

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЗАПИСКА

О ВОЗМОЖНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ СОВЕТОМ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ СОВЕТЕ РЕСПУБЛИКИ НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И КОНГРЕССОМ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ

ВВЕДЕНИЕ

В июне 2008 г. Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь (далее – Совет) обратился в Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (далее – Конгресс (см. приложение 1) с просьбой о предоставлении ему статуса наблюдателя при Конгрессе. 3 декабря 2008г. Постоянный Комитет Конгресса рассмотрел данное обращение и принял положительное решение.

В процессе подготовки решения по данному вопросу были заслушаны мнения представителей стран-членов Совета Европы, которые высказали ряд замечаний и предложений. В частности, **основные замечания сводились к отсутствию у Совета юридического статуса, принципам формирования Совета** (как по процедуре, так и по составу), **к задачам и функциям Совета**. Высказывались надежды и ожидания, что белорусская сторона предпримет определенные шаги для налаживания сотрудничества с Советом Европы в целом и с Конгрессом в частности. **Генеральный секретарь Конгресса г-н Ульрих Бонер (Ulrich Bohner) высказал готовность обсудить с официальными представителями Беларуси возможность проведения совместной конференции в г.Минске по вопросам местного самоуправления с участием как представителей Совета Европы, так и представителей Еврокомиссии и ОБСЕ.**

Решение Конгресса по предоставлению Совету статуса наблюдателя при Конгрессе, а также настроения представителей стран-членов Конгресса свидетельствуют о его готовности к сотрудничеству с Беларусью.

В этой связи представляется весьма важным разработать и предложить такие **направления сотрудничества, которые бы соответствовали национальным интересам Республики Беларусь, являлись бы приоритетными для нас и свидетельствовали о серьезности намерений развивать сотрудничество.** Предложенные направления, по возможности, должны соответствовать ожиданиям Конгресса (см. выше), принципам и нормам, на которых осуществляется сотрудничество со странами-членами и быть соизмеримыми с его возможностями.

ВИДЕНИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА

По нашему мнению, развитие сотрудничества между Советом и Конгрессом призвано:

- продемонстрировать серьезность и искренность намерений по поводу вступления Республики Беларусь в Совет Европы;
- повысить уровень, эффективность и интенсивность контактов между Республикой Беларусь и Советом Европы;
- установить отношения, направленные на укрепление доверия, взаимопонимания и взаимоуважения;
- расширить контакты с международными организациями и со странами-членами Совета Европы, в т.ч. и через реализацию совместных программ и проектов в сфере местного самоуправления;

- наладить эффективную систему передачи знаний и опыта, накопленного Советом Европы, другими международными организациями, а также странами-членами Совета Европы с целью подготовки и повышения квалификации кадров в сфере местного самоуправления;
- содействовать процессу вступления Республики Беларусь в Совет Европы.

Сотрудничество является весьма эффективным способом решения проблем, если цели и задачи участвующих в нем сторон близки или совпадают, если они конкретно и ясно сформулированы и понятны сторонам, а выбранная форма их достижения и реализации приемлема, оптимальна и прозрачна.

Исходя из изложенного видения сотрудничества, предлагаются следующие его направления и формы.

1. ПРОВЕДЕНИЕ АНАЛИЗА БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ НА ПРЕДМЕТ ЕГО СООТВЕТСТВИЯ ПРИНЦИПАМ И НОРМАМ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

1.1. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ.

В последнее время Республика Беларусь неоднократно заявляла о желании и готовности развития сотрудничества с различными европейскими структурами, в том числе и с Советом Европы. В настоящее время Республика Беларусь является единственной из европейских стран, остающейся вне Совета Европы. Однако, нельзя не учитывать, что процедура вступления в состав этой авторитетной международной организации сопряжена с выполнением страной-кандидатом определенных обязательств, связанных, в частности, с подписанием и ратификацией ряда международных документов, принятых Советом Европы.

Одним из таких документов является **Европейская Хартия местного самоуправления** (см. приложение 2), принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года. Европейская Хартия местного самоуправления подписана 44 из 47 государств-членов Совета Европы, в т.ч. 43 страны ратифицировали этот документ.

Европейская Хартия местного самоуправления – это международный правовой акт, который представляет собой конечный результат целого ряда инициатив и многолетней работы в рамках Совета Европы. Она является одним из главных источников муниципального права европейских стран, идущих по пути развития местного самоуправления в современной Европе.

Как отмечено в научно-практическом комментарии Конституции Республики Беларусь под ред. Г.А. Василевича к ст. 117, **следование Европейской Хартии местного самоуправления, в которой наиболее полно изложены понятие и принципы местного самоуправления, является одним из условий вступления государства в Совет Европы.***

Конечно, в процессе подготовки к вступлению Беларуси в Совет Европы встанет вопрос о подписании и ратификации Республикой Беларусь Европейской Хартии местного самоуправления. Каждая страна, присоединившаяся к Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии с п.1 ст.12 Хартии **обязуется считать себя связанной требованиями, которые изложены, по меньшей мере, в двадцати пунктах из тридцати, присутствующих в части I Хартии.**

Для этого необходимо заранее определиться, по каким двадцати пунктам из тридцати Беларусь возьмет на себя обязательство и будет обязана их выполнять. **Без анализа**

*

Кроме присоединения к Европейской Хартии местного самоуправления к странам-кандидатам на вступление в Совет Европы предъявляются и другие требования. К ним относится подписание и ратификация Конвенции по защите прав и основных свобод, отказ от применения смертной казни и ряд других документов, которые в данной записке не рассматриваются.

состояния белорусского законодательства о местном самоуправлении в свете требований Европейской Хартии невозможно сделать осознанный, взвешенный и соответствующий национальным интересам выбор.

В настоящее время нет официально подготовленного анализа соответствия белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии.

В связи с этим, на первый взгляд, кажется логичным создание экспертной группы из белорусских специалистов для подготовки анализа белорусского законодательства на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии. Но, во-первых, подготовка такого анализа белорусскими экспертами не решит проблему, т.к. в этом случае это будет мнение только одной стороны – Республики Беларусь. Во-вторых, такой путь вместо развития сотрудничества может привести к возникновению напряженности. В основе таких опасений – время от времени встречающиеся утверждения, что **белорусское законодательство о местном самоуправлении основывается на принципах Европейской Хартии**. Например, такое утверждение содержится на стр. 7 Концепции проекта Кодекса Республики Беларусь «О государственном управлении и местном самоуправлении», (Министерство юстиции, 2008 г.).

Вместе с тем, анализируя мнения и статьи ряда белорусских и зарубежных специалистов в данной сфере, можно прийти к выводу, что **это утверждение не вполне соответствует действительности.**

По их мнению, белорусская система местного самоуправления и Европейская Хартия базируются на двух разных теориях. Система местного самоуправления, созданная и функционирующая в Республике Беларусь, основана на **государственной теории самоуправления**. Принципы и нормы Европейской Хартии сформулированы в духе концепции **теории дуализма**. Это означает, что **определенные различия неизбежны**. Некоторые из них содержат различия системного характера и затрагивают, в т.ч., отдельные положения Конституции Республики Беларусь, часть расхождений касается норм, закрепленных на уровне законов, а часть положений белорусского законодательства соответствуют принципам и нормам Европейской Хартии. Причем, по мнению специалистов, **некоторые из этих расхождений в белорусском законодательстве можно относительно быстро и безболезненно устранить (например, признание права органов местного самоуправления на объединение в ассоциации и союзы).**

Проблема существования столь разных оценок заключается в разном и субъективном понимании специалистами природы местного самоуправления, его сущности, соотношений личности и государства, а также местной и центральной власти.

Поскольку Республика Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы (заявка от 12.03.1993 г.), то на нее распространяется содержание **ч. 3 ст. 2 Уставной резолюции CM/RES (2007)6** «О Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы», принятой Комитетом министров Совета Европы 2 мая 2007 года: «...Конгресс подготавливает на регулярной основе, по каждой отдельно взятой стране, доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах **и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы**, и добивается того, чтобы, в частности, на практике осуществлялись принципы Европейской Хартии местного самоуправления».

С этой целью, в Институциональном комитете Конгресса создана **Комиссия независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления** (документ CG/INST (7)33 rev2), которая занимается пострановым мониторингом имплементации положений Европейской Хартии в национальные законодательства стран-членов Совета Европы или кандидатов в члены.

Таким образом, поскольку речь идет об оценке белорусского законодательства на предмет его соответствия Европейской Хартии местного самоуправления, а не наоборот, то полагаем, **правильным и конструктивным подходом будет выполнение подобного анализа экспертами Конгресса.**

1.2. ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ.

В рамках сотрудничества, для решения данной проблемы предлагается официально обратиться в Конгресс с просьбой о проведении анализа соответствия белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии и на его основе – подготовки соответствующего доклада.

В процессе подготовки данного обращения целесообразно провести консультации с МИД Республики Беларусь с целью уточнения процессуальных процедур, в т.ч. для определения государственного органа, от имени которого будет направлено официальное обращение.

1.3. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.

1. Предложение о подготовке Конгрессом доклада – не декларация, а реальный шаг на пути в Совет Европы, подтверждение серьезности намерений Республики Беларусь вступить в Совет Европы.

2. Подготовка доклада – очень серьезная, ответственная и трудоемкая работа. Выполнение этой работы в рамках сотрудничества с Конгрессом будет существенным вкладом на пути вступления Беларуси в Совет Европы, а также **будет способствовать развитию контактов и установлению доверительных и взаимовыгодных отношений на качественно новом и высоком уровне.**

3. Доклад, подготовленный Конгрессом – это, фактически, официальное мнение Совета Европы о состоянии местного самоуправления в Республике Беларусь в свете Европейской Хартии.

Подготовка данного документа соответствует интересам Республики Беларусь, т.к. выводы, изложенные в докладе, станут основой для последующего принятия важных стратегических и тактических решений как на уровне Президента Республики Беларусь, так и Парламента и Правительства, направленных на развитие и совершенствование местного самоуправления в Республике Беларусь.

Важным также является тот факт, что на момент подписания и последующей ратификации Европейской Хартии от страны-кандидата не требуется, чтобы его законодательство полностью соответствовало требованиям Европейской Хартии. **Подписание и ратификация Европейской Хартии означает необходимость постепенной адаптации норм национального законодательства к принципам и нормам Европейской Хартии.**

Следует также принять во внимание, что Конгресс регулярно проводит **постранный мониторинг**, направленный на оценку выполнения обязательств стран-членов Совета Европы по имплементации положений Европейской Хартии в национальные законодательства.

Необходимо также учитывать, что для подписания Европейской Хартии **необходим ее перевод на государственные языки Республики Беларусь** (белорусский и русский варианты). Подготовка официального перевода (белорусский и русский варианты) Европейской Хартии местного самоуправления – важная, серьезная и непростая задача. По причине разного понимания некоторой части терминов, используемых в Хартии, существует опасность в процессе перевода неточно передать текст Хартии или исказить смысл тех или иных принципов и норм. Это следует учесть при подготовке перевода, который должен быть выполнен с оригинальной английской или французской версий Европейской Хартии местного самоуправления.

2. СОЗДАНИЕ АССОЦИАЦИИ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ.

2.1. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ.

Важную роль в развитии и укреплении местного самоуправления играют Ассоциации (союзы) местных и региональных властей (далее – Ассоциации). Как уже упоминалось выше, одним из требований Европейской Хартии является право на объединение в ассоциации (союзы), закрепленное в ст. 10 «Право местных органов самоуправления на объединение»:

(1) Самоуправляющиеся территориальные общности при осуществлении своих полномочий имеют право сотрудничать друг с другом и объединяться в соответствии с законом в союзы для решения вопросов, представляющих взаимный интерес.

(2) Право самоуправляющихся территориальных общностей на членство в соответствующих союзах с целью защиты или реализации их совместных интересов, а также их право быть членами международных союзов самоуправляющихся территориальных общностей признается каждым государством.

(3) Самоуправляющиеся территориальные общности имеют право в рамках условий, предусмотренных законом, сотрудничать с самоуправляющимися территориальными общностями других государств.

Справочно: более подробно смысл данной статьи раскрыт в «Пояснительном комментарии к Европейской Хартии местного самоуправления» (см. приложение 3).

«В пункте 1 регламентируется сотрудничество между местными органами власти на функциональной основе с целью добиться, в частности, большей эффективности с помощью совместных проектов, либо для решения задач, выходящих за пределы возможностей одного органа власти. Такое сотрудничество может быть в форме создания консорциумов или федераций органов самоуправления, причем правовые основы для их создания могут устанавливаться в законодательном порядке».

«Пункт 2 касается ассоциаций с более общими, по сравнению с функциональными, целями, о которых говорилось в пункте 1, представляющих все местные органы власти того или иного рода на региональной или общенациональной основе. Однако право вступить в такие ассоциации не означает признание центральным правительством любой отдельной ассоциации в качестве законной стороны в переговорах.

В документе Совета Европы такого рода обычно предусматривается, что право вступить в ассоциации на национальном уровне должно сопровождаться параллельным правом вступить в международные ассоциации, ряд которых активно строит европейское единство на принципах, соответствующих целям, установленным в Статуте Совета Европы.

Однако ч. 2 ст. 10 предоставляет отдельным государствам-членам Совета Европы выбор законодательных или иных средств воплощения в жизнь этого принципа».

«Согласно пункту 3 допускается также сотрудничество с отдельными местными органами власти других государств, хотя при таком сотрудничестве необходимо проявлять уважение к правовым нормам каждого государства и осуществлять его в пределах полномочий данных органов власти.

На такое сотрудничество распространяются положения Примерной Европейской Конвенции о Трансграничном Сотрудничестве между Территориальными Сообществами или Органами Самоуправления (от 21 мая 1980 года, ETS № 106), хотя некоторые виды сотрудничества не должны ограничиваться приграничными районами».

В настоящее время в Беларуси нет Национальной Ассоциации местных и региональных властей. По нашему мнению, причин тому несколько.

Во-первых – отсутствие информации о роли, целях и задачах подобных ассоциаций, принципах ее формирования, способах финансирования, формах и методах деятельности и т.д., и как следствие – отсутствие какой-либо серьезной инициативы со стороны местных Советов депутатов, направленной на создание Ассоциации.

Во-вторых - отсутствие в белорусском законодательстве достаточной законодательной базы для создания Ассоциации (см. **приложение 4**).

В-третьих - боязнь создания «противовеса» органам государственного управления на местном уровне, излишняя централизация управления на местном уровне, непонимание преимуществ децентрализации власти на местном уровне, отсутствие законодательных гарантий невмешательства государства во внутреннюю деятельность органов местного самоуправления без особых на то оснований..

В-четвертых – отсутствие источников финансирования. Местные Советы, хотя де-юре являются юридическими лицами, но не обладают всеми его признаками – не имеют своего имущества, счета, а значит – и средств, которые они могли бы направлять на содержание Ассоциации.

Национальные ассоциации местных и региональных властей созданы во всех странах-членах Совета Европы. Именно через них во многом сейчас осуществляется диалог разных уровней государственной власти с местным самоуправлением.

Основываясь на анализе уставов Ассоциаций (Союзов) самоуправлений Чехии, Финляндии, Литвы, Латвии, Украины, России и Польши (см. **приложение 5**), можно сделать следующие выводы:

1. В Чехии, Финляндии, Литве и Латвии действуют по одной общенациональной Ассоциации, в Украине, России и Польше их несколько.

2. Ассоциации (Союзы) - добровольные негосударственные объединения, обладающие правами юридического лица и созданные в соответствии с действующим национальным законодательством.

3. Среди целей, которые ставят перед собой Ассоциации (Союзы), наиболее распространенными являются:

- 1) внедрение в своих странах положений Европейской Хартии о местном самоуправлении;
- 2) ведение переговоров с Парламентом и Правительством по вопросам, затрагивающим интересы местного самоуправления;
- 3) подготовка предложений по совершенствованию национального законодательства о местном самоуправлении;
- 4) защита прав и общих интересов органов местного самоуправления;
- 5) содействие и участие в создании условий для подготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления;
- 6) содействие реализации права граждан на местное самоуправление;
- 7) разработка общей политики местных самоуправлений и решение общих для них проблем;
- 8) развитие сотрудничества с международными организациями и Ассоциациями других стран;
- 9) участие в международных программах и проектах;
- 10) изучение опыта, распространение и внедрение успешных форм и методов решения проблем на местном уровне.
- 11) проведение исследовательской деятельности;

4. Высшим руководящим органом Ассоциаций (Союзов) является общее собрание, которое избирает руководящие представительные и исполнительные органы, а также ревизионную комиссию.

5. Финансовые и имущественные средства Ассоциаций (Союзов) образуются за счет вступительных и членских взносов, возможных государственных субсидий, дарений, пожертвований и другого имущества, приобретенного законным способом.

6. Ассоциации, в предусмотренном законом порядке, принимают участие в формировании персонального состава представителей страны-члена Совета Европы в Конгрессе.

Постановлением Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь от 2 апреля 2007 г. был образован **Совет по взаимодействию органов местного самоуправления**. Совет – коллективный совещательный орган при Совете Республики.

Совет не представляет местные Советы депутатов в отношениях с государственными органами, не имеет статуса юридического лица, принципы его формирования (как по персональному составу, так и по процедуре) расходятся с принципами и нормами Европейской Хартии, нуждаются в определенной доработке его функции и задачи.

Тем не менее, создание Совета – это правильное и позитивное решение. На наш взгляд, это первый шаг на пути создания Ассоциации местных и региональных властей Республики Беларусь. При наличии определенных условий на основе Совета в краткосрочной перспективе может быть создана полноценная и соответствующая принципам и нормам Европейской Хартии национальная Ассоциация.

Сотрудничество Совета с Конгрессом по вопросам создания Ассоциации местных и региональных властей Республики Беларусь, является, по нашему мнению, одним из приоритетных направлений.

2.2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ.

В качестве предполагаемых форм сотрудничества могут быть следующие:

- **сбор и анализ материалов** об опыте стран-членов Совета Европы по вопросам создания и деятельности Ассоциации местных и региональных властей;
- **совершенствование белорусского законодательства** в свете требований ч. 1 ст. 10 Европейской Хартии «Право местных органов самоуправления на объединение»;
- **подготовка и проведение серии конференций, семинаров и иных мероприятий**, в т.ч. и региональных, направленных на распространение информации о роли, целях, задачах и формах деятельности Ассоциации.

В контексте сотрудничества с Конгрессом предлагается **обратиться в Конгресс с просьбой об оказании экспертной, методической и информационной помощи, направленной на создание Ассоциации местных и региональных властей в Республике Беларусь, в т.ч. о проведении под эгидой Конгресса конференции на тему «Законодательное регулирование вопросов создания и деятельности национальных Ассоциаций местных и региональных властей – опыт стран-членов Совета Европы».**

Предлагаемые сроки – июнь либо октябрь 2009 г.

Предполагаемое количество участников – 150 человек.

Продолжительность Конференции – 2 дня.

Справочно: Конгресс имеет опыт оказания подобного рода помощи в странах-членах Совета Европы, в т.ч. и в странах СНГ.

2.3. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.

1. На основе полученных знаний и информации Совет по взаимодействию мог бы подготовить предложения и дополнения к ст. 14 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», а Совет Республики направил бы их для рассмотрения в Палату представителей Национального собрания Республики

Беларусь. В случае их принятия, **белорусское законодательство было бы приведено в соответствие с одной из обязательных норм Европейской Хартии (ч. 1 ст. 10).**

2. Через проведение серии конференций, семинаров и иных мероприятий, будет начата подготовительная работа (распространение информации, дискуссии и т.п.) по созданию национальной Ассоциации. **После проведения (декабрь 2010 года) выборов в местные Советы можно было бы непосредственно приступить к созданию национальной Ассоциации.**

3. ПОДГОТОВКА КАДРОВ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

3.1. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ

Еще одним перспективным и очень актуальным для Республики Беларусь направлением совместного сотрудничества является **подготовка кадров в сфере местного самоуправления.**

В силу многих причин у белорусских специалистов нет достаточной аналитической информации о содержании, сути, принципах и нормах Европейской Хартии и иных существующих международных документов в сфере местного самоуправления, равно как и о законодательстве зарубежных стран по данному вопросу.

Курсы по повышению квалификации кадров органов местного самоуправления, а также иные образовательные мероприятия, которые время от времени проводятся как в Минске, так и в регионах, практически всегда направлены на разъяснение или обсуждение либо новых актов, изданных Президентом, либо норм действующего законодательства. Иногда обсуждаются проекты подготавливаемых законопроектов или нормативных актов в сфере местного самоуправления, а чаще всего - текущие, повседневные проблемы местного значения.

Так или иначе, но практически **все обучающие мероприятия замкнуты на действующее национальное законодательство.** В результате специалисты на местном уровне (за редким исключением) имеют знания весьма односторонние и ограниченные только национальным законодательством.

Как следствие, у специалистов **нет единого с общеевропейским понятийного аппарата, единой терминологии, отсутствует системная и современная информация о реформах, прошедших и еще продолжающихся в странах Центральной и Восточной Европы (включая страны СНГ), о результатах реформ, об их успехах и неудачах.**

По этой же причине **мало научных публикаций белорусских ученых-правоведов по вопросам местного самоуправления.** Оставляет желать лучшего как методологическая база, так и уровень подготовки профессорско-преподавательского состава в белорусских ВУЗах, в которых имеется специальность «Государственное управление». Кроме того, сокращаются университетские программы по дисциплине «Местное самоуправление».

Специальность «Государственное управление» не является престижной, т.к. после окончания ВУЗов у молодых специалистов возникают проблемы с трудоустройством по специальности. **Очень мало аспирантов, которые пишут научные диссертации на тему местного самоуправления, т.к. в Республике Беларусь она считается неперспективной.**

И такая ситуация может создать очень серьезные проблемы уже в недалеком будущем. Особенно остро это будет ощущаться в период модернизации существующей системы местного самоуправления и приведения ее в соответствие с основными (базовыми) требованиями Европейской Хартии местного самоуправления. **Поэтому актуальность подготовки и повышения квалификации кадров в сфере местного самоуправления на основе современных знаний крайне высока и требует особого внимания и внесения соответствующих корректив.**

Конгресс мог бы оказать практическую помощь через Европейскую сеть организаций по подготовке кадров территориальных органов (ENTO).

Европейская сеть учебных заведений для местных и региональных властей (ENTO) состоит из 46 членом Совета Европы. ENTO создана Советом Европы и стала самостоятельной организацией с момента подписания соответствующего договора в январе 1995 года во Франции.

ENTO – это некоммерческая неправительственная организация, финансирование которой осуществляется за счет взносов стран-членом Совета Европы.

Ей также оказывается спонсорская поддержка за счет организаций-членом ENTO и Совета Европы. Организации-члены обеспечивают ENTO человеческими ресурсами и оборудованием.

Штаб-квартира ENTO находится в Страсбурге.

ENTO проводит семинары по актуальным вопросам управления для местных и региональных властей каждый год, уделяя особое внимание оказанию содействия в области обучения и повышения квалификации. Организация и проведение семинаров осуществляется странами-членами ENTO во многих европейских странах.

ENTO издает информационный бюллетень с подробностями о деятельности сети, обновляет информацию о работе Совета Европы и Европейского Союза, об их членах и их деятельности. Бюллетень дает возможность организациям-членам ENTO публиковать информацию об их деятельности и продукции, а также обращаться с просьбой о помощи или информации к другим членам организации.

Сеть ENTO организует экспертное содействие и подготовку кадров для стран Центральной и Восточной Европы, в которых наблюдается недостаток управленческого опыта и технических навыков. Сеть способствует развитию сотрудничества между центрами подготовки кадров местных и региональных органов власти, помогает национальным организациям устанавливать партнерские связи за рубежом.

Также представляет интерес сотрудничество с **Ассоциацией агентств местной демократии (ALDA)**.

Ассоциация агентств по развитию демократии на местном уровне (ALDA) является международной общественной организацией со штаб-квартирой в г. Страсбурге (Франция). Основанная в 1999 году по инициативе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Ассоциация работает с целью развития активного гражданства (непосредственного участия) и прямой демократии на местном уровне, а также повышения роли прав человека на всех уровнях управления обществом.

У ALDA тесные взаимоотношения с Европейской Комиссией (ALDA является членом Стратегической группы Европейской Комиссии по активному гражданству) и сильные связи с Советом Европы. Установлены также хорошие отношения с ООН и ОБСЕ, организациями гражданского общества и органами власти на местном и региональном уровнях.

Работа агентств направлена на содействие демократическим реформам и расширению возможностей организаций для построения мира и плавного перехода к демократии и европейской интеграции. Особое внимание уделяется развитию толерантных и доверительных взаимоотношений внутри местных сообществ, а также становлению и укреплению диалога местных органов власти и общественных организаций.

Основная деятельность ALDA направлена на координацию работы 11 агентств на Балканах и Южном Кавказе и оказание им административной и политической поддержки.

Основными партнерами и членами ALDA являются местные и региональные органы власти, организации гражданского общества и университеты, обеспечивая организации широкую сеть контактов. Через главный офис в Страсбурге и филиалы в Венеции и Брюсселе ALDA стала заметной и влиятельной организацией по всей Европе. Кроме этого, ее международный статус придает международный вес тем проектам, в которых она участвует.

3.2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ.

Совету с участием других заинтересованных (профильных) организаций, местных Советов депутатов, общественных объединений, рекомендуется:

- **подготовить проектные предложения** по направлениям деятельности ENTO и ALDA и направить их в эти организации.
- **договориться о проведении рабочих встреч** с представителями ENTO и ALDA (март 2009 г., Страсбург) с целью установления устойчивых контактов и совместного обсуждения как подготовленных проектов, так и перспектив сотрудничества.

3.3. ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.

Уверенно можно говорить, что наличие устойчивых контактов с организациями – потенциальными проектными партнерами всегда было и есть капиталом, залогом успеха.

Что касается проектных предложений, то **не следует ожидать очень быстрого результата. Обычно от идеи (проекта), изложенной на бумаге, и до начала ее практической реализации проходит примерно год.** И это считается очень хорошим результатом.

Реализация совместных проектов позволит белорусским специалистам подробно познакомиться с международными документами, принятыми Конгрессом, а также изучить опыт организации и деятельности органов местного самоуправления в зарубежных странах.

4. О СОТРУДНИЧЕСТВЕ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И СТРАНАМИ-ЧЛЕНАМИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Кроме вышеупомянутых организаций (ENTO, ALDA), работающими под эгидой Совета Европы, существует много иных возможностей сотрудничества в сфере местного самоуправления.

4.1. В первую очередь, это программы, предлагаемые Европейским Союзом. С 2007 г. по 2013 г. основной объем международной технической помощи для Беларуси предоставляется через **Европейский инструмент добрососедства и партнерства (ЕИДП, см. приложение 6)**[†]. ЕИДП состоит из следующих типов программ:

- **Национальные** – для каждой страны-участницы индивидуально;
- **Восточные региональные** – совместно с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой, Россией и Украиной;
- **Трансграничное сотрудничество** – «Регион Балтийского моря», «Латвия, Литва, Беларусь», «Польша, Беларусь, Украина»;
- **Межрегиональные** – ТЕМПУС, ЭРАЗМУС – МУНДУС, ТАЙЕКС;
- **Тематические** – Инвестирование в человеческий капитал, Миграция и предоставление убежища, Окружающей среды и устойчивое управление природными ресурсами (включая энергетику), **Объединения граждан и органы местного самоуправления: партнерство на благо развития, Продовольственная безопасность.**

*

Более подробную информацию по программам Европейского инструмента добрососедства и партнерства (ЕИДП) можно получить в Координационном бюро ТАСИС ЕС в Республике Беларусь или в Представительстве Еврокомиссии в Республике Беларусь.

В каждой из этих программ есть место для сотрудничества в сфере местного самоуправления для органов государственной власти и управления, органов местного управления и самоуправления, а также неправительственных (некоммерческих) организаций.

Так, например, в рамках Национальной программы предусмотрена поддержка проектов по тематике: **«Демократическое развитие и эффективное управление»**. Через национальную программу реализуются, главным образом, **«большие проекты» с объемом финансирования, превышающим 1 млн. евро**. Переговоры о содержании проектов в рамках Национальной программы ведутся с каждой страной-участницей индивидуально.

Сейчас ведутся двухсторонние консультации (Беларусь – Еврокомиссия) по формированию проектов в рамках Национальной программы на 2010 г. и, по нашему мнению, **Совет Республики имеет возможность инициировать проект по тематике «Демократическое развитие и эффективное управление»**.

Существует также возможность Совету Республики, органам местного управления и самоуправления, общественным объединениям принять участие в тематической программе, в рамках которой есть направление **«Объединения граждан и органы местного самоуправления: партнерство на благо развития»**. Совет Республики мог бы проявить инициативу как в плане непосредственного участия в данной тематической программе, так и через информационную и образовательную деятельность, адресованную местным Советам депутатов, с целью их активизации и поощрения для участия в подобных проектах.

Недостатком программ Евросоюза является, с одной стороны, наличие многочисленных бюрократических процедур в процессе подготовки проекта, а, с другой стороны – **сложность процедуры регистрации** подобных проектов уполномоченными органами в Республике Беларусь. И, если влияние на структуры Европейского Союза с целью сокращения бюрократических процедур невелико, то в отношении упрощения процедуры регистрации проекта внутри страны (в т.ч. – в отношении сокращения сроков регистрации), у заинтересованных государственных органов Республики Беларусь существуют возможности исправить ситуацию.

До настоящего времени проекты, касающиеся развития местного самоуправления, Республикой Беларусь не заявлялись, т.к., по мнению белорусской стороны, они не являлись приоритетными.

Совет Республики, Совет по взаимодействию органов местного самоуправления могут сыграть важную роль в развитии международного сотрудничества, придать ему ощутимый импульс и вывести его на новый количественный и качественный уровень.

4.2. Во многих странах-членах Совета Европы созданы **специальные фонды, предназначенные для развития международного сотрудничества** (Швеция, Германия, Нидерланды, Литва, Польша и др.). Через сотрудничество с национальными Ассоциациями местных и региональных властей **можно получить финансирование из этих специальных фондов для реализации проектов в сфере местного самоуправления.**

Но так как Совет Республики по своему статусу не может непосредственно быть партнером в данных проектах, а Ассоциации местных и региональных властей в Беларуси нет, то партнерами с белорусской стороны могут быть либо **научно-исследовательские институты**, либо некоторые (профильные) **государственные организации** (в зависимости от темы проекта – совершенствование законодательства, местные финансы, жилищно-коммунальное хозяйство, территориальное планирование и т.п.), либо **общественные организации** (что очень приветствуется европейскими партнерами), либо **государственная и общественная организации вместе.**

Совет Республики (или МИД) мог бы инициировать проведение ряда встреч с представителями посольств стран-членов Совета Европы и обсудить вопросы сотрудничества в сфере местного самоуправления.

4.3. Ощутимую помощь в развитии сотрудничества (особенно на местном уровне) могут оказать **общественные организации**. Многие общественные организации **имеют устоявшиеся и хорошо налаженные связи со своими партнерами во многих европейских странах.** Эти связи обширны и разнообразны как по тематике (социальная,

культурная, охрана окружающей среды, жилищно-коммунальные проблемы, организация досуга молодежи, образование и т.д.), так и по формам деятельности (конференции, семинары, учебные визиты и стажировки, издательская деятельность, участие граждан в решении вопросов на местном уровне и т.п.).

Кроме того, общественные организации обладают определенными интеллектуальными, организационными и техническими ресурсами, имеют опыт подготовки проектов и опыт их администрирования.

Сегодня возможности общественных организаций в развитии международного сотрудничества задействованы лишь частично. Причин тому много – неоднозначное отношение к их деятельности со стороны органов власти, недооценка их реальных возможностей, недостаточный уровень взаимоуважения, доверия, толерантности и культуры общения. Однако, мы уверены, что **очень многие из них откликнулись бы на предложения местных властей о конструктивном сотрудничестве.**

Финансирование проектов подобного плана является приоритетом для многих международных организаций и фондов. Совместная работа также помогла бы развитию диалога «местная власть – граждане» на местном уровне.

Вместе с тем, излишняя **централизация местного управления и самоуправления тормозит развитие горизонтальных связей на местном уровне**, т.к. местные органы власти боятся проявлять инициативу в установлении сотрудничества с неправительственными организациями, ждут указаний «сверху».

Совет Республики через демонстрацию поддержки такого типа сотрудничества способствовал бы активизации отношений между местными властями и общественными организациями для налаживания их конструктивного диалога, как важной составляющей реализации реального и эффективного местного самоуправления в Республике Беларусь.

Полагаем, что предложенные направления активизации и расширения международного сотрудничества в сфере местного самоуправления позволят **повысить уровень знаний и квалификации белорусских специалистов и помогут им в деятельности, направленной на совершенствование и укрепление местного самоуправления в Республике Беларусь.**

5. О НЕКОТОРЫХ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ СОТРУДНИЧЕСТВА С КОНГРЕССОМ.

5.1. УЧАСТИЕ В ПЛЕНАРНЫХ СЕССИЯХ КОНГРЕССА.

Начиная с 2009 г., Конгресс принял решение о проведении двух пленарных сессий ежегодно. В период между сессиями проводятся также заседания Постоянного Комитета.

В период проведения пленарных сессий Конгресса важно заранее распределить время для деловых встреч как с руководством Конгресса, так и с представителями международных организаций и стран-членов Совета Европы.

О важных для Вас встречах желательно договариваться заранее. О некоторых встречах можно договариваться непосредственно в Страсбурге.

5.2. О ПРЕДСТАВИТЕЛЯХ СОВЕТА В КОНГРЕССЕ.

Важно как можно быстрее определиться с представительством Совета в Конгрессе (как персонально, так и количественно). На наш взгляд, оптимальным был бы вариант, когда представители определены на какой-то конкретный период (напр., на 4 года). Также надо предусмотреть возможность возникновения непредвиденных ситуаций (болезнь), и на такие случаи – замену. С персоналиями необходимо определиться как можно раньше, т.к. необходимо время для подготовки к встречам и для решения иных организационных вопросов.

5.3. О ВСТРЕЧЕ С ПРЕЗИДЕНТОМ КОНГРЕССА, ПРЕЗИДЕНТАМИ ПАЛАТ КОНГРЕССА, ГЕНЕРАЛЬНЫМ СЕКРЕТАРЕМ КОНГРЕССА.

Во время первого визита желательно провести встречи с руководством Конгресса для установления контактов. Идеальным вариантом была бы договоренность о встрече со всеми ими (вместе или с каждым в отдельности). Договориться об этом можно, но это не очень простая задача. И делать это надо как можно раньше, задействовав возможности МИД.

Во время встречи с руководством Конгресса можно, в зависимости от запланированной продолжительности встречи, обсудить многие вопросы, но план-минимум может выглядеть следующим образом

- Вручить в письменном виде (на англ., либо французском языках) предложения по сотрудничеству и кратко их прокомментировать.
- Пригласить руководство Конгресса посетить с рабочим визитом Беларусь (необходимо официальное приглашение)
- Обменяться мнениями о предложенных направлениях сотрудничества и о вариантах возможной помощи со стороны Конгресса.

5.4. О ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ.

Комитет Министров утверждает бюджет Конгресса. В бюджете также предусматриваются средства на те или иные запланированные Конгрессом программы. Предусмотрены также средства на разовые мероприятия, есть резервный фонд. И пока (по крайней мере – в 2009г.) Беларусь может рассчитывать только на помощь, предназначенную на разовые мероприятия и, возможно, на часть средств из резервного фонда. Эти средства относительно небольшие. Перспективу пока трудно прогнозировать.

Но этот вопрос нужно обсуждать с руководством Конгресса, чтобы в будущем знать их позицию и возможности.

В завершение хотели бы извиниться за довольно пространный документ – мы, учитывая важность международного сотрудничества в сфере местного самоуправления, а также осознавая особую роль и значимость органов местного самоуправления для каждого гражданина, попытались посредством подготовки данного документа внести свой посильный вклад в его укрепление и развитие.

**Председатель Правления
Просветительского общественного объединения
«Фонд им. Льва Сапеги»**

М.В. Кобаса

02 февраля 2009 г