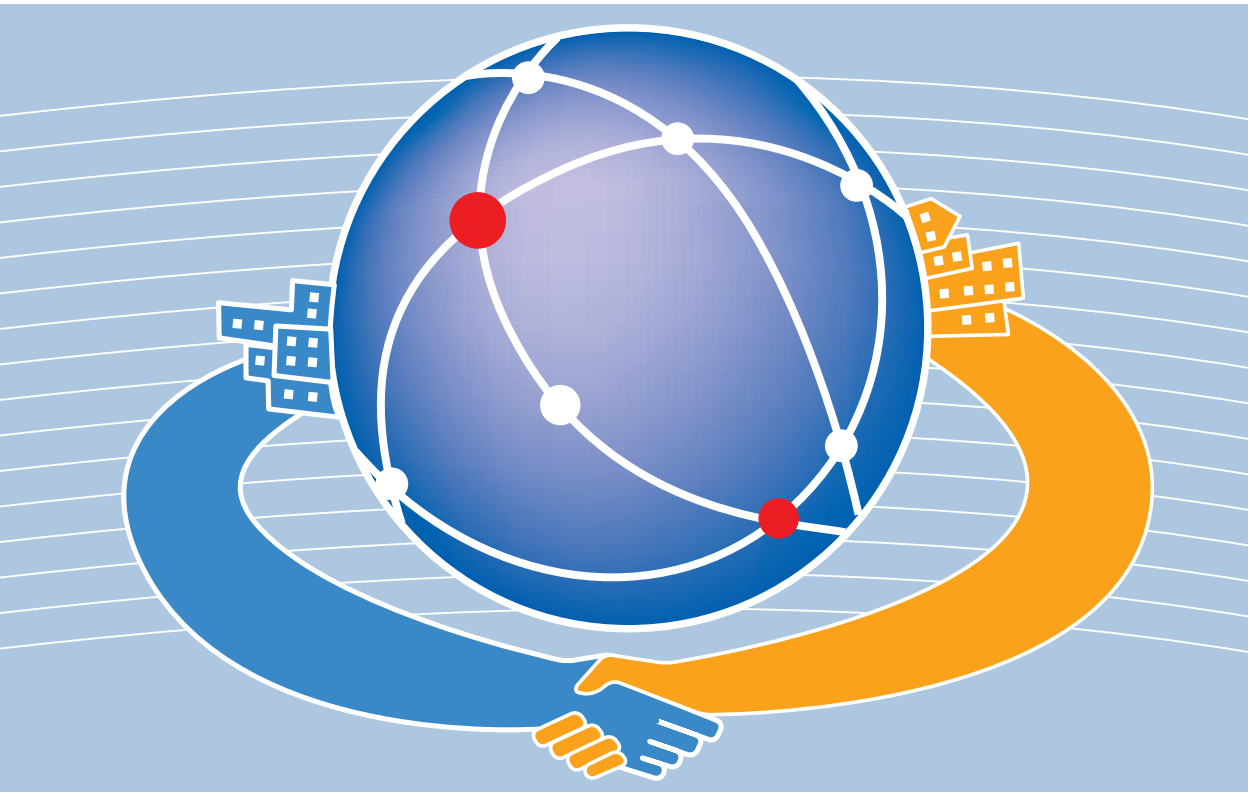
Стална конференција
градова и општина
Савез градова и општина Србије



**Александра Вукмировић, Мирјана Ћирић,
Бертран Мије, Фелиција Веде**

ПРИРУЧНИК ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ПАРТНЕРСТАВА ГРАДОВА И ОПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА ДРУГИХ ДРЖАВА

Шведска
Sverige

ПРИРУЧНИК ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ПАРТНЕРСТАВА ГРАДОВА И ОПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА ИЗ ДРУГИХ ДРЖАВА

Александра Вукмировић, Мирјана Ћирић,
Бертран Мије, Фелиција Веде

ПРИРУЧНИК ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ПАРТНЕРСТАВА ГРАДОВА И ОПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА ИЗ ДРУГИХ ДРЖАВА

Београд, 2020.

ПРИРУЧНИК ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ПАРТНЕРСТАВА ГРАДОВА И ОПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА ИЗ ДРУГИХ ДРЖАВА

Аутори
Александра Вукмировић
Мирјана Ћирић
Бертран Мије
Фелиција Веде

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача
Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

Лектура
Љупка Мирковић Дубајић

Дизајн и припрема за штампу
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа
Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 300

Место и година изавања
Београд, 2020.

ISBN 978-86-80480-24-4

Израду ове публикације помогла је Влада Шведске у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза". Садржај публикације је искључиво одговорност аутора.

САДРЖАЈ

Предговор **7**

Листа скраћеница **9**

I ПОЈАМ И ИСТОРИЈАТ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА **11**

1. ПОЈАМ **11**

2. ИСТОРИЈАТ **13**

II ОБЛИЦИ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ **25**

1. МУЛТИЛАТЕРАЛНА САРАДЊА **27**

1.1. Појам и елементи 27

1.2. Врсте 28

1.2.1. Формално представљање и учешће у раду међународних и регионалних међувладиних организација и институција *28*

1.2.2. Учешће у раду формалних и неформалних мрежа и невладиних организација и асоцијација *31*

1.2.3. Представљање ЛС на конференцијама и самитима *33*

1.2.4. Сарадња кроз примену норми међународног права *34*

2. БИЛАТЕРАЛНА САРАДЊА **36**

2.1. Појам и елементи 36

2.2. Правни оквир 38

2.3. Врсте 39

2.3.1. Братимљење *39*

2.3.2. Прекогранична сарадња *45*

2.3.3. Децентрализована сарадња *45*

3. ТЕМАТСКИ АСПЕКТИ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА **47**

III МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ПРАКСИ **55**

1. ФАЗЕ УСПОСТАВЉАЊА САРАДЊЕ **55**

1.1. Стратегија међународне сарадње града/општине (стратешко планирање) 55

1.2. Израда профила општине/града 56

1.3. Тражење партнера (идентификација) 56

1.4. Идентификација и евалуација партнера и приступање партнеру (евалуирање) ... 57
1.5. Избор партнера (преговори) ... 58
1.6. Планирање, имплементација, мониторинг и евалуација ... 59
1.6.1. Планирање, имплементација, мониторинг и евалуација мултилатералне сарадње ... 59
1.6.2. Планирање (преговори) – билатерална сарадња ... 60
1.6.3. Споразум/меморандум о разумевању преговари и спровођење) – билатерална сарадња ... 63
1.6.4. Имплементација (примена) – билатерална сарадња ... 64
1.6.5. Мониторинг и евалуација (примена) – билатерална сарадња ... 66

2. ПОСТУПАК УСПОСТАВЉАЊА САРАДЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ... 67
2.1. Појам ... 67
2.2. Правни оквир ... 67
2.3. Поступак успостављања сарадње ... 68
2.4. Терминолошке грешке ... 68
2.5. Споразум о сарадњи ... 68
2.6. Примери из праксе ... 69
2.6.1. Модел одлуке о успостављању сарадње ... 69
2.6.2. Модел споразума о сарадњи ... 71

3. ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИЦИ У ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗАДУЖЕНИ ЗА МЕЂУНАРОДНУ САРАДЊУ ... 75

IV МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА ГРАДОВА И ОПШТИНА – УПОРЕДНА ИСКУСТВА ... 77

1. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА ГРАДОВА И ОПШТИНА ИЗ ШВЕДСКЕ – ШВЕДСКИ МЕЂУНАРОДНИ ЦЕНТАР ЗА ЛОКАЛНУ ДЕМОКРАТИЈУ (ICLD) ... 77

2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА ГРАДОВА И ОПШТИНА ИЗ ФРАНЦУСКЕ ... 81

V УЛОГА АСОЦИЈАЦИЈА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ У МЕЂУНАРОДНОЈ САРАДЊИ ГРАДОВА И ОПШТИНА ... 85

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДРШКА СКГО У ОБЛАСТИ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ ... 87
1.1. Мултилатерална сарадња ... 87
1.2. Билатерална сарадња ... 88

VI ПОТЕНЦИЈАЛНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ ... 91

Прилог 1. ... 101

ПРЕДГОВОР

Сарадња градова и општина једне државе са градовима и општинама друге државе је још увек област у којој постоје разне недоумице. Истовремено, први облици комуникације су се успостављали управо између различитих локалних заједница. За разлику од строго формалних и унапред утврђених облика сарадње између држава, односи и сарадња између локалних нивоа подразумева већу флексибилност у успостављању, развоју, динамици и формама, што омогућава грађанима локалних заједница да на хуманији и приступачнији начин развијају међусобне односе, неоптерећене „високом“ политиком.

Жеља нам је да овај Приручник буде средство за доносиоце одлука и запослене у градовима и општинама за лакши одабир и развој облика и начина сарадње из мноштва облика сарадње на међународном плану између локалних нивоа власти, као и да се такав облик усагласи са важећим прописима Републике Србије.

Приручник наиме омогућава да се заинтересовани читаоци упознају и са коренима сарадње градова и општина како билатералне, тако и мултилатералне, али такође даје преглед могућих облика сарадње у актуелном тренутку, као и поступак успостављања сарадње у пракси, укључујући и правни оквир за поступак сарадњу у Републици Србији. Он доноси и моделе аката који су неопходни за овај поступак, а усаглашени су са Министарством државне управе и локалне самоуправе.

Приручник такође даје преглед и упоредне праксе сарадње градова и општина Републике Француске и Краљевине Шведске, као и могућих извора финансирања.

Улога асоцијација градова и општина је немерљива у овој области, те се Приручник бави и подршком коју Стална конференција градова и општина пружа свом чланству у области билатералне и мултилатералне сарадње.

На крају, Приручник указује на могуће изворе финансирања ове сарадње без којих она не би могла да се квалитетно реализује.

Приручник је, такође, намењен и свим заинтересованим у државној управи, сектору цивилног друштва, али и академској заједници који желе да се више информишу о овој теми.

Приручник је припремљен у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе, Асоцијацијом локалних власти и региона Шведске (SALAR/SKL) – Шведским међународним центром за локалну демократију (ICLD) и Амбасадом Француске у Београду и овом приликом се захваљујемо ауторима Мирјани

Ћирић (Министарство државне управе и локалне самоуправе), Бертрану Мијеу (Амбасада Француске у Београду), Фелицији Веде (ICLD), као и Полу Дикселиусу (SKL/SALAR) на драгоценом доприносу.

Александра Вукмировић
шефица Службе за европске интеграције и
међународну сарадњу СКГО

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

CIVEX	енгл. *Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs*, срп. Комисија за грађанство, управљање, институционалне и спољне послове
ГПС	енгл. *Global Positioning System*, срп. Глобални позициони систем
EFTA	енгл. *The European Free Trade Association*, срп. Европска слободна трговинска зона
ICLEI	енгл. *Local Governments for Sustainability*, срп. Локалне власти за одрживост
ИКТ	информационо-комуникационе технологије
INGO	међународне невладине организације
IULA	енгл. *International Union of Local Authorities*, срп. Међународна унија локалних власти
IUC	енгл. *The International Urban Cooperation programme*, срп. Програм међународне урбане сарадње
ЈКП	јавно-комунална предузећа
ЈЛС	јединице локалне самоуправе
Конгрес	Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе
MOU	енгл. *Memorandum of Understanding*, срп. Меморандум о разумевању
NALAS	енгл. *Network of Associations of Local Authorities of South East Europe*, срп. Мрежа удружења локалних власти југоисточне Европе
НВО	невладине организације
ОЦД	организације цивилног друштва
САД	Сједињене америчке државе
СФРЈ	Социјалистичка федеративна република Југославија
СКГО	Стална конференција градова и општина
UN	енгл. *United Nations*, срп. Уједињене нације
UNACLA	енгл. *United Nations Advisory Committee of Local Authorities*, срп. Саветодавни комитет УН за локалне власти
УН Хабитат	срп. Програм Уједињених нација за насеља
UN HABITAT	енгл. *United Nations Human Settlements Programme*
UNOCD	енгл. *United Nations Office on Drugs and Crime*, срп. Канцеларија УН за борбу против дроге и криминала
EU	енгл. *European Union*, срп. Европска унија
UCLG	енгл. *United Cities and Local Governments*, срп. Уједињени градови и локалне власти

„Општинска међународна сарадња и
децентрализована сарадња, партнерство,
братимљење, међународна локална управа,
дипломатија, везе градова побратима и међусобне везе,
помоћ кроз изградњу капацитета
програма и међународних општинских
иницијатива солидарности су витални допринос
изградњи мирног и одрживог
развијеног света.”

Преамбула статута организације
Уједињени градови и локалне управе

I ПОЈАМ И ИСТОРИЈАТ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА

1. ПОЈАМ

Улога градова и општина може се посматрати **у оквиру међународних односа** или **сарадње** и **у оквиру међународног права**.

А. Када говоримо о тзв. „дипломатским" активностима јединица локалне самоуправе (ЈЛС) и њиховом правном основу, односно **сфери права** у којој се одвијају, приметно је да се оне одвијају у 2 правна оквира или поретка – националном и међународном.[1] 1) Правне норме *националних* правних поредака које делују на „дипломатске" активности ЈЛС се разликују. Поједине земље регулишу то питање тако да се оставља велики простор аутономије за учешће у међународним политичким активностима, док у неким земљама национално право делује као ограничавајући фактор за ЈЛС у њиховим тежњама. 2) *Међународно право* не препознаје ЈЛС као субјекте права, оне немају правну личност на међународном плану (као што наводи Крећа М. „термине „субјект међународног права" и „међународна личност" први је изгледа употребио Лајбниц у свом делу „Codes juris gentium diplomaticus" из 1693. године")[2], немају правну способност, нити независно присуство у формалним међународним институцијама, третирају се само као огранак државе, те је њихов правни положај у међународној политици у најмању руку двосмислен. Слично као појединци или физичка лица, у међународном праву, у остваривању и заштити својих права, могу деловати само посредством државе.

С друге стране, с обзиром на то да градови делују на међународном плану и спроводе разне дипломатске активности, да их неке државе у томе охрабрују, као и да се међународна правна правила шире и на градове, који их у великој мери интернализују и примењују у својим локалним системима, уз постојање разних асоцијација

1 City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics / Rogier van der Pluijm – The Hague, Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. Clingendael Diplomacy Papers No. 10, 2007, стр. 14.

2 Крећа, М. Међународно јавно право – 9. издање, Београд: Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, 2017 (Београд; Службени гласник), стр. 120

локалних власти које делују на међународном плану[3], као и потписивање различитих споразума на бази националног или међународног права, може се говорити о локалним властима као ***врсти тзв. недржавних субјеката међународног права*, односно крњих субјеката,** попут мултинационалних корпорација или међувладиних организација, с тим што имају територијални карактер.[4] Када се говори о правном основу за деловање ЈЛС у овој области, не треба испустити из вида ни **члан 10. Европске повеље о локалној самоуправи**, као првог међународног уговора у области локалне самоуправе којим се гарантује слобода сарадње између локалних власти преко и изван националних граница, што обавезује државе потписнице (које су ратификовале овај члан) да ово питање на исти начин регулишу и у својим националним правним системима. **Конгрес локалних и регионалних власти** је такође усвојио **Резолуцију о дипломатији градова (Resolution 251 (2008))**, којом се указује на растући значај градова као политичких актера на међународној сцени, нарочито у погледу изградње мира, и која подстиче градове да се укључе у ове активности, сарађују у оквиру мрежа, планирају их, евалуирају и развијају инструменте за мониторинг, учествују у развоју међународне структуре која ће фацилитирати и развијати дипломатију градова и наглашава важну улогу националних асоцијација и самог Конгреса у овом процесу. **Препорука 234(2008) Конгреса**[5] дефинише појам „дипломатија градова" и позива представнике држава да подрже дипломатију градова „у оквиру општег оквира њихових спољних политика".

Међутим, када се говори о легитимитету деловања -ЈЛС ван државних граница, он, према Паписку А.[6], произилази пре свега из њихове „одговорности да заштите" међународно призната основна права оних који живе на њиховој територији, затим из њихове увећане партиципације у глобалној агенди људског развоја и људске безбедности (што извире из људског права на мир, како је дефинисано чланом 28. Универзалне декларације о људским правима). Градови и општине као најближи грађанима на овај начин постају гаранти међународног права људских права. Затим, легитимитет градова и општина у деловању у међународној политици извире из „права на град" грађана. То је право да се врше сва права препозната важећим међународним нормама и да се оснује универзално грађанство. Међународно право укључује и право на социјални и међународни поредак у којем се права и слободе постављени Универзалном декларацијом могу у потпуности вршити. То је право на позитиван мир, како унутар града, тако и међународни мир. Град има легитимитет да делује на изградњи мира почев од локалног

3 City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics / Rogier van der Pluijm – The Hague, Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. Clingendael Diplomacy Papers No. 10, 2007, стр. 14

4 City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics / Rogier van der Pluijm – The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. *Clingendael* Diplomacy Papers No. 10, 2007, стр. 7.

5 Више на веб сајту Конгреса: *https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071a5eb.*

6 Sizoo Alexandra et all., City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peacebuilding, post-conflict reconstruction, VNG International, June 2008 the Hague, стр. 28.

нивоа, ширећи деловање како би се укључила међународна сфера и солидарност са осталим локалним самоуправама света.

Државе могу да усвоје један од два приступа[7]: 1) да својом политиком подрже уделовање градова и општина на међународном плану и 2) да употребе право и политике како би поставиле границе градске/општинске „дипломатије". Пракса је различита. Неке државе остављају да градови и општине развијају своје деловање на међународном плану, које финансирају из сопственог буџета и које не мора бити у складу са националном политиком (Француска, Италија), друге земље условљавају учешће ЈЛС у међународним односима само ако је оно финансирано из централног буџета и уз одређене услове (Шведска), а неке земље, попут Канаде, Холандије и Србије, дозвољавају учешће ЈЛС у међународним односима, али захтевају да буде у складу са националном политиком.

2. ИСТОРИЈАТ

Б. Међународни односи или сарадња су, историјски посматрано, заправо настајали између градова, а не између држава.[8] Богата историја спољних односа између градова једне империје је постојала још од првих писаних извора. Наиме, у предвестфалском[9] периоду, различити ентитети су имали легитимитет да сарађују и улазе у конфликте у оквиру одређених правила.

а. Најранији сачувани писани трагови о томе како су локалне заједнице развијале међусобне односе потичу из Сумера**. Развијена сумерска цивилизација** није била јединствено царство, већ се састојала од групе одвојених и независних градова-храмова, који су, у оквиру заједничке културе, имали одвојени пословни живот, развијену пољопривреду, поморство, трговину, а које је на окупу држао чврст систем управљања и религије. Економски и културни утицај ових трговачких градова (попут града Ура) , нарочито писменост и знање математике, проширили су се и на периферију, већу од подручја које је заузимало сумерско друштво.[10] У међусобним односима једоминирала питање регулисања трговине и конкуренције, односно спорови око земље, воде и трговине (услед тога што су своју економију заснивали на пољопривреди и трговини). Сумерска државна религија је легитимисала административно уређење сваког града-храма од стране његовог

7 Sizoo Alexandra et all., City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peacebuilding, post-conflict reconstruction, VNG International, June 2008 the Hague, стр. 15.

8 Van der Pluijm R., Melissen J., City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics, Netherland Institute of International Relations, Clingendael, 2007, стр. 5; Nicolson, Harold (2001) [1954], *The Evolution of Diplomatic Method* (Leicester: University of Leicester Press), стр. 6–33.

9 Вестфалски модел је заправо модерни систем међународног права који подразумева да се међународни односи успостављају између суверених држава.

10 Watson, A., The Evolution of International Society, A Comparative Historical Analysis, Taylor & Francis e-Library, 2002, стр. 21–26.

краља-викара (сваки град је имао свог бога и краља као његовог изасланика) и одговарајуће уређење односа између градова сумерског конфедералног друштва (мрежа градова-храмова била је доступна као међуградска дипломатска служба). У свакој фази историје постојао је главни град, чији је владар имао функцију врховног владара. Његова улога је била да да усмерава и ублажава сукобе између градова, без мешања у унутрашње послове, као и да објављује и, где је потребно, извршава пресуде, у улози арбитра у спору између 2 града.

б. Персијски систем управљања[11] се, услед величине територије коју су заузимали и разноликости заједница којима су управљали, заснивао више на управљању и децентрализацији, него на владавини. Развили су мрежу путева и преносилаца порука, што је унапредило трговину. Они су схватили да морају деловати преко локалних власти (цивилни гувернери или комесари тј. сатрапи су били или Персијанци или чланови староседелачких угледних породица који су стекли нову титулу и легитимитет. Помагао им је савет Персијанаца и староседелаца. Грчким градовима на азијског обали Егејског мора, управљали су тирани.), којима су управљали на основу убеђивања и пристанка – оно што би се данас називало *хегемонијалном дипломатијом*. Практично су остављали локалним заједницама да задрже своје обичаје и административне системе, мада су, када је било потребно, примењивали силу. Овакав систем управљања је омогућавао да се од градова под њиховом влашћу захтева суздржавање од међусобних сукоба и поштовање „краљевог мира" нпр. то је омогућило да се грчки и феничански градови на азијској обали Медитерана развију као трговински центри[12]. Са друге стране, ови градови су били заинтересовани и развијали трговину са Египтом, који су посматрали као главни извор идеја и технике и као природног трговинског партнера. Нпр. у трговини, Грци су користили атински новац, који је постао прихваћен широм Египта Током персијског управљања, такође, акадски (вавилонски) језик постаје *lingua franca*[13] у већем делу древног Блиског истока касног бронзаног доба, све док га није заменио староарамејски.

в. Стара Грчка, односно систем градови-државе (у периоду од 5. до 1. века п. н. е.) има централну улогу у развоју међународног модерног друштва, упоредо са Персијанцима, а пре свега хеленистичка монархија, ако се има у виду иновативност у организовању спољних односа. Грчко-персијски систем је имао велики утицај на европски систем, из којег се садашњи систем развио, а неколико векова грчке праксе послужило је као модел за европско друштво држава. Могло би се рећи да је традиција која је инспирисала рађање модерне дипломатије у постренесансној Европи и која је довела до постојећег светског система међународних

11 Watson, A., The Evolution of International Society, A Comparative Historical Analysis, Taylor & Francis e-Library, 2002, стр. 43.

12 Иако аутономне локалне заједнице, све су морале да поштују „краљев мир", односно наредбу да између њих не буде непријатељстава.

13 У онлајн верзији речника Oxford Advanced Learner's Dictionary, *lingua franca* је дефинисана као језик који је усвојен као заједнички језик међу говорницима чији је матерњи језик различит *www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/lingua-franca?q=lingua+franca*

односа започела је у старој **Грчкој.** Грци су били посвећени идеалу независности полиса, за који су сматрали да сам треба да регулише све своје унутрашње и спољне односе (у пракси су многи грчки градови морали да прихвате одређени степен контроле од стране господара или хегемонијалног савезника, нарочито у њиховим спољним односима. Азијски грчки градови су обично били у овој позицији, као и многи градови на европском полуострву[14] дуго периода , али западни колонијални градови[15] мање), што је инкорпорирано у периоду ренесансе у европски систем међународних односа и остало до данас. По Вотсону, „сваки грчки полис био је приватна корпорација грађана који су били наследни наоружани сувласници корпорације" . Грци су правили разлику између становника полиса и грчких грађана- сувласника полиса. Било је изузетно тешко стећи држављанство већине грчких градова, јер је грађанин – сувласник морао да задовољи услове[16], а са друге стране је учествовао у одлучивању о управљању полисом, вођењу рата и одржања мира. Може се рећи да је опредељење за самосталност имало за резултат анти-хегемонијализам као карактеристику друштвеног система Старе Грчке.

У међународним односима[17] Стари Грци нису били оптерећени прошлошћу (па и некадашњим непријатељствима), као и у већини других области, и осећали се суштински слободним да уреде односе како су желели. У специфичнијем пољу односа међу полисима, повезаних комерцијалним, културним, религијским и интелектуалним везама, постојала су и примењивала су се правила о вођењу рата и одржавању мира, посредовања и комуникације и решавања конфликата (један од примера посредовања као мирног начина решавања спорова је и категорија *дике* - између једног и другог полиса у четвртом веку она је очигледно значила оно што би требало да назовемо разумним решењем, поравнањем, адекватним прилагођавањем јер се заправо односило на неку врсту посредовања и решавања спора путем компромиса уз посредовање трећег лица или полиса који су прихватиле обе стране у спору). Изасланици су долазили и одлазили. Ова правила и институције, засноване на заједничкој култури, доводе до тога да се говори о „хеленском међународном друштву". Грчке градске корпорације ограничиле су многе своје односе на друге Хелене, са којима су препознале сродство које их је раздвајало од свих осталих заједница. Све остале народе су називали варварима (иако је израз у почетку означавао народе који нису говорили грчки, касније се ипак тумачио као израз који је означавао народе неслободног ума, који су, по Грцима природно потпадали под туђу власт).

Развили су специфичне обрасце међусобне комуникације и дипломатске праксе. *Правила општења грчких градова*, иако су била религиозна, наликују правилима

14 То су били градови централне Хеленске државе, тачније цело европско полуострво јужно од македонских и егејских острва

15 колонијално насељени градови Велике Грчке, углавном на југу Италије и Сицилије.

16 Грађанин-сувласник је морао да буде мушко, да буде потомак грађана, готово увек са обе стране; морао је да поседује неку некретнину и да буде способан да носи оружје. Заједничко порекло, заједничко одлучивање , заједничка војна обука и свест о заједничкој судбини обично су произвели висок степен солидарности међу грађанима полиса у суочавању са спољним непријатељима.

17 Watson, A., The Evolution of International Society, A Comparative Historical Analysis, Taylor & Francis e-Library, 2002, стр. 49-50.

позитивног међународног права. То посебно важи за правила о склапању уговора, вођењу рата, те правила о дипломатској активности. Наиме, пре настанка полиса, грчка племена су склапала религиозне савезе – амфиктионије, настале у циљу бриге о заједничким светилиштима и њихове заштите од спољног непријатеља. Прва таква лига је била Велика амфиктионска лига која је вероватно основана 1100. године п.н.е., у сврху одбране храмова Аполона у Делфима и Деметре близу Термопила од непријатеља и окупљала сва племена која су окруживала Делфе. Лигом је владао моћан савет који, сем религиозног ауторитета, имао и политички утицај – имао је право да казни преступнике који су уништавали верске објекте и да чак прогласи свети рат против њих, уводећи правила ратовања, могао је забранити својим члановима да се међусобно боре и прекину снабдевање водом другим члановима, чак и у време рата. 12 чланова се састајало два пута годишње и водило привремене послове светилишта и њихове имовине, надгледали благајну и спроводили Олимпијске и Питијске игре. Могло би се рећи да су амфиктионије- први организовани облици међународне сарадње са циљем одбране од спољног непријатеља. Првобитно верска организација, Амфиктионска лига је постала политички важна у 6 веку п.н.е., када су већи полиси почели да је користе за притисак на мање. У 6. веку п. н. е., амфиктионски савези одржавали су међуградске скупштине са екстериторијалним правима и привременим секретаријатима (нпр. Спарта је формирала Пелопонески савез, Атина Делијски савез у 5. веку[18]).[19] На то да се радило о развијеном и функционалном дипломатском систему указује и то да су склопили војни савез који је победио Персијско царство. Интересантна је и чињеница да је култура веома битна у деловању дипломатије и спољне политике уопште, на шта веома значајно указују и чувени Пелопонески ратови.[20] Ипак, оно што карактерише Делфску амфиктионију у периоду од 6.века п.н.е. јесу свети ратови који су се водили између полиса у циљу превласти што је, на крају довело до њеног нестанка у 2. веку н.е.,

У 6. веку пре нове ере[21] трговинска међузависност и политичка сложеност међу грчким градовима-државама су се повећале. Таква међусобна повезаност била је дипломатски витална. За разлику од модерне дипломатије, главна карактеристика дипломатије старих Грка била је јавност преговарања. Они су принцип јавности примењивали и на ратификацију уговора, тако што су размењивали свечане јавне заклетве.

18 Ови савези су били анти-хегемонијални- у циљу ослобађања од персијске хегемоније, Атињани су организовали Делијску лигу полиса која се састајала на острву Делос у храму и доносила колективне одлуке, укључујући и одлуке о заједничкој поморској одбрани. Са друге стране, ова лига је имала и хегемонијалне аспирација Атињана.

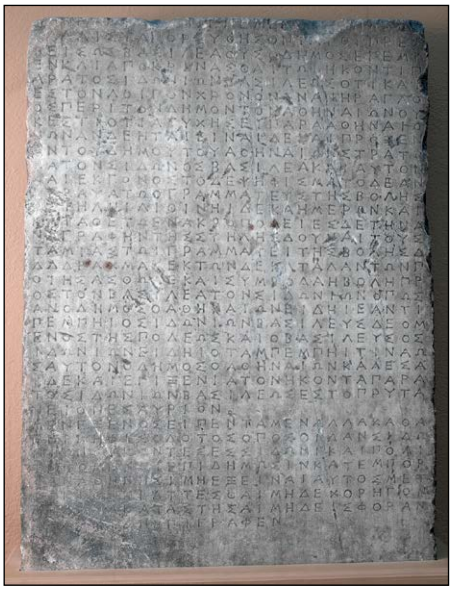
19 Види: *https://www.britannica.com/topic/diplomacy/Greece.*

20 „Тако је удовица Персијског цара Дарија питала дворског саветника ко влада Атином и командује њиховим армијама, када је тако расцепкана држава успела да победи моћног Дарија са огромном војском. Одговор је био запањујући, да у тим грчким градовима слободни људи, а не робови, воде ратове и да су они сопственом вољом победили у рату против војника који су гоњени у борбу бичем." Green Peter: The Greco-Persian Wars, University of California Press, Los Angeles-London, 1996, стр. 3–10.

21 Види: *https://www.diplomatic-world-institute.com/en/history/.*

У Старој Грчкој су постојале 3 врсте тзв. дипломата:

- *Хералди или гласници* су били једна од врста дипломата, и то прва форма дипломата. Сматрало се да имају заштиту и имунитет од богова, што други изасланици нису имали. Пошто су били практично непобедиви, они су били омиљен канал комуникације у време рата и претходили су изасланицима како би осигурали сигуран пролаз.
- Друга врста су били *изасланици*, који су путовали у малим групама. Обично су имали најмање 50 година и били су политички истакнуте личности. Будући да се од њих очекивало да поколебају стране скупштине, изасланици су изабрани због њихових говорничких способности. Иако су такве мисије биле честе, грчка дипломатија је била више епизодна и ад хок него континуирана.[22]
- *Проксен* је био сличан модерном почасном конзулу (то су били истакнути грађани града у којем су боравили, а не полиса који их је запослио, са трговином као примарним задатком, а секундарно им је било прикупљање информација, преношење ставова полиса који су представљали, али и давање савета тим полисима)[23].



Одлука скупштине Атине којом се Стратону, краљу Сидона (феничанско краљевство) и његовим потомцима, даје титула проксена Атине у Сидону
AIUK 11 (Ashmolean Museum, Oxford) Attic Inscriptions in UK Collections. Vol. 11. Ashmolean Museum, Oxford C. de Lisle ed. 2020

Грци су развили архиве, дипломатски речник, принципе међународног понашања који су предвиђали међународно право и многе друге елементе модерне дипломатије. Њихови изасланици и њихови пратиоци уживали су дипломатски имунитет због службене преписке и личне имовине. Примирја, неутралност, комерцијалне конвенције, конференције, уговори и савези били су уобичајени. У једном 25-годишњем периоду 4. века пре нове ере, на пример, било је осам грчко-персијских конгреса на којима су чак и најмање државе имале право да буду саслушане.[24]

г. У периоду од Старе Грчке па до средњег века дипломатска активност се одвијала на нивоу држава. Како се стари Рим ширио, често је преговарао са представницима освојених подручја, којима је споразумом додељивао делимичну

22 Види: *https://www.diplomatic-world-institute.com/en/history/*.

23 Најбољи говорници били су најприкладнији за овај задатак. Штавише, ради ублажавања злостављања гласника изван сопствених граница, полиси су их ставили под заштиту Хермеса, Зевсовог гласника, заштитника путника и лопов, и симбола шарма и лукавства. То је узрок гледишта да је дипломатија у великој мери уметност обмане.

24 Види: *https://www.britannica.com/topic/diplomacy/Greece.*

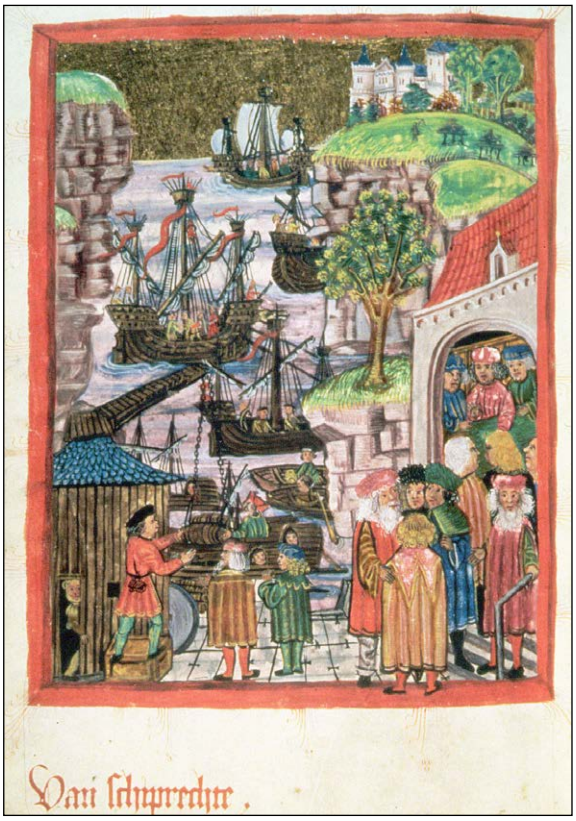
самоуправу. Римски изасланици су били упућивани у иностранство са писменим упутствима њихове владе. Понекад се слао гласник или нунције, обично у градове. За веће одговорности организован је легацио (амбасада) од 10 или 12 легата (амбасадора) са председником. Легати, који су били водећи грађани изабрани због своје вештине беседништва, били су неповредиви. Рим је такође створио софистициране архиве. Римско право, које је истицало светост уговора, постало је основа уговорног права. Римокатоличка црква је апсорбирала светост уговора и закон нација и сачувала их вековима након пропасти Западног римског царства, и тако је створена основа за софистицираније доктрине међународног права. Када се Западно царство распало у 5. веку н. е., већина његових дипломатских традиција је нестала. Међутим, чак и док су монарси преговарали директно са оближњим владарима или на даљину преко изасланика од 5. до 9. века, папинство је наставило да користи легате.

Оба облика дипломатије интензивирала су се у наредна три века. Штавише, источна половина Римског царства наставила је да постоји још скоро 1000 година као Византијско царство. Прве професионалне дипломате су се успоставиле у Византијском царству и са једне стране су они били економске дипломате, односно продавали су византијску робу како би смањили трошкове и унапредили трговину. Са друге стране, они су имали задатак прикупљања информација о стању у земљи у којој су боравили. Издавана су им писана упутства и наложено им је да буду уљудни и да организују раскошне забаве. Од 12. века њихова улога као сакупљача информација о условима у државама домаћинима постала је све виталнија за опстанак византијске државе, с обзиром на њено слабљење. Византијски цареви су користили обавештајне информације, како би сукобљавали стране нације и креирала веште и суптилне политике не би ли надокнадила недостатак стварне моћи. Овим су инспирисали суседне народе (нпр. Арапе, Персијанце и Турке), као и друге народе даље у Риму и италијанске градове-државе. После пропасти Византијског царства, главни елементи његове дипломатске традиције живели су у Османлијском царству и у ренесансној Италији.

д. У периоду од 12. до 14. века, постојале су аутономне заједнице способне да ступе у „међусобне правне односе", а међу тим аутономним заједницама били су и градови. Они су били средишта трговине и дипломатске размене и формирали су једну глобалну или „транснационалну" мрежу[25] иако су били део веће , хијерархијске, империјалне структуре. Они су били, заправо, функционално различите политичке јединице касносредњовековног „међународног" друштва, вођене и ограничене сложеним моралним и правним поретком, у оквиру којег су вршили легитимну власт, која се ипак преклапала са државном влашћу. Овај период карактерише важна појава – **великих савеза градова**. Наиме, важни трговински

25 Grewe, стр. 12 и 59. Nijman, Janne Elisabeth, Renaissance of the City as Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors (February 1, 2016). T.M.C. Asser Institute for International & European Law 2016-02; Forthcoming Chapter to be included in: The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries, ed. by Andreas Fahrmeir, Gunther Hellmann, and Miloš Vec (OUP). Доступно на: *https://ssrn.com/abstract=2737805*.

градови око Балтичког и Северног мора основали су Ханзеатски савез или Лигу слободних градова[26] (од старогерм. *Hansa* – група или заједничко друштво). Почетком оснивања се сматра споразум градова Лубека и Хамбурга којим се они обавезују да ће заједно осигурати слободну пловидбу на трговачком путу Балтик – Северно море. Том споразуму приступају и остали градови, те је на крају Лига бројала 100 чланова. У страним трговачком лукама и градовима (нпр. Лондон) Лига стиче снажна упоришта, царинске и пореске повластице, право на изградњу стоваришта, подружница итд. Ови градови су водили спољне односе независно од Светог римског царства[27] или феудалних кнезова којима су били подређени у оквиру феудалног система. Они су се организовали ради координације војног, економског, дипломатског притиска и заштите своје аутономије. На основу приватних трговачких односа формирали су регионалне организације за сарадњу у трговини (заштита морских рута и тржишних услова), за међусобну помоћ против неправедног феудалца, те за деловање у виду јединственог политичког



Ханзеатска лука као насловна страна секције о поморском праву 'Van schiprechte' ('Of shipping laws' in Middle Low German) Хамбуршког права бродова из Повеље града Хамбурга из 1497. године.

Референца: AnonymousUnknown author, CC BY-SA 3.0 <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0>, via Wikimedia Commons и линк https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Stadtrecht_PSchiffrecht.MHG.ajb.jpg

26 Nijman, Janne Elisabeth, Renaissance of the City as Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors (February 1, 2016). T.M.C. Asser Institute for International & European Law 2016-02; Forthcoming Chapter to be included in: The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries, ed. by Andreas Fahrmeir, Gunther Hellmann, and Miloš Vec (OUP). Доступно на: *https://ssrn.com/abstract=2737805*.

27 Аутономни ханзеатски градови могли су да тврде да се, све лабавије организовано, Свето римско царство заснивало на њиховој економској моћи, глобалним (трговинским) односима и њиховој транснационалној урбаној организацији. Grewe, стр. 12 и 59. Nijman, Janne Elisabeth, Renaissance of the City as Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors (February 1, 2016). T.M.C. Asser Institute for International & European Law 2016-02; Forthcoming Chapter to be included in: The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries, ed. by Andreas Fahrmeir, Gunther Hellmann, and Miloš Vec (OUP). Доступно на: *https://ssrn.com/abstract=2737805*.

актера. Централни орган је био Ханзетаг, који је укључивао све градове чланове. У њему се дискутовало о колективној спољној политици и развијали су се прописи, такозване *Hanse-rezesse*[28]. Усвојена правила о трговачким и сигурним навигационим путевима су утицала на развој поморског права нација. Ханзеатски градови закључивали су уговоре, развијали конзуларне односе и имали посебне привилегије у спољнотрговинским центрима, колективно су деловали као један глобални политички актер и по потреби водили рат, нпр. против балтичких гусара или данског краља, са којим су закључили мировни уговор (1370.године). Они су развили спољне односе у време у којем „Вестфалијски државни поредак" још није постојао. Постоји сагласност да су ови градови били независни субјекти онога што се може назвати средњовековним правом народа[29].

ђ. Традиција старе Грчке је оживела у доба **ренесансе**. Моћни италијански градови-државе попут Венеције и Милана су били први који су оснивали сталне дипломатске мисије у другим градовима Италије и у иностранству и креирали организовани систем дипломатије.

Крајем 12. века појавио се термин амбасадор, најпре у Италији.[30] Изведен из средњовековне латинске речи *ambactiare*, што значи „ићи на мисију", термин се користио за описивање разних изасланика, од којих неки нису били агенти суверена. До касног 15. века изасланици секуларних владара обично су се називали амбасадорима, мада је папинство и даље слало легате и нунције. Сваки амбасадор је носио акредитивно писмо, мада није могао да изврши налог свог надређеног ако му се не дају пуна овлашћења.

Крсташки ратови и оживљавање трговине повећали су контакт Европе са источним Медитераном и западном Азијом. Стара италијанска дипломатија почела је у **Венецији.**[31] Град-држава Венеција била је средиште трговине у средњовековној Европи, али и укупне трговине. Локација Венеције омогућила је добре везе овог италијанског града-државе са Цариградом, одакле су преузети главни елементи византијског дипломатског система, иако се венецијанска дипломатија ограничавала на посебне изасланике. Она је у византијски систем унела нове елементе искрености и техничке стручности. На основу византијских преседана, Венеција је својим изасланицима давала писана упутства, што је иначе на западу била непозната пракса, и успоставила систематску архиву (Венецијански архиви садрже регистар свих дипломатских докумената почевод 883. године). Венеција је касније развила активну дипломатију по византијском моделу, која је као приоритетну карактеристику имала извештавање о условима у земљи домаћину. У

28 *Hanse-rezesse* се односи на одлуку коју су на ханзеатски дан донели представници ханзеатских градова. Израз „*Hanse-rezesse*" такође је пренет у протокол одлучивања за ханзеатски дан.

29 Grewe, стр. 12 и 59. Nijman, Janne Elisabeth, Renaissance of the City as Global Actor. The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors (February 1, 2016). T.M.C. Asser Institute for International & European Law 2016-02; Forthcoming Chapter to be included in: The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries, ed. by Andreas Fahrmeir, Gunther Hellmann, and Miloš Vec (OUP). Доступно на: *https://ssrn.com/abstract=2737805*.

30 Види: *https://www.britannica.com/topic/diplomacy/Diplomacy-of-the-Roman-Catholic-Church*.

31 Види: *https://www.diplomatic-world-institute.com/en/history/*.

почетку су млетачки изасланици који су се враћали представљали свој завршни извештај усмено, али су, почев од 15. века, такви извештаји били представљени у писменом облику. Остали италијански градови-државе, а након њих и Француска и Шпанија, копирале су венецијанске дипломатске методе и стил.

Поред тога, **италијански градови-државе Милано, Савој, Рим и Фиренца** такође су, од 14. и 15. века увели модерну дипломатију која је укључивала резиденцијалне мисије на челу са грађанима града-државе или кнежевине која их шаље (мисије су слали једни другима, папи и царевима Светог римског царства). Успостављање резиденцијалних мисија значајно је одступило од карактеристика предмодерне дипломатије која није имала резиденцијалне дипломатске мисије нити јасан кодекс понашања. Амбасадори су имали улогу од извештавања о земљи домаћину и преговора, до чак улоге комерцијалних конзула.

Богатство италијанских градова-држава довело је до огромног политичког и економског ривалства, што је захтевало успостављање баланса моћи и следствено томе, довело до сталне дипломатске комуникације између њих Њихов економски просперитет створио је не само унутар-државну конкуренцију, већ и ривалство међу средњовековним Европљанима. Непостојање било каквих језичких баријера међу италијанским градовима-државама олакшало је интеракцију на обострану корист. Међутим, и друге европске државе бориле су се да се прилагоде италијанској дипломатској култури.

Године 1455. милански војвода Франческо Сфорца основао је *прву познату дипломатску мисију у Ђенови.* Војвода Савојски је 1460. године послао *свог дипломату Светој столици*. Године 1496. Венеција је именовала *два венецијанска трговца за своје резиденцијалне амбасадоре или субамбасциаторе* у *Лондону и Паризу*. Именовања резиденцијалних амбасадора (обично чланова више средње класе или младих синова угледних породица) генерирају данашње сталне резиденцијалне мисије. Титула амбасадора је до 16. века била коришћена само за изасланике крике Венеције. Латински језик је у овом периоду међународни језике дипломатије.

е. Европска дипломатска традиција, која је на крају постала модерна дипломатија, еволуирала је из грчког, римског, италијанског и француског система. Ипак, са развојем и трансформацијом трговине са локалног на међународни ниво, држава је била та која је ефикасније могла да заштити интересе и обезбеди сигурност трговинских токова те, са развојем модерне државе (принципа територијалног суверенитета и стварањем међународног, као супранационалног права), долази до практично непрепознавања градова од стране међународног права.[32]

ж. Данас долази до другачијег развоја и тзв. ренесансе градова у којем владају 3 процеса мењајући стварност и усмеравајући људску будућност– глобализација, урбанизација и децентрализација.

Глобализација је економско-финансијски феномен у којем глобалну економију диктирају мултинационалне корпорације са седиштем у великим градовима које

32 Janne Nijman, *The Global Economy, City Diplomacy, and the Role of International Law*, 5 July 2018; *https://www.asser.nl/global-city/news-and-events/the-global-economy-city-diplomacy-and-the-role-of-international-law/.*

су повезане у глобалну мрежу. Ови, ***тзв. глобални градови*** данас производе нову глобалну економију.[33] Овде глобални економски, финансијски, културни, образовни, информациони и технолошки токови функционишу и шире свој утицај. Ови градови привлаче капитал и пословање, као и велики број становника.

Други процес је урбанизација - Данас више од 50% светског становништва живи у градовима. Очекује се да ће се до 2030. године овај број повећати на 60%, до 2050. на 75%, а до 2030. ће свакако 2 милијарде људи живети у тзв. гетима или картонским/нехигијенским насељима широм света. Пошто расту огромном брзином, ови градови узрокују и велике проблеме, попут загађења (80% глобалне емисије CO_2 је одговорност градова), криминала, социјалне неједнакости, сиромаштва, миграција, трговине људима, незапослености итд. Све су то изазови глобализације и урбанизације. Ипак, овакви градови ће имати велику улогу у будућем друштву. Са друге стране, неки аутори сматрају да је управо у изазовима потенцијал развоја, који захтева урбане политике мултикултурализма, социјалне инклузије и урбаног грађанства[34]. Економски, политички, социјално и еколошки стабилан глобални систем градова може да повећа једнакост, инклузију, одрживост и отпорност у свету. Бругмам сматра да „развој глобалних градова може да се конституише и конституисан је децентрализацијом и урбанизацијом међународних односа." Градови могу да се умрежавају једни са другима и истовремено су места глобалног корпоративног и финансијског сектора, али и урбаних јавних интереса. УН наводи да је „изазов 21. века да процеси глобализације и урбанизације буду од интереса за све људе на свету".

Трећи тренд је децентрализација, још од 80-их година 20. века, а данас добија на снази као одговор на глобалне кризе. Она је важан фактор урбаног развоја, смањује урбану неједнакост богатства. Друго, она је промовисана због политичких ефеката глобализације, а то је неједнакост моћи између глобалне корпоративне елите и малих гета, што је довело до кризе демократије уз већ ослабљену политичку моћ државе. Локалне самоуправе најбоље одговарају на кризе, повезујући се са људима, укључујући их политички, јачајући партиципацију.

Уједно са овим процесима, настао је концепт *„паметан град"*, као град у којем је урбани развој инклузиван и одржив, одвија се уз коришћење нових ИКТ и Интернета ствари (ИоТ)[35], како би се задовољиле потребе грађана и привреде, квалитетно ко-

33 Janne Nijman, *The Global Economy, City Diplomacy, and the Role of International Law*, 5 July 2018 *https://www.asser.nl/global-city/news-and-events/the-global-economy-city-diplomacy-and-the-role-of-international-law/*.

34 Jeb Brugmamm, *Welcome to the Urban Revolution: how cities are changing the world* (2009, 2010)., стр. 201, L Sandercock, *Towards Cosmpolis: planning for multicultural cities* (1998 London: Johm Wiley).

35 Интернет ствари је технологија повезивања физичких уређаја, возила и других ствари, које прикупљају, деле и размјењују податке путем интернета. Спајање уређаја може бити жично или бежично те омогућује потпуно нове могућности за међусобну интеракцију (комуникацију) између људи и различитих сустава. На тај начин комуницирати могу ствари, уређаји и ствари/уређаји с људима, уз заједнички циљ олакшавања и поједностављивања живота људи. Он спаја стваран и виртуелан свет у циљу креирања паметне животне средине. То је суштина процеса дигитализације економије и друштва, кључан елемент стратегије Европске комисије за дигитализацију европске индустрије и дигиталног тржишта. Види: *https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/internet-of-things*



Паметан град
Image by Gerd Altmann from Pixabay

ристили ресурси у унапређењу пружања услуга и очувала здрава животна средина. То је град у којем постоји паметан саобраћај,паметне комуналне услуге, безбеднији јавни простори, интерактивнија и транспарентнија градску управу .

Ови трендови оснажују градове да се суоче са урбаним питањима независније, повезујући се међусобно на глобалном нивоу. У време глобалне зависности, док је глобалним политикама потребна локализација како би се реализовале (попут реализације УН Циљева одрживог развоја[36]), са друге стране урбана питања и интереси имају глобалну димензију, а то подстиче градоначелнике да раде у интересу града, чак и ван територија тог града.

Глобализација јавног интереса градова подразумева шире тумачење надлежности градских власти. Осећај директне одговорности изгледа да мотивише градоначелнике да делују и локално и глобално. Тако се градови конституишу као глобални актери развојем пракси спољне политике и везујући се за међународно право и међународне институције.

Позиционирање градова као глобалних актера доводи и до редефинисања међународних односа и спољне политике.[37] Постоје аутори који сматрају да је позиционирање локалне самоуправе конкурентно са спољном политиком државе, да је чак и супротстављено и да представља сметњу њеној реализацији. Насупрот томе су мишљења да је деловање како локалних власти, тако и државе на спољном

36 Агенда 2030 је усвојена 2015. године, као наставак Миленијумских циљева развоја (МЦР) и представља глобално обећање за искорењивање сиромаштва и усмеравање света ка одрживом инклузивном развоју. 17 Циљева одрживог развоја (ЦОР) и 169 подциљева се односе на три димензије одрживог развоја: економску, социјалну и димензију животне средине. ЕУ кроз Комуникацију Европске комисије Next steps for the sustainable European future даје приказ циљева и принципа одрживог развоја (Агенда УН 2030) и начина на који су циљеви одрживог развоја УН уграђени у развојну агенду и приоритете ЕУ. Влада Републике Србије је посвећена промоцији напретка у имплементацији Циљева одрживог развоја и Агенде 2030, као једном од најзначајнијих развојних програма у последњих неколико деценија. Локализација ЦОР подразумева прилагођавање ЦОР локалним приликама и уграђивање у свакодневне активности локалне заједнице. Успех ЦОР зависи пре свега од резултата имплементације на локалном нивоу Око 65% свих циљева одрживог развоја и Агенде 2030 не може у потпуности остварити без доприноса локалне самоуправе. Они предвиђају оквир у којем општине и градови могу спроводити своје надлежности, а додатна вредност томе јесте усклађивање постојећих локалних акционих планова и стратегија са циљевима одрживог развоја који су најрелевантнији за заједницу.

37 Sizoo Alexandra et all., *City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction*, VNG International, the Hague, June 2008.

плану комплементарно, уколико постоји идентичност циљева. Без обзира на то да ли оба нивоа имају заједничке или супротстављене циљеве, односно деловања, изузетно је важно да се међусобно консултују и да координишу дипломатске активности.

II ОБЛИЦИ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ

Локалне самоуправе препознају **улогу међународне сарадње као инструмента** за дискусију и решавање питања од заједничког интереса: глобалних (попут климатских промена), регионалних (попут питања загађености међународних река) или локалних (као што је решавање ванредних ситуација са једне и друге стране границе).

Слично подели на нивоу држава, и сарадња између градова и општина две или више земаља може се поделити на **мултилатералну и билатералну сарадњу**.

Различите организације које се баве локалном и регионалном управом, утврђују различите дефиниције сарадње. **Мишљење Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе** (члан 14)[38] указује на 2 облика сарадње локалних власти које Савет Европе дефинише:

„**Прекогранична сарадња** (енгл. ***transfrontier or cross-border co-operation***) јесте сарадња између територијалних заједница или власти на подручју које пролази преко заједничке границе. Тиче се пограничних подручја између земаља.

Интертериторијална сарадња (енгл. ***interterritorial cooperation***), с друге стране, значи односе између несуседских територијалних заједница или власти у различитим земљама."

Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти[39] **и њени протоколи (1) Додатни протокол из 1995. године**[40]**, 2) Протокол бр. 2 из 1998. године**[41] **и 3) Протокол бр. 3 из 2009. године**[42]**)**

38 Opinion 24 (2004)1 on the draft outlook report of the Committee of the Regions on „A new legal instrument for cross-border cooperation, усвојено од стране Сталног комитета Конгреса, 27. маја 2004. године. Види: *Result details (coe.int)*

39 Основни циљ доношења наведене Конвенције (као и њених протокола) јесте унапређење и промовисање сарадње између држава које су чланице Савета Европе, односно територијалних заједница или граничних власти.

40 Дао је право регионалним и локалним јединицама да могу да закључују споразуме о прекограничној сарадњи са територијалним заједницама и властима других држава, у складу са националним правом.

41 Омогућио је закључивање споразума о сарадњи држава које се међусобно не граниче. Њиме је такође заједемчено право територијалних јединица или власти да се укључе у јавне расправе, трибине и слично и да, на тај начин, припреме међутериторијалне споразуме о сарадњи.

42 Израда најважнијих одредаба посвећених успостављању и функционисању тела за прекограничну и међурегионалну сарадњу, била је основни циљ. Одредбе морају да буду усклађене са законодавством Европске уније, јер се појавила велика потреба за стварањем одговарајућег правног инструмента који би могао да буде примењен у прекограничној сарадњи европских држава.

задржавају појмове *прекограничнa сарадња* и *интертериторијална сарадња* за спољне односе између локалних или регионалних власти који не спадају у делокруг међународног права и не подлежу директно његовим правилима. Иако државе могу закључити споразуме који се тичу видова прекограничне сарадње између њихових територијалних власти, Оквирна конвенција предвиђа „аранжмане" закључене између самих локалних власти[43]. Стога ови аранжмани нису предмет међународног јавног права. Ако постоје споразуми између држава, они утврђују услове сарадње и облике који она може попримити, али не чине је питањем јавног права.

43 Локалне власти могу, под одређеним условима, бити овлашћене да закључују међународне споразуме у оквиру својих надлежности, с тим што националне владе задржавају за себе право контроле и одобравања оваквих уговора и споразума или, чак, вета на овако закључене уговоре и споразуме.

1. МУЛТИЛАТЕРАЛНА САРАДЊА

„Демократија почиње у градовима и општинама Европе. Нема демократије без локалне демократије."
Ђовани ди Стаси (Giovanni Di Stasi),
бивши председник Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе

1.1. Појам и елементи

Мултилатерална сарадња градова и општина подразумева низ активности и односа између три и више градова и општина из три или више земаља, удружених у неку међународну, европску или регионалну организацију ради креирања одређене политике и/или циљева или низ активности и односа који се одвијају у току одређене међународне (европске, регионалне) конференције или самита односно кроз примену норми међународног права.

Основни елементи појма мултилатералне сарадње су следећи:

- учешће у раду **међународних/европских/регионалних организација/мрежа/асоцијација** локалних и регионалних власти, **међувладиних организација** или **међународних конференција или самита**
- **чини је велики број актера**/чланова са локалног и регионалног нивоа, не нужно представника власти
- одвија се ради **креирања политика и постизања циљева** организације као обавезе која проистиче из чланства у организацији или **креирања политичког става односно постизања циљева** конференције
- може бити регулисана мултилатералним **међународним споразумима које склапају државе са другим државама или међународним организацијама (нпр. међународни споразуми Републике Србије са две или више држава, као и споразуми са међународним, европским и регионалним организацијама) или , затим споразумима или одлукама о приступању националне асоцијације локалних власти одређеној организацији (нпр. учлањење СКГО у Савет европских општина и региона), као и одређеним необавезујућим документима попут декларација**, или је реч о **примени норми међународног права.**

1.2. Врсте

Мултилатерална сарадња ЈЛС може имати различите облике и садашњи развој међународног права даје добар основ и могућности које легитимизују улогу ЈЛС у међународним односима**.** На овом месту је потребно направити разлику **између облика** мултилатералне сарадње.

1.2.1. Формално представљање и учешће у раду међународних и регионалних међувладиних организација и институција

На основу прегледа међународних организација[44], може се увидети да постоји тренд међународних организација да дају већу улогу и видљивост локалним и регионалним властима и њиховим асоцијацијама него државе, од чега корист имају и саме међународне организације (на тај начин јачају своју аутономију у наднационалном окружењу) и локалне власти јер стичу додатне аргументе за своју легитимацију у међународном праву.[45]

- **Систем Уједињених нација (УН) –** Кардозов извештај[46] наводи да локалне самоуправе имају растућу улогу у политичким дебатама у оквиру УН и постизању глобалних циљева, те да су оне кључни састојак УН, али да нису невладине организације. Предлагао је да се усвоји резолуција којом се афирмише принцип локалне аутономије као универзални принцип.

Локалне власти су формално представљене у УН кроз УН Хабитат [47], који је основао прву представничку ћелију ЛС у УН, то је Саветодавни комитет УН за локалне власти (UNACLA)[48], чији је циљ развој, унутар УН-а, кохерентног међународног дијалога са локалним властима света које су укључене у спровођење агенде УН Хабитат-а у о децентрализацији. Рад Комитета, сем УН ,подржава и УЦЛГ (највећа међународна организација локалних власти и региона).Током година,

44 За потребе овог приручника, узима се дескриптивна дефиниција међународних организација као „институционализованих облика међународних односа".

45 Sizoo Alexandra et all., *City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction*, VNG International, the Hague, June 2008, стр. 34.

46 Panel of Eminent Persons on UN – Civil Society Relations (2004), .стр. 51. Овом Панелу еминентних личности УН председавао је бивши председник Бразила Фернандо Кардозо. Sizoo Alexandra et all., *City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction*, VNG International, the Hague, June 2008, стр. 34, фуснота 11.

47 УН -Хабитат је програм Уједињених нација који ради у правцу боље урбане будућности са циљем да промовише друштвено и еколошки одржив развој људских насеља и остваривање адекватног склоништа за све. УН -Хабитат ради са партнерима у преко 90 земаља на изградњи инклузивних, безбедних, отпорних и одрживих градова и заједница, затим промоцији урбанизације као позитивну трансформативну снагу за људе и заједнице, смањујући неједнакост, дискриминацију и сиромаштво, путем знања, савета за политику, техничке помоћи и колаборативног деловања.

48 Више на линку *https://unhabitat.org/network/united-nations-advisory-committee-of-local-authorities-unacla.*

Комитет се успоставио као представничко тело главних мрежа локалних власти са сврхом да свој глас и перспективе пренесу у систем Уједињених нација и да допринесу спровођењу главних глобалних агенди у њиховој локалној димензији. Данас су чланице око 323.000 институција у свим размерама, од малих градова и локалних власти у малим острвским државама, до средњих градова и великих метропола.

Комитет чине изабрани градоначелници и представници удружења локалних власти на високом нивоу, посебно изабраних на основу њихове локалне, националне и међународне посвећености да се укључе у спровођење агенде Хабитата. 10 чланова представљају регионалне секције УЦЛГ, као и његове регионалне и градске секције. Преосталих 10 чланова биће именовано у чланство Глобалне радне групе локалних и регионалних влада као и у преостале најрепрезентативније мреже.

Председник УЦЛГ-а такође председава Саветодавном комитету *UNACLA*.

УН Хабитат је центар активности локалних влада унутар Система УН, који подржава различите агенције УН у унапређењу сарадње са ЛС и њиховим мрежама и асоцијацијама. Како би се то реализовало, УН се нпр. бави локализацијом циљева одрживог развоја (сарадња са *UNDP*-ом и Фондом УН за развој), затим транспарентношћу и отвореношћу локалне самоуправе (*UNOCD*) како би се створила свест о улози градова у спречавању и борби против корупције у урбаном менаџменту и финансијама.

- **Систем ЕУ**[49] **–** омогућава значајнију улогу и видљивост формалног представљања локалних и регионалних власти кроз деловање Европског Комитета региона.

Комитет региона ЕУ основан је Уговором из Мастрихта 1994. године[50] као саветодавно, тј. помоћно тело Савета ЕУ и Европске комисије, које чине представници европских региона и локалних власти које именује Савет ЕУ на предлог држава чланица. Комитет региона данас има 329 чланова и исто толико њихових заменика из 27 држава чланица ЕУ, и то су изабрани представници са локалног и регионалног нивоа – председници региона, градоначелници и председници општина, одборници и други. Груписани су према политичким партијама (5 политичких група[51], с тим што постоје чланови који нису ни у једној од ових група) и у националне делегације, које успостављају државе чланице према унутрашњој територијалној организацији, и оне рефлектују политички и географски баланс. Све ово указује на снажан демократски капацитет Комитета, јер су чланови изабрани на политичке позиције у оквиру својих региона/градова или општина. Улога Комитета је разматрање мишљења о предложеним правним прописима и гласање о извештајима и

49 Sizoo Alexandra et all., *City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction*, VNG International, the Hague, June 2008, стр. 34.

50 Члан 4 Уговора о оснивању ЕУ.

51 Група Европске народне партије (*EPP*), група Партије европских социјалиста (*PES*), група Савеза либерала и демократа за Европу (*ALDE*), група Европских конзервавативаца и реформиста (*ECR*) и група Европског савеза (*EA*).

резолуцијама, које прослеђује Европској комисији, Европском савету и Европском парламенту. Комитет може усвојити мишљење и на сопствену иницијативу. Комитет региона учествује у неколико фаза процеса одлучивања о правном акту унутар ЕУ. Његова улога је ојачана Лисабонским уговором[52], када он постаје „чувар" начела супсидијарности унутар ЕУ. Са Комитетом се мора консултовати током законодавног процеса и он има право да покрене поступак пред Европским судом правде када год сматра да је повређено начело супсидијарности, тј. да су занемарена институционална права или права националних, регионалних и локалних власти. Европска комисија и Савет ЕУ *морају да се консултују* са Комитетом увек када се нови предлози односе на области које утичу на регионални или локални ниво, а то су: економска, социјална и територијална кохезија, структурни фондови, Европски регионални развојни фонд, Европски социјални фонд, запошљавање и социјална политика, образовање, млади, стручно усавршавање, култура, спорт, животна средина, енергетика и климатске промене, саобраћај, трансевропске мреже и јавно здравље. Европска комисија, Савет и Парламент ван ових области *могу д*а се консултују са Комитетом. Комитет има своју улогу у процедурама у вези са пријемом у чланство. Наиме, земље кандидати за чланство у Европској унији имају статус посматрача у Комитету региона и са њима се креира другачији однос него са чланицама. У оквиру области рада *CIVEX*-а, комисије Комитета, налазе се области суседске политике, децентрализоване сарадње и питања проширења ЕУ, и у оквиру њеног рада се формирају заједнички консултативни комитети са државом кандидатом за чланство у ЕУ. У том смислу, за регионалне и локалне власти Републике Србије, она је тренутно најважнија комисија. Република Србија је основала Заједнички консултативни одбор са Комитетом региона ЕУ као тело које треба да пружи подршку Савету за стабилизацију и придруживање у спровођењу Споразума о стабилизацији и придруживању[53].

- **Систем Савета Европе** – једна од основних вредности Савета Европе (СЕ), као паневропске политичке организације, јесте очување и унапређење локалне и регионалне демократије.

У ту сврху, локалне и регионалне власти су удружене у **Конгрес локалних и регионалних власти Европе (Конгрес)**, који је 1994. године Савет Европе успоставио као консултативно тело Савета. Састоји се од изабраних представника из свих држава чланица (преко 200.000 локалних и регионалних власти из свих 47 држава чланица Савета Европе) који су заступљени са 324 чланова и 324 заменика чланова подељених у два већа – Веће локалних власти и Веће региона. У том смислу, Савет Европе је заправо прва организација која је, оснивањем посебног тела које

52 Лисабонски уговор је међународни уговор потписан 13. децембра 2007. у Лисабону. Службени назив Уговора је „Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастришки уговор) и Уговора о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор).

53 Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је међународни уговор, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године чиме је Србија добила статус државе придружене Европској унији.

заступа интересе локалног и регионалног нивоа, утрла пут препознавању значаја и улоге локалних власти у међународним односима. Као гласу општина и региона земаља чланица СЕ, циљ му је унапређење консултација и политичког дијалога између националних, локалних и регионалних власти кроз Комитет министара. Конгрес представља форум на коме изабрани представници разматрају заједничке проблеме, размењују искуства и изражавају своје ставове владама, али и тело које саветује Комитет министара и Парламентарну скупштину о свим аспектима локалне и регионалне управе, сарађује са свим организацијама које представљају локалне власти, организује конференције ради разматрања питања од значаја за локалне и регионалне власти и пружа помоћ државама чланицама у практичним аспектима њихових реформи усмерених ка успостављању истинске локалне и регионалне самоуправе.

Најважнија функција Конгреса јесте мониторинг локалне демократије, односно надзор над применом Европске повеље о локалној самоуправи у земљама чланицама СЕ ради процене квалитета примене. Резултат мониторинга је извештај о стању у погледу локалне демократије у појединој земљи, који се уз нацрт резолуције и препоруке усваја и којим се указује на стање у погледу демократије и примене Повеље, али и на мере које пре свега националне власти, а онда и други сегменти друштва морају предузети с циљем побољшања стања. Ове мере могу бити, и често јесу, измене закона или доношење подзаконских, односно локалних правних аката ради боље имплементације препорука Конгреса. Друга важна функција Конгреса је посматрање локалних и/или регионалних избора на регуларној бази у земљама чланицама и кандидатима за чланство. Такође, његова улога је и консултативна, и то не само у оквиру Савета Европе, већ се и остале европске и светске организације консултују са Конгресом (и обратно, Конгрес се консултује са њима) у погледу питања која утичу на локалне и регионалне власти. Конгрес је и платформа за размену мишљења о значају и улози локалних и регионалних власти у различитим областима рада попут борбе против корупције, етике, људских и мањинских права, статуса запослених, локалних финансија, а у последњих неколико година активан је и у борби против расизма, ксенофобије, тероризма, управљања миграцијама и интеграцијама .

1.2.2. Учешће у раду формалних и неформалних мрежа и невладиних орīанизација и асоцијација

Међународна улога ЈЛС се види и кроз сталне структуре сарадње у виду НВО, од којих неке имају консултативни статус у **међународним невладиним организацијама**[54] (ИНГО). Њихова пракса је да укључују националне асоцијације и федерације градова и локалне самоуправе. Могу бити међународног, европског и регионалног карактера.

54 Sizoo Alexandra et all., *City Diplomacy: the Role of local governments in conflict prevention, peace-building, post-conflict reconstruction*, VNG International, the Hague, June 2008, стр. 35.

Једна од најважнијих мрежа јесте **Уједињени градови и локалне власти** (енгл. *United Cities and Local Governments -UCLG*)[55], највећа светска организација која окупља локалне и регионалне власти и њихова удружења. Најнепосреднији родоначелник данашњег организоване транснационалне сарадње међу заједницама била је **Међународна унија локалних власти (*IULA*)** основана у Генту 1913, претеча *UCLG* -а. Циљ *UCLG* -а је представљање и заступање интереса локалних и регионалних власти, кроз сарадњу, дијалог и размену знања како би се унапредили глобални договори и оснажио локални ниво. Деловање се одвија кроз *Глобалну радну групу локалних и регионалних власти*, механизам кроз који локалне и регионалне власти договарају свој политички глас на међународној сцени. Европске локалне власти (и српске) учествују у раду ове мреже посредством СКГО и Савета европских општина и региона који је европска секција *UCLG*.

Локалне власти за одрживост ICLEI[56] – (енгл. *Local Governments for Sustainability*) јесте глобална мрежа коју чине више од 1750 локалних и регионалних власти посвећених одрживом урбаном развоју. Активни у више од 100 земаља, утичу на политику одрживости и подстичу локалне акције за низак ниво емисије, развој заснован на природи, праведан, еластичан и кружни развој. Чланови мреже и тим стручњака раде заједно кроз размену вршњака, партнерства и изградњу капацитета како би створили системске промене за урбану одрживост. Чланство је отворено за све локалне и регионалне владе, као и за њихова глобална, регионална, национална и поднационална удружења.

Сврха организације **„Градоначелници за мир"** је да допринесе постизању трајног светског мира изазивањем забринутости међу грађанима света да би се потпуно укинуло нуклеарно оружје у блиској солидарности међу градовима чланицама, као и настојањем да реше виталне проблеме човечанства попут глади и сиромаштва, невоља избеглица, кршења људских права и деградације животне средине. Окупља 7956 чланова (градова) из 164 земље света[57].

Савет европских општина и региона (CEMR)[58] јесте најстарије и највеће европско удружење локалних и регионалних власти. Савет окупља 60 националних удружења локалних и регионалних власти из 41 европске земље и преко њих представља све нивое територија – локални, средњи и регионални, тј. 150.000 општина, градова и региона. **CEMR** промовише изградњу уједињене, мирне и демократске Европе засноване на локалној самоуправи, поштујући начело супсидијарности и учешћа грађана. **CEMR** је такође европска секција светске организације Уједињени градови и локалне самоуправе (UCLG), преко које представља европску локалну и регионалну власт на међународној сцени. Локалне власти Републике Србије учествују у раду Савета посредством СКГО и дају активан допринос раду Политичког комитета и радних тела.

---

55 Види: *https://www.uclg.org/en/organisation/about.*

56 Члан из Србије је СКГО, а преко ње све ЈЛС. Видети више на веб сајту *https://www.iclei.org/*.

57 Из Србије, чланови су градови Крагујевац, Ниш, Нови Сад и Шабац. Видети: *http://www.mayorsforpeace.org/english/*.

58 Види: *https://www.ccre.org/*.

Такође, једна од значајних организација је **EUROCITIES**[59] – мрежа од 190 градова из 39 земаља Европе, која представља 130 милиона људи. Заједничким радом, разменом знања и координираним европским активностима, они осигуравају да се градови и њихови људи чују у Европи. Њихов мото је „Европа плус градови", односно они заступају идеју да градови морају директно бити укључени у одлучивање у ЕУ и да морају бити директни примаоци фондова ЕУ. У оквиру низа тема, попут становања, решавања проблема сиромаштва и социјалне инклузије, образовања, миграција, климатских промена, енергетске транзиције, дигиталне агенде и паметних градова, смањења загађења, циркуларне економије, запошљавања, укључивања грађана, културе, итд., кроз заступање, мониторинг, обуке и размену добрих пракси, градови теже да постану инклузивни, иновативни, здрави, просперитетни итд.

Energy Cities[60] је мрежа од 1000 локалних самоуправа из 30 земаља. Кроз заступање у Бриселу и државама чланицама, организација је усмерена на трансформацију европског управљачког и правног оквира у сврху јачања улоге локалних власти у енергетској транзицији.

Један од примера регионалних организација које се баве локалним властима је и ***NALAS*** **- Мрежа асоцијација локалних власти југоисточне Европе**. Мрежа окупља 14 удружења, која представљају приближно 9000 локалних власти. *NALAS* промовише процес децентрализације у сарадњи са централним владама и међународним организацијама, сматрајући локалну самоуправу кључним питањем у тренутном процесу транзиције који погађа разне земље југоисточне Европе. *NALAS* гради партнерства како би допринео процесу помирења и стабилизације у региону и од сада доприноси процесу европских интеграција целог региона. Покреће и спроводи регионалне иницијативе за своје чланове, пружа услуге локалним самоуправама у корист грађана у региону и жели да се развије као центар знања за развој локалне управе у југоисточној Европи. Локалне самоуправе из Србије узимају учешће у раду НАЛАС-а посредством СКГО као оснивача ове организације.

Однос и учешће ЛС у раду међународних и осталих организација добијају на снази, нарочито ако се има у виду да је улога ЛС таква да оне учествују у доношењу одлука, креирању правних аката међународних организација и на тај начин бивају директно укључене у креирање међународних норми и политика.

1.2.3. Представљање ЛС на конференцијама и самитима

Градови и општине могу развијати мултилатералне транснационалне међусобне односе и кроз учешће на међународним догађајима. Локалне самоуправе се скупљају на **самитима или конференцијама**, где дискутују о политичким и другим питањима, раде заједно у регионалним или глобалним мрежама градова или се уједињују у чвршће асоцијације.

59 Чланови у Србији су Београд и Нови Сад.

60 Чланови из Србије су Чачак, Варварин и Ниш. Видети више на: *https://energy-cities.eu/*

На пример, 2008. године у Хагу је одржана *Прва светска конференција о дипломатији градова,* која се фокусирала на превенцију конфликата, изградњу мира и постконфликтну реконструкцију. На њој је усвојена завршна изјава „Хашка агенда о дипломатији градова"[61], која апелује на заједнички рад свих нивоа на питањима мира и безбедности, улогу ЈЛС у промоцији људских права као основи за то, а такође указује на то дипломатија градова може допринети превенцији и решавању конфликата, како кроз развој демократије и транспарентног одлучивања унутар града, тако и посредством помоћи оним градовима који се налазе у конфликтним зонама. Документ такође дефинише дипломатију градова као „средство локалних самоуправа и њихових удружења за промовисање социјалне кохезије, превенцију конфликата, решавање конфликата и постконфликтну реконструкцију са циљем стварања стабилног окружења, у коме грађани могу да живе заједно у миру, демократији и просперитету."[62] Овај документ је дао основ за формирање Комитета за развојну сарадњу и дипломатију градова *UCLG*-а.

1.2.4. Сарадња кроз примену норми међународног права

Градови и општине могу међусобно да сарађују и кроз одређене правне и институционалне процесе:

1. **Учешће у мултилатералним споразумима заснованим на међународном праву**

   Често се мултилатерални споразуми (па чак и билатерални) заснивају на уношењу идеја, норми и принципа међународног права. Пример оваквог споразума је Пакт градова и региона за заустављање сексуалног насиља над децом[63], који је отворен за потписивање од стране Конгреса локалних и регионалних властиради примене Ланзарот конвенције (енгл. *Convention on Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*) Савета Европе[64]. Ова конвенција је правни инструмент Савета Европе, ступила је на снагу 2010. године и као циљ има спречавање сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања деце, заштиту деце жртава сексуалних деликата и кривично гоњење починилаца. У склопу свог доприноса кампањи Савета Европе „ЈЕДНО од ПЕТ" за заустављање сексуалног насиља над децом, Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе осмислио је Пакт градова и региона за заустављање сексуалног насиља над децом и апелује на локалне и регионалне власти, изабране представнике, као и на националне асоцијације локалних и регионалних власти и друге организације да му се масовно придруже. Република Србија је ратификовала Ланзарот конвенцију, а градови и општине (Ниш, Крагујевац, Београд, Пирот, Сурдулица) потписали су Пакт заснован на овој конвенцији, као акту међународног права.

---

61 First World Conference on City Diplomacy, 11–13 June 2008, Den Haag, више о Хашкој агенди на: *https://www.uclg.org/sites/default/files/EN_474_fin_eng_the_hague_agenda_on_city_diplomacy_0.pdf.*

62 *Ibidem*, стр. 1.

63 Више информација на: *http://www.congress-pact1in5.eu/*.

64 Више информација на: *https://www.coe.int/en/web/children/lanzarote-convention*.

2. **Примена међународног права независно од државе**

У неким државама, градови (ређе општине) могу да примењују међународне норме иако нису правно обавезни у капацитету државног органа, јер држава није део ових уговора. Пример је Конвенција за уклањање свих облика дискриминације над женама[65], коју су САД одбиле да ратификују, али су градови Лос Анђелес и Сан Франциско изабрали директну примену у оквиру њихове градске надлежности. Лос Анђелес је, 1998. године, у потпуности укључио текст у свој локални акт „Локална примена Конвенције". Такође, 1066 градоначелника је да се приступило Споразуму о заштити климе америчке конференције градоначелника[66], обећавајући да ће смањити емисију угљеника у својим градовима испод нивоа из 1990, у складу са Протоколом из Кјота[67]. Иако САД, нити савезна држава у тренутку усвајања Кјото протокола њега нису ратификовале, градоначелник Сијетла, Грег Никел, у фебруару 2005. године, на дан ступања на снагу Кјото протокола, славно је најавио да ће применити, за владу Сијетла необавезујући, захтев из Протокола који се односи на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште до 7 процената испод нивоа из периода од 1990. до 2012. Брзо се формирао савез истомишљеника међу америчким градоначелницима, који су сви усвојили Споразум о заштити климе америчких градоначелника и тако обећали „да ће испунити или премашити циљеве Кјото протокола" у својим градовима. Ови градови развијају локално законодавство и политике за спровођење међународног права не зато што су формално на то обавезни, већ зато што то желе. Они преузимају одговорност, сами доносе одлуке и настављају самостално да примењују међународно право, развијајући нове облике међународне сарадње на локалном нивоу.

65 Више информација видети на: *https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_o_eliminisanju_svih_oblika_diskriminacije_zena.html*.

66 Више информација видети на: *https://www.usmayors.org/programs/mayors-climate-protection-center/*.

67 Кјото протокол усвојен је у Кјоту, у Јапану, у децембру 1997. са циљем да помогне у спровођењу Конвенције. Протокол обавештава индустријализоване земље да стабилизују емисије гасова са ефектом стаклених башта на основу начела из Конвенције. Србија је ратификовала Протокол у јануару 2008. године. Више информација на: *https://www.klimatskepromene.rs/obaveze-prema-un/kjoto-protokol/* и *https://unfccc.int/kyoto_protocol*.

2. БИЛАТЕРАЛНА САРАДЊА

2.1. Појам и елементи

Билатерална сарадња градова и општина подразумева активности и односе између две општине или града из две земље или општине/града из једне земље и других правних лица из друге земље, који се реализују у сврху решавања сличних проблема, постизања заједничких циљева, размене искустава и експерата.

Основни елементи у вези са билатералном сарадњом су следећи:

- везе и односи између **градова и општина из две земље или градова и општина из једне земље и других иностраних правних лица** са локалног и регионалног нивоа (НВО, образовне установе, установе културе, месне заједнице итд.)
- ради изналажења **заједничких локалних развојних циљева** и решавања сличних **проблема** на локалном нивоу кроз размену знања, искустава, информација, консултација, експерата, израду публикација, студија, истраживања итд.
- регулисана је **националним правним оквиром**, нпр. Законом о локалној самоуправи, **билатералним споразумима, пројектним уговорима**
- реализује се кроз **братимљење, прекограничну, децентрализовану или пројектну сарадњу**.

Спољна политика између градова: имитација праксе међународних односа[68]

Иако су елементи међународне сарадње и односа настајали управо између територијалних заједница попут градова или насеља, многи аутори савремене активности градова усмерене на развој међународне сарадње виде као имитацију активности држава. Они сматрају да, попут држава, градови оснивају канцеларије за спољне или међународне односе како би развијали иницијативе спољне политике и транснационалне односе са другим градовима, НВО, државама, међувладиним организацијама и агенцијама. Ове канцеларије оживљавају старе односе братимљења, иницирају нове транснационалне трговинске и економске међуградске односе, организују транснационалне трговинске мисије и посете делегације других градова или држава, раде на јачању привлачења страних инвестиција и одржавају спољне културне односе. Транснационална међуградска сарадња може као циљ имати урбану мобилност, паметну енергију, смањење транснационалног криминалитета, здравље, мир, безбедност, здраву урбану управу, одрживост. Оваква сарадња се састоји у *размени знања и најбољих пракси*. Постоје и *међуградски састанци* које воде градоначелници, у смислу пословних или културних делегација, и они, у савременим

68 Nijman J., Renaissance of the City as Global Actor, *The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actors*, ASSER research paper 2016-02, стр. 24, доступно на: *www.asser.nl* и *http://www.ssrn.com/*.

условима, представљају нову врсту дипломата, маркере праксе које се мењају и излазе ван граница. Они користе заставе града, говоре о предностима пријатељства, сарадње и потписују споразуме о сарадњи или протоколе.

Нови појам – „дипломатија градова"

Билатерална сарадња се не може свести само на дипломатију градова. Њено поимање је много шире и обухвата и односе са различитим актерима, недржавним, па и државним, али и комерцијалним субјектима. Зато се градска дипломатија, мада је нови појам, заправо види као облик билатералне сарадње.

Постоје различите дефиниције дипломатије градова[69] –које се односе на општинску дипломатију, дипломатију грађана, дипломатију градова.[70]

Дефиниција *UCLG*-а је заправо дата Хашком агендом о дипломатији градова[71] и она посматра градску дипломатију у контексту изградње мира. Агенда наводи да је градска дипломатија „средство локалних самоуправа и њихових удружења за промовисање социјалне кохезије, превенцију конфликата, решавање конфликата и постконфликтну обнову са циљем стварања стабилне средине у којој грађани могу да живе заједно у миру". За њу је градска дипломатија одржива и ефикасна алтернатива спречавању насилних сукоба и довела је до тога да *UCLG* утврди улогу коју локалне власти могу играти у учвршћивању мира као приоритет за организацију. Такође је успостављен Политички савет „Прилике за све, култура и градска дипломатија: кључеви одрживог развоја и мира", који је у недавном брифингу[72] навео да су „сарадња између градова и међународна солидарност општина кључни су за изградњу просперитетнијег света. Размене између градова показале су да побољшавају квалитет живота, смањују утицај на животну средину свих људских активности и подстичу економске активности да би се постигли просперитет и боља будућност за све."

Холандски институт за међународне односе у свом истраживању[73] дефинише градску дипломатију као „институције и процесе путем којих се градови укључују у односе са актерима на међународној политичкој сцени са циљем међусобног представљања себе и својих интереса".

Дефиниција Конгреса локалних и регионалних власти, утврђена Препоруком 234 из 2008. године[74], види градску дипломатију у контексту изградње мира и

69 Sizoo A. et all, *City Diplomacy, the Role of Local Governments*…, стр. 10.

70 Центар за иновативну дипломатију, који је 1982. године основао Михаел Шуман, промовише, и глобални мир путем директне градске и грађанске партиципације у међународним односима.

71 Усвојена на Првој светској конференцији о градској дипломатији, улози локалних самоуправа у превенцији сукоба, изградњи мира и постконфликтној реконструкцији, коју је организовао UCLG у Хагу, у јуну 2008. Текст агенде доступан на: *https://www.uclg.org/sites/default/files/EN_474_fin_eng_the_hague_agenda_on_city_diplomacy_0.pdf*.

72 Види: *https://www.uclg.org/sites/default/files/political/eng_opportunities_for_all.pdf*.

73 Van der Pluijm R., Melissen J., *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherland Institute of International Relations, Clingendael, 2007, стр. 5; Nicolson, 2001: стр. 11; Melissen, Jan and Paul Sharp, 'Editorial', *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 1, no. 1,2006, стр. 1–2.

74 Препорука 234 (2008), доступна на: *https://rm.coe.int/city-diplomacy-rapporteur-o-van-veldhuizen-netherlands-l-ildg-/168071a5eb*.

решавања конфликата. Она усваја заправо дефиницију *UCLG* -а, с тим што је проширује на асоцијације (члан 1: „Градска дипломатија је средство за локалне самоуправе и њихова удружења за промоцију социјалне кохезије, спречавање сукоба, решавање сукоба и постконфликтну обнову са циљем стварања стабилног окружења у којем грађани могу да живе у миру") и додаје да се градска дипломатија може видети као природни развој улоге градова као чланова међународне заједнице, који деле вредности демократије, владавине права и људских права.

Нови појам – „сарадња између градова"

„Сарадња између градова"[75] је категорија која представља операционализацију појма „градска дипломатија". Она је оперативни оквир у којем градови спроводе активности с одређеним циљем. Представља процесе које иницирају градске институције и ОЦД које учествују у међународним односима, са циљем међусобног представљања како би се иницирала и развила сарадња на обострану корист. Она представља форму „децентрализоване сарадње" или „децентрализоване дипломатије", која укључује различите учеснике и бави се истим темама као и државе, али им приступа са различитим алатима и стратегијама.

2.2. Правни оквир

Могућност и оквири билатералне сарадње су обично регулисани националним законом о локалној самоуправи.

Многе ЈЛС, а нарочито велики градови, имају **усвојену стратегију међународне сарадње или градске дипломатије**[76]. Овакав документ може бити врло користан и одредити правце реализације сарадње.

У сврху реализације билатералне сарадње, локалне власти могу остваривати **формалну сарадњу** чија реализација захтева закључивање различитих врста споразума, а регулисање те сарадње разликује се од земље до земље:

1. меморандум о разумевању – правно необавезујући споразум, који служи за реализацију неког трговинског споразума или формализацију стратешке сарадње; касније меморандум може постати правно обавезујући, уколико га одобри државни ниво; овакви меморандуми су популарни алати спољне политике; могу чак бити потписани и између великих градова и држава;
2. споразум о братимљењу – споразум који покрива различита питања, базиран је на сталним елементима и наглашава културне и историјске сличности; склапа се искључиво са једним градом/општином из друге земље;

75 *City to City Cooperation Toolkit*, Council of Europe, 2015, *https://rm.coe.int/c2c-city-to-city-cooperation/1680747067*.

76 Сажетак основне стратегије за градску дипломатију Владе Метрополе Токија: *https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/en/diplomacy/multi-lateral-diplomacy/pdf/enbasicstrategykossi.pdf.*

3. споразуми о партнерству – покривају шири круг питања, у различитим сферама од интереса и могу бити потписани са више партнера;
4. секторски споразуми – подразумевају сарадњу у једном пољу или сектору;
5. пројектни уговори – подразумевају формалне споразуме закључене између 2 ЈЛС ради реализације пројектних активности; овде ЈЛС могу бити партнери, а могу бити и у положају главног корисника и обичног партнера на пројекту.

ЈЛС могу остваривати и неформалну сарадњу, без икаквог споразума, која се реализује кроз потписивање радних докумената попут заједничких изјава, декларација, протокола или писама намере. Одлука да се формализују контакти доводи до потписивања горе поменутих споразума.

2.3. Врсте

2.3.1. Братимљење

Појам

У теорији и пракси се користе различити изрази за ову врсту билатералне сарадње- *братимљење*, *сестрински градови*, *градови побратими* итд.

Дефиниција братимљења на коју упућују Смернице за братимљење градова Светске здравствене организације[77] указује на то да је у питању „формална и садржајна сарадња између две организације и/или града. *Формално* значи да постоји усмени или писани споразум између две организације или града. *Суштинско* значи да је интеракција значајна и да траје одређени временски период, тј. није само једнократна интеракција. *Сарадња* значи да два града заједно раде на одређеном пројекту или на размени информација или вештина. У идеалном случају, братимљење би требало да буде двосмеран процес у којем сваки град има користи од сарадње."

Дефиниција Савета европских општина и региона, иако се своди на братимљење у Европи, даје универзалне елементе братимљења:

1. *Пријатељски односи између грађана*

   „Братимљење је окупљање две заједнице које настоје да, на овај начин, крену у акцију са европском перспективом с циљем суочавања са њиховим проблемима и развијања међусобних све ближих веза пријатељства." У овој дефиницији можемо видети кључне вредности братимљења – пријатељство, сарадњу и узајамну свест међу европским народима.
2. *Инструмент за мир и стабилност у Европској унији и шире*

   Током изградње Европске уније, братимљење је играло одлучујућу улогу у свакој од фаза развоја – након Другог светског рата у помирењу, у оквиру проширења олакшавало је интеграцију нових чланица и њиховог становништва,

77 *Guidelines for City Twinning*, World Health Organization, 2001. Видети више на: *https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/107370/E74547.pdf;jsessionid=B27E7A406207EB3C5F5AA423D83D4934?sequence=1*.

а данас је дубоко укорењено у европској култури, грађанству, узајамној подршци и изградњи европског идентитета. Братимљење је имало велику улогу и у стварању и обнављању веза међусобног поверења и разумевања на Балкану, у Источној Европи или земљама Медитерана. Данас партнерства између градова у земљама Југа имају кључну улогу европској развојној помоћи.

3. *Размена искустава* – братимљење може бити и јесте извор размене искустава у бројним областима.

Историјат у Европи

Претпоставља се да су прва забележена братимљења у Европи успостављена 1918. између градова Бруг из Швајцарске и Ротвејла из Немачке[78] или 1920. између градова Кејли из Велике Британије и Поа ду Норд из Француске.[79]

Међутим, након Другог Светског рата, започела је експанзија односа братимљења између пре свега немачких и француских градова у жељи за успостављањем мира и добросуседских односа. Како наводи Зелински[80], „Идеја о општијем, формално организованом основном облику зближавања није истински настала пре посебног састанка француских и немачких градоначелника у Монт Пелерину, у Швајцарској, 1948. године. Ова конференција довела је до формирања Међународне уније градоначелника за француско-немачко разумевање 1950. године, а у септембру те године потписан је споразум о братимљењу између Лудвигсбурга у Немачкој и Монтбелиара у Француској, први од многих француско-немачких партнерства које ће уследити у наредним годинама."

У наставку је преглед различитих фаза развоја братимљења на тлу Европе[81]:

1. фаза: жеља за миром (50. године 20. века) – Након релативно успореног почетка, братимљење се развијало као однос између ослободилаца и ослобођених у рату, између бивших непријатеља, с циљем спречавања будућих ратова и изградње мира и пријатељских односа, кроз културну и друштвену размену. Оно се пре свега успостављало између немачких и француских градова како би се приближили народи ове две земље и служило је као модел за помирење између народа ове две земље. У својој *декларацији о братимљењу (1962)* град Штутгарт је изјавио да делује „са уверењем да би се уједињењем са градом Стразбуром, чија је прошлост тако дубоко обележена перипетијама француско-немачких односа, могло допринети помирењу између два народа".[82] Источноевропске земље су такође започеле

78 Casagrande, cited in Zelinsky, 1991.

79 Handley, Susan. Judith Barton (ed.). *Take your partners – The local authority handbook on international partnerships*. 2006 (10 ed.). Local Government International Bureau. Archived from the original on 17 July 2011. Retrieved 13 August 2013.

80 Zelinsky, W. (1991), "*The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective*", *Annals of the Association of American Geographers, 81(1), 1–31*. doi:10.1111/j.1467-8306.1991.tb01676.x.

81 *Братимљење општина: Пут ка бржем развоју*, СКГО, Београд, октобар 2007.

82 Corine Defrance, Corine Herrmann, *«Town twinning», Encyclopédie pour une histoire numérique de l'Europe* [online], ISSN 2677-6588, објављено 22/06/20, consulted on 23/12/2020. Permalink: *https://ehne.fr/en/node/12370*

са братимљењима крајем 50-их година 20. века, како у оквиру Варшавског пакта, тако и са Западном Европом. Ова братимљења, која су успоставиле и контролисале комунистичке партије, нису потицала из цивилног друштва; циљ им је било социјалистичко братство, пријатељство међу људима и глобални мир. Пољско-источнонемачка братимљења (први су се повезали Росток и Шчећин 1957. године) била су израз пријатељства одређеног од стране централне власти. Почев од касних 50-их година, братимљењима унутар блокова придружила су се братимљења између блокова, на релацији Исток–Запад, често закључена под покровитељством Светске федерације уједињених градова (нпр. Дижон–Стаљинград 1959).

2. фаза: развојна помоћ (60. године 20. века) – идеја о братимљењу постигла је замах у овој деценији и од тада наставља да се развија. Иако Француска и Западна Немачка задржавају вођство као зона најинтензивније активности, појам братских градова широко се и успешно проширио на остатак Западне Европе. Када су Француска и Немачка потписале Споразум о пријатељству 1963. године, већ је постојало 120 француско-немачких партнерстава. Такође, процес деколонизације Африке и Азије довео је до успостављања братимљења између општина и градова земаља колонизатора и општина и градова у бившим колонијама ради упућивања техничке и хуманитарне помоћи. Промоција новог „покрета" братимљења је била један од приоритета Савета европских општина (како се тада називао) 1951. године, и то је допринело повећању броја и ширине братимљења. Ипак, с обзиром на постојање Хладног рата, и братимљења су се посматрала као „рат братимљења" који супротставља про- и антикомунистичка удружења у Западној Европи.

3. фаза: солидарност (70. и 80. године 20. века) – У Западној Европи и уопште у западном свету, овај период карактерише појачано интересовање за развојну сарадњу, како на националном тако и на локалном нивоу. Карактеристика је било потпуно одсуство формалних прописа. Ни ЈЛС као такве нису учествовале, већ су локалне иницијативе у којима су градоначелници и одборници учествовали као приватна лица, преузеле водећу улогу. У јужној Европи, обнављање демократије у Грчкој, Португалији и Шпанији 70-их година 20. века и њихово приступање ЕУ 80-их, довели су до низа нових братимљења са општинама из тих земаља, док су се припремале за придруживање и придруживале се ЕУ. Такође, у овом периоду многе европске општине (из Велике Британије, Холандије) склапале су споразуме о братимљењу са општинама из Јужне Африке у сврху борбе против апартхејда, из солидарности, како би се превазишао недостатак комуникације на националном нивоу. Током периода детанта, појачало се братимљење општина између 2 блока, градови Западне Немачке су настојали да се зближе са суседима (нпр. Бремен и Гдањск 1976). Градови Источне Европе су увидели политичке предности братимљења са општинама, посебно у Француској и Италији.

4. фаза: уједињење Европе (од 90-их година 20. века до краја прве деценије 21. века) – Након рушења комунизма и почетка демократских промена у Централној и Источној Европи, земље у овом делу су се уједињавање у процесу братимљења. Осећај братства и припадања културном пореклу општина из Западне, Централне

и Источне Европе, нарочито када су постале кандидати за чланство у ЕУ, довело је до братимљења с циљем размене знања и техничке помоћи. Партнерски градови и општине из развијених демократских земаља Западне Европе пружали су подршку у развоју демократије и слободне тржишне економије у региону.

5. фаза: друштвена кохезија (од почетка 21. века) – Данас се друштвена кохезија често користи као алат интеграције странаца у друштво. Општине са бројном мигрантском популацијом се братиме са општинама из матичних земаља, чиме се постиже упознавање са културом и историјом тих земаља и развој духа припадности европској заједници.

6. фаза: даље уједињење Европе (од почетка 21. **века)** – Братимљење је један од интегративних фактора уједињења на локалном нивоу – општине у Централној и Источној Европи које су примале савете и помоћ у вези са европским интеграцијама, данас то знање путем братимљења деле са општинама у земљама кандидатима, попут земаља Западног Балкана. „Братимљења, која је требало да оличавају „Европу грађана", поново су процветала пратећи европско проширење и развијајући прекограничну и међурегионалну сарадњу. Мреже градова побратима створене су између главних градских подручја и данас врше снажан утицај лобирања на међународном нивоу. Истовремено, бројна дугогодишња партнерства између мањих градова остала су без пара након нестанка генерације оснивача. Ипак, од деведесетих, братимљења су све више доприносила процесима помирења нудећи – поред конвенционалног дискурса – одговарајући контекст за заједничко бављење болном прошлошћу. Школски пројекти (попут заједничког истраживања немачких и пољских ученика о протеривању и расељавању становништва на крају рата), као и комеморативне праксе, подлежу овом оквиру. Градоначелник Скорндорфа (Немачка) учествовао је у комеморацији жртава масакра у Тулу (Русија), а градоначелник Херзлије (Израел) присуствовао је церемонији у Лајпцигу у част жртвама националсоцијализма. Побратимљени градови су покретачи и простор за експерименте са споменицима. Док су братимљења из 50-их и 60-их скренула поглед са прошлости у име приближавања, бројна европска братимљења сада управо ову прошлост стављају на тему помирења и одбијања заборава."[83]



Знак који показује братимљења града Гластонберија
By Michael Cobb, CC BY-SA 2.0, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=13830646

83 *Ibidem.*

Карактеристике

Бројне су особености братимљења, због чега је оно до сада највише коришћена форма билатералне сарадње градова и општина са другим актерима у иностранству.

1. **Братимљењем се реализују примарне вредности** попут пријатељства, сарадње, заједничког разумевања између грађана[84].
2. **То је највидљивија форма сарадње између грађана** из различитих региона и са различитим пореклом и културом; ако говоримо о братимљењу у Европи, онда је оно израз европског јединства и идентитета који се гради са локалног нивоа; оно је израз европског грађанства.
3. Подразумева сарадњу **у различитим областима**: традиционално, то су образовање и култура, али то могу бити и економски односи, побољшање питања управљања или заштите животне средине и све друге области које су од интереса за локалну самоуправу. Могућности су вишеструке. Већина братимљења обухвата више области, то је јединствена алатка са више намена.
4. Сарадња се одвија кроз спровођење **великог броја активности**:
   - размена знања (решавање проблема отпада, повећање транспарентности буџета) – ове иницијативе су сличне размени обуке јер укључују људе из једног града у посети граду домаћину, али посете су ограничене на размену информација и не укључују формалну обуку; размена информација може се обавити у једном смеру или двосмерно и може да укључује студијска путовања;
   - стручна техничка помоћ (писање пројеката), размена и сарадња – техничке размене укључују људе из једног града који путују у партнерски град како би помогли у примени одређеног програма или активности; особе које посећују могу привремено попунити места у граду домаћину (слично пракси); сарадња на техничким иницијативама укључује два града која су се сложила да заједно раде на успостављању одређеног програма или да се позабаве питањем које погађа оба града;
   - друштвена и културна размена (ученика, плесних група итд.);
   - размена обука – може укључивати праксу, обуку на лицу места или студијска путовања, нпр. једна или више особа из једног града у посети партнерском граду на одређено време ради учења или преношења информација и вештина.
5. Братимљење је врло **флексибилан инструмент**. Може се одвијати између малих општина, градови или региона; може се усредсредити на читав спектар питања (уметност, култура, млади, локална економија, развој, социјална укљученост, заштита животне средине итд.) и укључују широк спектар актера из локалних заједница.
6. *Може и* **не мора трајати одређено време**. *Обично се успоставља на неодређено време.*

84 *Twining for Tommorrows' World*, Practical Handbook, CEMR, October 2007 *www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/twinning_for_tomorrows_world_en.pdf*

7. **Различити актери у локалној заједници учествују** *у братимљењу – представници града/општине (изабрана лица, запослени), установа (култура, образовање, здравство), ЈКП, пословни сектор, ОЦД и сами грађани.*
8. **Подразумева приступ „колега колеги"** – братимљење укључује сарадњу између запослених у истим областима, тј. исте професије из неколико разлога:
   - колега има исто познавање праксе и зато је најбољи саветодавац
   - раван је вама те је једноставна пословна комуникација
   - контакт је конструктиван и одржив – можете комуницирати у свако доба
   - однос је и економичан – не морате платити за савет.

Предности

Предности братимљења се заправо односе на користи које оно доноси партнерима, али и ширем кругу учесника и то су:

- Изградња капацитета актера – братимљење може допринети развоју људских ресурса оба партнера услед рада у другачијем окружењу, што се може манифестовати преношењем и развојем вештина и знања и учењем из примера добре праксе и унапређењем рада своје ЈЛС;
- Размена најбољих пракси – приликом братимљења могуће је идентификовати политике, односно технике које су најбоље функционисале и пренети их у своју ЈЛС;
- Ефикасност – братимљење које укључује сарадњу на одређеној иницијативи резултира јачим и ефикаснијим програмом;
- Изградња односа партнерства – братимљење може помоћи у изградњи јачих односа међу организацијама у оквиру појединог града; ти односи би могли постати важни кад организација има потребу и може се обратити партнерској организацији за помоћ;
- Умрежавање – братимљење може допринети већем умрежавању, тј. оба града која желе да се братиме изложена су постојећим (углавном локалним) мрежама у оном другом граду;
- Солидарност – братимљење помаже у стварању осећаја припадности већој заједници; градови који су укључени у братимљење често су инспирисани радом својих партнера;
- Подизање нивоа свести о европским интеграцијама – подизање нивоа свести о европским и међународним питањима, европским вредностима, европском идентитету;
- Олакшан приступ фондовима – многи фондови захтевају успостављено партнерство за пријаву предлога пројеката; постојање већ успостављеног братимљења може олакшати припрему и апликацију;
- Унапређење економског и пословног развоја партнера – компаније и НВО кроз контакте могу истражити потенцијале пословне сарадње, развија се нарочито туризам, али и заједнички пројекти;
- Повезивање грађана – то је сврха братимљења, али и предност јер већа укљученост грађана подразумева и садржај на високом нивоу;
- Разумевање различитих ставова и упознавање нових култура целе популације;

- Подизање нивоа свести и размена мишљења о кључним питањима данашњице – економска криза, глобализација, миграције, циљеви одрживог развоја, сиромаштво.

Братимљење у Србији

Градови и општине у Србији настављају традиционално братимљење које се развило у оквирима Југославије. Развој братимљења је тада пратио развој у Европи, али, сс обзиром на специфичан положај СФРЈ у блоковској подели света (лидер покрета несврстаних), општине и градови су се братимили са општинама и градовима из земаља оба блока и покрета несврстаних. У том периоду се братимљење реализовало на нивоу градских/општинских власти, у виду узајамних посета, размене ученика, културних садржаја, а кроз пројектну сарадњу ретко. Братимљење се сматрало обликом међународне сарадње у којој учествују искључиво општинска власт или поједина удружења (културна, спортска и сл.). Грађани обично нису ни били упућени у упознавање, размену информација и знања, приближавање грађана, реализовање конкретних акција и пројеката.

Данас ЈЛС у Србији остварују све више контаката са ЈЛС из других држава, а такође оживљавају стара партнерства из доба бивше Југославије. Од 2000. године долази до таласа нових партнерстава и са ЈЛС из држава бивше Југославије, суседних држава, али и са државама чланицама ЕУ.

2.3.2. Прекоīранична сарадња

Иако сличан појам, прекогранична сарадња се односи на успостављање билатералних или трилатералних односа између ЈЛС и других локалних актера из пограничних региона две или више држава. Ово је један од најнепосреднијих облика сарадње и усмерен је на развој пријатељских добросуседских односа. Остварује се кроз фондове и програме ЕУ и друге облике, попут еврорегиона.

Програми прекограничне сарадње су инструмент ЕУ за пружање подршке сарадњи институција у пограничним областима суседних држава. Република Србија је први пут укључена 2004. године и до тада је спроведено око 800 пројеката.

Република Србија учествује у 7 програма – са Мађарском, Румунијом, Бугарском, Црном Гором, Босном и Херцеговином, Хрватском и Северном Македонијом. Врсте пројеката које се спроводе су мали инфраструктурни пројекти, пројекти за економску сарадњу, заштиту животне средине, туризам, културу, пољопривреду, образовање, истраживање и развој, запошљавање, институционалну сарадња.

2.3.3. Децентрализована сарадња

Термин *децентрализована сарадња* (први пут употребљен у Конвенцији ЕУ Ломе из 1990. године[85]) означава билатералну сарадњу две државе која се спроводи

85 Ломе конвенција је споразум о трговини и помоћи између Европске економске заједнице и 71 афричке, карипске и пацифичке земље, први пут потписан у фебруару 1975.године

децентрализовано, на регионалном или локалном нивоу. Посебно је практикују ЈЛС из Француске, где је овај термин и настао. За разлику од братимљења, она означава сарадњу на конкретним активностима од заједничког интереса. Обухвата шири спектар развојних активности које спроводе „недржавни актери" и локалне институције и добровољна удружења свих врста. Децентрализоване политике сарадње заснивају се на принципу партнерства и заједничког рада између јавних власти, невладиних организација и организација са седиштем у заједници, задруга, приватног сектора и неформалног сектора.[86]

Дефиниција Европске комисије наведена у Комуникацији „Локалне власти: актери развоја"[87] утврђује да је децентрализована сарадња „развојна сарадња локалних власти из Европе и њихових колега из партнерских земаља". ЕУ даје на значају децентрализованој сарадњи кроз помоћ локалним и регионалним владама за јачање капацитета и услуга у партнерским органима. Европска комисија је идентификовала локалне власти као кључне актере за остваривање демократизације, људских права, доброг управљања и инклузивног и одрживог раста.[88]

86 Види: *https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/City-to-City-Cooperation-Issues-Arising-from-Experience.pdf*.

87 Види: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions "*Local authorities: Actors for Development*", Brussels, 8.10.2008 COM(2008) 626 final, стр. 3

88 Види: *The European Commission's Communication on* "Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes", Brussels, 15.5.2013 COM(2013) 280 final, *https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en.pdf*

3. ТЕМАТСКИ АСПЕКТИ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА

Предмет оба облика сарадње, и мултилатералне и билатералне, јесу одређени тематски аспекти. Ови аспекти су одређени превасходно надлежностима локалних самоуправа које сарађују, али могу обухватити и подручја која су ван њихове надлежности (уколико је реч о мултилатералној сарадњи у виду међународних организација или конференција које су посвећене одређеним питањима, од којих нека могу бити у надлежности других нивоа власти) – и у тим случајевима локалне самоуправе испитују и разматрају могућности за децентрализацију тих послова, односно њихово преношење на локални ниво.

Ако је реч о билатералној сарадњи, фокусираност на једну или више секторских тема (финансије, животна средина, водоснабдевање, управљање чврстим отпадом, транспорт, становање, јавно здравство, економски развој, образовање), било да се њима бави кроз пројекте или кроз дугорочну сарадњу, олакшава сарадњу зато што су оба партнера углавном организована на сличне начине и усредсређена на генерално упоредиве општинске задатке.

У овом делу навешћемо само неколико најважнијих тема сарадње, а према *Приручнику за сарадњу градова Савета Европе*[89]:

1. **Безбедност** – Ова тема је заправо друга страна теме изградње и очувања мира, што је био првобитни мотив за настанак међународне сарадње градова и општина. Наиме, према УН, право на мир је како људско право, тако и право народа. Дипломатија подразумева пажљиво управљање односима на међународном плану. Легитимитет градске дипломатије потиче управо од тога што грађани локалне заједнице имају право на мир и право да њихово право буде заштићено, између осталог и од стране њихове локалне самоуправе, тако што ће она предузети све радње потребне за очување и унапређење безбедности, превенцију и решавање конфликата. Како би то постигли, градови и општине се окрећу међусобној сарадњи, преношењу искустава, јер осећају одговорност. ЛС се могу укључити у питања конфликта и мира на разне начине:
   - на *мултилатералном нивоу* (лобирање – скретање пажње на конфликт и креирање политике поштовања људских и мањинских права, владавине права и изградње мира, учешћем у раду организација и конференција и њихових мисија),
   - *у конфликтним зонама* (могу бити део мировних снага – јединица за цивилне операције, прелазне администрације и хуманитарних организација и мониторинг мисија за људска права или изборе, део дијалога у својству

89 *City to City Cooperation Toolkit*, Council of Europe, 2015, *http://rm.coe.int/c2c-city-to-city-cooperation/1680747067*

посредника, могу учествовати у спровођењу кампања, пружању помоћи у храни, роби, новцу, техничке подршке, посета затвореницима),
– *кроз пројекте* (подршка учешћу грађана, обуке, јачање социјалне кохезије, изградња поверења).

2. **Развој** – Приручник под овом темом подразумева развојну помоћ, те препознаје градове као кључне актере на овом пољу. Развојна помоћ се дели у 2 категорије:
   – хуманитарна – пружа се онда када криза траје дуже време и обухвата међународне кредите, грантове у готовом новцу, изградњу инфраструктуре, размену ИКТ итд.
   – хитна помоћ – када градови пружају хитну подршку на лицу места кроз донације, опрему итд.

   Пружање помоћи може бити директно – преко представника и делегација градова, или индиректно – путем подршке организацијама које раде на лицу места и администрирају међународне контакте у име градских управа.

3. **Економија –** Ова област све чешће постаје предмет интересовања и сарадње. Састоји су у активностима сарадње које подразумевају промоцију економског живота и економског развоја на локалном нивоу. Те активности могу се поделити у 2 категорије**:**
   – Економске активности с циљем привлачења ресурса (туриста, предузећа, организација, догађаја) – интересовање за ове активности је све веће, нарочито ако се има у виду да су локалне заједнице мотори локалног економског развоја. Градови и општине све чешће оснивају канцеларије које се баве локалним економским развојем, привлачењем инвестиција и промоцијом економског потенцијала своје средине. Облик који преузима примат у оквиру међународне сарадње је брендирање града „који примењује принципе маркетинга на град који се сматра брендом који се продаје на тржишту".
   – Дипломатске економске активности се састоје од извоза услуга изврсности (и знања) или склапања споразума о партнерству са другим градовима са којима дати градови деле пословне секторе (нпр. споразуми између лучких градова, туристичких дестинација итд.). Иако се градови баве овом врстом активности углавном ради економске добити, разменом најбољих пракси градови имају и добитак у погледу људског капитала са мултипликационим ефектом на друге секторе градског управљања (тј. брендирање града и градски маркетинг).

   Пример

   Пројекат *ВИСИТУС*[90] – Осјечко-барањска жупанија у Хрватској и Западнобачки округ у Србији имају богат туристички потенцијал који је

90 Види: *https://www.youtube.com/watch?v=_QyGPKfn6CE&feature=emb_title*

недовољно препознат и недовољно искоришћен. Тачније, туристичка понуда није прилагођена особама са оштећеним видом и слепилом, што је резултирало искључењем ове групе особа са инвалидитетом из богате туристичке понуде овог подручја, коју карактеришу природна и културна баштина, становништво мултиетничке структуре и велики број традиционалних културних догађаја. Пројекат *ВИСИТУС* заснива се на принципу инклузије, омогућујући слепим и слабовидим особама да у потпуности учествују у новодизајнираној туристичкој понуди и принципу примене модерних решења и напредних ИК технологија које ће омогућити слепим и слабовидим особама да користе нову туристичку понуду у пуном капацитету. Специјализовани алати развијени у оквиру пројекта укључују четири дигитална сензорска панела – тонске инфо-шалтере смештене на четири локације у општини Ердут, ГПС апликацију и приручник са информацијама и упутствима који садрже тактичку мапу Осјечко-барањске жупаније и упутства за коришћење тонског инфо-поља и ГПС навигациони систем. Основни циљ пројекта је стварање предуслова за развој туризма у циљном прекограничном подручју кроз диверсификацију туристичке понуде, уз омогућавање слепим и слабовидим особама да учествују у њој. Као резултат тога, створена је нова туристичка понуда прилагођена специфичним потребама слепих и слабовидих лица. Партнери на пројекту су град Сомбор (Србија), општина Ердут (Хрватска) и Институт економских наука у Београду.

4. **Култура и спорт –** Ово је, поред изградње мира, једна од првих области сарадње између локалних нивоа, а реализује се нарочито путем братимљења градова и општина. Ипак, иако је култура изузетно важан сегмент развоја локалног нивоа и на најбољи и најједноставнији начин промовише међународну сарадњу, још увек постоји велики простор за ширење културе као теме. Облици сарадње у култури су следећи:
   - културна размена између градова;
   - прекогранични културни и спортски догађаји;
   - прекогранична културна и спортска такмичења;
   - израда смерница о томе како промовисати културни развој;
   - изградња заједничких прекограничних културних центара.

   Пример

   Пројекат *NeoLIFE*[91] – Нови живот неолитског наслеђа у признатим природним подручјима је пројекат од великог значаја.

   Циљ пројекта је очување културно-историјског наслеђа градова Ужице и Тузла кроз успостављање и промоцију симулационих модела одрживог културног наслеђа заснованог на умрежавању и процесу размене искустава између партнера у прекограничној области. Пројектом је предвиђена изградња реплике неолитског насеља, заправо музеја на отвореном, која

91 Види: *https://www.youtube.com/watch?v=pXvScsqpl0A*

укључује сојенице, земунице, неолитске пећи, неолитску кухињу и радионичарски простор. Биће набављена и опрема за сталну музејску поставку и успостављање одрживог система функционисања насеља. Цео концепт је направљен тако да ће у кућама имати поставке силиконских фигура неолитских људи у природној величини. Сваки објекат биће посвећен неком облику привређивања неолитског човека – обради глине, обради костију, камена, изради неолитске хране. Партнери на пројекту су град Ужице и Уметничка школа Ужице (Србија) и град Тузла и општина Милићи (Босна и Херцеговина).

Европска мрежа културног туризма (*ECTN*)[92] препознала је пројекат *NeoLIFE* као иновативан модел за тумачење културног наслеђа. Пројектни тим добио је прилику да представи пројекат на Годишњој конференцији чланова мреже у оквиру завршне конференције пројеката *Interreg HRISTA*. Презентација пројекта резултирала је иницијативом да градови Ужице и Тузла постану чланови *ECTN*-а. Чланство ће створити могућности за нова партнерства и размену искустава са осталим члановима мреже, као и могућност за повећање видљивости туристичке понуде засноване на културном наслеђу градова и прекограничних подручја.

5. **Представљање –** Ова тема је врло слична задацима традиционалне дипломатије. Према Приручнику, она укључује иницијативе и процесе кроз које градови могу ући у међународну арену и имати глас у процесима доношења одлука. Такве представничке активности могу бити више или мање структуриране. Активности су оне које традиционално обављају дипломатска тела:
   - учествовање у консултацијама са овлашћеним представницима општина и локалних заједница;
   - лобирање у вези са неким осетљивим питањима;
   - расправљање о политичкој агенди.

   Пример

   У градовима ЕУ и Савета Европе подстиче се *ad hoc* учешће у телима попут Комитета региона Европске уније или Конгреса локалних и регионалних власти.

6. **Животна средина, климатске промене и управљање ризицима –** Заштита животне средине и климатске промене су тема која је неизбежна на агенди сарадње локалних самоуправа. На овом примеру може се видети постојање глобалних проблема који се рефлектују на локални ниво и локалне политике, које настоје да их реше или ублаже, нарочито кроз размену искустава и сарадњу. Локализација циљева одрживог развоја је један од процеса

92 Европску мрежу културног туризма чине представници 29 европских земаља. Они се састају једном годишње и представљају примере добре праксе, разговарају о новим трендовима на глобалном туристичком тржишту и проглашавају годишњег победника у категорији одрживог културног туризма. Видети више на: *http://www.culturaltourism-network.eu/*.

који се може спроводити у сарадњи са другим ЈЛС и где су неопходна искуства других ЈЛС. Превенција ризика и управљање ризиком су, такође услед постојања заједничких проблема, плодно тле за сарадњу, нарочито у пограничним подручјима. Поплаве, пожари и остале елементарне непогоде је могуће решити само кроз сарадњу општина у истом региону, иако је он подељен државном границом. Ризици везани за здравствене кризе, нарочито за заразне болести (као што су птичји грип, свињска куга, COVID-19), а чије управљање подразумева низ мера на локалном нивоу, јесу тема која је све више актуелна у области међународне сарадње на локалном нивоу. Облици сарадње могу бити следећи:

– обуке запослених у једној ЈЛС;
– студијске посете;
– размене „колега-колеги";
– прекогранични пројекти – изградња заједничке инфраструктуре итд.

Пример

Пројекат *URBAN-PREX*[93] – односи се на мониторинг, прогнозирање и развој мрежног јавног система раног упозоравања на екстремне падавине и плувијалне поплаве у урбаним срединама у мађарско-српском прекограничном региону.

Очекује се да ће климатске промене повећати учесталост и интензитет падавина и појаве плувијалних поплава у урбаним подручјима Централне Европе. Стога предложени пројекат представља добру прилику за развој и примену иновативног система за праћење, предвиђање и јавни мрежни систем за рано упозоравање на екстремне падавине и плувијалне поплаве у урбаним подручјима пограничне регије Мађарска–Србија. Кроз пројекат ће бити постављене две густе мреже за праћење падавина у најмногољуднијим градовима програмског подручја: Новом Саду (Србија) и Сегедину (Мађарска), које су основ за континуирано бележење, пренос и обраду података, као и приказ обрађених података у реалном времену у просторном облику (тј. на мапи), који ће бити користан грађанима (тј. индивидуална адаптација) и јавним институцијама (нпр. саобраћај) и водопривреди, градским управама у пограничном региону. Поред тога, пројекат има циљ да развије модел предвиђања падавина у реалном времену за цело програмско подручје, допуњен прогнозом појава плувијалних поплава у Новом Саду и Сегедину, на основу измерених података из мрежа и података из даљинског надзора. Измерени подаци користиће се за фино подешавање даљински осетљивих података, што омогућава развој прецизнијег модела прогнозе за програмско подручје. Измерени и прогнозирани подаци биће бесплатни за свакога у реалном времену на веб локацији пројекта, на страницама друштвених медија и мобилној андроид апликацији која рано упозорава грађане и јавне власти како би их заштитила и припремила ефикасан

93 Видети више: *http://www.interreg-ipa-husrb.com/en/projects/oasis-husrb1602310068/*.

одговор на ове екстремне временске и водене ситуације. У пројекту учествују општина Сегедин, град Нови Сад (ЈКП Водовод и канализација), универзитети у Новом Саду и Сегедину.

7. **Урбани развој, мобилност, саобраћај, дигитална транзиција –** Сведоци смо непрекидне урбанизације и повећања броја становника у градовима. Животна средина, као и социјална и економска одрживост морају бити у кораку са овом брзом експанзијом, која стално смањује ресурсе градова. Земље широм света деле заједнички интерес за промоцију хуманог и еколошки прихватљивог модела урбаног развоја који пружа чисте, са ресурсима ефикасне, социјално поштене, паметне градове. Локалне самоуправе се боре да задовоље већу потражњу за услугама у областима као што су енергетика, вода, здравље и транспорт, подстакнуте повећањем броја становника. Оне морају да прате развој технологија и да чине све да градови буду паметнији и ефикаснији како би били боље место за живот. Концепт „паметан град"[94] се и развио као оквир ИКТ за развој, примену и промоцију пракси одрживог развоја који указује на проблеме урбанизације. Међународна сарадња локалних заједница у овој области допринеће заједничком решавању проблема и преносу праксе у погледу нпр. побољшања дистрибуције енергије, поједностављења сакупљања смећа, смањења гужви у саобраћају, па чак и побољшања квалитета ваздуха уз помоћ интернета ствари (*IoT*-а).[95] Облици сарадње могу бити:
   - менторски рад у изради локалних планова одрживог урбаног развоја, планова урбане мобилности, модела финансирања и управљања итд.;
   - заједничке активности – догађаји, конференције, активности на промоцији паметног, зеленог и инклузивног раста и урбане мобилности;
   - студијске посете другим ЛС с циљем сагледавања добрих пракси у коришћењу *IoT*-а;
   - Израда заједничких *IoT*-а апликација за размену података у реалном времену ради компарације стандарда и доношења одлука о унапређењу квалитета живота.

94 Европска комисија на следећи начин дефинише „паметан град": „Паметан град је место где се традиционалне мреже и услуге чине ефикаснијим коришћењем дигиталних и телекомуникационих технологија у корист његових становника и пословања. Паметан град превазилази употребу информационо-комуникационих технологија (ИКТ) за боље коришћење ресурса и мање емисија. То значи паметније градске транспортне мреже, надограђене објекте за снабдевање водом и одлагање отпада и ефикасније начине за осветљење и грејање зграда. То такође значи интерактивнију градску администрацију, сигурније јавне просторе и задовољавање потреба становништва везаних за старење. Видети више на: *https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en#:~:text=A%20smart%20city%20is%20a%20place%20where%20traditional,for%20the%20benefit%20of%20its%20inhabitants%20and%20business.*

95 Интернет ствари (*IoT*) дефинисан је у Препоруци ITU-T I.2060 (06/2012) као глобална инфраструктура за информационо друштво која омогућава напредне услуге међусобним повезивањем (физичких и виртуелних) ствари на основу постојећих и нових интероперабилних информација и комуникационе технологије. Видети више на: *http://handle.itu.int/11.1002/1000/11559* и *https://www.itu.int/en/ITU-T/gsi/iot/Pages/default.aspx*.

Пример

Пројекат *Act 2* – Акција градова за увођење енергетски ефикасних зграда и система обновљивих извора енергије широм Европе, као циљ је имао убрзавање иновација у решењима за обновљиве изворе енергије и унапређење енергетске ефикасности и система за полигенерацију повезане заједно са концептима за еко-зграде. У пројекту су учествовали Хановер (Немачка) и Нант (Француска), као две демонстративне заједнице, и три придружена града – Косзалин (Пољска), Малме (Шведска) и Њукасл на Тајни (Уједињено Краљевство) – са циљем да примене енергетску политику која одговара обиму и хитности тренутних климатских питања, надовезујући се на прошла искуства – посебно на развој округа Кронсберг у Хановеру, и позивајући заинтересоване стране у својим областима да заступају исте проактивне политике.

Спроведено је и више пројеката у области мобилности и саобраћаја у оквиру програма ЕУ за међународну урбану сарадњу[96].

Мобилност је релевантна у локалном контексту, од концентрисаних старих градова до пространих метропола. Картагена де Индиас (Колумбија) и Малага (Шпанија) сарађују преко *IUC*-а како би се аутомобилским саобраћајем могло боље управљати у њиховим историјским центрима, док се Панаји (Индија) и Дубровник (Хрватска) приближавају решењу за саобраћајне гужве помоћу паметних решења за паркирање. Други градови истражују возила будућности, попут транспорта на водоник, који су истраживали Гуангзоу (Народна Република Кина и метропола Штутгарт (Немачка), или аутономних возила, што је фокус Бостона (САД) и Гранд Лиона (Француска). Алтернативе без аутомобила, попут одрживог јавног превоза, примењују се у регионима Јукатан (Мексико) и Љубљана (Словенија), док Ихиномиа (Јапан) и Јоанина (Грчка) проширују бициклистичку инфраструктуру.

96 Видети више на: *https://iuc.eu/resources/*.

III МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ПРАКСИ

1. ФАЗЕ УСПОСТАВЉАЊА САРАДЊЕ[97]

Успостављање међународне сарадње се одвија кроз **6 сукцесивних корака** у изградњи, управљању и одржавању успешне сарадње, о којима се детаљније говори у следећем одељку. Ови кораци су: (1) стратешко планирање; (2) идентификовање; (3) процена; (4) преговори; (5) спровођење и учење и (6) капацитет сарадње.[98]

Оквир за међународну сарадњу почиње формулисањем стратегије за међународну сарадњу, након чега следи постављање критеријума за избор партнера (организације или партнерске локалне самоуправе), избор партнера (локалне самоуправе или организације којој се жели приступити), закључивање споразума (доношење одлуке о ступању у чланство организације), а затим управљање сарадњом (учешће у раду организације).

1.1. Стратегија међународне сарадње града/општине (стратешко планирање)

Стратешки документ је први корак за локалну самоуправу која жели да се озбиљно бави међународном сарадњом. Стратегија треба да садржи визију развоја међународне сарадње, њене циљеве са образложењем, затим смернице за избор партнера, смернице за укључивање доносилаца одлука и начин на који ће искуство сарадње бити уграђено у деловање локалне заједнице. Стратегија би такође требало да садржи смернице за изградњу капацитета односно, општинску структуру и/или структуру заједнице која ће управљати међународном сарадњом, као и смернице о пожељном броју партнерстава.

На стратегију директно утичу профили заједнице у том подручју, плански оквири општине и политике националне и регионалне владе.

---

97 Прерађен текст документа *City to City Cooperation Toolkit*, Council of Europe, 2015.

98 J. C. de Villiers, *Success factors and the city-to-city partnership management process – from strategy to alliance capability*, Habitat International 33 (2009), стр. 149–156. Видети више на: *www.elsevier.com/locate/habitatint*.

Стратегија међународне сарадње мора у основи да покрива четири области: (1) систем сарадње (стратегија за дизајн и управљање портфолиом сарадње); (2) дизајн сарадње (циљеви и стратегије за избор партнера и структурирање сарадње); (3) управљање сарадњом (стратегије управљања односима и еволуција сарадње); и (4) изградња капацитета сарадње (унутрашња организација и управљање знањем). Локалној заједници је потребна стратегија или „спољна политика локалних власти" кроз коју се спроводе две стратегије: транснационално учење и умрежавање.

У стратегији треба предвидети и облике сарадње коју једна локална заједница жели да успостави, мултилатералне (у које међународне или европске организације или мреже жели да се укључи), али и билатералне (са којим ЈЛС у другим земљама жели да успостави сарадњу и који тип сарадње – братимљење, пројектна сарадња итд.).

1.2. Израда профила општине/града

Профил или „лична карта" општине/града је, након утврђивања стратегије, кључни иницијални корак ка успостављању сарадње на међународном плану. У оквиру профила, општина/град мора да наведе све своје кључне карактеристике које ће јој помоћи да се представи у што бољем светлу потенцијалном партнеру. Профил се може мењати и имати више форми у односу на врсту сарадње и потенцијалног партнера. **У Прилогу 1** овог Приручника се налази **структура профила**.

1.3. Тражење партнера (идентификација)

Стратегија међународне сарадње је основ за утврђивање врсте партнера (организације) које треба тражити, као и у којим деловима света. У неким случајевима општине ангажују спољне консултанте, али обично се сама локална самоуправа, када је реч о стратешком партнерству или укључивању у рад међународне организације, директно обрати некој међународној организацији која се бави успостављањем партнерстава, као што су Савет европских општина и региона или Асоцијација агенција локалне демократије или асоцијације локалних власти у својој или страној земљи (у Републици Србији то је Стална конференција градова и општина).

Граду/општини се могу обратити и други градови или заједнице са захтевима за братимљење или сама локална самоуправа може упутити такав захтев. Ипак, такви захтеви подлежу разматрању само ако спадају у индикаторе стратегије. **Захтеви за партнерство или братимљење** упућују се *формалним путем,* посредством амбасада у страним земљама, које потом контактирају или ресорна министарства за локалне самоуправе или асоцијације локалне самоуправе. Данас постоје и разни *интернет алати за претраживање партнера* и сама ЈЛС може на тај начин да врши истраживање, али и да постави свој профил и захтев како би се на тај начин представила другима.

Понекад овај процес иде одозго надоле, у другим случајевима одоздо нагоре, када група или појединац у заједници преузму вођство и организују одбор сестринских градова, а затим захтевају да њихови изабрани лидери формирају службено партнерство.

1.4. Идентификација и евалуација партнера и приступање партнеру (евалуирање)

Једном када је потенцијални партнер изабран са листе могућих партнера, таквом се партнеру мора *приступити и морају се детаљно истражити могућности успостављања партнерства/сарадње*.

Представљање личне карте града/општине потенцијалном партнеру:

- Ова фаза подразумева да се локална самоуправа представи партнеру. У овој фази, потребно је одговорити на неколико питања: Како ћете представити своју општину/град?
  - Ваша иницијатива и лична карта вашег града су оно што могућег/жељеног партнера треба најпре да заинтересује.
- **Коме се обраћате?** У овом кораку потребно је донети одлуку коме се обраћате и с ким комуницирате у партнерском граду или општини. На основу индивидуалног истраживања, потребно је проценити којим представницима партнера ћете се обратити, имајући у виду успех партнерства:
  - доносиоцима одлука или
  - запосленима
- **Шта је то због чега одабрати управо ваш град, а не неки други?**
  - Треба истаћи историјске или културне везе.
  - Нагласите уколико је привредна оријентисаност градова слична.
  - Истакните извесне сличности са потенцијалним партнером или појединости по којима се Ваш град разликује од других (постојање тврђаве са туристичким потенцијалом, планине, реке, посебне институције и сл.).
  - Интернет презентација треба да буде и на неком од страних језика (енглески, француски, немачки, мађарски и сл.).

САВЕТ

Имајте у виду да је у одређеним земљама Европе дошло до засићења у погледу братимљења – проверити и могућност другог вида сарадње.

У овој фази ће можда бити потребно урадити темељно истраживање ради упознавања историје партнерстава потенцијалног партнера, као и реалну студија изводљивости.

- *Критеријуми за избор* партнера укључују следеће (листа се може проширити):
  - величину града/становништва;
  - географске факторе (нпр. планине, пустиња, језеро, лука, урбано, рурално);
  - политике у историјској перспективи (нпр. претходни оружани сукоби);
  - историјске везе између земаља (нпр. имигранти);
  - културна осећања или баријере (нпр. језик, етничке групе);
  - филантропски разлози (нпр. братимљење Север–Југ);
  - заједнички друштвени интерес (нпр. спорт, заједничка музика или уметност);
  - заједнички економски интерес (нпр. кључне индустрије, инвестиције, трговина и туристички потенцијал);
  - универзитети;
  - присуство археолошких налазишта;
  - политичке идеологије;
  - слична имена;
  - локална удружења;
  - постојеће везе (нпр. посао, припадност истој заједници/клубу нпр. Ротари);
  - или личне везе.

- *Када је реч о међународној или европској орīанизацији* у овој фази је неопходно:
  - испитати визију и циљеве организације;
  - истражити тематске области и активности које могу бити интересантне за општину;
  - идентификовати тело (политичко, радно) организације где је пожељно и могуће учествовати;
  - упознати се са процедурама рада организације и износом чланарине;
  - Утврдити начин и пут за учлањење (самостално, преко националне асоцијације, да ли је потребна сагласност националног нивоа итд.).

1.5. Избор партнера (преговори)

Избор партнера треба да се заснива на горе предложеном истраживању, али мора се размотрити и компатибилност са партнером. У организационим партнерствима следећа питања би се могла поставити:

- Да ли је потенцијални партнер поуздан?
- Које су очигледне користи партнерства за сваког партнера?
- Како ће се повезати или сукобити корпоративне културе потенцијалних партнера?
- Да ли ће однос прихватити све заинтересоване стране?
- Да ли су детаљи подухвата довољно објашњени свим заинтересованим странама?
- Да ли је успостављена тимска структура за рад на партнерству?
- Да ли је припремљен и прегледан заједнички пословни план?

САВЕТ

Бирајте „себи сличне"

Један од критичних елемената ове фазе развоја партнерства је успостављање *односа „један на један"* између кључних појединаца са обе стране. Појединци који преговарају о споразуму и успостављању односа треба да поседују јаке међуљудске вештине, што је пресудно за успех савеза. Наглашава се важност неформалне личне комуникације како би се осигурало поверење и узајамност изван формалног, правног, уговорног контекста. Први контакти се успостављају са различитим људима у локалној самоуправи, директно (посета) или путем интернета.

Избор међународне организације је условљен карактеристикама општине, циљевима стратегије, капацитетима за учешће у раду (што подразумева активно знање енглеског или сличног језика, разумевање међународне сарадње, међународне политике и права), као и финансијским ресурсима.

1.6. Планирање, имплементација, мониторинг и евалуација

1.6.1. Планирање, имплементација, мониторинг и евалуација мултилатералне сарадње

Даљи ток сарадње и учешћа у раду међународне организације зависе од статутарних докумената и правила о раду саме организације, који се разликују од једне до друге.

Приступање међународној или европској организацији неке локалне самоуправе може се обавити на 2 начина:

- одлуком националне асоцијације локалних власти и/или именовањем од стране националног нивоа, а на основу поднете кандидатуре

  Пример: Делегација Републике Србије у Конгресу локалних и регионалних власти Савета Европе

  – Председништво СКГО расписује јавни позив за све ЈЛС за достављање кандидатура за чланство у националној делегацији у Конгресу локалних и регионалних власти Савета Европе
  – Град/општина подноси кандидатуру у задатом року
  – Председништво СКГО на основу пристиглих кандидатура доноси одлуку о предлогу СКГО за именовање чланова и заменика чланова делегације и доставља је ресорном министарству локалне самоуправе
  – Министарство локалне самоуправе обједињује предлог и упућује на сагласност Влади Републике Србије, а потом се решење Владе о именовању, посредством Министарства спољних послова доставља Конгресу
  – Конгрес на следећем пленарном заседању верификује мандате предложених чланова

- директном апликацијом на основу одлуке представничког тела локалне самоуправе
  Пример: Учлањење у орīанизацију Energy Cities
  - Представљање чланског пакета градоначелнику
  - Одобрење/одлука градског већа/скупштине
  - Слање потписаних образаца за пријаву заједно са одлуком градског већа
  - Организација доноси одлуку и шаље пакет добродошлице
  - Одређује се контакт за сарадњу који ће припремити уводни састанак.

Учлањење подразумева одређивање представника града/општине који у његово/њено име учествује у раду организације. Одабир представника је веома важан, с обзиром на то да је у питању представљање на међународној сцени. У зависности од правила организације, представници могу бити:

- изабрана лица или лица која одговарају непосредно изабраном представничком телу (скупштини)
- запослени у локалној управи, стручњаци за поједине области.

Учешће у раду се одвија на 4 начина:

- учешће у раду пленарног тела (скупштине, сталног комитета итд.)
- учешће у раду радних тела (одбора, комитета, радних група, фокус група)
- именовање за известиоца за поједина питања из делокруга рада организације
- учешће у раду манифестација (конференције, округли столови итд.).

Сви облици учешћа су регулисани правилима о раду ових тела.

За учешће у раду организације, неопходни су *добра ūрūūрема* и познавање језика.

Један од начина за квалитетно учешће је похађање *обука* за међународну сарадњу, обука за дипломатски протокол, за лобирање, за вештине презентације и многе друге.

Други начин је *неоūходна консулūација* приликом креирања става или наступа са другим актерима – националним нивоом (ресорна министарства, министарства спољних послова, амбасаде и мисије, регионалне институције, агенције и организације), националном асоцијацијом локалних власти, организацијама цивилног друштва, пословним сектором и грађанима.

Када је реч о **мониūорингу и евалуацији учешћа**, то се мери периодичним извештајима о раду одређених представника града/општине и раду тела и активностима организације (извештај треба да садржи број састанака, број упућених и прихваћених предлога, припремљених и представљених иницијатива и извештаја, организованих презентација у сопственој локалној самоуправи).

1.6.2. Планирање (ūреīовори) – билаūерална сарадња

У овој фази је одабран партнер и започети су преговори, чији успех зависи од доброг планирања. Намера да се ступи у дугорочне односе ће се показати

потписивањем „писма о намерама". Потребне су ефикасне преговарачке вештине током свих фаза планирања, стварања, управљања и примене мултинационалних партнерстава. Међутим, кључ није количина времена проведеног у преговорима о партнерству, већ начин на који се време користи. Планирање има своје потфазе:

- **Одређивање тока сарадње:**

  Када се успоставља партнерство, потребно је размотрити његов дугорочни развој. Том приликом, треба одговорити на следећа питања:
  - Да ли ће ово партнерство бити одрживо?
  - Да ли се партнерство може проширити?
  - Да ли постоји интерес да сарадња постане трајна карактеристика администрације?
  - Да ли су партнери вољни и способни да буду укључени у дугорочне напоре?

  Ова питања помажу уколико се дефинише дугорочна стратегија за партнерство и могу помоћи за утврђивање његових кључних елемената, попут партнера и економске одрживости.

- **Одређивање циљева сарадње:**

  Како би сарадња била квалитетна, потребно је да партнери деле исти поглед на:
  - проблеме;
  - циљеве;
  - могућности.

  Заједнички проблеми могу се идентификовати одговорима на следећа питања:
  - Који проблеми утичу на моје подручје?
  - Да ли ови проблеми потичу из унутрашњег контекста општине или имају спољне узроке?
  - Ако имају унутрашње узроке, које друге општине имају или су се суочавале са сличним проблемима?
  - Ако имају спољне узроке, које друге општине су њима погођене?

  На прва два питања може се одговорити контекстуалном анализом која се фокусира на критичне аспекте ситуације. Једном када се утврде проблеми општине, они се могу упоредити са проблемима других општина (географски блиских или не), које могу бити могући партнери за сарадњу.

  Када се идентификују заједнички проблеми, може започети дискусија између могућих партнера *о циљевима* сарадње. Циљеви могу бити:
  - ограничени на решавање идентификованих проблема;
  - шири по обиму.

  Ограничавање сарадње на идентификовани проблем или проблеме представља одрживо решење, али може укључивати и друге мере за спровођење. О томе ће партнери морати да преговарају. Када се поставља циљ, потребно је одредити разлоге за партнерство или учлањење у међународну организацију (економске, историјске, културне), као и сврху партнерства.

Једном када се идентификују проблеми и циљеви, односно „зашто" и „шта" сарадње, могу се препознати могућности, а то је „како". *Заједничке могућности могу* бити:

– доступност ресурса (економских или других);
– доступност правних или институционалних оквира.

Партнери морају бити вољни да деле ресурсе, а оквир у којем раде мора бити такав да им омогућује да покрену сарадњу.

- **Утврђивање актера, надлежности и правних норми**

Следећи корак у дизајнирању сарадње је разумевање укључених актера и њихових компетенција. Важно је имати јасну слику свих укључених актера, заједно са улогом коју ће они имати у пројекту.

Мапа *укључених заинтересованих страна* треба да садржи следеће информације:

– име заинтересоване стране;
– категорија којој припадају (општина, цивилно друштво, централна влада, асоцијација локалне самоуправе, НВО, међународне и европске институције, мреже, остало);
– улога у сарадњи;
– правни основ за њихово деловање (ако њихов правни статус изричито наводи да могу обављати одређену функцију).

Ове информације ће омогућити јаснију слику заинтересованих страна и могућих партнера.

- **Утврђивање институционалне структуре за сарадњу**

Следећи корак у дизајнирању сарадње је разумевање *нивоа институционализације* који ће активност сарадње имати, а то може бити:

– неформално: споразуми између партнера немају формалну правну основу;
– формално: споразуми између партнера имају формалну правну основу.

Неформална сарадња није нужно мање ефикасна од формалне: могу се донети одлуке *о стратегијама* за решавање заједничких проблема и донети одлуке у вези са решењима постојећих проблема. Неформална сарадња такође може бити бржа од формалне сарадње, омогућавајући спровођење активности без претеране бирократије у креирању споразума.

Формална сарадња може имати неколико облика, од *уговора који обавезују странке до стварања субјеката са правним статусом чија је мисија примена* сарадње. Примери формалне сарадње су они пројекти створени коришћењем европских фондова, који захтевају званично партнерство.

Неформална сарадња подразумева мање трошкова, како материјалних тако и временски захтевних, док формална сарадња има веће трошкове, али може резултирати ширим деловањем и могућношћу приступа спољним фондовима.

Такође, може постојати *прелазак са неформалне на формалну сарадњу*, што је неформална активност која се претвара у формалну. То може бити случај када партнери желе да прошире пројекат започет на неформални начин или ако се јави потреба за формализацијом, попут могућности за добијање европских средстава.

Када се одлучује о структури активности, такође је важно узети у обзир *обим пројекта*. Питања на која треба одговорити да бисте донели одлуку су:

– Колико ће општина бити укључено?
– Колико дуго?
– Које су акције које пројекат подразумева?

Ови елементи ће помоћи у одлуци да ли ће се користити формална или неформална структура за сарадњу.

- **Одређивање области сарадње**

  Како би се одредила област сарадње, важно је разумети је у оквиру других сличних иницијатива спроведених у Европи. У том смислу, потребно је консултовати примере добре праксе (приручници, веб сајтови), али најважнији је дијалог са партнерима и другим институционалним актерима, како би се разменили најбоље праксе које могу помоћи у прибављању информација.

1.6.3. Споразум/меморандум о разумевању преговари и спровођење) – билатерална сарадња

Споразум треба да формулишу и потом потпишу обе стране, обично на симболичној церемонији преко које се намера споразума саопштава укљученим заједницама. Споразум или MOU обично одређују подручја сарадње, као и трајање споразума и многа друга питања, попут услова за раскид.

Али таквом споразуму претходи састављање **пословног плана**, који наводи визију, циљеве и резултате сарадње, као и стратегије и активности за њихово постизање. Овај документ такође треба да садржи појашњење улога и утврђивање одговорности, одлуке о широко заснованим управљачким структурама, процесима, употреби особља и плановима за активно учешће заједнице. Интегрисани пројектни планови, укључујући буџете и алокацију ресурса, такође би могли да се израде у овој фази. Пословни план, који подржава целокупни споразум о партнерству, треба да се саставља и ревидира на годишњој основи и треба да садржи одељке о врстама посла које ће обавити обе стране.

Ако коначни споразум израсте из добро истраженог пословног плана, успех подухвата је вероватнији. Споразум треба да се заснива на потребама и треба да пружа добру основу за партнерство. У већини партнерстава која су дугорочно ефикасна, о променама се преговара на основу личних односа између представника.

Споразуми о партнерству прилично се разликују од традиционалних уговора у намери, језику и формату. Они су позитивни споразуми о сарадњи, међусобно


MAIRIE DE VITRÉ

Comité de Jumelage

VITRÉ — LYMINGTON

Повеља о братимљењу града Луминтона (Енглеска) и Витр (Француска) из 1981. године
lymingtontwinning.weebly.com/twin-town-charters.html

зависни, засновани на учинку, са континуираним побољшањем, који деле ризике и користи кроз механизме поделе добити, дељења терета. Типични споразум о партнерству укључивао би следеће одељке: укључене стране; визија или циљ партнерства; области сарадње (и приоритети); опис пројеката; временска ограничења и прекретнице; организација (нпр. успостављање управног одбора или одбора за братимљење); улоге и одговорности (ко ће шта радити, такође именовање појединаца); комуникација (поступци и учесталост); финансирање и одговорност за трошкове; услови финансирања (ако се спонзоришу); извештавање и обавезе извештавања; евалуација, преглед и ревизија; буџет; језици који се користе; адресе за обавештења; трајање споразума; датум почетка и прекида, решавање спорова.

1.6.4. Имплементација (примена) – билатерална сарадња

Локална самоуправа треба да формализује спровођење партнерства или оперативни план, радећи заједно са партнером. Веома је важно да церемонијалне интеракције током имплементације буду видљиве. Кораци који би, према томе, могли следити након процеса „преговора" укључују потписивање „писма о намерама"; састављање пословног плана (који укључује план имплементације); а затим и потписивање коначног споразума или меморандума о разумевању (сарадњи).

Партнерство би било различито структурирано у свакој земљи. У Европи и САД значајна је улога одбора за братимљење. Савет европских општина и региона наводи да је успостављање локалног тела задуженог за вођење братимљења веома важно и да би и локални изабрани представници и грађани града требало да седе у овој структури познатој као *одбор за братимљење*.

Управљање партнерством није лак задатак, јер су, посебно у транснационалним партнерствима, партнери географски удаљени, а културне и језичке баријере могу додатно закомпликовати ствари.

Због тога би требало доделити *адекватне управљачке ресурсе и имплементирати управљачку структуру* за спровођење планирања и управљање спровођењем. Структура управљања обично подразумева врсту створеног организационог и/или правног лица, удео партнера у њему, као и укључена питања у вези са ресурсима, организацијом и управљањем. Унутрашња организација локалне самоуправе је пресудна за успех њених спољних партнерстава. Организациона структура мора да има *поделу одговорности* – ко је особа која прати успостављено

партнерство, ко учествује у спровођењу предвиђених активности, ко је одговоран за финансијски део.

За сваку партнерску организацију потребан је *официр за везу*. Успешно управљање партнерством у великој мери зависи од ресурса за структурирање и управљање и лидера, који не само да од почетка треба да буде укључен у покретање интереса за партнерство, већ треба и активно и континуирано да ради на стварању партнерства. *Политичари* такође играју две важне и међусобно повезане улоге: улогу тзв. амбасадора партнерства и улогу неког ко повезује.

У најновијем истраживању које је обухватило 47 градова, 86% испитаника навело је да њихов град има званичну међународну канцеларију; 93% је навело постојање вишег менаџера који се посебно бави међународним односима.[99]

Ниједно партнерство не може функционисати без финансирања, из службених или добровољних извора. Програм Уједињених нација за људска насеља (УН Хабитат) утврдио је да извори финансирања обично укључују средства из сопствених буџета; доприносе локалних партнера; средства из развојних пројеката; грантове и зајмове; активности самофинансирања; фондације и повереничке фондове[100]

Свако партнерство укључује односе између људи и они зависе од добре комуникације. Како партнерство карактерише и учешће заједнице, комуникација и, посебно, публицитет су веома важни у комуникацији са члановима обе партнерске заједнице. Овај медиј се такође може користити за друге сврхе маркетинга и прикупљање средстава.

Већина разлога који се наводе за неуспех партнерства произилази из културолошке неусклађености партнера. Култура земље такође може играти одлучујућу улогу у успеху или неуспеху. Стога се у већини прекограничних или транснационалних партнерстава морају имати у виду културне разлике.

Институционална подршка је пресудна за успех сарадње. Са једне стране, важна за континуитет сарадње је политичка подршка, како већине тако и опозиције, што може представљати изазов, јер често политичке преференције и избори одређују план сарадње, с обзиром на то да доносиоци одлука имају ограничено време за предузимање мера, што утиче на врсту и тему пројекта сарадње за који ће се одлучити.

Учешће грађанског друштва може бити велика подршка сарадњи. Цивилно друштво, локалне организације, волонтери – један су од стубова у партнерству између локалних власти које имају пуну политичку подршку руководилаца. Ипак, мотивисање волонтера и осигуравање њихове дугорочне посвећености изазов је за сарадњу између градова.

---

99 Anna Kosovac, Kris Hartley, Michele Acuto, and Darcy Gunning, *Conducting City Diplomacy A Survey of International Engagement in 47 Cities*, Chicago Council on Global Affairs, октобар 2020; видети више на: *https://www.thechicagocouncil.org/publication/conducting-city-diplomacy-survey-international-engagement-47-cities*.

100 (УН - Хабитат, 2001: 11).

1.6.5. Мониторинг и евалуација (примена) – билатерална сарадња

Једном када се започне спровођење сарадње, тј. партнерства, његов успех или неуспех треба редовно прегледати. То се може учинити само ако су у фази планирања сарадње одређена мерења нивоа спровођења резултата.

Мерење заједничког учинка у партнерским односима је заједнички процес за партнере.

Сваки кључни циљ/резултат има повезан скуп активности, а успех сваког циља/резултата одређиваће се стварним учинком мереним према заједнички договореним кључним показатељима учинка (КПИ) и повезаним циљевима.

Следећи тип питања треба размотрити приликом мониторинга и евалуације:

- Да ли корист од сарадње премашује трошкове учешћа?
- Да ли сарадња остварује циљеве партнера?
- Да ли је сарадња у складу са пословним планом?
- Постоје ли приоритетни проблеми?
- Да ли је сарадња још увек она „права”?

Мониторинг и евалуација морају бити редовни. Редовни преглед достигнућа партнерства треба спроводити на сваких 3–6 месеци и може се извршити на 2 начина:

- неке организације у ту сврху користе поверљиво средство за процену тимова; сваки члан га попуњава и оцењује сопствену перцепцију сарадње савеза, како она функционише или не функционише и какво је учешће одређених чланова тима у њој;
- други начин мерења успеха сарадње и истовремено учење о њој је помоћу „бенчмаркинга сарадње”; то подразумева истраживање примера успешне сарадње, обављање теренских посета и упоређивање са сопственом сарадњом.

2. ПОСТУПАК УСПОСТАВЉАЊА САРАДЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

2.1. Појам

Успостављање сарадње између јединице локалне самоуправе из Републике Србије и јединице локалне самоуправе из друге државе представља успостављање и развој пријатељства, партнерских односа и међусобне подршке на основу узајамности и равноправности, у сфери делатности које су од обостраног интереса размене, предузимањем разних заједничких активности.

2.2. Правни оквир

Чланом 181. Устава Републике Србије („Службени гласник РС", број 98/06) прописано је да јединице локалне самоуправе сарађују са јединицама локалне самоуправе из других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

Сарадња између јединица локалне самоуправе из Републике Србије и јединица локалне самоуправе из других држава је регулисана Европском повељом о локалној самоуправи, која је сачињена у Стразбуру, 15. октобра 1985. године, односно Законом о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори", број 70/07), којим је потврђена ова повеља.

Чланом 13. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18) утврђено је да јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама локалне самоуправе из других држава, у оквиру утврђене политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом, као и да одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.

Такође, чланом 88б Закона о локалној самоуправи је утврђено да јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.

2.3. Поступак успостављања сарадње

Одлуку о успостављању сарадње доноси скупштина јединице локалне самоуправе. Ова одлука се доставља министарству надлежном за послове локалне самоуправе, ради прибављања мишљења надлежних органа: Републичког секретаријата за законодавство, Министарства спољних послова и Министарства финансија. Уколико је скупштина градске општина донела наведену одлуку, прибавља се и мишљење града у чијем је саставу градска општина, јер градска општина нема статус јединице локалне самоуправе.

Министарство надлежно за послове локалне самоуправе предлаже Влади да донесе одлуку којом даје сагласност на одлуку о успостављању сарадње између јединице локалне самоуправе из Републике Србије и јединице локалне самоуправе из друге државе.

Министарство надлежно за послове локалне самоуправе води евиденцију о донетим одлукама за које је прибављена сагласност Владе, у складу са Законом о локалној самоуправи.

Када Влада доносе одлуку о давању сагласности на одлуку о успостављању сарадње, градоначелник или председник општине, односно лице које он овласти, потписује споразум о сарадњи са јединицом локалне самоуправе из друге државе, у складу са чланом 44. ст. 1. и 5. Закона о локалној самоуправи, којим је прописано да је овлашћен да представља и заступа јединицу локалне самоуправе и доноси појединачне акте.

2.4. Терминолошке грешке

У пракси се најчешће користи термин *братимљење*, као традиционални назив за успостављање сарадње између јединице локалне самоуправе из Републике Србије и јединице локалне самоуправе из друге државе. Међутим, овај термин се не користи приликом доношења одлуке и споразума јер није законски термин, већ је то термин *сарадња*, што конкретно значи да јединице локалне самоуправе доносе „одлуке о сарадњи" и закључују „споразуме о сарадњи".

2.5. Споразум о сарадњи

Споразум о сарадњи представља реализацију одлуке о сарадњи и садржи одредбе које се односе на предмет и циљ споразума, начин реализације, одговорности и финансирање, начин промоције сарадње, трајање и престанак важења споразума.

Градови и општине са територије Аутономне Покрајине Војводине

С обзиром на то да се одлуке о успостављању сарадње достављају министарству надлежном за послове локалне самоуправе, које спроводи даљи поступак ради добијања сагласности Владе, јединице локалне самоуправе са територије Аутономне Покрајине Војводине треба да обавесте надлежну службу у овој покрајини о намери да успоставе сарадњу са јединицом локалне самоуправе из друге државе, а надлежна покрајинска служба (Покрајински секретаријат за регионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу) треба да води евиденцију о успостављеним сарадњама. Иако за сада не постоји ова законска обавеза, препорука је да Аутономна Покрајина Војводина успостави и води ову евиденцију.

2.6. Примери из праксе

На овом месту приказујемо модел предлога одлуке о успостављању сарадње и модел споразума којим се ова одлука реализује.

2.6.1. Модел одлуке о успостављању сарадње

На основу члана 13. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18) и члана ____ Статута Града/Општине (*навести службено гласило*), Скупштина града/општине, на ____ седници одржаној дана _____ донела је

ОДЛУКУ
О УСПОСТАВЉАЊУ САРАДЊЕ ГРАДА/ОПШТИНЕ _____,
РЕПУБЛИКА СРБИЈА СА ГРАДОМ/ОПШТИНОМ _____,
_____ *(навести званичан назив државе)*

Члан 1.

С циљем _____, у областима _____ Град/Општина _____, Република Србија, успоставља сарадњу са Градом/Општином _____, _____.

Члан 2.

Средства за финансирање ове сарадње обезбеђена су у буџету Града/Општине _____, Република Србија.

Члан 3.

Ову одлуку доставити Влади ради прибављања сагласности.

Члан 4.

Овлашћује се градоначелник / председник општине _____ да, након прибављене сагласности Владе, потпише споразум о сарадњи Града/Општине_____ и Града/Општине, _____.

Члан 5.

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у *(навести службено гласило града/општине),* а објавиће се након добијања сагласности Владе.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Скупштина града/општине _____
Број: ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ
Датум:

Иницијативу за успостављање сарадње, односно прибављање сагласности Владе покреће јединица локалне самоуправе из Републике Србије. Приликом доношења одлуке, треба водити рачуна о томе да се свака сарадња успоставља само између једне јединице локалне самоуправе из Републике Србије, која иницира сарадњу, и једне јединице локалне самоуправе из друге државе. Уколико се намерава успоставити сарадња са више јединица локалне самоуправе, за сваку јединицу локалне самоуправе се доноси посебна одлука, односно закључује споразум о сарадњи.

Скупштина јединице локалне самоуправе из Републике Србије доноси одлуку о успостављању сарадње, у којој се наводи назив јединице локалне самоуправе која иницира сарадњу, а затим назив јединице локалне самоуправе из друге државе, као и званичан назив те државе.

Као што је наведено у моделу одлуке о успостављању сарадње, одлука садржи одредбу о јасно дефинисаним областима у којима се успоставља сарадња, одредбу о обезбеђењу средстава у буџету јединице локалне самоуправе за реализацију сарадње, као и одредбу у којој се наводи да се одлука доставља Влади ради давања сагласности. Такође, наводи се и да градоначелник или председник општине, односно лице које он овласти, потписује споразум о сарадњи и на који начин се реализује одлука о успостављању сарадње. Након добијања сагласности Владе, одлука о успостављању сарадње се објављује у службеном гласилу јединице локалне самоуправе, а ступа на снагу, по правилу, осмог дана од дана објављивања.

Посебно треба водити рачуна о томе да свако партнерство захтева одређена финансијска средства када се планирају и организују активности. Због тога је битно навести да су средства обезбеђена, или да ће бити обезбеђена, у буџету јединице локалне самоуправе која покреће иницијативу за успостављање сарадње.

Због тога је значајно да јединице локалне самоуправе један део годишњег буџета издвоје у ове сврхе. Финансијска подршка може доћи и из Европске уније, кроз различите програме и пројекте.

2.6.2. Модел споразума о сарадњи

Град/Општина (*назив*),
који/коју заступа (*име и презиме законског заступника, адреса*)
и
Град/Општина (*назив*),
који/коју заступа (*име и презиме законског заступника, адреса*)

У (*назив града/општине*), дана (*датум*), закључују

СПОРАЗУМ О УСПОСТАВЉАЊУ САРАДЊЕ
ИЗМЕЂУ ГРАДА/ОПШТИНЕ (*назив*) И ГРАДА/ОПШТИНЕ (*назив*)
(у даљем тексту: стране потписнице)

Стране потписнице овог споразума, у заједничком уверењу да успостављањем сарадње могу постићи напредак и разменити знања и искуства, изражавају спремност за промоцију и продубљивање узајамних односа и сарадње у областима од заједничког интереса, поштујући спољне политике и национална законодавства обе државе.

Члан 1.

Предмет споразума

Овај споразум се односи на успостављање и реализацију блиских односа сарадње између страна потписница, сврху развоја сарадње, области сарадње, начине њене реализације и поделу одговорности између страна потписница, као и моделе финансирања сарадње.

Стране потписнице ће успостављати и развијати партнерске односе на основу узајамности и равноправности у сфери делатности које су од обостраног интереса, у области: привреде, образовања, спорта и културе, а посебно у области екологије, информационих технологија и туризма.

Члан 2.

Циљ и облици сарадње

Циљ овог споразума је стварање повољног оквира за развој међусобних пријатељских односа страна потписница, као и за реализацију заједничких активности.

У области привреде, стране потписнице ће помагати развој малих и средњих предузећа, заједничка улагања, у области образовања размењиваће искуства, а у спортској и културној сфери пружаће помоћ и подршку при одржавању спортских и културних манифестација.

Стране потписнице ће размењивати искуства у политици управљања јединицама локалних самоуправа и кроз посете званичних делегација.

Члан 3.

Реализација сарадње

Сарадња између страна потписница остварiће се кроз организовање сајмова и семинара, спортских такмичења, изложби, концерата, фестивала, затим заједничких конференција, радионица, посета делегација страна потписница, припрему пројеката и заједничко аплицирање за међународне фондове и фондове Европске уније, размену публикација, анализа и других материјала.

Реализација уговорених активности спроводиће се по поступцима и на начин утврђен прописима страна потписница.

Члан 4.

Одговорности и финансирање

Стране потписнице се обавезују да ће пружити подршку активностима и пројектима насталим у оквиру сарадње кроз: формирање радних група, радних тела, одређивање координатора за сарадњу и доношење акционих планова.

Ни за једну од страна потписница не произлазе директна финансијска улагања и помоћ на основу закључења овог споразума.

(алтернативно:)

Ова сарадња подразумева међусобну финансијску подршку приликом реализације пројеката (*навести пројекте*).

Члан 5.

Промоција

Стране потписнице ће промовисати успостављену сарадњу у медијима и организовањем различитих активности отворених за јавност.

Члан 6.

Трајање и престанак споразума

Овај споразум потписује се на неодређени временски период.

(алтернативно:)

Овај споразум се закључује на рок од *(навести број)* година, почевши од дана потписивања.

Овај споразум је потписан на српском и (*навести језик друге стране потписнице)* језику у (*навести број*) примерка, а оба текста имају исти садржај и исту правну снагу, од којих свака страна задржава по (*навести број*) примерка.

Овај споразум се може мењати само на основу споразума двеју страна, по поступку за његово доношење.

Споразум ступа на снагу даном потписивања.

За Град/Општину

_____

(градоначелник / председник општине)

За Град/Општину

_____

(градоначелник / председник општине)

У уводном делу споразума о сарадњи, наводи се протоколарна садржина, тако што се исказују добре намере за успостављање сарадње у одређеним областима, а може се навести и раније успостављена сарадња, ради подсећања.

Предмет споразума се односи на конкретне области у оквиру којих се реализује сарадња и наводе се све области у надлежности локалне самоуправе у којима се жели остварити сарадња. Наведене области представљају основ сарадње коју стране потписнице намеравају заједно да спроводе. Основ сарадње може бити проширен и на друге области у складу са договором обе стране потписнице.

У споразуму се наводе циљ и облици сарадње, тако што се конкретно наводе уже тематске целине, у оквиру наведених области сарадње.

Реализација успостављене сарадње подразумева навођење конкретних активности које ће се спровести током трајања споразума. Пожељно је да се, с времена на време, изврши процена циљева и активности, како би се утврдило да су стране потписнице и даље посвећене истим приоритетима.

Споразумом се успостављају конкретне обавезе и одговорности и одређује начин финансирања сарадње, у смислу да ли постоје заједничка финансијска улагања и помоћ.

Такође, могу се навести и начини промовисања сарадње.

Из приказаног модела споразума о сарадњи, уочава се да он утврђује и рок на који се сарадња успоставља, као и одредбу по којој се споразум може мењати искључиво по поступку за његово доношење.

Значајно је напоменути да се сарадња успоставља на дужи период и да на њу не утичу промене политичке структуре. Важно је да се обезбеди праћење успостављене сарадње и обавезивање страна потписница, које, поред локалних власти, могу вршити и сами грађани, како би она била успешна и испунила очекивања актуелног тренутка.

У пет „корака" до успостављања сарадње

На веб сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе, успостављање сарадње је приказано у пет основних корака:


САРАДЊА ИЗМЕЂУ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ САРАЂУЈУ И УДРУЖУЈУ СЕ РАДИ ОСТВАРИВАЊА ЗАЈЕДНИЧКИХ ЦИЉЕВА, ПЛАНОВА И ПРОГРАМА РАЗВОЈА. МОГУ САРАЂИВАТИ И СА ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ДРУГИХ ДРЖАВА
ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ
КОРАК 1
СКУПШТИНА ЈЛС ДОНОСИ ОДЛУКУ О УСПОСТАВЉАЊУ САРАДЊЕ
Иницијативу за успостављање сарадње покреће јединице локалне самоуправе Републике Србије. Скупштина локалне самоуправе доноси Одлуку о успостављању сарадње
КОРАК 2
ОДЛУКА СЕ ДОСТАВЉА МДУЛС
Одлука о успостављању сарадње се доставља министарству надлежном за послове локалне самоуправе, ради прибављања мишљења надлежних органа.
КОРАК 3
САГЛАСНОСТ ВЛАДЕ СРБИЈЕ
МДУЛС предлаже Влади РС да да сагласност на одлуку
КОРАК 4
САГЛАСНОСТ ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Влада Републике Србије доноси одлуку (решење) којом се даје сагласност на Одлуку о успостављању сарадње.
КОРАК 5
ЗАКЉУЧИВАЊЕ СПОРАЗУМА О САРАДЊИ
Градоначелник или председник општине закључују споразум о сарадњи са другом локалном самоуправом или локалном самоуправом друге државе, што представља реализацију ОДлуке
WWW.MDULS.GOV.RS

3. ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИЦИ У ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗАДУЖЕНИ ЗА МЕЂУНАРОДНУ САРАДЊУ

Резултати истраживања Сталне конференције градова и општина спроведеног 2015. године

У сврху прикупљања података о радним телима у оквиру јединица локалне самоуправе у Србији која се баве питањима међународне сарадње, СКГО је припремила кратак упитник и упутила свим градовима и општинама у Србији. Од 169 градова и општина и градских општина, одговорило је 34% или ¼. Анализом добијених одговора, могуће је градове и општине поделити у три категорије:

А. Радно тело јединице локалне самоуправе као организациона јединица у оквиру неког од органа са извршном/административном функцијом у чијем делокругу је међународна сарадња:
- у оквиру кабинета **градоначелника/председника општине** – 11%
- у оквиру **управе** (облици: Канцеларија за локални економски развој, Одељење за привреду и економски развој, помоћник председника општине / градоначелника за европске интеграције и међународну сарадњу или за међународну сарадњу и економски развој, Одељење за локални развој, привреду и комуналне послове, Служба за послове градоначелника – Одсек за међународну сарадњу, Служба за дијаспору, Служба за послове удруживања и сарадње, Одељење за опште послове и друштвене делатности, Протокол у оквиру скупштинских и општих послова, Одељење за привреду и економски развој) – 35%
- у оквиру **градског/општинског већа** (члан већа) – 8%

Б. Радно тело јединице локалне самоуправе у оквиру политичког тела/органа у чијем делокругу је међународна сарадња:
- у оквиру **скупштине** (Одбор за европске интеграције и сарадњу са СКГО, Одсек за скупштинске послове, Протокол у оквиру скупштинских и општих послова, Одбор за сарадњу са територијалним јединицама и јединицама ЛС из других држава, Одбор за међународну сарадњу, Комисија за обележавање празника, доделу признања и међуградску сарадњу у земљи и иностранству, Комисија за сарадњу са општинама, градовима и невладиним сектором у земљи и иностранству) – 11%

Ц. Јединице локалне самоуправе у којима не постоји радно тело у чијем је делокругу међународна сарадња – 35%.

IV МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА ГРАДОВА И ОПШТИНА – УПОРЕДНА ИСКУСТВА

1. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА ГРАДОВА И ОПШТИНА ИЗ ШВЕДСКЕ – ШВЕДСКИ МЕЂУНАРОДНИ ЦЕНТАР ЗА ЛОКАЛНУ ДЕМОКРАТИЈУ (ICLD)

Шведским међународним центром за локалну демократију (енгл. *International Centre for Local Development – ICLD*) управља Шведска асоцијација локалних власти и региона (енгл. *Swedish Association of Local Authorities and Regions – SALAR*). Активности које *ICLD* реализује финансирају се из средстава Шведске агенције за међународну развојну помоћ и сарадњу (енгл. *Swedish International Development Cooperation Agency – SIDA*), а реализација је уређена домаћим и међународним документима јавне политике и споразумима између *SIDA* и *ICLD*-а. Управни одбор *ICLD*-а окупља представнике Универзитета Лунд, Готланд региона и *SALAR*-а.

Оперативни рад

Програм међуопштинског партнерства (енгл. *Municipal Partnership Programme – MPP*) одраз је узајамне и на резултате усмерене сарадње између општина и региона у Шведској и земаља које су партнери *ICLD*-а.

Међународни програм обуке (енгл. *International Training Programmes – ITP*) представља скуп дугорочних, специјалистичких програма обуке, усмерен на кључне појединце на локалном нивоу у земљама у којима ради *SIDA*, као што су локални политичари и службеници органа управе.

Центар знања (енгл. *Knowledge Centre – KC*) подстиче, анализира и шири знања о успостављању и развоју локалне самоуправе, локалној демократији и децентрализацији. Он такође финансира истраживања на универзитетима у Шведској и у партнерским земљама.

О *ICLD*-у

ICLD ради на смањењу сиромаштва кроз развој локалне демократије. Фокусирајући се на слободе и права појединаца, програми *ICLD*-а као циљ имају јачање локалних и регионалних политичких руководећих органа, процесе децентрализације,

локалну самоуправу и грађанство у приоритетним земљама које су партнери шведске владе.

ICLD промовише развој локалне демократије кроз развој знања и искустава у општинским управама и управама округа у Шведској, као и развој истраживања и знања у областима децентрализације и локалне демократије. Четири кључне области обухватају једнакост и инклузију, учешће, транспарентност и одговорност као окоснице демократије и људских права.

Програм међуопштинског партнерства – Како покренути и конкурисати за партнерство између општина у оквиру ICLD-а?

Програм међуопштинског партнерства финансира Шведска агенција за међународну развојну помоћ и сарадњу, *SIDA*, а осмишљен је да помогне развоју добрих, ефикасно функционалних, демократских локалних власти у партнерским земљама и у Шведској.

Глобални изазови захтевају локално деловање, као што је истакнуто у циљевима одрживог развоја. Међуопштинска партнерства јачају капацитет локалних самоуправа у борби против глобалних изазова на локалном нивоу, чиме се заузврат доприноси постизању циљева одрживог развоја на глобалном нивоу.

Међуопштинска партнерства одраз су узајамне и на резултате усмерене сарадње између општина и региона у Шведској и партнерским земљама *ICLD*-а. Разменом искустава о начинима решавања сличних проблема у различитим контекстима, партнери заједно стварају нова знања и нове методе којима се повећава утицај грађана у процесима доношења одлука на локалном нивоу. Резултат је одржива промена у начину на који организације раде с циљем постизања бољег и демократскијег задовољења потреба грађана. На овај начин, *ICLD* делује на нивоу који је одговоран за поштовање људских права, и на тај начин се надовезује на рад организација цивилног друштва које раде на јачању грађана да траже своја права.

Међуопштинско партнерство заступа све актере на локалном нивоу. Политичари из владајућих странака и опозиције формирају управни одбор, који учвршћује и обезбеђује квалитет сарадње. Запослени у локалној самоуправа из владајуће и опозиционе партије који раде на питањима на које се пројекат односи формирају пројектну групу. *ICLD* финансира све трошкове одржавања састанка између партнера два пута годишње – у одговарајућим партнерским општинама. Надокнађују се и сати које шведски партнер проведе у раду на пројекту. Имајте у виду да програм не укључује инвестициона средства.

Општи циљ вашег партнерства и припадајућих пројеката увек треба да буде развој знања и капацитета ваше и организације вашег партнера (локалне самоуправе) у оквиру области једнакости и инклузије, учешћа, транспарентности и одговорности, као окосница демократије и људских права, с крајњим циљем повећања утицаја локалног грађанства*[101] на локалном нивоу.

101 Реч *грађанин* у овом документу односи се на све који живе, раде, бораве на територији локалне управе или се утицај локалне управе на неки начин односи на њих.

Општине, већа округа, удружења региона и регионалних локалних власти у Шведској могу конкурисати за програме међуопштинског партнерства са партнерима из следећих земаља: Босна и Херцеговина, Грузија, Косово[102], *Северна Македонија, Молдавија, Србија, Турска, Украјина, Индонезија, Кина, Вијетнам, Боцвана, Кенија, Мозамбик, Намибија, Јужна Африка, Танзанија, Уганда и Замбија.*

Како пронаћи партнера?

Постоји много начина да се са шведским партнером формира међуопштинско партнерство. Ти начини могу да укључе представнике општина који се састају на међународним конференцијама и остварују контакте, постојеће историјске везе између неких општина или локалне организације које одржавају међународне контакте од којих би општине могле имати користи и даље се развијати.

Ваша је одговорност да пронађете одговарајућег и подесног партнера. Међутим, тим Програма међуопштинске сарадње је увек вољан и на располагању да вас саветује ако је потребно! За више информација можете их контактирати путем електронске поште *partners@icld.se*.

Компоненте Програма међуопштинске сарадње

Када се пронађе одговарајући партнер и обе стране одлуче да наставе међусобну сарадњу, можете конкурисати за финансирање прве фазе. Током почетне једногодишње фазе, група од 4–5 званичника локалне самоуправе и политичара (по могућности из владајуће и опозиционе партије) из сваке партнерске стране посећује другог партнера. Овај процес осигурава политичку подршку партнерствима и даје време за планирање пројеката заснованих на учешћу великог броја заинтересованих страна. Партнери током ове фазе потписују споразум о сарадњи / меморандум о разумевању. Током почетне фазе такође се израђује план пројекта. Идеално би било да током почетне фазе учествујете на годишњој обуци о међуопштинском партнерству коју организује *ICLD*.

Пројектна група, коју чине кључни јавни званичници и експерти, спроводи затим пројекте оријентисане на резултате у трајању од 1 до 3 године. Пројекти се могу бавити било којом облашћу из делокруга локалне управе, али морају доприносити повећању знања и капацитета локалних самоуправа у оквиру тема „Једнакост и инклузија", „Учешће", „Транспарентност" и „Одговорност". Имајте на уму да три или више локалних самоуправа могу да успоставе партнерство!

Управни одбор чине најмање један политичар из владајуће партије и један из опозиције, као и јавни функционери са виших нивоа одлучивања, и/или други представници. Улога Управног одбора, осим обезбеђивања демократског легитимитета партнерству, јесте да осигура да приоритет партнерства постане остварење одрживих резултата у оквиру области једнакости, учешћа, транспарентности и одговорности на нивоу организације.

102 Овај натпис не прејудицира статус Косова и у складу је са Резолуцијом 1244 и мишљењем МСП о косовској декларацији о независности.

По завршетку пројекта, партнери могу одлучити да конкуришу за крађу програмску компоненту под називом „Развој/ширење", у оквиру које се партнери састају по једном у свакој земљи како би направили нови план пројекта. Ова компонента слична је почетној фази, само што ова фаза траје само 6 месеци јер се партнери већ познају. Поред наведеног, постоји и компонента „Дисеминације", у оквиру које партнери могу конкурисати за средства за реализацију активности чији је циљ размена знања и искустава стечених у оквиру програма.



Од учења на нивоу појединачног до учења на нивоу организације. Знање, идеје и искуства која стиче појединац који се креће у оквиру међуопштинских партнерстава требало би искористити и шире у вашим локалним самоуправама по завршетку пројекта, како би се подстакло учење на нивоу организације. Организације које знају коју врсту знања настоје да стекну у општинском партнерству, имаће веће шансе за структурирање одговарајућег и ефикасног процеса дифузије.

Како конкурисати?

Постоје два периода годишње у којима је конкурс отворен: рокови за подношење захтева су 15. март и 15. октобар.

Пре конкурисања пажљиво прочитајте упутства на вебсајту: *https://icld.se/en/municipal-partnership/programme-guidelines-trainings*

Захтев за учешће на конкурсу подноси се електронски преко интернет алата *ILCD*-а *My Pages*. Подаци о кориснику достављају се локалним самоуправама у Шведској које су званично задужене за средства за партнерства. Ради постизања високог степена узајамности и транспарентности у процесу конкурисања, подстиче се размена података корисника између свих партнера у оквиру партнерства. За више информација о Програму међуопштинског партнерства и *ICLD*, посетите интернет страницу *www.icld.se*.

2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА ГРАДОВА И ОПШТИНА ИЗ ФРАНЦУСКЕ

Француски децентрализовани систем

Француска Република има децентрализовани и деконцентрисани систем који је организован на следећи начин: 18 региона подељених у 101 департман, који окупљају 35.443 општине. Међу тим општинама њих 72% има више од 1000 становника, 41 општина има чак више од 100.000 становника.

Главни град, Париз, има више од 2 милиона становника. Постоје и други нивои децентрализације, попут Метропола (постоји 21 метропола), које се саме састоје од агломерација (мање децентрализоване јединице које окупљају више од 200.000 становника) и затим агломерацијских заједница, али и урбаних заједница.

Француска децентрализована сарадња законски је регулисана законима о децентрализацији из 1992. и законом *Thiollière* из 2007. године, који међународну акцију чине потпуном надлежношћу локалних власти и омогућују им да закључе партнерске споразуме са страним локалним властима за обављање активности развојне помоћи.

Недавно је Закон о оријентацији и програмирању за развојну политику и међународну солидарност од 7. јула 2014. године чак донео више флексибилности и легитимитета спољном деловању локалних власти, које сада могу „спровести или подржати било коју годишњу или вишегодишњу међународну сарадњу, развојну помоћ или хуманитарну акцију" а да се она нужно не мора одвијати у оквиру неке конвенције.

Оквир за успостављање сарадње са француским ЈЛС

Француско Министарство спољних послова има посебну дирекцију – Дирекцију за спољне активности локалних власти (фр. *Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités territoriales – DAECT*) задужену за развој децентрализоване сарадње, уз помоћ позива за пројекте. *DAECT* је институција која већ 30 година омогућава повезивање француских и страних локалних самоуправа у имплементацији пројеката сарадње у областима културе, климе, одрживог урбаног и руралног развоја, образовања, младих и економског развоја. Ова врста сарадње назива се „дипломатијом градова и територија" (фр. *la Diplomatie des villes et territoires*).

Ова структура расписује различите врсте позива за пројекте једном годишње, између децембра и фебруара, објављене на веб сајту Делегације за спољне активности локалних власти (*DAECT*)[103]. На пример, постоје позиви за годишње пројекте, трогодишње пројекте, пројекте за младе. Ови позиви за пројекте омогућавају финансирање партнерства.

103 Види: *https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/*

Ипак, прво треба идентификовати партнерску ЈЛС, јер ће француска страна бити она која ће одговорити на Позив на пројекат. Да бисте идентификовали партнера, препоручујемо вам три могућа начина: да се обратите француско-српској парламентарној групи пријатељства, да се обратите Француској амбасади у Србији или да директно покушате да контактирате представника француске ЈЛС са којом сте заинтересовани да сарађујете.

Најчешће сарадњу покрећу постојећи лични односи представника локалних самоуправа.

Што се тиче области сарадње, можете размотрити следеће: управљање локалним јавним сервисима, подршка успостављању основне инфраструктуре, рурални развој, урбанизам, саобраћај, туризам, дигитална администрација и заштита животне средине.

Међутим, треба имати на уму да су приоритетна подручја Француске у сарадњи: локални економски развој, животна средина, саобраћај и климатске промене, борба против корупције. Унутар ових приоритета увек треба имати трансверзални приступ у којем се узимају у обзир и друге веома важне теме за француску владу, а то су: родна равноправност, учешће јавности, интеграција у ЕУ.

Зашто развијати партнерства? Шта би могла бити додата вредност за српске локалне самоуправе?

Пре свега, размена искустава и савета с партнерима је најбољи начин да добијете најрелевантнију стручност, јер се сви суочавате са истим потешкоћама.

Али развој партнерства са јединицама локалне самоуправе је такође важан за усклађивање са стандардима ЕУ или за једноставну заједничку примену на програме ЕУ (*Erasmus*, Европа за грађане, Креативна Европа, *COSME*).

То би такође могло помоћи локалним самоуправама да заједно решавају глобална питања која често потичу из локалног приступа као што су: демократско управљање, одрживи развој, климатске промене, услуге грађанима и економске иницијативе. Промене на локалном нивоу су најконкретније и најефикасније. Централни ниво даје само оквир за промене које треба извршити. Али ове промене треба извршити на локалном нивоу, јер је он најближи грађанима. Стога је сарадња са страним структурама на истом нивоу најрелевантнија врста сарадње за ЈЛС.

Постојећа партнерства и примери најбоље праксе

У прошлости су се француско-српска партнерства развијала у оквиру и под окриљем сарадње Амбасаде Француске и СКГО. Следи листа постојећих партнерстава:

- Сурен–Крагујевац
- Арл–Медијана
- Брикбек – Сремска Каменица
- Арл – Ниш
- Департман Жиронд – Ниш

- Департман Валдоаз – Аутономна Покрајина Војводина
- Епон – Прокупље
- Департман Арл-Жиронд – Ниш
- Агломерацијска заједница Дакс – Нишка Бања
- Природни Регионални Паркови – Стара Планина и Србија Шуме
- Пезенас-Арл – Ниш
- Нови Сад – Таверњи
- Нови Сад – Сен Лу Ла Форе
- Нови Сад – Енгијен Ле Бен

Нека су прилично активна, док су друга мање активна, што зависи од воље њихових представника. Треба имати на уму да је политичка воља кључ за успешну сарадњу. Ако са обе стране постоји снажна воља за сарадњом и заједничким радом, увек ће постојати могућности за финансирање заједничких пројеката (као што је раније поменути позив за пројекат француског Министарства спољних послова).

Међу тим постојећим партнерствима постоје примери добре праксе које треба поменути.

Први пример добре праксе је партнерство Сурен–Крагујевац, које постоји више од 50 година. Ово конкретно партнерство почело је разменом младих и полако се развило у друге области сарадње, као што су животна средина, култура итд. Ова сарадња се ослања на добре односе који постоје између представника локалних самоуправа и њихову импликацију.

Други добар пример који би требало споменути била би бројна партнерства која постоје између Ниша и департмана Жиронд. Постоје партнерства на нивоу града, али и на нивоу департмана.

Ова партнерства углавном се ослањају на културу, у погледу очувања културне баштине или организације културних догађаја, али и на локални економски развој (на пример, бањски туризам). Такође постоје и размене младих између различитих школа из ове две регије.

Резултати ове сарадње су прилично конкретни и релевантни. Постоји преко 300 примера размена младих из Гиронде и Ниша, *Erasmus* сарадња и мобилност између Одељења за француски језик и књижевност Филозофског факултета у Нишу и педагошког колеџа из Бордоа, као и сарадња са Монсегир школом, Нишком музичком школом и Нишвил фондацијом у области омладине и џез музике.

Препоруке

Оно што би требало запамтити док размишљате о започињању новог партнерства јесте да пројекти сарадње са француским ЈЛС треба да се виде као прилика за размену искустава, добрих пракси и упоређивање решења за одређена питања. У том погледу, реципроцитет је кључ ове сарадње, колико и снажна политичка воља обе стране.

Једна од препорука била би држати се скромног буџета и активности умереног интензитета како би се све могло постићи по плану.

Прво треба идентификовати француску ЈЛС са којом ћете сарађивати, одлучити у којој области желите да радите заједно, а затим се треба заједно пријавити на позив за пројекте које нуди француско Министарство спољних послова, као што је раније објашњено.

Идентификацију потенцијалног партнера међу француским локалним самоуправама можете покушати:

- директно, преко парламентарне групе пријатељства Француска - Србија, дијаспоре или
- путем амбасаде Француске у Београду – координатор за децентрализовану сарадњу и партнерства са локалним заједницама ради половину радног времена у СКГО Служби за европске интеграције и међународну сарадњу



Пакт о братимљењу између Краљевца и Сирена, склопљен 1967. године, продужен је 2017. у том француском граду током Фестивала бербе грожђа

Референца: аутор Јована Младеновић www.infokg.rs/info/produzeno-bratimljenje-kragujevca-i-sirena-francuzi-razgledaju-antiratne-karikature.html

V УЛОГА АСОЦИЈАЦИЈА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ У МЕЂУНАРОДНОЈ САРАДЊИ ГРАДОВА И ОПШТИНА

Свака европска земља има једно, а понекад и више националних удружења локалних и регионалних власти.

Удружења локалних власти обављају разне улоге: представљају интересе локалних власти према централном нивоу, формирају стратешка партнерства са њима, представљају локалну управу широј јавности. Како се повећава значај локалног нивоа и захтеви према њима на међународном плану, тако се повећава и улога асоцијација локалних власти у успостављању и реализацији међународне сарадње. Како би се то реализовало, потребне су друге активности асоцијације, попут прикупљања информација, тренинга, фондова, лобирања. Асоцијација је у идеалној позицији да успостави услове, савете и размене у погледу сарадње различитих локалних власти. Постављање међународне сарадње локалних власти на агенду националног нивоа, што може да води само асоцијација, утиче на развој сектора локалне управе јер превазилази индивидуалне односе локалних самоуправа. Асоцијације локалних власти морају имати појачане капацитете како би се заступале интересе и потребе чланства у дијалозима о развојним приоритетима на међународном нивоу. Добро политичко руководство може да створи разумевање, амбицију и посвећеност који су неопходни за креирање модерне локалне самоуправе.

У наставку су наведене најчешће услуге које асоцијација пружа својим члановима у области међународне сарадње.

1. **Подршка чланству при успостављању и реализацији партнерских односа са ЈСЛ у страним земљама и учешћу у раду међународних и европских организација:**
   - Координирање иницијатива за сарадњу (информисање о захтевима и иницијативама ЈЛС и других актера (НВО, консултаната, мрежа) из других земаља
   - Помоћ при попуњавању профила општине или захтева за партнерство/чланство
   - Помоћ при проналажењу партнера или адекватне међународне и европске организације
   - Обезбеђивање модела докумената

- Превод статутарних докумената организација (статута, повеља, правила о раду)
- Израда приручника и других публикација
- Вођење базе међународне сарадње (билатералне сарадње и евиденције о мултилатералној сарадњи)
- Информисање чланства – преко веб сајта, имејла, друштвених мрежа, развијање редовне размене информација, на пример, веб странице посвећене активностима националне делегације, посебно са, када је то могуће, превођењем важних конгресних текстова;
- Анализа стања међународне сарадње у земљи, актуелних међународних политика, преглед рада међународних организација
- Спровођење процедуре утврђивања предлога представника ЈЛС за делегате у међународним и европским организацијама
- Спровођење обука за чланство у области међународне сарадње
- Праћење и информисање ЈЛС о могућностима финансирања међународне сарадње
- Развој, координација и спровођење програма и пројеката којима се усмеравају средства за међународну сарадњу општинама и осигурава да су партнери на оба краја партнерства обучени за постизање опипљивих резултата
- Развој, подршка и координација малих пројеката који укључују локалне власти и цивилно друштво
- Подршка спровођењу билатералних пројеката чланства
- Саветодавна и организациона подршка учешћу представника ЈЛС у раду међународних и европских организација (евиденција о учешћу, одржавање састанака у земљи, подршка при анализи докумената и припреми политичких ставова, техничка подршка)
- веза између националних удружења и других изабраних представника, уз њихово обавештавање о активностима ЈЛС у међународној сарадњи
- Прикупљање примера добре праксе и упознавање ЈЛС са примерима добре праксе из других земаља

2. **Сарадња са централним и регионалним властима**
   - Сарадња са националним органима и организацијама – ресорним министарствима, министарством спољних послова, дипломатско-конзуларним представништвима у иностранству, струковним удружењима, агенцијама с циљем спровођења процедура учлањења и именовања у међународне и европске организације, с циљем спровођења билатералних партнерстава и саветодавне подршке (редовни састанци, саветовања, конференције, форуми, спровођење заједничких пројеката, учешће у планирању приоритета за финансирање из билатералних фондова)
   - Сарадња са регионалним органима, мрежама и агенцијама ради заједничког представљања општина из одређеног региона на међународним форумима

3. **Сарадња на међународном и европском нивоу**
   - Чланство и учешће у раду међународних организација (састанци тела, конференције, учешће у истраживањима, анализама, политичким позицијама)
   - Контакт тачка за активности међународних организација у земљи (размена информација, организација посета, састанака, мисија)
   - Сарадња са другим асоцијацијама локалних власти (спровођење заједничких пројеката, размена искуства и знања, организација посета итд.).

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДРШКА СКГО У ОБЛАСТИ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ

СКГО активно делује у области међународне сарадње и европских интеграција.[104]

1.1. Мултилатерална сарадња

Као члан међународних, европских и регионалних организација, СКГО учествује у процесу именовања, пружа стручну и техничку подршку деловању делегација, повезује се са другим чланицама, подржава активности наведених организација у Србији и доприноси изради политичких докумената, анализа и студија. СКГО пружа посебну подршку представницима ЈЛС у овим организацијама да активно прате и учествују у њиховом раду, креирајући политике и заступајући интересе локалних власти из Србије на међународним и регионалним форумима. Тако је СКГО Секретаријат Делегације Републике Србије у Конгресу локалних и регионалних власти Савета Европе (Служба за европске интеграције и међународну сарадњу), такође пружа стручну подршку представницима СКГО у Заједничком консултативном одбору Србије и Комитета региона ЕУ. СКГО пружа подршку и активно учествује у раду Савета европских општина и региона, где пружа подршку представницима ЈЛС у раду Политичког комитета и других радних тела. СКГО такође учествује и пружа подршку активностима представника ЈЛС у Мрежи асоцијација локалних власти југоисточне Европе, као регионалној организацији. СКГО такође пружа подршку ЈЛС и приликом идентификовања међународниух и европских организација чији чланови желе да постану и помаже приликом учлањења.

С циљем даље подршке градовима и општинама, СКГО организује студијске посете локалних власти у земљи и иностранству, међународне скупове у земљи, као и представљање наших локалних власти у иностранству уз размену експерата.

104 Види *www.skgo.org/tematska-oblast/medjunarodna-saradnja*

Како би се ове активности реализовале, СКГО сарађује са представницима институција ЕУ, државним органима, дипломатским представништвима у Србији и иностранству, представништвима градова, општина и асоцијација у Бриселу, невладиним организацијама као и другим значајним партнерима.



Делеīација Реīублике Србије на 37. īленарном заседању Конīреса локалних и реīионалних власти

1.2. Билатерална сарадња

Сарадња īрадова и оūшūина

Стална конференција градова и општина пружа чланству адекватну и правовремену подршку у успостављању сарадње са градовима и општинама из других држава. СКГО учествује у раду Мреже за братимљење Савета европских општина и регија, одржава редовну сарадњу са Министарством спољних послова (и дипломатско-конзуларним представништвима) и Министарством државне управе и локалне самоуправе у области билатералне сарадње локалних нивоа власти и прати дешавања посвећена овој теми која се организују на нивоу Европе и света.

Подршка активностима братимљења и успостављања партнерстава **са општинама и градовима из других држава** коју СКГО пружа чланству састоји се из:

- саветодавне помоћи
- помоћи при проналажењу партнера и креирању захтева за сарадњу
- информисања чланства о актуелним дешавањима у области братимљења
- покретања и координирања иницијатива у области братимљења и њихово упућивање централним властима
- вођења базе података о међународној сарадњи
- израде модела докумената, приручника и других публикација на ову тему, као и
- праћења и информисања ЈЛС о могућностима финансирања међународне сарадње.

Сарадња са асоцијацијама ЈЛС

СКГО остварује активну билатералну сарадњу са великим бројем асоцијација локалних власти из Европе и шире, кроз пројекте, размену добре праксе, посете делегација и сличне активности. У оквиру мрежа какве су *NALAS* и *CEMR*, СКГО има прилику да на равноправном нивоу сарађује са великим бројем асоцијација локалних власти из Европе. Ова сарадња одвија се кроз реализацију заједничких активности у оквиру појединих пројеката, размену примера добре праксе, посете делегација, учешћа на скуповима и слично. Конкретна и дугорочна сарадња формално је дефинисана кроз Споразуме о сарадњи потписане са следећим асоцијацијама: Заједница општина Црне Горе (2007. година), Заједница јединица локалних самоуправа Македоније (2007. година), Словеначка асоцијација општина (2007. година), Заједница локалних власти Израела (2008. године). Поред сарадње формализоване кроз споразуме, СКГО остварује или је остваривао практичну и конкретну сарадњу и са асоцијацијама следећих држава: Аустрије, Шведске, Бугарске, Италије, Чешке, Словачке, Републике Српске, Норвешке, Француске, Холандије .



Посета делегације НР Кине Србији 2017. године у организацији СКГО, на слици представници града Смедерева, делегације СКГО и Кине

VI ПОТЕНЦИЈАЛНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ

Питање финансирања је критично за све облике сарадње. Мала партнерства могу се финансирати по релативно ниској цени, ако је нпр. сврха развој односа у култури. Међутим, ако је циљ да се направи одржив и значајан допринос развојном процесу онда је то другачије.

Мултилатерална сарадња

Када је реч о **мултилатералној сарадњи**, учешће у раду међународних организација се може финансирати из 4 извора:

- средства међународне организације (нпр. делегација у Конгресу локалних и регионалних власти)
- средства националних или регионалних органа (нпр. делегација у Заједничком консултативном одбору у Комитету региона)
- средства националних асоцијација (нпр. учешће на конференцијама)
- средства града или општине (нпр. делегација у Политичком комитету Савета европских општина и региона).

Билатерална сарадња

Слично томе, у **билатералној сарадњи** неки већи градови и локалне власти имају довољно финансијских средстава да улажу **сопствена средства**[105]. Пожељно је да се одређена средства определе у буџету као трајна подршка. Међутим, мало је вероватно да ће ово покрити све што је потребно. Ипак, ово није увек могуће и ту ступају на сцену екстерни извори финансирања.

У неколико „северних" земаља, **национална министарства** обезбеђују подршку за програме локалне власти и развојна партнерства. *Немачка*, на

105 „На пример, готово сви италијански региони, имају сопствене ресурсе за ангажовање у међународној сарадњи и својим средствима подржавају своје цивилно друштво и локалне самоуправе", Antonella Valmorbida, Decentralised cooperation and community approach as a tool for a strengthened cooperation between the European Union and Eastern Partnership Countries, The paper was presented at the Nespacee conference, Kazan, 2017, ALDA

пример, активно подржава међународну сарадњу на локалном нивоу, а захваљујући националним програмима, подржава и партнерства са другим земљама. Децентрализована сарадња представља један од облика сарадње и финансира се и са државног и са регионалног нивоа. До 2015. године локалне власти у Немачкој су предлагале сарадњу са општинама у Камеруну. Један број немачких општина је разрадио планове за унапређење система за локални транспорт у Камеруну, кроз заједничко истраживање и техничку подршку. Такође, спроводили су се и програми креирања услуга за грађане који су резултирали побољшањем њиховог животног стандарда.

За неке врсте партнерских пројектних послова може бити на располагању финансирање из **фондација**.

Такође, постоје и **међународни извори као** што су **УН (*UNDP art program*)** или **фондови и програми ЕУ** који финансирају ову врсту сарадње са фокусираним програмима и финансирањем. *Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економско-социјалном комитету и Комитету региона – Оснаживање локалних власти у партнерским земљама за побољшано управљање и ефикасније развојне исходе*[106] потврђује да локалне власти представљају основног актера за демократију и развој у њиховој земљи и земљама обухваћеним сарадњом. Да би то спровеле, оне морају бити признате као аутономни ауторитет, заснован на демократским процесима, и добити неопходне ресурсе за функционисање и пружање услуга. У саопштењу се предвиђају неке специфичне подршке за откључавање потенцијала локалних власти и наводи се да се сматра да је неопходни услов развој процеса децентрализације, као и да је неопходно оснаживање законодавних и административних, али и људских ресурса локалних власти. У саопштењу се наглашава потреба да се ради са локалним властима како би се решило светско питање одрживе урбанизације. Посебна пажња је такође посвећена улози асоцијација локалних власти. Комуникација је отворила пут будућем моделу финансирања које иде од Европске комисије локалним властима.

Програми се односе како на демократске аспекте управљања (тј. како ступити у контакт са грађанима и организацијама цивилног друштва), тако и на техничке аспекте локалне управе (тј. како пружити услуге грађанима, како развити план урбанизације, пилот-пројекте за локално управљање на једном месту итд.). Територијална сарадња коју промовише ЕУ такође пружа добру основу за приступ „заједнице – заједници" (*нпр. Програми прекограничне сарадње* и *ЕГТС – Европска група за територијалну сарадњу – за земље Источне Европе*). Ова врста сарадње постиже врло добар однос између резултата и финансијских улагања (јер, осим финансијске подршке, ангажује често више људског капитала и других извора знања) и даје могућност директног односа између заједница, заобилазећи више структурних подела било културних (предрасуде) или практичних (ове заједнице би ретко имале прилику да се упознају са другима, ако то није кроз ове програме).

106 COM(2013) 280 final, више на линку *https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0280:FIN:en:PDF*

Такође је занимљива подршка размена у оквиру мрежа градова попут програма *International Urban Cooperation*[107], који подржава остваривање циљева билатералне политике, као и главних међународних споразума о урбаном развоју и климатским променама, као што су Урбана агенда, Циљеви одрживог развоја и Париски споразум[108]. Овај програм повезује главне међународне финансијске институције и партнере како би градске доносиоце одлука повезао са потенцијалним финансијерима. *Пословање у ЕУ* важан је партнер за активности у оквиру компонената одрживог урбаног развоја и иновативне сарадње за локални и регионални развој. Циљне земље су Кина, Индија, Јапан, Канада, Мексико, САД, Аргентина, Бразил, Чиле, Колумбија и Перу. Компонента 1 односи се на сарадњу градова на одрживом урбаном развоју. Градови ЕУ су упарени са градовима и општинама из других региона који се суочавају са сродним изазовима одрживог развоја. Одабраним градовима пружа се подршка за размену знања и најбољих пракси о одрживим урбаним решењима. То се делимично постиже развојем локалних акционих планова, који представљају активности и пилот-пројекте за постизање опипљивих резултата. Успостављена је платформа за размену знања са ресурсима и најбољим праксама за превазилажење одређених препрека урбаног развоја.

Многа братимљења се такође финансирају **захваљујући акцијама посвећених присталица**, кроз организацију широког спектра локалних догађаја за прикупљање средстава. Међутим, финансирање градске дипломатије је кратко и многи градови се суочавају са притисцима смањења буџета. Ово повећава потребу за укључивањем **приватног сектора**. Када пословна заједница нешто започне, тада јавни сектор може да види да постоји потражња за иницијативом. Такве иницијативе су дуговечније.[109]

У временима смањених буџета за сарадњу, потреба за јачањем заједничких напора између појединаца, градова, удружења и мрежа локалних самоуправа већа је него икад.[110]

Фондови и програми ЕУ као извори финансирања билатералне сарадње

1. Један од програма ЕУ који је специфично везан за братимљење градова и мреже братимљених градова у претходном периоду је **програм „Европа за грађане и грађанке”**.

Програм „Европа за грађане и грађанке” је један од европских програма чија је сврха развој локалних заједница. Република Србија учествује у овом програму од 2012. године. У току је спровођење програма за период 2014–2020. године, а међународни споразум између Европске комисије и Владе Републике Србије представља основ за учешће организација цивилног друштва и јединица локалне самоуправе из Србије у овом Програму у датом периоду. Укупан буџет за раздобље

107 Види: *https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/urban/*.
108 Види: *https://www.klima101.rs/pariski-sporazum/*.
109 Види: *https://www.citynationplace.com/city-diplomacy-in-action.*
110 Види: *https://www.uclg.org/en/issues/city-city-cooperation.*

од 2014. до 2020. године је 185.468.000 евра, а годишњи финансијски допринос Републике Србије за учешће у Програму износи 55.000 евра.

Програмом управљају Генерални директорат Европске комисије за миграције и унутрашње послове (*DG Home*) и Извршна агенција за образовне, аудио-визуелне и културне политике (*Education, Audiovisual & Culture Executive Agency – EACEA*) са седиштем у Бриселу.

Програм је отворен за све чланице ЕУ, као и за остале државе које имају потписан међународни споразум (државе кандидати и потенцијални кандидати, државе чланице ЕФТА). Из региона Западног Балкана, у програму учествују: Хрватска, Словенија, Албанија, Црна Гора, Македонија, Босна и Херцеговина.

Право учешћа у програму имају: јединице локалне и регионалне самоуправе, организације цивилног друштва, фондације, удружења и мреже удружења, европске мреже и кровне организације, образовне, истраживачке и културне институције, синдикати, организације које се баве истраживањима европских јавних политика (*think tanks*) итд.

Општи циљеви програма су:

- допринос разумевању Европске уније, њене историје и различитости и промовисање сарадње између земаља учесница Програма
- промовисање европског идентитета и европског грађанства и унапређење грађанског и демократског учешћа на нивоу ЕУ.

Приоритетне теме овог програма су подизање нивоа свести у погледу сећања, заједничке историје и вредности Уније којима се промовишу мир, њене вредности и добробит њених народа, као и подстицање разумевања грађанског учешћа у доношења политика Уније и промовисање друштвеног и међукултурног ангажовања и волонтирања на нивоу Уније.

Извршна агенција додатно за сваку годину одређује и годишње приоритете у оквиру општих тема како би се додатно осигурале ефикасност и сврсисходност одобрених и финансираних пројеката и како би пројектне активности имале што већи учинак на локалну заједницу.

Кључне хоризонталне одлике Програма су:

- транснационалност и локална димензија пројеката
- промоција међукултурног дијалога
- неговање културе волонтирања као израза активног европског грађанства
- европска димензија пројеката и промоција европских вредности.

Структура програма је таква се састојала из 2 поглавља:

- Потпрограм 1: Европско сећање – подизање нивоа свести о сећању, заједничкој историји и вредностима те циљу Уније; максимални износ гранта је 100.000 евра;
- Потпрограм 2: Демократски ангажман и учешће у грађанским иницијативама – подстиче учешће грађана у демократским и грађанским иницијативама на нивоу Уније.

Мере у овом потпрограму су:

Мера 1: братимљење градова – циљ ове мере је подршка пројектима који окупљају широк спектар грађана из побратимљених градова око тема које су у складу са циљевима програма; приоритет имају пројекти који циљају вишегодишње приоритете за ову меру; за меру су се могли пријавити градови/општине и/или други нивои локалних власти, њихови побратимски одбори или друге непрофитне организације које представљају локалне власти; што се тиче броја укључених организација, могле су се пријавити општине из најмање 2 земље које испуњавају услове, од којих је најмање једна из државе чланице ЕУ; максимални износ бесповратних средстава је био 25.000 евра по пројекту, а максимални проценат суфинансирања 50%;

Мера 2: мреже градова – у оквиру ове мере, општине или региони и удружења која заједно раде на заједничкој теми у дугорочној перспективи позвани су да развију мреже градова како би њихова сарадња била одрживија и како би размењивали добру праксу; очекује се да ће мреже градова интегрисати низ активности око предмета од заједничког интереса којима ће се бавити у контексту циљева Програма или вишегодишњих приоритета, да имају дефинисане циљне групе за које су одабране теме посебно релевантне и да укључују чланове заједнице да буду активни у предметном подручју, а циљ је одрживост; аплицирати су могли градови/општине или њихови одбори или мреже за братимљење, други нивои локалних/регионалних власти, федерације/удружења локалних власти и непрофитне организације које представљају локалне власти, а остале организације укључене у пројекат су могле бити непрофитне организације цивилног друштва; учесници су могле бити општине из најмање 4 земље које испуњавају услове, од којих су најмање две из државе чланице ЕУ; максимални износ бесповратних средстава је био 150.000 евра, а максимални проценат суфинансирања 70%;

Мера 3: пројекти организација цивилног друштва – циљ ове мере је подршка пројектима који промовишу транснационална партнерства и мреже које директно укључују грађане; ти пројекти окупљају грађане из различитих средина у активностима које су директно повезане са политикама Уније како би им се пружила прилика да конкретно учествују у обликовању политичке агенде Уније; у ту сврху, ти пројекти ће позвати грађане да делују заједно или расправљају о вишегодишњим приоритетним темама програма на локалном и европском нивоу.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом именована је за националну контакт тачку за Програм и пружа следеће врсте *подршке* апликантима:

- подршка у припреми пројектне апликације
- помоћ у успостављању партнерстава
- промотивне активности – инфо-сесије, презентације
- радионице за развој пројектних идеја
- интернет промоција и преношење информација.

Током 2019. години[111] за доделу средстава у склопу програма „Европа за грађане и грађанке", заинтересовани подносиоци из Србије конкурисали су у оквиру три позива. Корисници из Србије конкурисали су за све четири мере програма.

Укупни резултати су следећи:

- **47** организација, институција и јединица локалне самоуправе из Србије аплицирали су као носиоци пројеката;
- **одобрено** је **9** пројеката, укупне вредности **394.730 евра**;
- **76** организација цивилног друштва, јединица локалне самоуправе (21 град и општина) и институција из Србије има **партнерски статус** на одобреним пројектима (неки домаћи актери су партнери на више одобрених пројеката).

За 2021. Европска комисија је предложила, у контексту Вишегодишњег финансијског оквира 2021–2027. године, да се програм „Европа за грађане" споји са тренутним програмом за права, једнакост и грађанство у програму „Права и вредности". Овај програм, заједно са програмом „Правда", биће део предложеног већег програма „Правда, права и вредности".

Пример пројекта: *Пројекат H20 WR*, трајао је у периоду 8. 3. 2017 – 3. 12. 2018. године, са укупном вредношћу од 142.500 евра. Пројектни апликант, тј. носилац пројекта је била Општина Рума (Република Србија), а пројектни партнери су били Туристичка организација општине Рума (РС), град Нашице (Хрватска), *HICS – Humán Innovációs Csoport Nonprofit Kft* (Мађарска), општина Праг 9 (Чешка), Друштво за развој подежеља ЛАЗ (Словенија), општина Разлог (Бугарска).

Општи циљ је било јачање грађанског учешћа у акцијама које су фокусиране на побољшање квалитета вода, заштиту животне средине и цивилну одбрану, док су специфични циљеви били:

1. појачати свест грађана о томе како да примене вредности ЕУ и приступе заштити водних ресурса и одбрани заједница од претњи;
2. побољшати сарадњу између градова у имплементирању акција које штите водне ресурсе и грађане од претњи.

Резултати пројекта

- Нова међународна партнерства и пројекти
  - мреже градова формиране кроз пројекат
- Повећано знање учесника за имплементацију акција у складу са политикама ЕУ
  - путем презентација, радионица, интеракције са другим учесницима, обилазака и радионица
- Већа свест и спремност за волонтирање у локалним акцијама
  - путем дисеминације промотивних материјала, укључујући фото-албум, водиче најбоље праксе, друштвене мреже, публикације о пројекту и његовом концепту.

111 Извештај о резултатима програма „Европа за грађане и грађанке" у Републици Србији у 2019. години; видети више на: *http://www.civilnodrustvo.gov.rs/evropa-za-gradjane-i-gradjanke*.

2. Друга врста програма која као резултат има стварање партнерстава јесте програм „**Креативна Европа”**, програм којим управља Европска комисија, а односи се на подршку секторима културе и медија (потпрограм Култура и потпрограм Медији).

Потпрограм „Култура” помаже културним и креативним организацијама да делују на међународном нивоу и промовише прекограничну циркулацију културних дела и мобилност културних актера – организација које раде на пољу културе и уметности: музејима, архивима, галеријама, културним центрима, универзитетима и научним центрима, организацијама цивилног друштва, удружењима уметника, позориштима, уметничким колективима.

Деск Креативна Европа Србија реализује тело програма „Креативна Европа”, оформљено у оквиру Министарства културе и информисања Републике Србије. Задатак Деска је пружање подршке установама културе и организацијама цивилног друштва у Републици Србији које желе да обезбеде учешће у програму „Креативна Европа”. Деск Креативна Европа Србија имплементира потпрограм „Култура”.

Циљеви програма су следећи:

- развој заједничког европског простора и европских вредности
- развој система културе: појединци, институције, повезивање
- предрасуде према култури: култура „само троши новац” и није увек мерљиво да развија позитивне друштвене околности
- предрасуде у култури: мењање свести професионалаца у култури
- „модернизација” система културе: спрега културе и других ресора и „нове” функције културе, развој нове технологије, стварање нових професија
- дијалог између свих актера: европска администрација, дескови, јавни и цивилни (и приватни) сектор, интерсекторска сарадња
- култура у функцији позиционирања Европе у свету.

У оквиру потпрограма „Култура” постоје четири конкурса:

- Европски пројекти сарадње
- Преводи књижевних дела
- Европске мреже
- Европске платформе.

Европски пројекти сарадње су пројекти међународне сарадње у којима учествује више организација из различитих земаља, а основни циљеви, дефинисани у складу са општим и посебним циљевима програма „Креативна Европа”, односе се на промоцију и унапређење креативности и иновација у европској култури. То су пројекти прекограничне сарадње унутар ЕУ и шире, који ће бити реализовани у оквиру једне области културе или могу бити интердисциплинарни. У њима могу да учествују јединице локалне самоуправе и установе културе на локалном нивоу и постоје 2 врсте ових пројеката:

- Пројекти сарадње малог обима
  - Обухватају лидера пројекта и најмање два партнера из три различите земље
  - Буџет: средства која нису већа од 200.000 евра и која представљају 60% буџета
  - Трајање пројекта: највише 48 месеци
- Пројекти сарадње великог обима
  - Обухватају лидера пројекта и најмање 5 партнера из 6 различитих земаља
  - Буџет: средства која нису већа од 2.000.000 евра и која представљају 50% буџета
  - Трајање пројекта: највише 48 месеци.

Кроз овај конкурс могу бити подржани пројекти који:
- развијају вештине, знања и такозвани *know-how*, укључујући развој вештина из области дигиталних технологија;
- тестирају иновативне приступе развоју публике;
- тестирају нове пословне политике и моделе управљања организацијама;
- омогућују интернационалну сарадњу и развој каријере у Европској унији и шире;
- олакшавају приступ новим пословним приликама;
- организују интернационалне активности у области културе, као што су мобилни пројекти, изложбе, размене и фестивали;
- подржавају циркулацију европске књижевности;
- подстичу занимање за европска дела из домена уметности, културе и креативних индустрија и приступ тим делима.

На овај конкурс се могу пријавити организације које активно делују у сектору културе и креативних индустрија најмање последње две године. У оба вида пројеката, или носилац пројекта или партнер морају имати седиште у држави чланици ЕУ или у једној од земаља чланица ЕФТА.

Пример пројекта:

„diStory" – *Нове технологије у презентацији културне баштине*

Пројекат „*diStory*" је јединствена међународна дигитална платформа која уз помоћ нових технологија промовише културно наслеђе у малим градовима са богатим културним и историјским наслеђем. Кроз низ међународних радионица и хакатона, пројекат окупља различите учеснике, који истражују начине на које се савременим приступом, кроз употребу дигиталних медија и осмишљавањем инспиративних решења, може презентовати културно наслеђе малих градова са богатом историјом. Специфичност пројекта је да се на ефикаснији начин искористи велики потенцијал који нуде савремене информационе технологије како би се побољшала дигитална атрактивност културног наслеђа и промовисала интеракција музеја са „новом дигиталном публиком". Основне елементе пројекта чине апликације за таблет и смарт телефоне и дванаест интерактивних табли постављених на територији четири државе – Италије, Словеније, Хрватске и Србије. Корисници апликације уз помоћ геолокацијских мапа добијају основне информације о историјским локалитетима.

Интерактивна туристичка брошура пружа информације о свим локалитетима. Ова мапа има још један додатак. Када се погледа преко камере телефона или таблета, оживљавају 3D модели споменика. Корисници апликације уз помоћ геолокацијских мапа добијају основне информације о историјским локалитетима. Град Топола ће бити укључен у европску мрежу историјских градова. Финални „diStory" производ је платформа која ће за сваки град садржати различите 'најефективније форме', од најједноставнијих игара до кратких видео-записа, мултимедијалног садржаја, проширене стварности, 2D и 3D анимације, задатке откривања са геопозиционирањем и алате који омогућују активно учешће и повезивање посетилаца.

3. Посебан вид сарадње на локалном нивоу – прекогранична сарадња, финансира се из програма територијалне сарадње **Интеррег ИПА програма прекограничне сарадње** *(билатерални програми сарадње Мађарска–Србија, Румунија–Србија, Бугарска–Србија, Хрватска–Србија, Србија – Црна Гора, Србија – Босна и Херцеговина, Србија – Северна Македонија).* Програми прекограничне сарадње су инструмент ЕУ за пружање подршке сарадњи институција у пограничним областима суседних држава.

Кључне карактеристике програма су:
- *бесповратна средства – екстерни извори финансирања*
- *одрживост пројекта*
- *спровођење пројеката по правилима ЕУ – припрема за структурне фондове, подизање капацитета централних и локалних органа власти за управљање фондовима ЕУ*
- *јачање сарадње са земљама суседима*
- *међусекторска сарадња – јавни сектор + цивилно друштво*
- *одговорност за локални развој прелази на ниже органе власти.*

Корисници могу бити, између осталог, и локална и регионална администрација, јавне установе и предузећа.

Приоритети свих програма за период 2014–2020. године су били: запошљавање, животна средина и управљање ризицима, саобраћај, туризам, култура и природно наслеђе, млади и образовање, локално и регионално управљање, конкурентност привреде, иновације.

СКГО учествује у процесу програмирања и мониторинга имплементације свих програма прекограничне сарадње представљајући интересе локалне самоуправе. У току је програмирање нове фазе програма за финансијску перспективу 2021–2027. године.

Пример пројекта из програма прекограничне сарадње Мађарска – Србија је „Оптимизација саобраћаја у пограничном појасу, планирање и изградња бициклистичких стаза" (*OPTI-BIKE – HUSRB/1602/21/0102*). Укупан буџет пројекта је 2.566.612,65 евра и спроводи се у периоду од 1. октобра 2017. до 30. септембра

2020.године. Главни корисник је Град Суботица, а партнери су општина Асотхалом и град Томпа из Мађарске. Циљ овог пројекта је поједностављивање и убрзање транспорта возилима и бициклима, што ће се постићи на следеће начине:

- изградња бициклистичких стаза у Србији у Суботици, насељима Бачки Виногради и Келебија, а у Мађарској у Томпи и Асоттхалому;
- планирање бициклистичких стаза у Суботици и Томпи;
- уклањање уских грла на граничним прелазима дефинисањем модела регулисања управљања саобраћајем.

Главни циљ је изградња бициклистичких стаза са обе стране мађарско-српске границе. Пројектом се жели оптимизирати саобраћај у пограничном појасу. Поред тога, планирањем и изградњом бициклистичких стаза, пројекат има циљ да пружи прилику онима који користе бицикле као превозно средство и као рекреативну активност да дођу до границе и брзо пређу границу са обе стране. Поред тога, развој нових бициклистичких стаза обезбедиће безбедан прелазак бициклом преко границе и заштиту животне средине (смањење емисије CO_2).

Прилог 1.

Лична карта града/општине
за успостављање партнерства са градом/општином у иностранству

Датум: _____

Локална самоуправа (општина/регион/округ):	**Град и земља:**
Контакт особа:	**Функција:**
E-mail:	**Телефон/факс:**
Адреса:	**Веб сајт (уколико постоји):**

Географске карактеристике (локација, положај у односу на главне саобраћајнице, површина итд.)	
Природни ресурси (реке, шуме, национални парк, бања итд.)	
Становништво (број становника, етничка структура, религијске мањине)	
Главне активности (листа није дефинисана, могу се додати и друге врсте активности)	**Главне економске активности** (описати): **Образовне установе** (описати): **Култура и историја (културни догађаји, фестивали, историјске знаменитости, културно и индустријско наслеђе итд.)** (описати): **Туристички потенцијали и рекреативни садржаји** (описати):

Успостављена међународна сарадња (навести неколико успостављених партнерстава са градовима/општинама из других земаља)	
Жељене области сарадње (можете заокружити више области)	☐ животна средина ☐ клима ☐ одрживи урбани развој и урбана мобилност ☐ комуналне услуге (нпр. управљање отпадом, вода и канализација) ☐ енергетска ефикасност ☐ ванредне ситуације ☐ локални економски развој ☐ туризам ☐ рурални развој ☐ пољопривреда ☐ социјална заштита ☐ спорт ☐ образовање ☐ здравствена заштита ☐ омладина ☐ култура ☐ добра управа - транспарентност и партиципација ☐ - административна ефикасност ☐ - борба против корупције ☐ - борба против дискриминација ☐ - родна равноправност ☐ ☐ е-управа ☐ планирање ☐ локалне финансије ☐ државна помоћ ☐ локална имовина … **Образложење:**
Жељено партнерство (навести тип сарадње)	☐ пројектно (навести позив за аплицирање) ☐ братимљење ☐ прекогранична сарадња ☐ нешто друго _____
Префериране земље	

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352:341.232(497.11)(035)

ПРИРУЧНИК за успостављање партнерстава градова и општина Републике Србије са градовима и општинама из других држава / Александра Вукмировић ... [и др.]. - Београд : Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, 2021 (Београд : Досије студио). - 102 стр. : илустр. ; 24 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-80480-24-4

1. Вукмировић, Александра, 1973- [аутор]
а) Локална самоуправа -- Међународноправни аспект -- Србија -- Приручници б) Градови -- Међународна сарадња -- Србија -- Приручници

COBISS.SR-ID 29316105



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-80480-24-4