Конгресс
местных и региональных властей

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

23-я СЕССИЯ
CG(23)11
12 сентября 2012 г.

Право местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления

Комитет по вопросам управления
Докладчик[1]: Бритт-Мари ЛЁВГРЕН, Швеция (М, ГНЛД)

Проект резолюции (для голосования) 2
Проект рекомендации (для голосования).....3

Резюме

Право местных властей на то, чтобы с ними консультировались, закрепленное в Европейской хартии местного самоуправления, является основополагающим принципом местной демократии. Для того чтобы такие консультации были эффективными, этот принцип был воплощен в политику и нормативные основы во всех государствах-членах. Новый обзор, проведенный Конгрессом, практики в сфере политики консультаций в государствах-членах, показывает, что за последние семь лет, прошедшие после предыдущего обзора, был достигнут ограниченный прогресс. Проект рекомендации выступает за углубленный и комплексный подход к консультациям как к средству обеспечения совершенствования политики и законодательства и улучшения качества управления на всех уровнях.

[1] М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса
ЕНП/ХД: Европейская народная партия – Христианские демократы Конгресса
СОЦ: Социалистическая группа Конгресса
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса
БП: Беспартийные

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ[2]

1. Важной частью работы местных и региональных властей является установление связей и взаимодействия с другими уровнями управления для обеспечения того, чтобы их интересы и интересы их граждан были должным образом учтены при подготовке политики, решений и законодательства, которые их затрагивают.

2. Если Европейская хартия местного самоуправления (далее именуемая "Хартия") устанавливает обязательство для государств-членов консультироваться с местными органами власти, сами эти власти в государстве-члене должны обеспечивать, чтобы существовали стабильные процедуры и структуры для того, чтобы местные органы власти могли осуществлять свою роль в процессе консультаций.

3. Национальные ассоциации – там, где они существуют – играют ключевую роль в том, чтобы представлять свои местные и региональные власти на уровне государства. Если в государстве-члене имеется более чем одна национальная ассоциация, то они должны максимально тесно сотрудничать друг с другом, с целью определения общей позиции по вопросам, их касающимся, для того чтобы расширить свои возможности в том, чтобы оказывать влияние на другие уровни управления.

4. Исходя из этого, Конгресс, ссылаясь на Хартию и Рекомендацию Конгресса 171 (2005) о консультациях с местными органами власти:

a. призывает местные, промежуточные и региональные органы власти своих государств-членов своевременно информировать свои национальные ассоциации о любых вопросах, в отношении которых они считают, что национальные ассоциации должны действовать от их имени с целью проведения консультаций с другими уровнями управления,

b. призывает национальные ассоциации местных и региональных властей:

i. оказывать влияние на свое национальное и, в случае необходимости, региональное правительство, когда они еще не выполняют соответствующие статьи Хартии, для того, чтобы эти органы власти пересматривали свои обязательства с целью расширения соблюдения Хартии таким образом, чтобы охватить все статьи, касающиеся консультаций;

ii. выделять соответствующие ресурсы и создавать структуры и процедуры для обеспечения эффективного представительства местных и региональных властей в процедурах консультаций с другими уровнями управления;

iii. обеспечивать, чтобы местные и региональные власти на регулярной основе привлекались к пересмотру соответствующих инициатив со стороны других уровней управления в сфере законодательства и политики;

---

[2] Предварительные проекты резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по вопросам управления 31 мая 2012 г.

Члены Комитета:
К.-Х. Ламбертц (председатель), Б.-М.Левгрен (1-й заместитель председателя), Е. Озкарсли (2-й заместитель председателя), *И.Хенттонен (3-й заместитель председателя),Р. Алиев, М. Айгун,* Д. Баришич, Н. Берлу, Б. Биское, В. Борсус, М. Чернышев (*заместитель: В.Новиков),* Д. Чиртоака, Л. Кириани, Н. Кобзак, М. Коэн (*заместитель: А. Вассалло*), И. Де Ла Серна Хернаиз, *Б. Дегани, С. Диксон,* К. Мартинс До Вале Цезар, К. Дубин, А.Ю. Эрцен, *Х. Ферал, П. Филиппу,* А. Фуско Перрелла, Г. Герега, Г. Берит Гьерде, *В. Голенко, О. Гончаренко, А. Гравеллс,* М. Хегарти, К. Хилбер, Л. Илиешку, *В. Кадохов,* П. Карлескинд, *И. Халилов,* О. Кидик, В. Кресс, А. Лангнер, *С. Лазич,* Е. Линдал, О. Лукьянченко, К. Маяр, М. Махмутович, Е. Маннингер, К. Марини, *М. Мазур,* К. Маух, *Д. МакКейб, А. Медиратта,* Ж. Менд, Б. Меннел, *М.-М. Мьялот-Мюллер,* А. Мименов, *Е. Мор*, М. Мугоса, Г. Нефф, А. Немчикова, В. Нерсисян, К. Николеску, Р. Нвелати, Н. Обрыцки, *Ф. Пеллегрини, Ж. Пулидо Валенте,* Г. Рогер, С. Роль, *Б. Роппе,* Т. Россини (*заместитель: В. Брокколи)*, М. Саббан, К.Л. Шротер, П. Седласек, *Т. Симпсон-Лаинг, А. Старк, Н. Степановс,* А. Стойлов, *Д. Суица, Л. Светальски,* Р. Тирле, *С. Тобрелутс,* А. Трааг*, С. Угрехелидзе,* П. Вергас Маестре, *Е.Варренгиа,* П. Вис, М. Юревич.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: Т. Лисни и Н. Хоусон.

iv. когда существует несколько ассоциаций, предпринимать усилия для обеспечения их сотрудничества друг с другом для достижения общих позиций, ставя задачу расширять их возможности влиять на национальную и, если необходимо, региональную политику;

v. когда существует право местных властей на петиции, обеспечивать, чтобы они использовали его для защиты интересов своих членов и своих граждан;

vi. регулярно обмениваться друг с другом эффективной практикой по вопросам консультаций;

c. принимает решение:

i. разработать руководящие принципы для национальных и региональных органов власти о применении соответствующих статей Хартии;

ii. стимулировать создание национальных ассоциаций региональных властей в государствах-членах, в которых такие ассоциации еще не существуют;

d. просит Комитет по управлению:

i. назначить тематического докладчика по мониторингу и оценке эффективности процесса консультаций в государствах-членах при развитии многоуровневого управления;

ii. представить в 2013 году стратегию по дальнейшему укреплению процессов консультаций между разными уровнями управления для совершенствования качества законодательства и, благодаря этому, местной и региональной политики, а также для повышения эффективности таких процессов консультаций в государствах-членах;

iii. в 2016 году представить доклад о достигнутых результатах и провести обзор ситуации в отношении процесса консультаций в государствах-членах;

e. просит свой Комитет по мониторингу обеспечивать, чтобы в его рекомендациях о положении местной и региональной демократии в государствах-членах рассматривался вопрос о соответствии внутреннего права стран статьям 4.6, 5 и 9.6 Хартии и их выполнении, когда речь идет о мониторинге Хартии, с учетом настоящего проекта рекомендации и резолюции.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ[3]

1. Как это закреплено в статьях 4.6, 5 и 9.6 Европейской хартии местного самоуправления (ниже именуемая "Хартия"), к которой ныне присоединились 45 из 47 государств-членов Совета Европы, право местных властей на то, чтобы с ними консультировались, представляет собой один из основополагающих принципов местной демократии.

2. Исходя из этого, с местными органами власти должны проводиться консультации по всем вопросам, которые их касаются – в частности, по осуществлению политики или выполнению законодательства, непосредственно затрагивающих их юридический статус, задачи и функции, а также экономическую или финансовую ситуацию – причем таким образом и в такие сроки, которые дают местным органам власти подлинную возможность разработать и изложить свои собственные взгляды и предложения, для того чтобы оказать влияние на процесс принятия решений, их затрагивающих.

3. В свете Рамочного документа Совета Европы по местной демократии Конгресс, который представляет как местные, так и региональные власти в государствах-членах, предлагает, чтобы такие же права на консультации применялись и на региональном уровне.

[3] См. сноску 2.

4. Большинство мер, изложенных в Рекомендации Конгресса 171(2005) о консультациях с местными органами власти по-прежнему актуальны и их по-прежнему необходимо выполнять, в частности, для закрепления права на консультации в законодательстве, для развития консультаций в форме переговоров, для признания ассоциаций в качестве партнеров в процессе консультаций, для создания постоянных консультативных органов, для того, чтобы с местными властями регулярно консультировались по важным вопросам, а также для оценки эффективности таких консультаций.

5. Исходя из этого, Конгресс ссылается на вышеупомянутые положения Хартии, Рекомендацию Конгресса 171(2005) о консультациях с местными органами власти и Рамочный документ Совета Европы по региональной демократии и рекомендует, чтобы в отношении консультаций с местными и региональными органами власти со стороны других уровней управления по вопросам, их касающимся, Комитет министров предложил государствам-членам обеспечивать, чтобы:

a. все государства-члены осуществляли на национальном, региональном и местном уровнях и, если необходимо, разработали или пересмотрели процессы консультаций, которые должны быть четко определенными и транспарентными, предпочтительно закреплены в законе или в письменных соглашениях, отвечали критериям, изложенным в соответствующих положениях Хартии, и чтобы государства-члены при этом уточняли формат таких консультаций, уровень участия представителей местных и региональных властей, сроки проведения консультаций и учитывали все вопросы, представляющие интерес для местных и региональных властей;

b. консультации с местными и региональными властями были частью разработки политики и законодательного процесса для того, чтобы местные и региональные органы власти могли излагать свои интересы и мнения достаточно своевременно, чтобы это могло быть учтено при разработке политики и законодательства;

c. все государственные министерства, которые разрабатывают политику, влияющую на местное и региональное самоуправление, были обязаны консультироваться с представителями соответствующих органов власти;

d. консультации с другими уровнями управления проводились в письменной форме, а также лично, для того чтобы были четко определены права на участие местных и региональных представителей в процессе консультаций и при этом должна быть конкретно установлена форма представительства на национальном и, когда это применимо, региональном уровне в процессе консультаций;

e. центральные и региональные органы власти предоставляли ясную и подробную информацию, причем в письменном виде, о предлагаемой политике, задолго до процесса консультаций, для того чтобы те органы, с которыми консультируются, были хорошо информированы об обоснованиях и целях каждого планируемого решения или планируемой политики;

f. стратегически важные решения основывались на тщательном анализе последствий для самоуправления, а также экономических последствий для местного и регионального уровня;

g. местная и региональная экспертиза в сфере управления учитывалась в процессе подготовки политики и законодательства на ранней стадии, например, благодаря участию в рабочих группах по подготовке нового законодательства;

h. местные и региональные органы власти имели четко определенное право на петиции, если они считают, что необходимые консультации проводились не должным образом, а также право на обжалование, если установлено, что процедуры не были должным образом соблюдены;

i. консультации на регулярной и систематической основе, с различными возможными формами таких консультаций (как это упомянуто выше в подпункте *d.*), и условия, в которых это применяется, были четко установлены;

j. государства-члены, которые еще не взяли на себя обязательство о выполнении соответствующих статей Хартии, пересмотрели свои обязательства с целью расширения своего выполнения Хартии таким образом, чтобы охватить все статьи, касающиеся консультаций;

k. результаты консультаций были ясными, в частности, на основе подробного письменного разъяснения причин того, что не были учтены какие-либо предложения, и чтобы эти результаты публиковались;

l. там, где национальных ассоциаций региональных властей еще не существует, поощрялось и стимулировалось создание подобных ассоциаций, для того чтобы обеспечивать для национальных и, когда это применимо, региональных органов власти наличие соответствующих представителей на местном и региональном уровне в рамках процессов консультаций.