обычно поддерживаются бюджетными трансфертами, подобные инициативы центральных властей зачастую приводят к возложению необеспеченных или частично обеспеченных мандатов на местные и региональные органы власти. Однако субнациональные органы власти реализуют широкий круг проектов и по собственной инициативе, причем, с учетом ограниченных бюджетов, демонстрируют высокую эффективность.

В настоящем разделе проанализирована роль местных и региональных властей в повышении осведомленности населения и местного бизнеса о глобальных повестках дня, а также приведены примеры местных и региональных инициатив, которые способствуют решению проблем устойчивого территориального и городского развития в своих странах.

Сотрудница метро на станции в Алматы, Казахстан (Фото: Marco Fieber, bit.ly/2AXzpmg)



3.1. Деятельность местных и региональных властей и их ассоциаций по распространению информации о ЦУР и вовлечению населения и бизнеса в их реализацию

Приведенные ниже примеры показывают, как местные власти и их ассоциации в Евразийском регионе выступают в качестве рычагов устойчивого развития и повышения качества жизни в своих городах и общинах. Ассоциации местных властей существуют и ведут деятельность только в половине стран Евразии. К ним относятся Национальная Ассоциация органов местного самоуправления Грузии; Ассоциация малых городов Украины;³¹ Всеукраинская ассоциация органов местного самоуправления, Ассоциация сел и Ассоциация городов Кыргызстана; а также ряд муниципальных объединений в России, таких как Общероссийский конгресс муниципальных образований,³² Всероссийский Совет местного самоуправления,³³ Союз российских городов,³⁴ Союз малых городов Российской Федерации³⁵ и Ассоциация малых и средних городов России³⁶, а также целый ряд региональных ассоциаций и советов муниципальных образований в отдельных субъектах РФ. В Беларуси ассоциации местных властей пока отсутствуют, однако в декабре 2018 года парламент Беларуси в партнерстве с Советом Европы провел семинар для обсуждения вопроса о создании ассоциаций местных советов. Региональное отделение ОГМВ-Евразия объединяет многие из этих ассоциаций, а также города всех стран Евразии.

В 1998 году для содействия укреплению потенциала местных органов власти была создана международная ассоциация под названием «Международная ассамблея столиц и крупных городов». Данная организация объединяет города практически всех стран СНГ, в том числе: 55 городов из России, 11 городов из Казахстана, 10 городов из Украины, четыре города из Белоруссии, три города из Грузии, два города из Киргизии, один город из Таджикистана и один из Армении. Приоритетным направлением деятельности ассоциации является реализация проектов и программ, направленных на устойчивое развитие городов. Программа «Город-городу» призвана содействовать взаимному обучению и обмену опытом на основе интеграции и сотрудничества в области устойчивого развития.

Несмотря на ограниченное присутствие ассоциаций местных властей в ряде стран Евразии, инициативы субнациональных властей, направленные на содействие устойчивому развитию и формирование чувства сопричастности к ЦУР на местах, приобретают все большее значение. Национальные и международные ассоциации местных властей и их структуры играют весьма значительную роль в этом отношении, способствуя реализации ЦУР на местном уровне. В 2016 году города - члены Ассоциации малых и средних городов России выступили с совместным заявлением по вопросам энергоэффективности и устойчивого развития, которое стало хорошим примером приверженности ЦУР³⁷. Данное заявление продемонстрировало верность городов России Глобальной повестке 2030, особенно в отношении ЦУР 7 и 11, и отразило их убежденность, что устойчивое развитие городов будет иметь следствием устойчивое экономическое развитие как целых регионов, так и всей страны, включая повышение доступности, конкурентоспособности и надежности энергоснабжения и сохранение окружающей среды. В октябре 2018 года Евразийское отделение ОГМВ провело Конгресс местных властей Евразии с целью повышения осведомленности местных властей о ЦУР, привлечения их к реализации ЦУР и оказания им поддержки в наращивании потенциала. В мероприятии приняли участие представители десяти стран из более чем 70 городов, а также представители местных и региональных властей и международные эксперты. Конгресс послужил площадкой, на которой местные и региональные лидеры получили возможность обменяться своим опытом и передовыми практиками в области реализации ЦУР. Важной частью Конгресса стал семинар-тренинг по локализации ЦУР для муниципалитетов и ассоциаций местных властей с целью подготовки экспертов, которые затем транслируют полученные знания о важности ЦУР на другие местные и региональные органы власти.³⁸

Все большее значение приобретают инициативы ассоциаций местных властей, нацеленные на содействие устойчивому развитию и реализации ЦУР на местном уровне.

В 2018 году в Москве прошел II Климатический форум городов России, призванный повысить информированность населения о необходимости принятия срочных мер по адаптации к изменению климата.³⁹ На Форуме собрались делегации из 36 регионов России, в том числе из Республик Калмыкия, Коми, Карелия, Калужской, Мурманской и Тульской областей, которые представили свои эко- стратегии, а также поделились региональными практиками развития природных территорий и технологическими решениями по сохранению климата. Планируется, что данный Форум станет регулярной площадкой для обмена передовым опытом на пути к устойчивому городскому развитию.

В некоторых странах, мероприятия по повышению осведомленности о важности ЦУР открывают новые возможности для диалога без патронажа государственных структур. Например, в России актуальность реализации ЦУР и роль местных и региональных властей в этом процессе привлекают внимание научных кругов. В феврале 2018 года по совместной инициативе Союза Российских Городов и Высшей школы экономики была организована конференция «Адаптация целей устойчивого развития к условиям и приоритетам развития городов России». На конференции собрались ключевые заинтересованные стороны для обсуждения возможностей интеграции ЦУР в стратегические программы развития городов и регионов, а также перспектив создания системы статистических данных для мониторинга ЦУР и включения информации о глобальных повестках в образовательные программы среднего и высшего образования. Участники подчеркнули необходимость включения показателей ЦУР в стратегии развития городов и в системы управления и отчетности.⁴² В октябре 2018 года в Санкт-Петербурге прошла конференция «Urban and Regional Resilience: Strategies for Success»/«Устойчивость городов и регионов: стратегии успеха».

Меры по содействию экологической устойчивости, разработанные в рамках региональных инициатив на более широком европейском уровне, также приобретают все большее значение в регионе. 22-23 ноября 2018 года в Киеве состоялась крупная региональная конференция «Муниципалитеты за устойчивый рост», организованная совместно ассоциациями «Соглашение мэров» и «Мэры за экономический рост».⁴¹ Конференция дала возможность изучить взаимосвязь между климатом, энергетикой и экономическим развитием и обсудить перспективы поддержки со стороны ЕС устойчивого роста на местном уровне.⁴² В мероприятии приняли участие более 350 представителей местных и национальных органов власти, ассоциаций местных властей и других заинтересованных сторон из Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии и Украины. Обязательство достичь целевого показателя по снижению выбросов CO₂ было принято 99-ю местными органами власти Украины, 29-ю - Беларусью, десятью – Арменией, пятью - Грузией и одним городом Азербайджана.⁴³ В июне 2017 года в Киеве национальные ассоциации местных властей Грузии, Молдовы и Украины подписали «Меморандум о



взаимопонимании» с целью объединения усилий в продвижении децентрализации и для повышения эффективности и ответственности местных органов власти, а также для демонстрации своим центральным правительствам и международным организациям своей решительной приверженности процессу локализации ЦУР. Церемония подписания меморандума о взаимопонимании была организована проектом «Партнерство за лучшую практику публичного управления» (2015-2017 годы) при поддержке Совета Европы. Меморандум также подписали Армения, Азербайджан и Беларусь.⁴⁴

Развитие альянсов и партнерских отношений между местными властями соседних стран можно наблюдать при разработке и реализации программ территориального сотрудничества стран Восточного партнерства на период 2016-2017 гг.⁴⁵

Общая цель этих программ заключается в укреплении территориального сотрудничества между приграничными регионами с целью поддержки их устойчивого социально-экономического развития. Эти программы затрагивают такие вопросы местного и регионального развития, как защита окружающей среды, трудоустройство, здравоохранение и другие сферы, представляющие общий интерес. В рамках одной из таких программ значительно улучшилось взаимопонимание между Арменией и Грузией, благодаря вовлечению местных общин приграничных регионов в межкультурный диалог, который способствовал разрушению стереотипов и укреплению доверия между соседними странами.⁴⁶

Местные органы власти Евразийского региона вступают в международные ассоциации, партнерства и программы в поддержку локализации ЦУР. Так, власти Тбилиси, первыми из евразийских стран присоединились к программе «100 устойчивых городов», продемонстрировав тем самым, что они готовы инициировать проекты в области устойчивого развития с местного уровня. Участие в этой программе позволит городу получить финансовую поддержку и техническую экспертизу для разработки и реализации своей стратегии городского развития жизнестойкости.⁴⁷

Армения при поддержке ПРООН создала в Ереване собственный национальный наблюдательный пункт по борьбе со стихийными бедствиями для поддержки мер по предупреждению рисков и смягчению их воздействия (фото: UNDP-Armenia bit.ly/33e4Aj7)

3.2. Инициативы местных и региональных властей по локализации ЦУР

Как уже упоминалось во Введении, полномочия и деятельность местных и региональных властей во многом соответствуют направленности ЦУР еще со времен СССР. В настоящем разделе приводится обзор новых инициатив местных и региональных властей, нацеленных на решение проблем, с которыми сталкивается регион, в т.ч. в отношении улучшения качества общественных услуг, содействия устойчивому экономическому развитию, решения проблемы растущего территориального неравенства, а также актуальных экологических вызовов. В большинстве стран региона мероприятия местных и региональных властей по реализации ЦУР поддерживаются международными организациями посредством предоставления технической помощи и совместного финансирования.

Инициативы местных и региональных властей, направленные на интеграцию ЦУР в местные планы развития

Инициативы местных и региональных властей, которые направлены на решение основных вызовов в регионе, де-факто способствуют локализации ЦУР даже в тех случаях, когда сами местные и региональные власти не осведомлены о глобальных повестках дня. Решаемые проблемы изложены в стратегиях развития городов, которые в большинстве стран Евразии должны разрабатываться в соответствии с национальным законодательством. Большинство целей в стратегиях местных и региональных властей можно разделить на три категории, тесно коррелирующие с ЦУР. Во-первых, они касаются развития человеческого потенциала, т.е. необходимости содействия созданию рабочих мест, преодолению бедности, обеспечению базового уровня благосостояния или обеспечению социальной защиты посредством адресной социальной помощи уязвимым слоям общества. В них также обозначены задачи предоставления образовательных возможностей для детей с ограниченными возможностями, пропаганды здорового образа жизни и поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, чтобы «никто не остался без внимания» (ЦУР 1, 4, 11).

Во-вторых, местные стратегии отражают необходимость оздоровления городской среды, включая ликвидацию аварийного и ветхого жилья, обеспечения жилых и административных зданий вспомогательными

приспособлениями для инвалидов, а также реконструкцию изношенных сетей водоснабжения, очистных сооружений и систем центрального отопления и внедрение энергосберегающих технологий (ЦУР 11, 6, 7). Наконец, планы предусматривают необходимость использования инновационного подхода к развитию городов, который позволит создать комфортные и ориентированные на жителей города условия проживания, включая сохранение культурного наследия, создание общественных пространств, сокращение производственной деятельности и плотности дорожного движения в центре городов, а также улучшение городских систем канализации (ЦУР 11).

В Армении, например, все муниципалитеты разрабатывают и принимают свои планы развития, такие как Программа развития Еревана на 2019-2023 годы (принята в 2018 году).⁴⁸ В Беларуси стратегии устойчивого развития разработаны для всех шести областей и для довольно большого числа городов и районов, например, Стратегический план устойчивого развития Минска до 2020 года (принят в 2005 году)⁴⁹ и Стратегия устойчивого развития Витебской области до 2025 года (принята в 2015 году).⁵⁰ Стратегическая цель Минска, в частности, основана на формуле «Пять городов в одном». Это подразумевает пять приоритетов развития для достижения городом ЦУР: «Город здоровья и высоких социальных стандартов» (ЦУР 3), «Город знаний и научных технологий» (ЦУР 9), «Город, привлекательный для предпринимательства и инвестиций» (ЦУР 8), «Город международных коммуникаций» (ЦУР 17), «Город умного проживания и взаимодействия с горожанами» (ЦУР 16).⁵¹

Большинство муниципальных и региональных властей в России также приняли местные планы развития, например, стратегию социально-экономического развития муниципального образования г. Калуга до 2030 года (от 2011 года), правки в которую в последний раз вносились в 2018 г.⁵² В Украине регионы и крупные города также стремятся разработать свои собственные стратегии развития. В качестве примера можно привести стратегию экономического и социального развития города Одессы до 2022 года (принятую в 2013 году).⁵³ В Казахстане городские органы власти должны разработать свои собственные программы развития городов на пятилетний срок, примером которых является Программа развития «Алматы – 2020» (принятая в 2017 году).⁵⁴

Местные стратегии отражают необходимость улучшения городской среды, включая жилищное хозяйство, системы водоснабжения, очистные сооружения и системы центрального отопления.

Среди городских стратегий других стран стоит отметить План действий по развитию устойчивой энергетики города Рустави (Грузия), принятый в 2012 г.,⁵⁵ проект «Ташкент-2025: трансформация Узбекистана»,⁵⁶ а также Стратегию развития Бишкека на 2014-2018 годы в Кыргызстане (от 2013 г.).⁵⁷ В таких странах, как Украина, Армения, Грузия и Кыргызстан, местные планы интегрировали принципы устойчивого развития и были разработаны рабочими группами при участии НКО и гражданского общества. Например, в процессе разработки стратегии развития Бишкека было сформировано более 20 целевых групп с участием представителей гражданского общества, руководителей НКО, комитетов местных сообществ, представителей бизнеса, молодежи, учреждений здравоохранения и образования, а также других заинтересованных сторон.

Роль местных и региональных властей в продвижении инклюзивной политики заключается в том, чтобы «никто не остался без внимания».

Как уже упоминалось, местные и региональные власти в Евразийском регионе предпринимают шаги по решению проблем, связанных с развитием человеческого капитала, которые стоят на пути реализации потенциала граждан их стран, а также создают фундаментальные угрозы их достоинству и правам. Осознавая взаимосвязь вышеуказанных проблем, город Казань (Республика Татарстан, Россия) применяет целостный подход к содействию устойчивому развитию на своей территории посредством взаимодополняющих инициатив, нацеленных на достижение различных параметров устойчивости. Инициативы формулируются на основании трех сторон деятельности, направленных на достижение ЦУР 3 и 11. Первая инициатива - «Межкультурное взаимопонимание» - направлена на продвижение и укрепление культурного и этнического наследия города. Ее результатом стало создание онлайн-инструмента для создания карты локализации ЦУР в городе и регионе, а также строительство Дома дружбы народов, в котором располагаются библиотеки, конференц-залы и концертные залы (ЦУР 11). Вторая инициатива - «Экологическое развитие» - направлена на обеспечение всеобщего доступа к безопасным, инклюзивным и доступным зеленым общественным пространствам (ЦУР 11). Третья инициатива - «Здоровая Казань» - направлена на поддержку здорового образа жизни путем поощрения здорового питания детей, модернизации медицинских учреждений и строительства спортивных комплексов (ЦУР 3).

В России города Калуга и Якутск, помимо прочего, вносят непосредственный вклад в достижение ЦУР 1, реализуя социальную политику по борьбе с бедностью на своих территориях. В Калуге 1200 многодетных семей получили на безвозмездной основе земельные участки для строительства жилья, а семьям, воспитывающим детей, выплачивается более 20 видов пособий и компенсаций, в то время, как в Якутске, самом холодном городе России, муниципальные власти инициировали волонтерскую кампанию по сбору и доставке жизненно необходимых товаров нуждающимся.

Местные и региональные власти в России также выполняют свои полномочия по оказанию медицинской помощи. Город Ростов-на-Дону, например, вносит свой вклад в достижение ЦУР 3, создав десять медицинских центров, которые посещают более 100000 человек в год.⁵⁸ Задача данных медицинских центров - популяризация здорового образа жизни и обеспечение возможности для более чем 50 тыс. человек ежегодно проводить скрининговые обследования. В городе Нур-Султан, в Казахстане в рамках проекта «Доктор рядом с домом» будет открыта 51 поликлиника. Цель проекта - обеспечить для граждан доступ к медицинским услугам в пределах 20-минутной пешей доступности. Амбулаторные клиники будут оказывать базовую медицинскую помощь и проводить вакцинацию, выдавать медицинские справки, предоставлять услуги дневных стационаров, делать УЗИ, ЭКГ и т.п.⁵⁹ В Украине город Одесса также реализует инициативы в области здравоохранения в рамках своей стратегии развития до 2022 года. Такие инициативы включают запуск системы семейной медицины, реализацию программы оказания неотложной медицинской помощи, строительство больниц скорой медицинской помощи, реконструкцию городских детских больниц и модернизацию объектов здравоохранения (оснащение оборудованием недавно построенных городских перинатальных центров и внедрение единой информационной системы электронной регистрации и электронной медицинской документации).

Местные и региональные власти Евразийского региона уделяют значительное внимание достижению ЦУР 4, предоставляя образовательные возможности для населения на различных этапах жизненного цикла в соответствии с особенностями своей территории. Например, в Таджикистане одной из основных проблем остается низкий охват населения услугами дошкольного образования. Для решения этой проблемы местные и региональные власти активно участвуют в строительстве дошкольных учреждений. Примером может служить город Пенджикент, где местные власти

Жители Ростова-на-Дону на берегу реки Дон (фото: Victor Dubilier, t.ly/jz8Rb).



в 2019 году открыли трехэтажный детский сад. Это позволяет обеспечить дошкольным образованием 200 детей. По инициативе городского правительства обучение будет проводиться на трех языках.

В Узбекистане при поддержке территориальных программ республиканского правительства на период 2017-2021 годов ведется строительство центров местного самоуправления, благодаря которым органы местного самоуправления смогут содействовать оказанию услуг семьям с детьми младшего возраста и другим социальным услугам.

В России органы местного самоуправления г. Калуги стремятся обеспечить доступ к образованию для всех. За последнее десятилетие доступ для инклюзивного образования детей с ограниченными возможностями был обеспечен в 42 школах. При содействии региональных и федеральных властей более 2000 граждан Калуги смогли сменить аварийное и ветхое жилье на нормальные условия проживания. Новые жилые районы обеспечены инженерной инфраструктурой, общественным транспортом, школами и детскими садами. Столкнувшись со значительным оттоком школьных выпускников, местные власти г. Ульяновска создали центр подготовки компетенций (WorldSkills Junior), направленный на профориентацию и профессиональную подготовку школьников в возрасте от десяти до 17 лет. Ожидается, что данная инициатива будет способствовать росту занятости молодежи в востребованных на городском уровне отраслях.

Что касается ЦУР 5, то местные и региональные власти в странах Евразийского региона стремятся консолидировать и продвигать достижения в области гендерного равенства. Следует отметить, что во всех евразийских странах женщины в большей степени представлены в местных органах власти, чем в вышестоящих.⁶⁰ Например, в Украине доля женщин-мэров на сельском уровне составляет 32%, на городском - 18,1%, на областном - 15%. Однако между различными странами в Евразийском регионе существуют различия. В Беларуси более 30% органов местного самоуправления возглавляются женщинами-мэрами, в то время как в Армении успехи в этом направлении стали наблюдаться лишь недавно. Согласно Избирательному кодексу Республики Армения, гендерное соотношение в республиканских и местных партийных списках должно быть 30 (женщины) к 70 (мужчины). Однако первая женщина - мэр в Армении была избрана только в октябре 2018 года, когда Диана Гаспарян победила на выборах мэра города Эчмиадзин.⁶¹ В Узбекистане все главы местных исполнительных органов власти - мужчины, однако после введения 30-процентной квоты для женщин в списках кандидатов от политических партий, доля женщин в парламенте увеличилась с 9,4 процента в 2004 году до 16 процентов в 2017 году, в то время как представленность женщин-депутатов в местных советах составляет 23 процента. Ростове-на-Дону (Россия) реализуется комплекс инициатив, направленных на создание условий для совмещения женщинами воспитания детей с карьерой, а также на организацию профессионального обучения женщин, находящихся в декретном отпуске. В Улан-Баторе (Монголия) местное правительство создало признанный на национальном уровне Женский бизнес-центр и инкубатор проектов (WBC), который предоставляет техническую помощь, обучение, индивидуальные консультации и финансовые консультационные услуги для женщин.

В нем также присутствует коворкинг-пространство с игровой комнатой для детей, что помогает женщинам совмещать материнство с работой и расширяет для них возможности трудоустройства.⁶²

На пути к процветающему и инклюзивному местному развитию: занятость, инфраструктура и предоставление услуг

Местные и региональные власти в Евразийском регионе осуществляют целый ряд проектов, направленных на модернизацию городской инфраструктуры и городской застройки для повышения качества коммунальных услуг, а также уровня жизни и возможностей населения. Подобные инициативы являются ответом местных властей на вызовы, которые встают перед ними в процессе достижения устойчивого развития, тем самым способствуя локализации ЦУР. К примеру, г. Тбилиси сталкивается с большим количеством подобных проблем, включая устаревание и разрушение городской инфраструктуры (ЦУР 9), недостаточно развитую систему общественного транспорта (ЦУР 11), плохое качество воздуха (ЦУР 13), безработицу (ЦУР 8), а также наводнения, оползни и землетрясения (ЦУР 15). Ответом города на вышеупомянутые вызовы стало участие в инициативе «100 устойчивых городов», которая предлагает комплексный подход к решению экологических, социальных и экономических проблем для содействия повышению устойчивости городов к стихийным бедствиям и помогает повысить эффективность реагирования, в частности, на высокий уровень безработицы, неэффективную транспортную систему и различные виды насилия (ЦУР 8, 11 и 16).⁶³ В городе были введены новые программы профессиональной подготовки, в которых уже приняли участие более 60 тыс. жителей, а в рамках поддерживаемой правительством программы кредитования были предприняты шаги по стимулированию роста малого бизнеса (ЦУР 8).

Стремясь помочь своим гражданам найти работу по месту проживания и расширить их потенциал по получению доходов, местные и региональные власти предлагают различные инициативы, адаптированные к конкретным проблемам безработицы на их территориях. Например, в г. Ульяновске (Россия) особое внимание уделяется улучшению условий для развития предпринимательства в городе путем реализации программы по увеличению числа субъектов малого и среднего предпринимательства: предпринимателям предоставляются субсидии, проводятся бесплатные обучающие семинары по вопросам предпринимательства, оказывается целевая поддержка инновационных проектов. В результате за полгода в городе появилось более 2,5 тыс. малых и средних компаний. Количество работников, трудоустроенных в подобных компаниях, также возросло. Последние десять лет, Республика Татарстан (регион России) поддерживает бизнес-проекты, направленные на экономическое развитие и создание рабочих мест. Среди них стоит отметить проект, запущенный в 2018 году частной компанией «Северная Нива Татарстана», направленный на строительство трех молочных ферм на 12, 1 тыс. голов дойных коров в одном из сельских поселений Бугульминского района Республики. Проект направлена на обеспечение

полной занятости населения этого поселения, которое насчитывает 300 человек.⁶⁴ Вышеперечисленные стратегии, а также большинство других евразийских инициатив в сфере местного развития, включают в себя в качестве фундаментальной основы принципы обеспечения условий для достойного труда и экономического роста.

В Казахстане программы ООН по местному развитию в Восточном Казахстане, Кызылорде, Мангистау и Актобе являются эффективными каналами помощи для реализации ЦУР на субнациональном уровне. Они реализуются при поддержке Министерства по инвестициям и развитию, ключевого государственного органа по созданию и управлению специальными экономическими зонами (ОЭЗ) Казахстана, расположенными в отдельных городах. В настоящее время в стране действует десять ОЭЗ, в том числе, например, ОЭЗ «Онтустик», (г. Шымкент), направленная на развитие текстильной промышленности, или ОЭЗ «Павлодар», (г. Павлодар), нацеленная на развитие нефтехимической промышленности.⁶⁵ Заботясь о процветании своего города, муниципальные власти г. Якутск (Россия) разработали комплексную городскую стратегию развития, в которой особое место отводится роли городской инфраструктуры и коммунальных служб, что отражает сложившиеся проблемы и соответствует Целям устойчивого развития. Бюджетные средства были направлены на снос ветхого жилья и сокращение временных переселений путем расширения жилищного фонда (ЦУР 10 и 11). В Якутске также учреждается ОЭЗ для привлечения инвестиций и увеличения возможностей занятости в соответствии со стратегией развития города до 2032 года (ЦУР 8).⁶⁶

В период 2014-2017 годов при содействии ПРООН и Российской Федерации в девяти наиболее уязвимых районах Таджикистана было реализовано свыше 50 приоритетных инициатив, включенных в новые и обновленные программы развития районов. Данные инициативы были направлены на улучшение возможностей трудоустройства населения в сельских районах, а также на укрепление потенциала местных властей по поддержке местного экономического развития (ЦУР 8 и 17).⁶⁷ Аналогичные программы были реализованы при содействии Российской Федерации и ПРООН в Нарынской и Ошской областях Кыргызстана, благодаря которым местные власти получили возможность реализовать широкий спектр инициатив по улучшению инфраструктуры и условий жизни населения на своих территориях (ЦУР 8, 9, 11). Так, местные власти в Нарынской области смогли построить 53 оросительных канала, которые обеспечили доступ к питьевой воде для 25 тыс. человек, около 2 тыс. человек получили доступ к бесперебойному энергоснабжению. В рамках комплексного подхода к региональному развитию были отремонтированы дороги, 13 деревень получили доступ к современным ветеринарным услугам, были открыты 84 малых предприятия и четыре профессионально-технических училища. Более того, в 2014-2015 гг. местные и региональные власти еще в семи регионах Кыргызстана модернизировали санитарно-гигиеническую инфраструктуру в более чем 150

учебных и медицинских учреждениях, обеспечив водоснабжение, установив раковины и водонагреватели, а также туалеты и гигиенические комнаты для женщин и девочек (ЦУР 3, 4, 5 и 6). Все эти мероприятия были реализованы при поддержке программы ЮНИСЕФ по мониторингу водоснабжения, санитарии и гигиены и осуществлялись совместно с Российской Федерацией.⁶⁸

Приверженность местных и региональных властей делу модернизации инфраструктуры и совершенствованию сферы услуг также служит катализатором для расширения участия граждан в процессах принятия решений в городах⁶⁹, тем самым расширяя возможности граждан активно формировать будущее своего собственного города, как это происходит в случае программы «Местное развитие, ориентированное на громаду» в Украине. Данная программа способствует устойчивому и инклюзивному социально-экономическому развитию на местном уровне путем укрепления основанного на широком участии управления и поощрения инициатив на уровне громад (общин), тем самым закладывая основу для успешного осуществления децентрализации и реформы региональной политики, способствуя достижению ЦУР 11. В рамках программы местные власти, общественные организации и частные предприниматели в Украине планируют осуществление и уже осуществляют совместные проекты по улучшению условий жизни людей в неблагоприятных городах и сельских районах. С 2008 года было реализовано почти 4 тыс. местных инициатив в области развития, включая строительство 810 школ и детских садов, реконструкцию 708 медицинских пунктов и строительство 157 систем водоснабжения. Кроме того, было начато осуществление 18 экологических и 1044 энергосберегающих проектов и создано кооператива, обслуживающих сельское хозяйство⁶⁴. В 201 районе были созданы ресурсные центры местного развития, а также произошло укрупнение 27 общин, в результате чего они стали центрами муниципального развития.⁷⁰

Другим заслуживающим внимания проектом служит проект, запущенный городскими властями г. Алматы (Казахстан), и основанный на совместном с гражданами планировании земельных участков и модернизации городских территорий. Местные власти задействовали жителей города в процессе принятия решений относительно будущего покинутых или более не используемых участков города, таких как Алматинское трамвайное депо, с тем чтобы превратить эти зоны в ориентированные на людей общественные пространства. В городе Рустави (Грузия) были предприняты несколько инициатив по расширению многостороннего сотрудничества и разработке более инклюзивной схемы местного самоуправления.

Приверженность местных и региональных властей делу модернизации инфраструктуры и сферы услуг служит катализатором для расширения участия граждан в процессах принятия решений в городах, тем самым расширяя возможности граждан по активному формированию будущего собственного города.

Местные власти города Рустави смогли внедрить успешную Национальную общественную инновационную платформу ServiceLab⁷¹ в структуру местного самоуправления города. В качестве одной из первых инициатив в 2018 году город открыл мастерскую совместного проектирования, которая объединила граждан, муниципальных служащих, архитекторов и студентов с целью спроектировать новое пространство, в котором будут расположены Центры гражданского обслуживания, чье строительство намечено на 2019 год.⁷² Из-за своей близости к столице Грузии, Рустави все больше становится пригородной зоной, и многие его жители ездят в столицу на работу и с целью отдыха. Чтобы изменить эту тенденцию, местные власти стремятся превратить Рустави в «город инноваций» посредством развития местной экономики и привлечения новых инвесторов, вовлечения граждан в совместное проектирование общественных услуг и через повышение уровня жизни жителей Рустави. С этой целью в 2018 году город запустил инновационный центр, который предлагает набор методологических инструментов для разработки устойчивых и перспективных стратегий. Данный инновационный центр работает над формулированием концепции города к 2050 году и предлагает стратегии, услуги и процессы, которые могут стать катализаторами преобразований при реализации этой концепции, одновременно стимулируя участие граждан в локализации ЦУР 8, 9, 11.

В аналогичном ключе в Новосибирске была запущена первая в России онлайн-платформа «Умный город». С помощью данного онлайн-сервиса международные компании, граждане и эксперты получают возможность предлагать свои идеи и проекты для решения насущных городских проблем в четырех категориях: транспорт и связь, архитектура и жилые здания, экология, культура и искусство.⁷³

Местные инициативы и кооперация в целях содействия экологической устойчивости, снижения риска стихийных бедствий и адаптации к изменению климата [“Планета”]

Местные и региональные власти в странах Евразии принимают целый ряд различных мер по адаптации к последствиям изменения климата и смягчению их последствий, таких как наводнения, деградация лесных ресурсов и пастбищ, в т.ч. в результате ненадлежащей заготовки древесины для топлива, а также неконтролируемого выпаса скота. К ним относятся проекты в области экосистем и биоразнообразия, водных ресурсов, лесного фонда, сельского хозяйства и энергетики, инфраструктуры и управления отходами, которые находят отражение во многих целях Повестки дня на период до 2030 года и Парижского соглашения по климату.

Местные и региональные власти в Центральной Азии предпринимают значительные усилия для защиты лесов и проводят лесовосстановительные работы. Ярким примером является проект устойчивого управления земельными и лесными ресурсами в 11 районах на Северо-Западе Азербайджана, реализованный местными властями в 2013-2018 годах при содействии ПРООН. Инициативы районных администраций по смягчению последствий изменения климата реализуются путем рационального использования природных лесов с акцентом на естественное их восстановление с помощью совершенствования системы выпаса скота и сбора

древесины в лесах.⁷⁴ В Кыргызстане проект «Зеленый Бишкек» направлен на содействие реализации ЦУР 11 путем расширения существующей парковой зоны и создания новых зеленых зон в городе. Целью проекта является не только создание новой зеленой зоны, но и замедление процесса эрозии почвы,⁷⁵ что было достигнуто путем высадки 90 саженцев редких деревьев на набережной реки Ала-Арча. Проект осуществлялся при поддержке коммерческих структур. В Казахстане оздоровление территории бывшего дна высыхающего Аральского моря осуществляется в рамках проекта «Охрана и восстановление лесов» (2007-2015 гг.) в Кызылординской области, инициированного правительством Республики Казахстан, Всемирным банком и Глобальным экологическим фондом. Проект предусматривает создание лесопитомника и научно-исследовательской станции по размножению растений и воспроизводству семян. В период с 2015 по 2018 год администрация Кызылординской области засеяла 20 тысяч гектаров бывшего дна Аральского моря (треть от засеянной в рамках проекта площади). В результате песчаные бури, которые приводили к засыпанию домов местных жителей токсичными отходами, поднятыми с дна озера, начинают отступать по мере того, как корни деревьев закрепляются в озерном пласте.⁷⁶

Обеспечение доступной и чистой энергии (ЦУР 7) также является приоритетом местных и региональных властей в странах Евразии. К примеру, в Украине города - подписанты «Соглашения мэров», такие как Львов, совместно с ассоциацией «Энергоэффективные города Украины», ежегодно организуют «Дни энергии» для ознакомления граждан с основными положениями «Плана действий по устойчивой энергии – 2020» и повышения их осведомленности о необходимости уже сейчас закладывать основы безопасного энергоэффективного будущего.⁷⁷

Правительство г. Тбилиси приступило к модернизации общественного транспорта, направленной на снижение его воздействия на окружающую среду путем оптимизации автобусных маршрутов, внедрения тщательных техосмотров транспортных средств и обновления служебного парка автомобилей муниципалитета транспортными средствами с более низким потреблением топлива.⁷⁸ В Армении 18 муниципалитетов взяли на себя обязательство разработать Планы действий по устойчивой энергии.⁷⁹ План действий города Рустави (Грузия) по устойчивому развитию энергии на период до 2020 года включает такие мероприятия, как изоляция зданий и использование энергосберегающих ламп, а также установка солнечных коллекторов в детских садах для нагрева воды, строительство нового энергоэффективного социального общежития для 12 социально уязвимых семей, замена уличного и светофорного освещения на энергоэффективное.

Кроме того, город принял стратегию энергетической устойчивости, в основе которой лежит модернизация городского хозяйства, повышающая энергоэффективность общественных и жилых зданий путем замены и ремонта каркасов зданий, крыш, изоляции дверей и окон. Администрация города выделит по одной энергосберегающей лампочке на семью в ряде жилых домов.⁸⁰ В г. Бишкеке (Кыргызстан), солнечные коллекторы были установлены на двух городских котельных, чтобы уменьшить загрязнение воздуха и улучшить экологическую ситуацию в городе. Одним из основных преимуществ солнечных электростанций является то, что они практически не требуют обслуживания и внимания со стороны эксплуатирующего предприятия, что позволяет экономить эксплуатационные расходы и, в свою очередь, снижает стоимость электроэнергии для населения.

Последнее обстоятельство подтверждает вклад таких инициатив в ЦУР 1, направленную на сокращение бедности. Данная инициатива реализуется муниципальным предприятием «Бишкекская ТЭЦ» при финансовой поддержке Фонда охраны окружающей среды.

В течение последнего десятилетия проблема управления муниципальными отходами становится все более актуальной для местных властей Евразийского региона. Данная деятельность способствует достижению ЦУР 15 и обозначена в большинстве стратегий развития субнациональных органов власти. Например, стратегия Еревана на 2019-2023 годы предусматривает создание системы управления твердыми отходами и развитие культуры переработки отходов. Аналогичным образом, в марте 2019 года город Ташкент (Узбекистан) запустил программу «Hashar Week», направленную на популяризацию сортировки бытовых отходов среди граждан. В конце недели по окончании программы были вручены призы за лучшую сортировку мусора⁸¹. Как следствие этой инициативы, 21 городская площадка по сбору мусора начала принимать только сортированные отходы. В 2018 году администрация города Ростова-на-Дону совместно с экологической НКО «Порядок» и акционерным обществом «Ростовторпереработка» провела мероприятия, направленные на популяризацию раздельного сбора мусора. В результате было собрано более 27 тонн твердых бытовых отходов.⁸² В Кыргызстане проблемой вывоза мусора занимаются органы самоуправления сельских поселений. Соответственно, Кум-Добинская муниципальная администрация в рамках своего плана действий определила приоритетность создания муниципального мусороперерабатывающего предприятия.⁸³ В Беларуси проблема обращения с отходами стала особенно актуальной для столицы страны и ее окрестностей. Пуховичский район, расположенный под Минском, сильно пострадал от несанкционированных свалок твердых бытовых отходов, которые загрязняли окружающую среду. В качестве ответной меры местные власти Пуховичского района запустили проект, направленный на улучшение экологической обстановки в районе.⁸⁴ Местная администрация разработала трехлетнюю стратегию по обращению с коммунальными отходами на 2016-2018 гг., которая предусматривала ликвидацию несанкционированных свалок, а также создание системы сбора электрического и электронного оборудования, которое, с одной стороны, содержит загрязняющие окружающую среду опасные вещества, а с другой, из них можно извлекать ценные перерабатываемые компоненты. В рамках реализации стратегии были проведены масштабные мероприятия по повышению осведомленности населения и привлечению внимания местного сообщества к важности надлежащего обращения с отходами.

В последнее десятилетие проблема обращения с отходами становится все более актуальной для местных властей в Евразийском регионе.

В странах Евразии также начинают появляться местные инициативы по снижению рисков стихийных бедствий, а местные стратегии по адаптации к изменению климата включают в более широкие планы развития. Например, для защиты города Алматы (Казахстан) от селевых потоков, городские власти с помощью подведомственного предприятия применили новый метод откачки воды с поверхности горного озера, которое приводит к возникновению селевых потоков. Нововведение позволило многократно сократить объем воды в бассейне озера. Кроме того, были построены две новые селевые дамбы, и одна была реконструирована. На опасных участках дороги были огорожены горные склоны.⁸⁵ Особенно примечательным примером включения целей устойчивого развития в планирование местного развития является город Степанаван (Армения). Этот город находится в одной из самых сейсмоопасных территорий страны. Органы местного самоуправления этого города разработали план устойчивого развития, ориентированный на снижение рисков стихийного бедствия на местном уровне.⁸⁶ При помощи инструмента самооценки местных органов власти, разработанного в рамках кампании «Корпус борьбы за жизнестойкость городов» в Степанаване была создана рабочая группа по оценке устойчивости города к стихийным бедствиям, которая выявила проблемы в управленческом потенциале города и разработала подробный план действий на основе результатов оценки. Разработке этого плана способствовал семинар, организованный Бюро ООН, занимающимся обучением методов снижения рисков стихийных бедствий. Этот план впоследствии был включен в общегородскую стратегию развития.

В Калужской области (Россия) реализуется проект «Таруса — первый экогород в России», который был признан лучшим проектом на II Климатическом форуме городов России.⁸⁷ Он основан на принципах комплексного развития, направленного на достижение баланса между охраной и развитием существующей городской экосистемы, экономики, общества и природы.



04. Выводы о локализации ЦУР в Евразийском регионе

Приверженность достижению ЦУР и подход к их реализации различаются в отдельных странах Евразийского региона. Семь стран уже представили свои добровольные национальные обзоры в ООН, а еще четыре планируют это сделать в 2020 году.

Как и во всех других регионах, **местные и региональные власти в евразийских странах выполняли полномочия, связанные с различными областями ЦУР**, задолго до того, как Цели устойчивого развития были официально приняты международным сообществом. Как правило, субнациональные органы власти в Евразии (независимо от того, являются ли они органами самоуправления или децентрализованными органами центрального правительства) выполняют важные социальные функции и функции развития, непосредственно связанные с ЦУР и определяемые в качестве ключевых приоритетов для стран Евразийского региона. Эти приоритеты включают сокращение бедности, обеспечение процветания и экологической устойчивости, развитие общего и дошкольного образования, первичную, специализированную и общую медицинскую помощь, жилищно-коммунальную сферу, общественный транспорт, городское планирование, рекреацию, экономическое развитие и поддержку малого бизнеса, охрану окружающей среды. Тем не менее, реализация ряда ЦУР представляется новым вызовом для местных и региональных властей в Евразийском регионе (например, ЦУР 8, 9, 12, 13, 16). Реализация Повестки дня на период до 2030 года, как правило, является совместной ответственностью всех уровней государственного и местного управления, однако местные и региональные власти играют наиболее важную роль в этом процессе.

В Евразийском регионе преобладает централизованный подход к реализации ЦУР. Местные планы развития должны формироваться строго в рамках национальных стратегий. Центральное правительство оказывает методологическую помощь, координирует или утверждает стратегии субнационального развития, а также предоставляет финансовую помощь для реализации этих стратегий.

Деятельность и инициативы местных властей в достижении ЦУР тесно связаны со степенью политической децентрализации в стране. Это подтверждается примерами инициатив местного уровня по локализации ЦУР в России, Армении, Грузии, Кыргызстане (см. раздел 3.2). Различные географические, климатические, экономические, демографические и этнографические особенности различных регионов каждой страны вынуждают местные и региональные власти находить свои собственные и оригинальные подходы к выполнению поставленных перед ними задач даже в тех случаях, когда они действуют под контролем национального правительства. Кроме того, практика показывает, что местные власти, особенно органы местного самоуправления, избираемые населением, не могут эффективно выполнять свои задачи по реализации ЦУР без привлечения гражданского общества и местного бизнеса, что, в свою очередь, оказывает позитивное влияние на результативность действий органов власти. Это наблюдается в Киргизии, Армении, Грузии, России и Украине.

Основным препятствием для активного участия евразийских местных и региональных властей в реализации ЦУР является недостаток собственных ресурсов, прежде всего, это касается Таджикистана, Армении и Кыргызстана. Другой проблемой, стоящей перед локализацией ЦУР в евразийских странах, является нечеткое разграничение полномочий между различными уровнями власти (Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан, Беларусь и Украина). Данная проблема признается в большинстве этих стран. И хотя центральные правительства делают шаги для закрепления за каждым уровнем власти перечня их расходных полномочий, однако этих усилий пока не достаточно. Не менее существенным препятствием для децентрализации и локализации ЦУР является ограниченность стабильного и предсказуемого распределения доходных источников и прозрачного распределения межбюджетных трансфертов. Данная проблема касается еще большего числа стран Евразии (включая Армению и Кыргызстан): только небольшая часть местных источников доходов предоставляется местным властям на законодательно закрепленной и стабильной основе, в то время как большая часть распределяется на основе ежегодно меняющихся и непрозрачных правил. Следствием становится непредсказуемость финансовых возможностей местных властей по финансированию инициатив, нацеленных на устойчивое развитие.

Изложенный в этой главе опыт показывает, что местные и региональные власти в Евразийском регионе в целом заинтересованы в повышении экономической и социальной эффективности своей деятельности при выполнении задач по достижению устойчивого развития. Однако, на пути к этой цели необходимо пересмотреть существующие политические ограничения, налагаемые на местное самоуправление и на подотчетность местных институтов.

Совершенствование межбюджетных отношений в Евразии, которые формируют основу процесса децентрализации и необходимы для локализации ЦУР, должно охватывать все три основные составляющие: разграничение компетенций и полномочий по осуществлению расходов; наделение местных властей собственными налоговыми ресурсами на стабильной основе; установление четкой, прозрачной и предсказуемой системы распределения бюджетных трансфертов. Россия и Казахстан, добились в этом отношении значительных успехов и получили положительные результаты.

В последние пять - десять лет в странах Евразии наблюдается общая тенденция слияния и укрупнения муниципалитетов по инициативе центральных органов власти (Грузия, Азербайджан, Армения, Украина, Россия и Кыргызстан). Среди аргументов в пользу этих инициатив можно назвать следующие: отсутствие квалифицированного управленческого потенциала в местных органах власти небольших муниципалитетов, их ограниченная налоговая база и неспособность обеспечить адекватное финансирование для предоставления общественных благ на местах (в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты). Такие муниципалитеты не располагают ресурсами или даже полномочиями для осуществления значимых инвестиций в коммунальную инфраструктуру водоснабжения и энергоснабжения.

Последствия процесса укрупнения муниципалитетов в евразийских странах двоякие. С одной стороны, укрупнение муниципальных образований отдаляет местные органы власти от граждан и затрудняет их полноценное участие в принятии решений по вопросам, связанным с развитием их территорий. С другой стороны, укрупнение приводит к экономии на масштабах при расходовании бюджетных средств, что положительно сказывается на решении вышеописанных финансовых проблем.

Реализация ЦУР, Новой повестки дня для развития городов, а также других глобальных повесток влияет на политический и институциональный форматы взаимодействия между уровнями власти в странах Евразии. При том, что только в двух странах (Беларусь и Грузия) местные власти подключены к механизму координации процесса реализации ЦУР на высшем уровне, общей чертой евразийских стран является признание того, что на местных и региональных органах власти лежит ответственность за достижение ЦУР по целому ряду направлений. И хотя их роль остается, в основном, только исполнительной, местные и региональные власти неуклонно набирают опыт эффективной деятельности по достижению ЦУР. Как результат, центральные органы власти уделяют все больше внимания участию региональных и местных органов власти в планах действий по достижению ЦУР. Кроме того, субнациональные органы власти являются активными участниками процесса предоставления статистических и других данных для формирования страновых показателей достижения ЦУР.

Одной из сквозных задач ЦУР является продвижение нового подхода к государственному и муниципальному управлению. ЦУР влекут за собой изменение парадигмы управления как интегрированной структуры. Они требуют применения подходов, которые будут охватывать все уровни власти и все общество. *Сам по себе процесс управления достижением ЦУР на национальном уровне приводит к необходимости наделения субнациональных властей более широкими полномочиями, а также предоставления им большей автономии.* Так, например, реализация ЦУР в Беларуси послужила катализатором процесса децентрализации государственного управления. Заседание Национального координационного совета в июне 2018 года подтвердило смену подхода к стратегиям в области регионального развития. Аналогичным образом, в Казахстане и Кыргызстане стратегии устойчивого развития на период до 2030 года предусматривают стратегические шаги в направлении децентрализации.

Для того, чтобы **локализация ЦУР оказалась эффективной, необходим диалог между властями и гражданским обществом.** Устойчивое городское и территориальное развитие опирается на новаторские и инновационные инструменты, которые используются дальновидными руководителями на местах с активным привлечением гражданского сообщества. Так, в последние годы в целом ряде стран (Украина, Армения, Грузия, Кыргызстан) местные стратегии устойчивого развития разрабатывались рабочими группами с участием НКО и наиболее проактивных активистов со стороны гражданского общества.

Международное сотрудничество и обмен опытом между местными и региональными властями имеют наиважнейшее значение. В большинстве стран Евразии усилия местных и региональных властей по реализации ЦУР получают поддержку от международных организаций через техническое содействие и софинансирование. Программы развития ООН призваны выполнять ключевую роль в оказании поддержки странам Евразийского региона в достижении ЦУР. Эти страны получили значительную финансовую и техническую поддержку от международных финансовых организаций, а также от международного сообщества доноров. Международное сотрудничество субнациональных органов власти на основе взаимного обмена опытом и площадок для обмена знаниями может служить инструментом поддержки локализации ЦУР в регионе.

И хотя наблюдаемые перемены уже демонстрируют положительный эффект для локализации ЦУР, однако центральным органам власти стран Евразии необходимо решить еще ряд существующих проблем: обеспечить дальнейшую децентрализацию, повысить финансовую автономию и прозрачность межбюджетных отношений, отказаться от чрезмерно патерналистских подходов к межбюджетным отношениям, сократить выраженное экономическое неравенство между регионами и населенными пунктами путем содействия более сбалансированному региональному развитию и выравниванию доступа к основным бюджетным услугам. В свою очередь, местные и региональные власти должны укреплять свои позиции по отношению к центральному уровню власти, сохраняя при этом свою ответственность перед гражданами.

Общей характерной чертой евразийских стран является признание национальными правительствами важной роли местных и региональных властей в деле реализации ЦУР.

05. Политические рекомендации на глобальном уровне

Дорожная карта по ускоренной реализации Повестки 2030 посредством локализации ЦУР

Преобразования, которые необходимы для реализации глобальных повесток, произойдут только при соответствии нашей модели развития ожиданиям сообществ и при наличии коллективной ответственности за принятие всевозможных мер в целях создания более равноправного, справедливого и устойчивого общества.

Глобальные повестки должны быть локально ориентированными, либо они вообще не могут иметь место. Местные и региональные власти должны сыграть важную роль в содействии изменениям и обеспечении такого рода услугами, которые предусматривают всеохватность, рациональное использование ресурсов и устойчивое развитие. Такие местные и региональные власти разделяют необходимость ускорить осуществление преобразований.

Выводы V Глобального доклада вдохновили на выработку политических рекомендаций, основывающихся на документе «Боготские обязательства и программа действий», принятом Всемирной организацией

«Объединенные Города и Местные власти» в 2016 году, а также на ежегодных отчетах Глобальной целевой группы местных и региональных властей, представляемых на Политическом форуме ООН высокого уровня по устойчивому развитию с 2017 года.

В условиях растущего неравенства, опасности для экосистем и напряженности, которая ставит под угрозу солидарность людей, V Глобальный доклад отражает усилия местных и региональных властей, которые служат сообществам, реагируя на их потребности и ожидания. Это положительный посыл о влиянии, которое локализация ЦУР при наличии достаточных ресурсов может оказать на формирование нового видения об устойчивом развитии нашей планеты. Данные рекомендации адресованы местным и региональным лидерам и их организациям, партнерам, национальным правительствам, международным организациям, гражданскому обществу, социальным субъектам, а также частному сектору..

Местные и региональные власти содействуют достижению более равноправного и устойчивого мира.

В эпоху глобальной урбанизации действия городов, местных и региональных властей являются неотъемлемой частью глобальных повесток: именно на местном уровне наиболее ярко проявляется взаимосвязь между различными повестками.

Для выполнения обязательств Повестки 2030 требуется полная реализация принципов Новой программы развития городов и Аддис-Абебской программы

действий, которые, в свою очередь, важны для изменения моделей производства и потребления – основного положения Парижского соглашения по климату и Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий. Представленные рекомендации определяют местные и региональные власти как движущие силы альтернативного территориального подхода к развитию.

Действия на местном и региональном уровнях

Активизация усилий по локализации Повестки 2030 в городах и регионах

Местные и региональные власти и их всемирные и региональные ассоциации являются пионерами в области локализации ЦУР. На сегодняшний день, чтобы добиться необходимого качественного скачка, они должны:

- Принять **ЦУР как основу** для политики, программ, планов и бюджетов местных и региональных властей с учетом Парижского соглашения по климату, Сендайской рамочной программы и принципов Новой программы развития городов.
- Содействовать **вовлечению** сообществ в реализацию ЦУР, добиваясь **реальной поддержки своей политики на местном уровне**. Важна взаимодействие с заинтересованными сторонами в целях определения, реализации и оценки процесса локализации ЦУР.
- Участвовать в деятельности ассоциаций местных и региональных властей и инвестировать в **обмен опытом, знаниями**, практиками, проведение тренингов. Важное значение имеет техническая поддержка и децентрализованное сотрудничество для локализации ЦУР.
- Взаимодействовать с научными институтами: способствовать развитию партнерских отношений с исследовательскими учреждениями и созданию **лабораторий** по изучению инновационных способов локализации ЦУР.

Защита всеобщего достояния, прав человека и культуры как основы мира

Сохранение всеобщего достояния (биоразнообразия, суши, атмосферы, океанов), от которого зависит все живое, а также защита мира, культурного разнообразия и прав человека, требуют решительных действий на местном уровне и приверженности местных властей:

- Содействовать **экологической и системной связи между людьми и природой**. Местным и региональным

властям необходимо поддерживать взаимосвязь города и сельской местности, а также программы по предотвращению обезлесения и опустынивания; обеспечивать управление охраняемыми территориями, включая сухопутные, пресноводные и морские зоны; улучшать благосостояние людей, в частности коренного населения и общин, чья жизнь зависит от сохранения лесов, вод, почвы и климата.

- Достижение **климатической нейтральности в городах и территориях** с учетом продолжительных выбросов парниковых газов в целях предотвращения чрезвычайных климатических ситуаций. Для разграничения социально-экономического развития и деградации окружающей среды требуется эффективное планирование городского развития и управления земельными ресурсами, ответственное и рациональное управление природными ресурсами и отходами, сокращение неравенства. Это подразумевает отказ от ископаемого топлива для высвобождения ресурсов, которые могут быть инвестированы в оказание поддержки наиболее уязвимым группам населения, а также экосистемам.
- Содействовать **сдерживанию глобального потепления до 1,5°C** до конца 21-го века посредством “территориально определяемых вкладов”, которые являются частью “национально определяемых вкладов”, для реализации Парижского соглашения по климату. Участвовать в дискуссиях о глобальном биоразнообразии, поддерживать Международную конвенцию о водно-болотных угодьях и Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения.
- Содействовать миру и дипломатии городов, устраняя коренные причины насилия в городах, просвещая население в целях искоренения насилия и формируя культуру диалога. Содействовать преобразованию городов и территорий в **пространства сосуществования и мира** посредством борьбы с межличностным насилием, экстремизмом, расизмом, ксенофобией, гендерным насилием и другими формами нетерпимости, и принять меры по сплочению всех граждан.
- Популяризировать **культуру как четвертый столп развития** и ключевой компонент местной идентичности, как основу глобальной солидарности и ориентир для мира и соблюдения прав человека. Содействовать реализации культурной политики и программ в области наследия, творчества, разнообразия как неотъемлемых элементов местного устойчивого развития.

Права человека и право на город как основа местных повесток. Проведение всеохватной местной политики с учетом принципа: “никто не должен быть оставлен без внимания”

Искоренение крайней нищеты, с учетом множества ее аспектов, неразрывно связано с защитой прав человека. Местным и региональным властям необходимо обеспечить праву на город центральное место в городском и территориальном управлении, чтобы гарантировать всем качественные базовые, медицинские и образовательные услуги, продовольствие, экономические возможности, достойное жилье, а также содействовать предотвращению риска стихийных бедствий применительно к наиболее уязвимым слоям населения. Это значимые компоненты территориальной политики в интересах малоимущего населения. Партнерства с сообществами и их ассоциациями играют важную роль в поиске альтернативных решений, особенно там, где общественные услуги почти не предоставляются. Местные и региональные власти должны взять на себя обязательства:

- Отменить любую дискриминационную правовую и социальную политику на местном уровне в целях обеспечения равных возможностей для всех, особенно для женщин, коренных народов и этнических меньшинств, людей старшего возраста, молодежи, лиц с психическими расстройствами, физической недееспособностью. Содействовать обеспечению мигрантов и беженцев правами и услугами независимо от их статуса.
- Борьба с гендерной дискриминацией и насилием с помощью целенаправленной политики, правовых реформ и использования бюджета. Женщины должны быть в равной степени представлены и иметь равные полномочия при участии в форумах. Необходимо проводить политику, учитывающую гендерные аспекты, содействующую обеспечению равного доступа к здравоохранению и образованию и признающую роль женщин во внутренней экономике и ее неформальном секторе. Гендерное равенство имеет мультипликативный эффект в содействии устойчивому развитию, защите окружающей среды и обеспечении социальной справедливости.
- Поддерживать реализацию права на достойное жилье для всех, которое предполагает ценовую доступность,

правовые гарантии владения жильем, пригодность для проживания и соответствие культурным требованиям и должно рассматриваться в рамках права на город. Содействовать инклюзивной жилищной политике и инициативам по благоустройству трущоб, реализуемых в партнерстве с сообществами, и избегать принудительного выселения.

- Поддерживать принцип открытого правительства как инструмента повышения ответственности за проводимую политику и подотчетности. Создавать площадки и механизмы, которые способствуют участию граждан в принятии решений на местном уровне, доступу к информации и вовлеченности в реализацию Повестки 2030 и других глобальных соглашений.

Совместное создание городов и территорий посредством планирования градостроительства и землепользования на основе широкого участия всех сторон

Планирование должно проистекать из политической, экономической и социальной систем, в которые оно встроено. Проведение глубоких реформ положений, регулирующих планирование, - важная часть локализации ЦУР и Новой программы развития городов. Это предполагает необходимость подготовки квалифицированных проектировщиков и исследователей. При выработке городского и пространственного планирование, местные и региональные власти должны:

- Принять комплексный подход к планированию, как указано в Новой программе развития городов, для улучшения стратегий по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, по предотвращению риска стихийных бедствий. Всеохватное планирование на основе широкого участия - главный рычаг для совместного создания устойчивых и инклюзивных городов и территорий.
- Укреплять потенциал и учитывать местный опыт при решении проблемы стремительной урбанизации, используя адаптированные подходы по сдерживанию разрастания городов. Наиболее срочные меры необходимы в регионах, где будет наблюдаться быстрый рост городов (Африка к югу от Сахары, Южная и Юго-Восточная Азия).
- Принять меры по повышению устойчивости городов к природным катаклизмам и предотвращению

стихийных бедствий, вовлекая местное сообщество, в частности уязвимые слои населения, проживающие в прибрежных городах и малых островных развивающихся государствах.

- Содействовать **полицентричному городскому развитию** в целях сокращения разрыва между центром и периферией, способствовать созданию более компактных и смешанных в социальном плане районов, уменьшать неравенство и предотвращать городскую сегрегацию.
- Создавать **открытые общественные пространства** в целях интеграции населения и защиты городского наследия и культуры, а также вести поиск новаторских решений для поддержки творчества в целях устойчивого городского развития.
- **Сдерживать процесс разрастания городов**, сокращать дистанцию между местом проживания и местом работы в целях уменьшить затраты времени на поездку, расширять доступ к альтернативным и безопасным способам передвижения (включая города с высокой пешеходной доступностью) для сокращения выбросов парниковых газов. Городское и пространственное планирование может привести к новому применению возобновляемых источников энергии и уменьшению экологического следа городов и территорий, озеленению общественной инфраструктуры и территорий, сокращению загрязнения воздуха и отходов, а также снижению рисков таких стихийных бедствий, как наводнения, засуха или последствия эффекта локального перегрева.
- Улучшать сообщение с прилегающими пригородными и сельскими районами, предотвращать деградацию земель и повышать **продовольственную безопасность** и уровень жизни фермеров.
- Совершенствовать управление охраняемыми природными территориями и экосистемными услугами, такими как водосборные бассейны, от которых зависит снабжение города пресной водой, а также восстанавливать лесные массивы.

Расширение доступа к устойчивым и инклюзивным общественным услугам в городах и регионах

Местным и региональным властям необходимо разработать комплексный и системный подход, который включает в себя обеспечение всех безопасной питьевой водой, жилищно-коммунальными, образовательными и медицинскими услугами, доступным и экологичным общественным

транспортом, возможностью комплексно регулировать отходы, недорогой и экологически чистой энергией. Местным и региональным властям нужно:

- Разработать **план развития инфраструктуры**, городского землепользования, в том числе долгосрочные инвестиционные стратегии для управления экономикой и расширением пространств, особенно там, где есть препятствия для роста.
- Уменьшить **воздействие городской инфраструктуры на окружающую среду** и содействовать устойчивому развитию сообществ.
- Поддерживать **межмуниципальное сотрудничество** и механизмы взаимодействия, направленные на обеспечение полного охвата и оказания качественных услуг как в мегаполисах, так и в городах и пригородных районах, и между соседними муниципалитетами в сельской местности.
- Гарантировать доступ к недорогим услугам, изучая новые универсальные модели производства услуг, используя новые децентрализованные технологии. Поддерживать малый бизнес как поставщика основных услуг и улучшать **контроль качества услуг**; постепенно интегрировать неформальную экономику в систему оказания общественных услуг.
- Совершенствовать управление общественными услугами, их оказание и прозрачность, содействовать установлению новых **партнерств в области совместного производства и управления**.

Перспективы трудоустройства населения и местное экономическое развитие

В настоящий момент очень важно отойти от моделей экономического роста, потребления и производства товаров и услуг, которые порождают неравенство, разрушают всеобщее достояние и могут нанести необратимый ущерб окружающей среде. В связи с этим местным и региональным властям необходимо:

- Содействовать местному экономическому развитию, которое приведет к **устойчивому социально-экономическому развитию, учитывающему** реалии городов и регионов, и обеспечит население достойной работой.
- Уделять первоочередное внимание **качественной занятости населения на местном уровне** как праву; адаптировать политику с учетом барьеров, с которыми сталкиваются местные и региональные

власти и уязвимые слои населения, включая женщин, молодежь, этнические и религиозные меньшинства, людей с ограниченными возможностями; найти комплексное решение по обеспечению занятости мигрантов независимо от их статуса; содействовать передаче знаний от одного поколения к другому о сохранении, распространении и развитии ноу-хау и ремесел.

- Создавать площадки для **инновационной деятельности на местном уровне**, чтобы развивать и расширять местные возможности, в том числе за счет технологий и отраслей, связанных с экологией; поддерживать малые и средние предприятия, которые способствуют устойчивому росту, создавать рабочие места в городах, стимулировать создание производственных кластеров и реализацию совместных стратегий между территориями и различными отраслями.

- Обеспечить, чтобы внедрение **новых технологий и электронных платформ** не привело к увеличению рабочих мест с ненадлежащими условиями труда, и не отдавать предпочтение системам производства, которые не поддерживают социальную сплоченность и благополучие. Разрабатывать политику конфиденциальности и содействовать развитию традиционного малого бизнеса на местном уровне.

- Содействовать созданию **альтернативных экономических моделей**, таких как экономика замкнутого цикла и 'зеленая' экономика; поддерживать социальную экономику и экономику совместного потребления, устойчивый туризм. Поддерживать переход к территориальным продовольственным системам, которые способствуют улучшению здоровья и сводят к минимуму влияние на окружающую среду; поддерживать усилия по сокращению воздействия на экологию.

- Признать важную роль **неформальной экономики** в структуре городов. По этой причине и в связи с ростом числа работников в неформальном секторе экономики (по оценкам, более двух миллиардов людей во всем мире, среди которых преобладают женщины), местным и региональным властям нужно принять необходимые меры и поддержать инициативы по оказанию помощи предпринимателям в неформальной экономике. Это позволит им развивать свою деятельность в направлении социальной и солидарной экономики и создать механизмы обеспечения социальной защитой.

- Создавать благоприятные условия для участия в **государственных закупках**, при этом уважая право местных и региональных властей на самостоятельное определение своих политических приоритетов.

Эта задача должна решаться через разработку и реализацию политики по устойчивому развитию и обеспечению населения достойной работой, справедливыми, благоприятными и экологичными условиями труда и путем обеспечения прозрачности государственных контрактов и раскрытия информации.

Действия на глобальном и национальном уровне

Глобальное и локальное движение в целях реализации ЦУР на местах. Локализация как основа национальных стратегий по устойчивому развитию

Для своевременной реализации Повестки 2030 необходимо ускорить темпы преобразований и поставить перед собой более амбициозные задачи. Национальные правительства и международные организации должны работать в сотрудничестве с местными властями и их ассоциациями, чтобы укрепить партнерство всех уровней правительства со всеми представителями общества в целях активной локализации ЦУР. Национальные правительства должны:

- Интегрировать стратегии по локализации в стратегии устойчивого развития в целях активизации участия местных и региональных властей и местных субъектов и содействия территориальному устойчивому развитию. Стратегии по локализации должны быть включены во все планы, программы и бюджеты от национального до местного уровня.

- Согласование стратегий Повестки 2030, ЦУР, Парижского соглашения по климату и Новой программы развития городов крайне важно. **Ни одна повестка не может рассматриваться отдельно.** Необходимо разработать национальные планы по устойчивому развитию, обозначить национально определяемые вклады в реализацию Парижского соглашения по климату, национальные городские программы и иные стратегические планы для того, чтобы избежать разрозненность стратегий, эффективнее распределить ресурсы и стимулировать их реализацию на всех уровнях: от глобального до местного и наоборот.

Создание благоприятной институциональной среды для локализации ЦУР: наделение местных и региональных властей полномочиями и финансированием

Проведение эффективной политики децентрализации является частью процессов расширения прав и возможностей местных и региональных властей и локализации ЦУР. Основы эффективной децентрализации определены в Международных руководящих принципах децентрализации, принятых Советом управляющих ООН-Хабитат в 2007 году.

- Местные и региональные власти нуждаются в **соблюдении местной автономии и принципов субсидиарности**, чтобы реагировать на потребности жителей, совершенствовать и адаптировать национальную политику и ЦУР в соответствии с местными реалиями. Необходимы срочные меры, чтобы раскрыть потенциал местных и региональных властей по локализации ЦУР и обеспечить население базовыми услугами.

- Обеспечение **основными социальными услугами** - это универсальный принцип, признанный ООН, и основа человеческого развития. Необходимо расширять права и возможности местных и региональных властей и обеспечить их подотчетность в целях оказания качественных основных услуг для всех, определяемых в законодательстве большинства стран как прямая или общая обязанность, а также в целях реализации принципа “никто не должен быть оставлен без внимания”.

- Для обеспечения местных и региональных властей достаточными **финансовыми полномочиями**, как отражено в Аддис-Абебской программе действий (п. 34), требуется укрепить местные налоговые системы, включая закрепление права повышать добавленную стоимость земли и имущества; более рациональное распределение национальных налоговых поступлений посредством регулярных и предсказуемых межправительственных трансфертов; возможность получения ответственных займов для инвестирования в общественные услуги и инфраструктуру. Следует также рассмотреть экологические налоги в целях форсирования перехода к возобновляемым источникам энергии (“энергетического поворота”) и закрепления принципа “загрязнитель платит” в сфере финансирования. Уравнилельные фонды также необходимы для надлежащего перераспределения ресурсов по всей

территории, чтобы “ни одна местность не была оставлена в стороне», уделяя особое внимание городам-посредникам, малым городам и содействуя созданию более сбалансированных и полицентричных городских систем.

- Для привлечения национальных и международных **устойчивых инвестиций** в города и территории необходимо пересмотреть национальную политику и законодательство. Варианты долгового финансирования нужно адаптировать и сделать доступными для местных и региональных властей, которые рассматривают многочисленные источники финансирования и инновационные финансовые инструменты. Кроме того, необходимо по вертикали власти принять инвестиционные планы, касающиеся национально определяемых вкладов, и обеспечить или содействовать обеспечению местных и региональных властей доступом к климатическим и зеленым фондам.

- Инструменты, помогающие городам обеспечить соответствие проектов в области развития стандартам **банковского финансирования и кредитоспособности**, важны и требуют поддержки для закрытия финансовых брешей и расширения поиска партнеров за счет фондов или посредством взаимодействия городов с потенциальными инвесторами. Следующий этап - это поддержка разнообразных финансовых механизмов, адаптированных к различным потенциалам городов и территорий, таких как Международный муниципальный инвестиционный фонд, утверждённый Фондом ООН для инвестиций в развитие и ОГМВ при поддержке Глобального фонда развития городов.

- Обещание «смешанного финансирования» может быть выполнено только при создании **надлежащей нормативной базы** и при поддержке местных и региональных властей в деле установления партнерских отношений с частным сектором. Они должны быть взаимовыгодными и иметь четкие договорные параметры, гарантирующие, что потребности граждан будут на первом месте и что бедные и уязвимые слои населения не будут “оставлены в стороне”.

Активное участие всех уровней правительства, гражданского общества и заинтересованных сторон в целях эффективного управления процессом локализации ЦУР

Прочные партнерские отношения и участие местных и региональных властей, гражданского общества,

частного сектора, социальных партнеров и научных деятелей в реализации ЦУР имеют решающее значение для применения общегосударственных подходов и подходов, основанных на участии всего общества, как того требуют ЦУР. Также крайне важно обеспечить политическую и институциональную согласованность как на внутреннем, так и на внешнем уровне. Без активного совместного участия всех заинтересованных сторон ЦУР останутся всего лишь желанными целями.

- На национальном уровне многое предстоит сделать с точки зрения активного вовлечения местных и региональных властей и заинтересованных сторон в **национальные координационные механизмы** по реализации ЦУР. Редкие консультации и нескоординированное принятие решений в настоящее время препятствуют проведению согласованной политики, необходимой для достижения ЦУР.

- Комплексные системы национального планирования лежат в основе **функциональных систем многоуровневого управления**, и их необходимо модернизировать для улучшения координации между национальными правительствами, местными и региональными властями и заинтересованными сторонами на местном уровне. Новый подход к планированию, связывающий национальные стратегии с местными инициативами, может изменить политику развития, способствовать активному принятию мер и институциональным инновациям. Это сотрудничество должно основываться на соблюдении принципа субсидиарности.

- Местные и региональные власти как лица, принимающие решения, должны участвовать в определении, реализации и мониторинге национально-определяемых вкладов, национальных стратегий по осуществлению Новой программы развития городов. Национальная политика городского развития, принятая (или находящаяся в процессе принятия) более чем 92 странами, должна быть интегрирована в национальные стратегии развития, чтобы использовать преимущества урбанизации и установить **межсекторальное взаимодействие для реализации ЦУР**.

- Сотрудничество на субнациональном уровне (например, межмуниципальное сотрудничество) требует надлежащих механизмов управления, инструментов и налоговой политики для развития партнерских отношений между городом и сельской местностью и эффективного управления растущими мегаполисами. Это позволит укрепить сотрудничество между территориями в плане оказания услуг и решения главных экологических проблем, которые требуют трансграничных мер,

таких как управление водосборными бассейнами рек и экологическими ресурсами.

Содействие в сборе и распространении дезагрегированных данных для мониторинга, оценки и определения результатов локализации глобальных повесток и ЦУР

- Участие местных и региональных властей в глобальных и **национальных процессах мониторинга и отчетности** по реализации ЦУР является важным и не должно ограничиваться нерегулярными консультациями. Необходимо улучшить подготовку добровольных национальных обзоров и обеспечить полноценное участие местных и региональных властей, которые представляют интересы территорий и местных субъектов.

- Разрозненный характер системы отчетности препятствует институционализации ЦУР на различных уровнях правительства. Особого внимания и поддержки требуют **подготовка отчетности на местном уровне** и устранение пробелов в данных. Определение и сбор дезагрегированных и локализованных данных на национальном и местном уровне должен быть частью стратегий локализации ЦУР, чтобы процесс планирования на всех уровнях мог основываться на реальных задачах и чтобы мог быть осуществлен мониторинг реализации ЦУР.

- Добровольные местные обзоры, способствующие национальному мониторингу и глобальной дискуссии, а также обмену опытом между местными и региональными властями, - это возможности, которые требуют особой поддержки и признания.

Система глобального управления, объединяющая местные и региональные власти и гражданское общество, будет способствовать реализации глобальных повесток дня

- Необходимо расширить участие различных заинтересованных сторон в Политическом форуме высокого уровня ООН по устойчивому развитию, а также содействовать применению инноваций и обмену опытом. Форум должен быть эффективной мультилатеральной площадкой для диалога, обмена знаниями в целях укрепления многостороннего сотрудничества и партнерства и обеспечения контроля над выполнением обязательств и политических соглашений.
- Проводить Форум местных и региональных властей как пространства для взаимодействия местных и региональных властей, государств-членов ООН и агентств ООН. Кроме того, многоуровневые диалоги должны воодушевлять местных и мировых лидеров, как это предлагается в «Севильском обязательстве».

На континентальном уровне более активное участие местных и региональных властей в региональных форумах (например, региональных форумах по устойчивому развитию, совместно организуемых региональными комиссиями ООН), в многосторонних платформах (например, Европейской платформе) и площадках (например, городских форумах) будет содействовать обмену лучшими практиками для содействия локализации ЦУР и активизации участия местных и региональных властей в мониторинге ЦУР и соответствующих повесток дня.

Участники Форума местных и региональных властей, Политический форум высокого уровня, 16 июля 2018, Нью-Йорк (photo: UCLG-CGLU/Joel Sheakosk, bit.ly/31UjHR).



06. Примечания

- 1 Следует отметить, что «городские районы» определяются различной численностью населения в странах Евразии: от 5000 жителей в Грузии и Азербайджане до 6000 в Беларуси, 10000 в Украине, Узбекистане, Кыргызстане и Таджикистане и 12000 в России.
- 2 Фонд Bertelsmann Stiftung и Сетевые решения по устойчивому развитию, «Индекс ЦУР (SDG Index) и отчет Dashboard Report 2018».
- 3 Дополнительную информацию также можно получить по ссылке: <https://sdgindex.com/wp-content/uploads/2017/06/G20-SDGs-Russia-2017.pdf>.
- 4 Некоторые программы ориентированы на работу с субнациональными органами власти (Казахстан, Таджикистан по вопросам уязвимости и устойчивости) или с местными сообществами (Украина). Более подробную информацию можно получить по ссылке: <http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/sustainable-development/Supporting-the-SDGs.html>.
- 5 Дополнительную информацию можно получить по ссылке: http://www.cisstat.com/rus/sb_monitoring2018.pdf.
- 6 Грузия, «Добровольный национальный обзор Грузии 2016», 2016.
- 7 Таджикистан, «Добровольный национальный обзор Таджикистана 2017», 2017, 31.
- 8 Армения, «Добровольный национальный обзор Армении 2018», 2018, 15.
- 9 Украина, «Добровольный национальный обзор Украины 2017», 2017.
- 10 Дополнительную информацию можно получить по ссылке: <http://docs/4013358?query=Program>.
- 11 Дополнительную информацию можно получить по ссылке: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98265>.
- 12 Более подробная информация доступна по ссылке: <http://ac.gov.ru/projects/otherprojects/021373.html>.
- 13 Смотрите также: bit.ly/20loowp.
- 14 Функциональный баланс средних городов Евразии был описан в документе "UCLG (2016) GOLD IV pp181-185".
- 15 за исключением Грузии, обычно имеется в виду особый статус столицы. В Армении, столица преобразовалась из децентрализованного места в местное самоуправление Еревана (в 2008 году).
- 16 ОЭСР и ОГМВ, "Всемирная обсерватория по финансам и инвестициям субнациональных правительств. Справочная информация о странах."
- 17 Дополнительная информация доступна по ссылке: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf>.
- 18 В Беларуси местные налоги включают только налог для владельцев собак, дополнительный сбор в отеле и налог за сбор дикорастущих растений и грибов. В России на региональные органы власти возложен сбор налога на имущество предприятий и транспортный налог. В Армении транспортный налог также является местным налогом. В Азербайджане местные налоги Нахичеванской Автономной Республики включают:
налог на добычу полезных ископаемых, строительные материалы
местного значения и налог на прибыль организаций муниципальных предприятий. В Узбекистане налог на бензин также установлен как местный налог. В ряде стран муниципалитеты могут также взимать плату за уличную рекламу, ликвидацию муниципальной собственности, мобильные предприятия, гостиницы и парковку. Ожидается, что что в Казахстане местные налоги будут установлены в 2020 году.
- 19 Самым популярным общим налогом является (PIT) индивидуальный подоходный налог. Однако в Беларуси, Узбекистане и Таджикистане местные органы власти также получают доли с налога на прибыль организаций и даже НДС. Стоит отметить, что передача налога на прибыль организаций и НДС органам местного самоуправления делает их зависимыми от неопределенности этих налогов в течение экономического цикла. Практически невозможно сделать надежный и точный прогноз налога на прибыль организаций и НДС на районном и местном уровнях правительства, что делает их выручку еще менее предсказуемой и ставит их под угрозу недофинансирования.
- 20 Данные Казначейства Российской Федерации.
- 21 Данные Министерства финансов Таджикистана.
- 22 В России за последние пять лет большинство субнациональных правительств начали очень активно использовать рыночные инструменты займа для целей балансирования текущих расходов, которые начали увеличиваться в первую очередь из-за роста вышеупомянутой заработной платы в государственном секторе. В результате резко увеличилась задолженность (долговая нагрузка) местных органов власти, а издержки по обслуживанию долга стали весьма ощутимыми.
- 23 данные Казначейства Российской Федерации; Казахстан, данные Министерства национальной экономики.
- 24 Доклады доступны в архиве национальных докладов Хабитат III по ссылке: <http://habitat3.org/documents-and-archive/preparatory-documents/national-reports/>.
- 25 Для получения дополнительной информации см.: <https://ier.ru/en/features-of-regional-development-in-russia.html>.
- 26 В рамках Конкурса присуждаются награды лучшим стратегиям, которые разработаны как в городских, так и в сельских муниципалитетах. Более подробная информация о программе размещена на сайте конкурса (на русском языке): <http://forumstrategov.ru/rus/239.html>.
- 27 Для получения дополнительной информации см.: <http://minjust.ru/ru/ravzitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/vserossiyskiy-konkurs-luchshaya>.
- 28 Информация по ссылке: bit.ly/2OKmq44.
- 29 ОГМВ, *Основные услуги для всех в Урбанизирующемся мире*
- 30 Брайан Эванс и др., "К ориентированному на города, ориентированному на людей и комплексному подходу к Новой повестки дня в области развития городов (ЕК ООН, 2016).
- 31 Для получения дополнительной информации об Ассоциации городов Украины, перейдите
- 32 Более подробную информацию о Всероссийском Съезде муниципальных образований можно найти по ссылке: <http://www.okmo.news/>.
- 33 Более подробно о Российском совете местного самоуправления можно узнать по ссылке: <http://www.vsminfo.ru>.
- 34 Сайт Союза городов России: <http://www.urc.ru>.
- 35 Подробнее о Союзе малых городов можно узнать на сайте: <http://smgrf.ru>.
- 36 Дополнительную информацию об Ассоциации малых и средних городов России можно получить по ссылке: <http://www.amsgr.ru>.
- 37 С совместным заявлением глав городов России по вопросам энергоэффективности и устойчивого развития можно ознакомиться по ссылке: <https://bit.ly/30x2uWt>.
- 38 Для получения дополнительной информации см.: <https://www.uclg.org/es/media/news/eurasia-local-governments-congress-will-take-place-city-cheboksary>.
- 39 Дополнительную информацию можно найти по ссылке: <http://xn--80akhbogbeelg0ajmyo2c.xn--p1ai/ru/news/klimaticeskij-forum-gorodov-rossii-obedinit-sem-tyyac-ekspertov-i-ucastnikov-iz-semnadcati-stran-mira/>.
- 40 Более подробная информация доступна по ссылке: <https://bit.ly/2m2LzQs>.
- 41 Дополнительная информация доступна по ссылке: www.eumayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html.
- 42 Подробнее о конференции высокого уровня "Муниципалитеты за устойчивый рост", можно узнать по ссылке: <https://bit.ly/2YV7kQL>.
- 43 Дополнительную информацию можно найти по ссылке: <https://bit.ly/2kZK1GD>.
- 44 Более подробная информация доступна по ссылке: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/national-associations-of-local-authorities-in-georgia-moldova-and-ukraine-strengthen-their-co-operation>.
- 45 Для получения дополнительной информации о ЦБА (CBA), посетите: <http://www.eaptc.eu/>.
- 46 Смотрите также: <https://bit.ly/2YkRSZY>.
- 47 Для получения дополнительной информации: <https://www.100resilientcities.org/cities/tbilisi/>.
- 48 Для получения более подробной информации перейдите по ссылке: <https://bit.ly/2m8LDOt>.
- 49 Информация по ссылке: <https://minsk.gov.by/ru/normdoc/1080/>.
- 50 Смотрите также: <http://vstu.by/ftpgetfile.php?id=1687&module=files>.

- 51 Дополнительную информацию можно найти по ссылке: <https://minsk.gov.by/ru/normdoc/1080/>.
- 52 Дополнительную информацию можно найти по ссылке: <http://docs.cntd.ru/document/446635445>.
- 53 Для получения дополнительной информации см.: https://omr.gov.ua/images/File/DODATKI2013/strategia_rus.pdf.
- 54 Для получения дополнительной информации: http://ecogofond.kz/wp-content/uploads/2018/03/PRT-2017_RUS-almaty.pdf.
- 55 Дополнительную информацию можно найти по ссылке: <https://docplayer.ru/60943935-Plan-deystviy-po-ustoychivomu-energeticheskomu-razvitiyu-gorod-rustavi.html>.
- 56 Дополнительная информация по ссылке: <https://uz.sputniknews.ru/society/20181109/9915916/Tashkent-budushego-kakim-stanet-gorod-k-2025-godu.html>.
- 57 Дополнительная информация: <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/640.html>.
- 58 Информация, представленная Евразийской региональной секцией ОГМВ, доступна по ссылке: <http://www.euroasia-uclg.ru/en/>.
- 59 Дополнительная информация, представленная Евразийской региональной секцией ОГМВ, доступна по ссылке: <http://www.euroasia-uclg.ru/en/>.
- 60 Дополнительная информация: <https://bit.ly/2m2FLqa>.
- 61 Дополнительная информация: <http://womensnet.am/en/diana-gasparyan/>.
- 62 Центр финансируется Корейским агентством по международному сотрудничеству (KOICA) и Фондом Lotus Circle of the Asia Foundation.
- 63 Дополнительная информация: <https://www.100resilientcities.org/cities/tbilisi/>.
- 64 Дополнительная информация: <https://www.100resilientcities.org/cities/tbilisi/>.
- 65 Смотрите также: <http://www.un-expo.org/wp-content/uploads/2017/08/NHDR-2016.pdf>.
- 66 Для получения дополнительной информации: <https://unhabitat.org/books/trends-in-urban-resilience-2017/>.
- 67 см. также: http://www.tj.undp.org/content/tajikistan/en/home/operations/projects/poverty_reduction/nds_prs.html.
- 68 Дополнительная информация: <http://zupar.code-warrior.org/kg/news/90-shkol-respubliki-uluchshili-usloviya-sanitarii-gigieny/>.
- 69 для получения дополнительной информации см.: http://www.urbansdgplatform.org/profile/profile_caseView_detail.мск?no_case=183.
- 70 см. также: http://cba.org.ua/attachments/article/10392/CBA-REPORT_FINAL_17.11.pdf p.9.
- 71 ServiceLab является одним из ключевых механизмов в процессе реформирования государственного управления Грузии. Он направлен на объединение государственных служащих и граждан в единое пространство для совместного проектирования нового поколения услуг. Дополнительная информация: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/servicelabinnovativeservicelaboratory.htm>.
- 72 Дополнительная информация: <http://localizingthesdgs.org/story/view/242>.
- 73 Информация предоставлена Евразийской региональной секцией ОГМВ <http://www.euroasia-uclg.ru/en/>.
- 74 Дополнительная информация: <http://www.az.undp.org/content/azerbaijan/en/home/projects/sustainable-land-and-forest-management-in-the-greater-caucasus-l.html>.
- 75 Смотрите также: <https://knews.kg/2017/05/06/v-bishkeke-realizovali-proekt-po-ozeleneniyu-stolitsy-green-bishkek/>.
- 76 Для получения дополнительной информации: <https://tmsnr.rs/2StKFHA>.
- 77 Список подписавших Соглашение мэров доступен по ссылке: https://www.eumayors.eu/about/covenant-community/signatories/key-actions.html?scity_id=1898.
- 78 План действий по устойчивому энергетическому развитию Тбилиси доступен по ссылке: http://mycovenant.eumayors.eu/docs/seap/1537_1520_1303144302.pdf.
- 79 См. также <https://www.eumayors.eu/about/covenant-community/signatories.html>.
- 80 Для получения дополнительной информации см.: <https://docplayer.ru/60943935-Plan-deystviy-po-ustoychivomu-energeticheskomu-razvitiyu-gorod-rustavi.html>.
- 81 см. также: <https://themag.uz/post/hasnar-week>.
- 82 Дополнительная информация доступна по ссылке: <http://eco-poryadok.ru/category/news/>.
- 83 См. также: <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/1939.html>.
- 84 Смотрите также: <http://euprojects.by/projects/Green-Economy-Environment-and-Sustainable-development/strengthening-waste-management-services-for-the-rural-population-of-puchavi-y-district-minsk-region/>.
- 85 Смотрите также: http://ecogofond.kz/wp-content/uploads/2018/03/PRT-2017_RUS-almaty.pdf.
- 86 Бюро по сокращению риска бедствий ООН (UNISDR). "Как сделать города более устойчивыми: Справочник Для Руководителей Местных Органов Власти" (Женева, 2012).
- 87 Для получения дополнительной информации: <http://xn--80akhbgbeelgx0ajmyo2c.xn--p1ai/ru/news/klimaticeskij-forum-gorodov-rossii-obedinil-sem-tysac-ekspertov-i-ucastnikov-iz-semnadcatistran-mira/>.

Библиография

Независимая группа ученых: “Глобальный доклад об устойчивом развитии”, Нью-Йорк

Центр мониторинга внутренней миграции и Норвежский совет по вопросам беженцев: “Глобальный доклад о внутренней миграции”, Женева, 2018.
<https://www.unocha.org/es/themes/internal-displacement>.

Межправительственная группа экспертов по изменению климата (IPCC): “Специальный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата 2018: обзор для руководителей”, 2018.

Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UNDESA): “Перспективы для мирового населения. Информационный сборник”, Нью-Йорк, 2019.
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_DataBooklet.pdf.

Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UNDESA): “Перспективы мировой урбанизации. Издание 2018 года”, Нью-Йорк, 2018.
<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>.

ООН: “Доклад о Целях устойчивого развития”, Нью-Йорк, 2019.
<https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>.

Генеральный секретарь ООН: “Влияние современных тенденций в области экономики, экологии и социального развития на реализацию Целей устойчивого развития”, Нью-Йорк, 2019.

Генеральный секретарь ООН: “Прогресс на пути к реализации Целей устойчивого развития”, Нью-Йорк, 2019.

Генеральный секретарь ООН: “Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты”, Нью-Йорк, 2014.
https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E.

158 добровольных национальных обзоров, представленные на Политическом форуме ООН высокого уровня 142 странами в период с 2016 по 2019 гг., были изучены для подготовки V Глобального доклада ООН о местном самоуправлении и децентрализации, который также включает в себя обзоры стран Евразийского региона. Все добровольные национальные обзоры представлены на сайте: <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs>

Бертелсман Штифтунг, Ассоциация по вопросам устойчивого развития (2018): Индекс ЦУР и информационная сводка 2018. Обязательства на глобальном уровне. Реализация ЦУР.

Б. Эванс, О. Розенфелд, О. Голубчиков, А. Бадинья, Ц.Кюстер, Ж-М. МакАдамс (2016): «На пути к принятию комплексного, ориентированного на города и людей подхода к реализации Новой программы развития городов». Европейская экономическая комиссия ООН.

Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирная организация «Объединенные Города и Местные Власти» (2019). Всемирная обсерватория по вопросам финансирования и инвестиций субнациональных властей Источник: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Observatory-on-Subnational-Government-Finance-and-Investment.htm>

ОГМВ (2014): "Основные услуги для всех в условиях урбанизации в мире". Милтон, Эбингдон, Оксон; Нью-Йорк, Рутледж.

Агентство ООН по предотвращению риска стихийных бедствий (UNISDR), (2012): "Способы повышения устойчивости городов к природным катаклизмам. Руководство для глав местных органов управления", Женева

Особые благодарности финансовым и консультационная поддержка:



Европейского Союза

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности ОГМВ и не отражает точку зрения Европейского Союза.



**Швеция
Sverige**

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности ОГМВ и не отражает точку зрения Европейского Союза.



**Diputació
Barcelona**

Этот документ был подготовлен при финансовой поддержке Совета провинции Барселона. Его содержание является исключительной ответственностью ОГМВ и не обязательно отражает точку зрения Совета провинции Барселона.