



Беларусь и Европейский Союз

ВОЗМОЖНОСТИ ВЗАИМОВЫГОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
в сфере местного самоуправления

Андрей ЗАВАДСКИЙ
Февраль 2012

Введение

Местное самоуправление является сегодня одним из важнейших институтов современного общества, с помощью которого граждане имеют возможность решить значительную часть проблем, возникающих на местном уровне. Как институт публичной власти, наиболее приближенный к гражданам, местное самоуправление предоставляет возможность наиболее полно удовлетворить интересы и обеспечить защиту прав граждан, совместно проживающих на определенной территории.

Актуальность предлагаемой к рассмотрению работы заключается в том, что развитие местной демократии является одной из основных проблем, стоящих перед Республикой Беларусь, наряду с другими государствами постсоветского пространства. В этих странах доминирующими остаются традиции и элементы централизованного управления, при этом слабые традиции местного самоуправления только усложняют существующую проблему, а отсутствие общественных дискуссий препятствует более глубокому пониманию принципов самоуправления в обществе в целом.

В то же время, европейское сообщество заинтересовано в поддержке демократических процессов в Беларуси и других странах Восточной Европы, а также в формировании в странах данного региона надлежащего публичного управления как на центральном, так и на местном уровне.

Данная аналитическая работа посвящена возможности взаимовыгодного сотрудничества Республики Беларусь и Европейского Союза в сфере местного самоуправления и имеет следующую структуру.

Введение охватывает предпосылки осуществления данного исследования и его актуальность в общественно-политической ситуации, сложившейся сегодня в Беларуси и на общеевропейском пространстве. Автор формулирует цели данной работы и задачи, которые предполагается решить в рамках проводимого исследования, а также в ходе последующей работы, направленной на практическое осуществление сформулированных автором предложений.

Целями данной работы являются:

- оценка фактического состояния местного самоуправления в Республике Беларусь на соответствие общепризнанным европейским нормам и традициям;
- определение основных направлений и путей сотрудничества Беларуси в сфере местного самоуправления и развития локальной демократии с Европейским Союзом, иными европейскими и международными институтами и организациями.

Задачами данной работы являются:

- выявление основных юридических, организационных и финансовых проблем местных властей Республики Беларусь, требующих своего решения для развития в Беларуси эффективного местного самоуправления;
- выявление потенциальных партнеров государственных и общественных структур и организаций Республики Беларусь среди европейских и международных организаций для их полноценного и эффективного сотрудничества в сфере местного самоуправления;
- оценка потенциала европейских программ развития демократии и местного самоуправления Беларуси и других постсоветских стран в рамках реализуемых направлений и путей сотрудничества с европейскими и международными партнерами.

Первая глава работы посвящена анализу современного состояния местного самоуправления в Республике Беларусь, основным проблемам, которые существуют в данной сфере, причинам их возникновения и попыткам решения. В данной главе автор исследует белорусское и зарубежное законодательство, а также международные документы в области местного самоуправления и развития демократических процессов с целью оценки соответствия правовой базы Республики Беларусь общепризнанным в европейских странах принципам и нормам, регулирующим деятельность местных властей, и участие граждан в принятии решений на местном уровне.

Во второй главе сделана попытка определения направлений сотрудничества между Республикой Беларусь и Европейским Союзом в рамках преодоления существующих проблем и решения задач по широкому кругу актуальных вопросов в сфере местного самоуправления на пути его реформирования и совершенствования. При этом, в процессе организации и деятельности местных властей, а также в процессе развития локальной демократии, предлагается руководствоваться принципами, изложенными в Европейской Хартии местного самоуправления, которые в равной степени признаются практически всеми европейскими странами, и с учетом положений иных международных соглашений, ратифицированных Республикой Беларусь.

Третья глава посвящена практическому сотрудничеству государственных органов и учреждений Республики Беларусь, а также белорусских негосударственных объединений и общественных инициатив с различными потенциальными европейскими партнерами на уровне Европейского Союза, Совета Европы и их структур, с международными и национальными агентствами, ассоциациями и фондами, осуществляющими деятельность или поддерживающими инициативы в сфере местного самоуправления и развития локальной демократии. Данное сотрудничество рассматривается в рамках тематических и национальных программ для Беларуси, а также в рамках региональных, межрегиональных и трансграничных программ местного самоуправления, предложенных в последние годы Европейским Союзом и успешно реализуемых в странах-соседах Республики Беларусь.

В заключении в интегрированной форме выражены, во-первых, основные выводы проделанной работы, касающиеся состояния местного самоуправления и задач, решение которых необходимо для преодоления существующих проблем. Во-вторых, – предложения, сформулированные автором и касающиеся направлений возможного сотрудничества со структурами Европейского Союза или при их содействии с иными европейскими организациями, а также потенциал подобного сотрудничества и проблемы, которые могут возникнуть в рамках его осуществления.

Приложения содержат нормы и положения Конституции Республики Беларусь, Европейской Хартии

местного самоуправления, Избирательного кодекса Республики Беларусь, Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении”, Закона Республики Беларусь “Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства”, иных актов законодательства Республики Беларусь, документы Форума гражданского общества Восточного партнерства (CSF) и другие документы, позволяющие оценить приведенные факты и подтвердить выводы и предложения, сделанные автором.

В настоящее время в Республике Беларусь проведение исследований в сфере местного самоуправления и развития локальной демократии, к сожалению, не приобрело постоянно действующий и системный характер. Более того, подобный процесс не иницируется со стороны государства ни на центральном, ни на местном уровне. В причинах данного явления еще следует разобраться.

Большинство же объективных, всесторонних и полных исследований в данной сфере проводится неправительственными организациями в рамках европейского и международного сотрудничества или в рамках собственных гражданских инициатив. Лидирующее положение в подобных исследованиях, и в целом, в деятельности, связанной с решением вопросов развития и совершенствования местного самоуправления в Республике Беларусь, занимает одна из старейших белорусских республиканских неправительственных организаций – Просветительское общественное объединение «Фонд им. Льва Сапегі».

Таким образом, представленная аналитическая работа является определенным шагом в направлении более глубокого осмысления положения, сложившегося в Республике Беларусь в сфере местного самоуправления, и выработки перспективных предложений, способствующих позитивному изменению данного положения на пути общедемократического развития белорусского общества и укрепления демократии на местном уровне.

1. Состояние местного самоуправления в Беларуси

Общие замечания

Республика Беларусь на протяжении ряда последних лет неоднократно декларировала желание тесного сотрудничества с различными европейскими структурами вплоть до вступления в те или иные организации, в том числе, в Совет Европы. Однако, нельзя не учитывать, что процедура вхождения в состав этого авторитетного международного форума сопряжена с выполнением потенциальным кандидатом ряда условий, связанных, в частности, с ратификацией документов, принятых Советом Европы, а также с реализацией в своей стране принципиальных положений этих документов.

Одним из таких документов является Европейская Хартия местного самоуправления, 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».

В феврале 1991 года в Беларуси был принят Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве» (с 1994 г. – Закон «О местном управлении и самоуправлении»).

В законе был закреплён ряд гарантий местного самоуправления. Прежде всего, устанавливалась само-

стоятельность местных органов в рамках закреплённой за ними компетенции. Кроме того, без согласия Советов не допускалось размещение на их территориях производственных и других объектов, использование природных ресурсов, изменение границ территориальных единиц и др.

Закон предусматривал возможность осуществлять гражданами местное самоуправление, используя формы непосредственной демократии: собрания граждан, местный референдум, правотворческую инициативу, органы территориального общественного самоуправления и иные формы, не противоречащие законодательству.

Однако, анализ белорусской модели местного самоуправления свидетельствует о ее принципиальном отличии от моделей самоуправления, реализованных в подавляющем большинстве европейских государств и основанных на принципах Европейской Хартии местного самоуправления.

С 15 июля 2010 года вступил в действие новый Закон «О местном управлении и самоуправлении» от 4 января 2010 года, который в ряде случаев предусматривает положительные изменения, касающиеся местного самоуправления. Но, в целом, данные изменения не затрагивают основ существующей модели организации и деятельности местных властей, а по ряду позиций, еще более отдаляют нас от норм Европейской Хартии местного самоуправления.

Традиционно используемые в практике многих государств термины «коммуна», «муниципалитет», «местный коллектив» в законе вообще не используются. Напротив, местные выборные органы, по-прежнему, определялись как органы государственной власти.

Коммунальная собственность также сохранила статус подвида государственной собственности и в любой момент в административном порядке могла быть изъята и перераспределена вышестоящими органами, чему есть немало примеров. Земля и другие природные ресурсы вообще были отнесены исключительно к государственной собственности.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь и действующим законодательством местное самоуправление не рассматривается как самостоятельный

институт власти, обособленный от местного управления. Местное же управление в Беларуси является, по существу, структурой государственного управления на местном уровне.

Местное самоуправление, представленное местными Советами депутатов, в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении» имеет государственный характер, т.к. не выделено из системы органов государственной власти.

Более того, местное самоуправление не имеет собственных исполнительных структур, отсутствует четкое разграничение компетенции между различными уровнями местной власти, что порождает конфликты интересов; отсутствует реальная экономическая основа деятельности местных органов власти и существенно ограничена их самостоятельность в бюджетно-налоговой сфере.

Местное самоуправление в Беларуси не защищено от административного давления со стороны вышестоящих структур государственной и местной власти и ограничено даже в формировании собственных органов, штатов и в выборе своих руководителей.

Территориальное общественное самоуправление в настоящее время устранено от реального участия в государственных и общественных делах, а формы прямого участия граждан в процессе подготовки и принятия решений на практически не применяются.

Таким образом, данная предварительная оценка состояния местных властей в Республике Беларусь не позволяет сегодня вести речь о ее тесном и равноправном взаимодействии в сфере местного самоуправления с европейскими национальными и межправительственными структурами на базе полноценной интеграции Республики Беларусь в европейское сообщество.

В настоящий момент взаимодействие, в первую очередь, может быть направлено на устранение принципиальных различий существующих моделей самоуправления, путем адаптации белорусского законодательства в соответствии с принципами и положениями Европейской Хартии местного самоуправления.

Представляется возможным выделить обширный

круг проблемных вопросов, при решении которых возможно взаимодействие и сотрудничество Республики Беларусь в лице ее властных органов и структур гражданского общества с Европейским Союзом и другими европейскими национальными и международными институтами. К таким проблемным вопросам могут быть отнесены:

- адаптация белорусского законодательства к положениям и принципам Европейской Хартии местного самоуправления;
- создание ассоциаций местных властей;
- подготовка кадров для органов местного самоуправления;
- участие граждан в осуществлении местного самоуправления;
- совершенствование административно-территориального деления и устройства Республики Беларусь;
- совершенствование избирательного процесса на местном уровне;
- совершенствование системы местных налогов и финансов;
- оптимизация управления коммунальной собственностью и природными ресурсами;
- совершенствование охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- подготовка проектов для программ Европейского Союза и их администрирование;
- развитие «побратимских» связей;
- создание автоматизированной информационной системы «Местные Советы депутатов».

Прежде чем сформулировать и предложить направления и формы сотрудничества Республики Беларусь и европейского сообщества, в частности, стран Европейского Союза, по наиболее актуальным из перечисленных выше вопросов, необходимо углубленно рассмотреть их ключевые проблемы, вытекающие

из белорусской модели местного самоуправления и практики ее реализации.

1.1. Соответствие белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления

Описание проблемы

Каждая страна, присоединившаяся или желающая присоединиться к Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии с п.1 ст.12 Европейской Хартии обязуется считать себя связанной требованиями, которые изложены, по меньшей мере, в двадцати пунктах из тридцати, (включая, не менее десяти обязательных пунктов), присутствующих в части I Европейской Хартии.

Для этого необходимо заранее определиться, по каким двадцати пунктам из тридцати Беларусь возьмет на себя обязательство и будет обязана их выполнять. Подобный осознанный, взвешенный и соответствующий национальным интересам выбор невозможно сделать без анализа соответствия белорусского законодательства о местном самоуправлении требованиям Европейской Хартии.

В настоящее время нет официально подготовленного анализа соответствия белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии. В связи с этим, отсутствует юридически ясное представление о том, в какой мере белорусское законодательство в сфере местного самоуправления соответствует принципам и положениям Европейской Хартии местного самоуправления.

Эта ситуация усугубляется тем, что на сегодня отсутствует официальный перевод текста Европейской Хартии местного самоуправления, выполненный уполномоченным учреждением Республики Беларусь на ее государственные языки. В связи с этим, не определена юридическая терминология Европейской Хартии, как объекта анализа и сравнения с белорусским законодательством.

Основными нормативными актами, регулирующими вопросы местного самоуправления в Республике Беларусь, являются Конституция

Беларуси от 15 марта 1994 года с изменениями и дополнениями 1996 и 2004 годов, а также Закон «О местном управлении и самоуправлении» от 4 января 2010 года.

Уже само название Раздела V Конституции Республики Беларусь «Местное управление и самоуправление» говорит о многом. Оно отражает определенный этап развития государства и его приоритеты. Кроме того, оно дает представление о понимании законодателем, как на момент принятия Конституции в 1994 г., так и в настоящее время, роли местного управления, как доминанты, и роли местного самоуправления, как явления подчиненного и вторичного.

Ряд статей Раздела V Конституции и Закона прямо противоречат Европейской Хартии местного самоуправления. Рассмотрим наиболее очевидные из них.

Так, ст. 120 Конституции устанавливает, что «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов».

Часть 1 ст.1 Закона гласит, что «местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, – граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств».

В то же время, в пункте 1 ст.3 Европейской Хартии закреплено, что «местное самоуправление означает право и фактическую способность местных властей осуществлять регулирование и управлять значительной частью публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения».

А пунктом 4 ст.4 Европейской Хартии устанавлива-

ется, что «полномочия местных властей являются, как правило, всеобъемлющими и исключительными. Они не должны сводиться на нет или ограничиваться другой центральной или региональной инстанцией, если только это не предусмотрено законом».

Кроме того, пункты 1 и 2 ст.122 Конституции соответственно устанавливают, что «решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами», «решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь».

В то же время, пункт 6 ст.4 Европейской Хартии устанавливает, что «органы местного самоуправления заслушиваются, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия решений по всем непосредственно касающимся их вопросам».

Пункт 3 ст.8 Европейской Хартии говорит о том, что «административный надзор за органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы сохранялось соответствие между значимостью соответствующих мероприятий и значением интересов, соблюдение которых они должны обеспечивать».

Статья 11 Европейской Хартии закрепляет, что «территориальным общностям должно быть предоставлено право обращаться, в случае необходимости, в суд для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и уважения тех принципов местного самоуправления, которые закреплены в Конституции или во внутригосударственных правовых актах».

Действующие положения Раздела V Конституции и Закона «О местном управлении и самоуправлении» тормозят процессы развития и совершенствования системы управления государством и не позволяют гражданам в полной мере реализовать норму части 1 ст.3 Конституции: «Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через

представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией».

В Конституции Республики Беларусь и иных законодательных актах отсутствует ряд положений, принципиальных с точки зрения Европейской Хартии местного самоуправления. А именно:

- местное самоуправление – одна из основ конституционного строя;
- право граждан (их территориального сообщества) на местное самоуправление признается и гарантируется государством;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и, в пределах своих полномочий, самостоятельны;
- коммунальная (муниципальная) собственность, наряду с государственной и частной, является одной из форм собственности.

Учитывая важность местного самоуправления, указанные положения должны быть, по возможности, закреплены в Конституции. Это создаст основу для приведения белорусского законодательства в соответствие с принципами и нормами Европейской Хартии.

1.2. Создание ассоциаций местных и региональных властей Республики Беларусь

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».

Так пункт 1 ст.10 Европейской Хартии устанавливает, что «местные власти при осуществлении своих полномочий имеют право сотрудничать друг с другом и объединяться, в соответствии с законом, в союзы

для решения вопросов, представляющих взаимный интерес».

Этим регламентируется взаимодействие местных органов власти с целью добиться большей эффективности, реализуя совместные проекты, либо для решения задач, выходящих за пределы возможностей одного органа власти.

Пункт 2 ст.10 Европейской Хартии закрепляет, что «право местных властей на членство в соответствующих союзах с целью защиты или реализации их совместных интересов, а также их право быть членами международных союзов местных властей, признается каждым государством».

Данное право касается ассоциаций, представляющих все местные органы власти того или иного рода на региональной или общенациональной основе, и обычно предусматривает не только возможность вступать в ассоциации на национальном уровне, но и параллельное право вступать в международные ассоциации, ряд которых активно строит европейское единство на принципах, соответствующих целям, установленным в Статуте Совета Европы.

Пункт 3 ст.10 Европейской Хартии гласит, что «местные власти имеют право в рамках условий, предусмотренных законом, сотрудничать с самоуправляющимися территориальными общностями других государств».

На такое сотрудничество распространяются положения Примерной Европейской Конвенции о Трансграничном Сотрудничестве между Территориальными Сообществами или Органами Самоуправления от 21 мая 1980 года, при этом некоторые виды сотрудничества не должны ограничиваться приграничными районами.

В Закон «О местном управлении и самоуправлении» от 4 января 2010 года была включена ст.7, которая предоставляет местным властям право на ассоциирование. В частности, часть 1 данной статьи указывает, что «советы в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать

объединения в форме ассоциаций Советов». Кроме того, здесь же предусмотрена возможность создания Национальной ассоциации местных Советов депутатов на базе ранее созданных ассоциаций Советов и Минского городского Совета депутатов.

Однако, Закон прямо не предусматривает возможность международного сотрудничества местных властей, а также возможность местных Советов депутатов вступать в международные ассоциации и союзы местного самоуправления.

Тем не менее, за период, истекший с момента вступления нового Закона в силу, по настоящее время в Беларуси не создано и не предпринималось попыток создания каких бы то ни было локальных ассоциаций Советов, ни Национальной Ассоциации местных и региональных властей. По нашему мнению, причин тому несколько.

Во-первых, – отсутствие информации о роли, целях и задачах подобных ассоциаций, принципах их 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 ассоциаций.

Во-вторых, – отсутствие в белорусском законодательстве достаточной законодательной базы, регулирующей процедуры создания ассоциаций.

В-третьих, – страх, присутствующий как в центре, так и на местах, создания в лице ассоциаций «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 для создания ассоциаций. 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 деятельность ассоциаций.

Таким образом, положения ст.7 Закона необходимо дополнить нормативным регулированием, устраняющим указанные проблемы и сложности на пути создания ассоциаций Советов депутатов. Кроме того, следует принципиально решить вопрос об участии местных органов власти и их ассоциаций в международном сотрудничестве в сфере местного самоуправления.

1.3. Подготовка кадров в сфере местного самоуправления

Описание проблемы

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.

Тем не менее, в Республике Беларусь отсутствует современная система образовательных учреждений, ведущих академическую всестороннюю и полноценную подготовку кадров для их деятельности в сфере местного самоуправления, в целом, и в местных органах власти, в частности. Например, такие высшие и средние специальные учебные заведения как «Школы публичной администрации».

Основная подготовка в системе государственного образования ведется через курсы по повышению квалификации кадров органов местного управления и самоуправления. Время от времени также проводятся иные образовательные мероприятия, которые 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 местных органов власти 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. Очень мало аспирантов, которые пишут научные диссертации на тему местного самоуправления, т.к. в Республике Беларусь она считается неперспективной.

В последние годы, по решению Министерства образования, были ликвидированы университетские программы по дисциплине «Местное самоуправление» и «Муниципальное право». Оставляет желать лучшего, как методологическая база, так и уровень подготовки профессорско-преподавательского состава в белорусских ВУЗах, в которых имеется специальность «Государственное управление». Данная специальность не является престижной, т.к. после окончания ВУЗов у молодых специалистов возникают проблемы с трудоустройством по специальности. Одной из причин подобных проблем с трудоустройством является реальное отсутствие равного доступа граждан к службе в органах власти и управления, как центрального, так и местного уровня.

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.

2. Основные направления сотрудничества Республики Беларусь и Европейского Союза, их возможный потенциал и проблемы реализации

Видение сотрудничества

Необходимо 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 должны соответствовать ожиданиям Европейских институций, в т.ч. Совета Европы и Европейского Союза, принципам и нормам, на которых осуществляется сотрудничество со странами-членами, и быть соизмеримыми с его возможностями. По нашему мнению, развитие сотрудничества между Республикой Беларусь и Европейским Союзом призвано:

- продемонстрировать серьезность и искренность намерений по поводу вступления Республики Беларусь в Совет Европы;
- повысить уровень, эффективность и интенсивность контактов между Республикой Беларусь и Европейскими институциями;
- установить отношения, направленные на укрепление доверия, взаимопонимания и взаимоуважения Республикой Беларусь и Европейскими институциями;
- расширить контакты с международными организациями, со странами-членами Совета Европы и Европейского Союза, в т.ч. и через реализацию совместных программ и проектов в сфере местного самоуправления;
- наладить эффективную систему передачи знаний и опыта, накопленного Советом Европы и Европейским Союзом, другими международными организациями, а также отдельно взятыми европейскими странами, с целью подготовки и повышения квалификации кадров в сфере местного самоуправления;
- содействовать процессу вступления Республики Беларусь в Совет Европы и открытию перспектив ее последующего вступления в Европейский Союз.

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.

2.1. Соответствие белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления

Предложение по сотрудничеству

Поскольку Республика Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы (заявка от 12.03.1993 г.), то на нее распространяется содержание Уставной резолюции «О Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы», принятой Комитетом министров Совета Европы 2 мая 2007 года. В соответствии с процедурами, принятыми Советом Европы, Конгресс местных и региональных властей готовит по каждой отдельно взятой стране доклад о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, а также добивается того, чтобы принципы Европейской Хартии местного самоуправления на практике осуществлялись.

С этой целью, в Институциональном комитете Конгресса создана Комиссия независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления, которая занимается мониторингом имплементации положений Европейской Хартии в национальные законодательства стран-членов Совета Европы или кандидатов в члены. Таким образом, поскольку речь идет об оценке именно белорусского законодательства на предмет его соответствия Европейской Хартии местного самоуправления, то правильным и конструктивным подходом будет выполнение подобного анализа экспертами Конгресса.

Сотрудничество в рамках решения данной проблемы может предусматривать официальное обращение от

имени Республики Беларусь в европейские структуры (Конгресс местных и региональных властей Совета Европы) с просьбой о проведении анализа соответствия белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления, а затем на основе данного анализа – подготовки соответствующего доклада. С подобным обращением могут выступить парламентские структуры, например Совет Республики Национального собрания, или, по его поручению, Министерство иностранных дел Республики Беларусь.

Кроме того, в рамках сотрудничества возможна подготовка и проведение серии конференций, семинаров и иных мероприятий, в т.ч. и региональных, направленных на распространение информации о Европейской Хартии местного самоуправления, о ее целях и роли в современной Европе, а также на достижение одинакового юридического понимания принципов и положений Хартии белорусскими и зарубежными специалистами и должностными лицами.

Предлагается издать массовым тиражом текст Европейской Хартии местного самоуправления в ее официальном переводе на государственные языки Республики Беларусь, а также осуществить издание сборников белорусских и зарубежных материалов, касающихся адаптации норм белорусского законодательства к принципам и положениям Европейской Хартии местного самоуправления, для устранения несоответствия с указанными общепризнанными принципами и положениями.

Ожидаемые результаты

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

Подготовка доклада – ответственная и трудоемкая работа. Ее выполнение 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.

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 решений на уровне Президента Республики Беларусь, Парламента и Правительства, направленных на развитие и совершенствование местного самоуправления в Республике Беларусь.

Следует учесть, что на момент подписания и последующей ратификации Европейской Хартии от страны-кандидата не требуется, чтобы его законодательство полностью соответствовало требованиям Европейской Хартии. Это предполагает необходимость постепенной адаптации норм национального законодательства к принципам и нормам Европейской Хартии.

Перевод Европейской Хартии местного самоуправления на государственные языки Республики Беларусь, выполненный с оригинального английского или французского текста Хартии, позволит выработать у специалистов единую терминологию в отношении данного документа. Это устранит различное понимание принципов и положений, закрепленных в Хартии, и предотвратит опасность неточной передачи ее текста или искажения смысла тех или иных принципов и норм.

2.2. Создание ассоциаций местных и региональных властей Республики Беларусь

Предложения по сотрудничеству

Закон оставляет без ответа вопрос о возможности ассоциирования местных Советов депутатов Республики Беларусь в международные и зарубежные ассоциации и союзы местных властей, как в индивидуальном, так и в коллективном порядке.

С учетом изложенного, в качестве предлагаемых форм сотрудничества могут быть рассмотрены следующие:

- сбор и анализ материалов об опыте стран-членов Совета Европы по вопросам создания и деятельности региональных, отраслевых и иных ассоциаций местных властей, а также национальных ассоциаций;

- совершенствование белорусского законодательства в свете требований 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;
- экспертная и методическая помощь местным Советам депутатов в вопросах создания ассоциаций, а в дальнейшем, методическое сопровождение ассоциаций в вопросах их деятельности;
- издание информационно-методических и научно-практических материалов о целях, задачах, направлениях и формах деятельности ассоциаций местных властей в Республике Беларусь и за рубежом.

В рамках сотрудничества следует обеспечить широкое информирование органов власти, специалистов и граждан о целях, которые ставят перед собой ассоциации (союзы) местных самоуправлений:

- внедрение в своих странах положений Европейской Хартии о местном самоуправлении;
- ведение переговоров с Парламентом и Правительством по вопросам, затрагивающим интересы местного самоуправления;
- подготовка предложений по совершенствованию национального законодательства о местном самоуправлении;
- защита прав и общих интересов органов местного самоуправления;
- содействие и участие в создании условий для подготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления;
- содействие реализации права граждан на местное самоуправление;
- разработка общей политики местных самоуправлений и решение общих для них проблем;
- развитие сотрудничества с международными ор-

ганизациями и ассоциациями других стран;

- участие в международных программах и проектах;
- изучение опыта, распространение и внедрение успешных форм и методов решения проблем на местном уровне.

В контексте сотрудничества с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы предлагается обратиться в Конгресс с просьбой об оказании экспертной, методической и информационной помощи, направленной на создание ассоциаций 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».

Ожидаемые результаты

На основе полученных знаний и информации появляется возможность подготовить предложения и дополнения к ст.7 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и направить их для рассмотрения в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь для приведения белорусского законодательства в соответствие со ст.10 Европейской Хартии местного самоуправления.

Появляется возможность разработки отдельных законопроектов об ассоциациях местных Советов депутатов, а также о Национальной Ассоциации местных Советов депутатов.

Через проведение серии конференций, семинаров и иных мероприятий, будет начата работа по практическому созданию ассоциаций.

2.3. Подготовка кадров в сфере местного самоуправления

Предложения по сотрудничеству

Перспективным и актуальным для Республики Беларусь направлением совместного сотрудничества является подготовка кадров в сфере местного самоуправления.

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

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

Сотрудничество возможно вести по следующим направлениям:

- проведение семинаров, конференций, круглых столов по актуальным вопросам деятельности местного самоуправления с привлечением специалистов ENTO и ALDA;
- организация экспертного содействия со стороны ENTO и ALDA местным властям и ассоциациям Советов депутатов;
- оказание методико-информационного содействия в сфере местного самоуправления, в том числе, путем издания информационных бюллетеней для специалистов местного самоуправления и общественно активных граждан;
- внедрение в Беларуси европейских образовательных программ в сфере местного самоуправления;
- оказание технического и финансового содействия местным властям и ассоциациям Советов депутатов;
- заключение договоров на проведение повышения квалификации белорусских специалистов в сфере местного самоуправления в зарубежных образовательных учреждениях и центрах;
- подготовка и создание в Республике Беларусь специализированных учебных заведений по подготовке специалистов в сфере местного самоуправления;
- развитие международного сотрудничества между центрами подготовки кадров местных и региональных органов власти, помощь национальным организациям устанавливать партнерские связи за рубежом.

В связи с этим рекомендуется:

- подготовить проектные предложения местных Со-

ветов депутатов, общественных объединений, других заинтересованных (профильных) организаций по направлениям деятельности ENTO и ALDA и направить их в эти организации.

- договориться о проведении рабочих встреч с представителями ENTO и ALDA с целью установления устойчивых контактов и совместного обсуждения как подготовленных проектов, так и перспектив сотрудничества.

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) и до начала ее практической реализации проходит примерно не менее года. И это считается очень хорошим результатом.

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

3. Европейские международные программы для Беларуси и потенциальные партнеры в их реализации

3.1. Перспективные программы

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

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). ЕИДП состоит из следующих типов программ:

- национальные – для каждой страны-участницы индивидуально;
- восточные региональные (Восточное партнерство) – 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», «Окружающая среда и устойчивое управление природными ресурсами (включая энергетику)», «Продовольственная безопасность». Среди тематических программ значительную роль играет программа «Объединения граждан и органы местного самоуправления: партнерство на благо развития».

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.

1. Так, например, в рамках Национальной программы предусмотрена поддержка проектов по тематике: «Демократическое развитие и эффективное управление». Через национальную программу реализуются, главным образом, «большие проекты» со значительным объемом финансирования. Переговоры о содержании проектов в рамках Национальной программы ведутся с каждой страной-участницей индивидуально. Проекты, представляющие взаимный интерес по данной тематике, могут быть инициированы парламентскими структурами Республики Беларусь, в частности, Советом Республики Национального собрания.

2. Программа «Восточное партнерство», осуществляемая с конца 2008 года, призвана стать долгосрочным политическим сигналом солидарности ЕС, усиленным дополнительной значительной поддержкой проведения странами-партнерами реформ, направленных на развитие демократии и рыночных

отношений, укрепления их государственности и территориальной целостности. Это отвечает интересам стабильности, безопасности и процветания ЕС, стран-партнеров и континента в целом.

Восточное партнерство основывается на взаимном соблюдении принципов верховенства права, надлежащего управления, уважения прав человека, уважения к меньшинствам и защиты их прав, а также принципов рыночной экономики и устойчивого развития. Уровень амбиций относительно отношений ЕС с Восточными партнерами учитывает то, насколько эти ценности отображены в национальной практике и в процессе реализации политики государства.

Чрезвычайное значение имеет принцип общего участия и ответственности, поэтому обе стороны Восточного партнерства имеют соответствующие обязанности. Цель, которую ставит перед собой Восточное партнерство относительно политического сближения и экономической интеграции, может быть достигнута лишь при наличии сильной политической воли с обеих сторон.

Поддержка демократических процессов и надлежащего публичного управления в странах участников – одна из целей Восточного партнерства. Для достижения этой цели важно, чтобы организации гражданского общества, участвующие в инициативе, принимали участие в планировании, а также осуществлении проектов и мониторинге предстоящих реформ. Это участие институционализировано через Форум гражданского общества (ФГО) Восточного партнерства в работе его первой Рабочей платформы.

ФГО ВП обратилось с призывом к Правительству Беларуси присоединиться к Европейской Хартии местного самоуправления для укрепления веры и стремления Беларуси к установлению демократических принципов в стране. Также Восточное партнерство поощряет трансграничное сотрудничество для лучшей интеграции стран-участников в единое европейское пространство и считает, что следует сосредоточиться на трансграничном сотрудничестве местных самоуправлений.

Сотрудничество между местными властями и гражданским обществом является важнейшим элементом принятия решений на местном уровне и предпо-

сылкой для устойчивого развития демократии. Подобное сотрудничество обеспечивает более точную оценку потребностей общества и адекватного реагирования на них со стороны местных властей.

Однако, ФГО ВП обеспокоен тем, что, несмотря на отдельные действия, предпринятые государствами-участниками для развития местного самоуправления, до сих пор отсутствует стратегическое видение в отношении реформ в этой области.

В рамках Восточного партнерства местным органам власти стран-участников, в т.ч. Беларуси, рекомендовано:

- принимать активное участие в реализации инициативы Восточного партнерства;
- принимать активное участие в осуществлении реформ публичного управления на местном и региональном уровне;
- укреплять сотрудничество с общественными организациями с целью гарантии реализации политики, ориентированной на граждан, и достижения большей независимости от национальных правительств;
- обеспечить эффективное участие граждан в принятии решений на местном уровне;
- присоединиться к Стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне совета Европы и начать внедрение ее принципов;
- активно участвовать в процессах регионального планирования, чтобы наиболее эффективно содействовать продвижению местных интересов.

ФГО ВП считает, что более глубокое участие Совета Европы и, в частности, Конгресса местных и региональных властей в процессе реализации целей Восточного партнерства, во внедрении местного самоуправления, значительно увеличит шансы на успех в этом направлении.

3. Существует возможность центральным органам власти, 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». Органы власти могут 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.

3.2. Потенциальные партнеры

Во многих странах-членах Совета Европы созданы специальные фонды, предназначенные для развития международного сотрудничества (Швеция, Германия, Нидерланды, Польша, Италия 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.

Хороший опыт в вопросах развития местного самоуправления и локальной демократии и устойчивые партнерские отношения на протяжении последних 10-15 лет существуют в работе с такими зарубежными институциями как Шведское международное Агентство развития (SIDA), Фонд им. Фридриха Эберта (FES), Фонд поддержки местной демократии (FRDL), Ассоциация агентств по развитию демокра-

тии на местном уровне (ALDA) и ряд других институций. В частности, Шведское Агентство местных и региональных властей (SALA-IDA), Ассоциация Самоуправлений Латвии (LPS).

С указанными фондами и агентствами за последние годы были осуществлены более 15 проектов в сфере местного самоуправления, ориентированные, в первую очередь, на регионы и поддержку местных инициатив.

В рамках проектов проводились многочисленные семинары и конференции для белорусских специалистов и общественных активистов с участием депутатов местных Советов, представителей местных исполнительных комитетов, сотрудников иных государственных учреждений и организаций республиканского и местного уровня.

Значительным вкладом в развитие локальной демократии следует признать факт, что подобные мероприятия являются одной из немногих дискуссионных площадок, где могут взаимодействовать представители власти и гражданского общества.

Существенным направлением сотрудничества с указанными и иными фондами и агентствами являются программы стажировок и учебных визитов для изучения зарубежного опыта местного самоуправления белорусскими специалистами. Подобные ежегодные стажировки и учебные визиты были осуществлены в Польшу, Литву, Латвию, Германию, Швецию, Чехию, Россию (Калининградская обл.) и Украину. Результатом данных проектов явился целый ряд местных инициатив и повышение квалификации специалистов местных органов власти.

Одним из важных направлений сотрудничества является издательская деятельность, осуществляемая при финансовой поддержке европейских институций. Направлениями издательской деятельности являются:

- анализ действующего законодательства;
- мониторинг последних нормативных актов в сфере местного самоуправления;
- учебно-методическая литература в сфере местного самоуправления;

- информационно-просветительские издания, посвященные деятельности европейских и международных политико-правовых институтов;

- литература, посвященная актуальным экономическим, социальным и культурным вопросам развития Беларуси и европейского сообщества, и ряд иных изданий.

Сотрудничество с зарубежными фондами, агентствами и ассоциациями, к сожалению, бывает осложнено внешними факторами реакции на их деятельность властных структур Республики Беларусь. Это приводит к организационным, временным и финансовым проблемам, решение которых зависит от политической воли центральных и местных органов власти и слабо поддается объективному анализу.

Европейская сеть учебных заведений для местных и региональных властей (ENTO) состоит из 46 членов 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-членов Совета Европы.

Ей также оказывается спонсорская поддержка за счет организаций-членов 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.

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, организа-

ции 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.

Так как органы власти республиканского уровня по своему статусу не могут непосредственно быть партнером в данных проектах, а ассоциаций местных и региональных властей в Беларуси нет, то партнерами с белорусской стороны могут быть:

- научно-исследовательские институты;
- некоторые (профильные) государственные организации (в зависимости от темы проекта – совершенствование законодательства, местные финансы, жилищно-коммунальное хозяйство, территориальное планирование и т.п.);
- общественные организации (что очень приветствуется европейскими партнерами);
- государственная и общественная организации вместе.

Республиканские органы власти, например Совет Республики или МИД, могли бы инициировать проведение ряда встреч с представителями посольств стран-членов Совета Европы и обсудить вопросы сотрудничества в сфере местного самоуправления.

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, присутствует уверенность, 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».

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

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 и локальной демократии в Республике Беларусь.

Заключение

В результате проделанной работы были достигнуты ее следующие цели, а именно:

- выполнена оценка фактического состояния местного самоуправления в Республике Беларусь на соответствие общепризнанным европейским нормам и традициям, а также
- определены основные направления и пути сотрудничества Беларуси в сфере местного самоуправления и развития локальной демократии с Европейским Союзом, иными европейскими и международными институциями и организациями по ряду наиболее актуальных и первоочередных проблем, которые берут свое начало в действующей модели организации местной власти в Республике Беларусь и связаны с практикой ее реализации.

В рамках исследования на основе юридического, сравнительно-правового и исторического анализа был выявлен ряд факторов, которые не позволяют в настоящий момент, до их решения, осуществлять полноценное сотрудничество Республики Беларусь с Европейским Союзом и иными европейскими и международными институциями.

Также были намечены пути решения части существующих проблем, связанных с организацией и деятельностью местной власти. Сам процесс решения ключевых проблем белорусской модели местного самоуправления предполагает осуществление сотрудничества с европейскими и международными структурами. Более того, данный процесс является залогом будущего полноценного сотрудничества и взаимодействия между Беларусью и Европейским Союзом на пути совершенствования местного самоуправления и развития локальной демократии.

Целью сотрудничества должны являться следующие объективно существующие обстоятельства:

- демонстрация серьезности и искренности намерений по поводу вступления Республики Беларусь в Совет Европы;
- повышение уровня эффективности и интенсивности

контактов между Республикой Беларусь и европейскими институтами;

- установление отношений, направленных на укрепление доверия, взаимопонимания и взаимоуважения между Республикой Беларусь и европейскими институтами;
- расширение контактов с международными организациями, со странами-членами Совета Европы и Европейского Союза, в т.ч. и через реализацию совместных программ и проектов в сфере местного самоуправления;
- налаживание эффективной системы передачи знаний и опыта, накопленного Советом Европы и Европейским Союзом, другими международными организациями, а также отдельно взятыми европейскими странами, с целью подготовки и повышения квалификации кадров в сфере местного самоуправления;
- содействие процессу вступления Республики Беларусь в Совет Европы и открытию перспектив ее последующего вступления в Европейский Союз.

Данная работа предполагает продолжение исследований по широкому кругу проблемных вопросов, которые были очерчены в первой главе исследования. Это позволит объективно и всесторонне определить весь комплекс мер, необходимых для формирования в Республике Беларусь эффективного местного самоуправления, и обеспечить реальное участие граждан в принятии решений на местном уровне, получение ими качественных услуг для удовлетворения своих законных интересов и обеспечения своих прав по факту совместного проживания на определенной территории.



Автор:

Завадский Андрей Леонидович - эксперт Просветительского общественного объединения «Фонд им.Льва Сапеги»

В тексте изложено мнение автора.

Фонд им. Фридриха Эберта
Представительство в Украине

ул. Пушкинская, 34,
01004, Киев, Украина
тел.: 044-234-00-38
факс: 044-451-40-31
mail@fes.kiev.ua
www.fes.kiev.ua

Все тексты доступны на
веб-странице:
www.fes.kiev.ua

Взгляды, изложенные в данной публикации, не обязательно отображают взгляды Фонда им. Фридриха Эберта или организации, где работает автор.