

26-я СЕССИЯ
Страсбург, 25-27 марта 2014 г.

CG(26)9PROV
21 марта 2014 г.

Стратегия в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления

Комитет по вопросам управления
Докладчик:¹ Андерс КНАПЕ, Швеция (М, ЕНП/КСЕ)

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

Резюме

Консультации с органами местного самоуправления со стороны других органов управления, как это предусмотрено Европейской хартией местного самоуправления, являются основополагающим принципом местной демократии. В своей Резолюции 347 (2012) и Рекомендации 328 (2012) Конгресс определил это как приоритетное направление, назначив тематического докладчика по данному вопросу, а для своей последующей деятельности по итогам Резолюции 347, подготовил Стратегию по укреплению данного принципа на европейском уровне.

В новой Резолюции представлена Стратегия по ориентации работы Конгресса в этой области на период 2014-2016 годов и, в частности, для разработки руководящих принципов для всех участников с тем, чтобы оказать им содействие в совершенствовании процессов консультаций.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Конгресс, в соответствии с Резолюцией Конгресса 347 (2012) о стратегии в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления;
2. Принимая во внимание, что Конгресс, в соответствии со своей Уставной резолюцией CM/Res(2011)2 Комитета министров, является консультативным органом Совета Европы и что Комитет министров и Парламентская Ассамблея должны консультироваться с Конгрессом по вопросам, которые могут повлиять на сферы его ответственности и на важнейшие интересы местных и/или региональных властей, которых представляет Конгресс:
 - a. принимает данную Стратегию в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления, которая приложена к данной Резолюции;
 - b. призывает национальные ассоциации местных и региональных органов власти работать вместе с Конгрессом по обеспечению наиболее эффективной реализации Стратегии.

² Предварительный проект резолюции, утвержденный Комитетом по вопросам управления 5 марта 2014.

Полноправные члены Комитета:

К.Х. Ламбертц (председатель), К. Агорастос, Р. Алиев, М. Айгун (4-й заместитель председателя), Д. Баро Риб, И. Болоян, В. Борсус, М. Чернышев, Г. Гобзак, М. Козн, В. Чарнецки, С. Де Франциски, Б. Дегани, И. Де ла Серна Хернаис, Ж. Эрола, К. Дубин, А. Эрцен, А. Х. Ферал (2-й заместитель председателя), Г. Герега, Г. Гегунзинскас, В. Голенко, О. Горчаренко, Е. Граур, М. Хегарти, С. Хорник, В. Ховханисян, Х. Гусейнов, А. Х. Жардим, Л. Хабитсова, О. Кидик, А. Кларик, Н. Комарова, Б. Крнц, П. Курц, П. Лейба, Е. Р. Линдал, С. Лисовски, О. Лукьянченко, К. МакКелви, Ф. Маитиа, Л. Маррас, Б. Марциано, М. Мазур, А. Медиратта (3-й заместитель председателя) М.М. Миало-Мюллер, И. Милдон, Е. Мор, М. Мугоса, Д. Мюллер, А. Нефелудис, М. Нойгнот, Р. Нвелати, Г. Нуссбаумер, Х. Оденльонг, О. Олавсен, А. Педергнана, Е. Пензес, М. Пиредда, Ж. Пулидо Валенте, Л. Кванц, С. Рейд, Г. Рогер, Т. Россини, В. Рогов, И. Шрик, П. Седлацек, С-Л. Сестини, Т. Симпсон-Лайнг, Е. Стаплес, Н. Степановс, С. Степпат, А. Свенссон, Л. Свистальски, В. Талески, К. Таскон-Меннетриер, С. Тобрелутс, И. Тотев, Р. Турнер, А. Трааг, А. Удзения, С. Угрехелидзе (1-й заместитель председателя), П. Варгас Маестре, Е. Веррендзия, А. Вестеа, Л. Вокуева, П. Вис, Р. Янакиева.

Секретариат Комитета: Т. Лисни, Н. Хоусон.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Стратегия в области права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни управления

Задача

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы попросил Комитет по вопросам управления представить Стратегию для укрепления процесса консультаций между разными уровнями управления в государствах-членах, для того чтобы сделать эти процессы более эффективными и благодаря этому улучшить качество законодательства и местной и региональной политики.

Основные направления деятельности

Предлагается, чтобы Стратегия состояла из следующих направлений деятельности, при этом самое важное из них – первое, а именно – разработка руководящих принципов соблюдения соответствующих статей Европейской хартии местного самоуправления (EXMC).

1. Предоставить национальным ассоциациям и/или делегациям в Конгрессе руководящие принципы для использования в качестве инструмента и стимула в их диалоге со своими региональными и национальными органами управления в отношении совершенствования процессов консультаций.
2. Использовать выводы мониторинга со стороны Конгресса и, в случае целесообразности, его деятельность в сфере сотрудничества для расширения сферы действия соответствующих статей EXMC всеми государствами-членами.
3. Систематизировать анализ процессов национальных консультаций с учетом вышеуказанных принципов в рамках деятельности Конгресса по мониторингу стран.
4. К концу 2015 года собрать данные из государств-членов, например путем использования анкет, для проведения оценки того, соответствуют ли национальные процессы консультаций руководящим принципам Конгресса, а если не соответствуют, то какие действия необходимо принять в соответствии с данной Стратегией.
5. В 2016 году подготовить доклад с учетом собранных данных (предусмотрев возможность последующей работы в рамках второй Стратегии на 2017-2018 годы).

Те аспекты, которые необходимо включить в руководящие принципы в области консультаций

Задачи консультаций между политическими уровнями

1. Интересам национальных и региональных органов власти, с одной стороны, и местных органов власти, с другой, отвечает создание форм постоянных консультаций между министерствами и политическими представителями на разных политических уровнях. Такой диалог может:
 - a. создавать готовность к тому, чтобы отвечать на будущие вызовы и преодолевать возникающие кризисы;
 - b. создавать условия для общего подхода к проблемам и возможностям, связанным с местным самоуправлением и деятельностью на уровне муниципалитетов;
 - c. обеспечивать форум для общего обсуждения финансирования тех задач, которые государство возлагает на органы местного самоуправления;

- d. повышать уровень понимания со стороны правительства тех условий, в которых местные органы власти должны обеспечивать свою часть публичных услуг;
- e. повышать в муниципальном секторе уровень осознания общей ответственности парламентов и правительств и их задач для всего публичного сектора;
- f. содействовать разработке законодательства и политики, которые были бы более эффективны в том, чтобы национальные и, когда это целесообразно, региональные органы власти регулярно получали полноценные рекомендации в отношении того, как местные органы власти рассматривают и могут выполнять различные формы государственного регулирования;
- g. снижать негативные последствия отраслевого подхода, вовлекая в процесс консультаций все министерства, ответственные за широкие муниципальные сферы.

Принципы и процедуры консультаций

2. Право местных и региональных властей на то, чтобы с ними консультировались, составляет один из основных принципов местной демократии и должно быть закреплено в национальном или региональном законодательстве.
3. Исходя из этого, с местными органами власти должны консультироваться национальные и, когда это применимо, региональные органы власти, и местные органы власти должны играть активную роль в подготовке и принятии решений по всем вопросам, их касающимся – в частности, в отношении реализации политики или законодательства, непосредственно затрагивающих их юридический статус, задачи и функции, а также экономическое или финансовое положение – таким образом и в такие сроки, чтобы местные органы власти имели реальную возможность формулировать и излагать свои собственные взгляды и предложения для оказания влияния на процесс принятия решений.
4. Национальные ассоциации местных и региональных властей должны играть важную роль в том, чтобы представлять свои местные и региональные власти в национальных консультациях. Когда в государствах-членах имеется более чем одна национальная ассоциация, эти ассоциации должны как можно более тесно сотрудничать, для того чтобы определять общие позиции по затрагивающим их вопросам и совершенствовать свои возможности в том, чтобы вносить вклад в разработку законодательства и политики на других уровнях управления.
5. Процессы консультаций должны быть определены четким и прозрачным образом, предпочтительно быть закреплены в законодательстве или в иных письменных соглашениях, в которых уточнялся бы формат таких консультаций, а также то, кто и с кем консультируется и с какой целью, уровень участия представителей местных властей, сроки проведения консультаций, и при этом охватывать все вопросы, представляющие интерес для местных властей.
6. Консультации с местными властями должны быть обязательной частью процесса принятия политических решений и законодательства, для того чтобы эти органы власти могли выражать свои собственные интересы и взгляды своевременно, чтобы они могли быть учтены при разработке политики и подготовке законодательства.
7. Все министерства, которые разрабатывают политику, имеющую последствия для местных органов власти, должны консультироваться с представителями соответствующих органов власти.
8. Консультации должны проводиться как в письменной форме, так и на встречах, при этом четко определяя право на участие местных представителей в процессе консультаций и форму национального и, когда это применимо, регионального уровня представительства в процессе консультаций.

9. Центральные и региональные органы власти должны предоставлять необходимую четкую и подробную информацию, в письменном виде, о предлагаемой политике, задолго до проведения самих консультаций для того, чтобы органы, с которыми проводятся консультации, были хорошо информированы о мотивировке и задачах каждого запланированного решения или политики.
10. Стратегически важные решения должны основываться на тщательном анализе последствий для самоуправления, а также экономического влияния на местном и региональном уровне.
11. В процесс разработки политики и законодательства на раннем этапе следует привлекать экспертизу местного самоуправления, например, через участие в рабочих группах по подготовке нового законодательства.
12. Местные органы власти должны иметь четко определенное право на обращение в том случае, если они считают, что необходимые консультации были проведены не должным образом, а также право на исправление ситуации, если установлено, что процедуры должным образом не соблюдались.
13. Консультации должны быть регулярными и систематическими, с четким и конкретным указанием на различные возможные формы консультаций и на те условия, в которых они могут быть использованы.
14. Вклады различных сторон, с которыми консультируются, а также результаты консультаций должны публиковаться; подробное письменное разъяснение оснований для отказа в принятии каких-либо предложений должно сообщаться и публиковаться.
15. Органы власти, которые проводят консультации, должны в максимальной степени использовать расширенные возможности консультаций, предоставляемые новыми средствами информации.