Конгресс
местных и региональных властей

The Congress Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

25-я СЕССИЯ
Страсбург, 29-31 октября 2013 г.

CG(25)13PROV
22 октября 2013 г

Пересмотр резолюций Конгресса о процедурах мониторинга выполнения Хартии и наблюдения за местными и региональными выборами

Комитет по мониторингу
Докладчик: Ларс О. Молин, Швеция (M, ЕНП/КСЕ[1])

Резолюция 306 (2010) REV о наблюдении за местными и региональными выборами – стратегия и правила Конгресса (для голосования) 3

Резолюция 307 (2010) REV2 о процедурах проведения мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы при ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122) (для голосования) 9

Резолюция 353 (2013) REV о последующих шагах Конгресса по итогам мониторинга и наблюдения за выборами: развитие политического диалога (для голосования)..... 22

Резюме

Три резолюции, содержащиеся в данном документе, являются обновленными вариантами резолюций 306 (2010), 307 (2010) REV и 353 (2013) соответственно. В пересмотренных вариантах вышеупомянутых текстов учитывается новый институциональный ландшафт Конгресса, а также самые последние базовые документы, и развиваются правила, регулирующие деятельность Конгресса, связанную с наблюдением за местными и региональными выборами и за мониторингом выполнения Европейской хартии местного самоуправления.

Данный документ содержит в сводной форме эти пересмотренные тексты после утверждения Комитетом по мониторингу на его заседании 3 июля 2013 г.

[1] M: Палата местных властей / P: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народной партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов
НПП: Не зарегистрированы

Введение[2]

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы является единственным органом в Европе, на который возложена ответственность за местную и региональную демократию, благодаря мониторингу соблюдения Европейской хартии местного самоуправления[3] и наблюдению за местными выборами в государствах-членах Совета Европы. Эти уставные обязанности Конгресса являются основой для дальнейшей деятельности, включая диалог и сотрудничество с правительствами стран и межправительственным сектором, а также совместные программы и деятельность в сфере сотрудничества.

В конкретном плане Конгресс оценивает выполнение Европейской хартии местного самоуправления путем организации посещений государств-членов и проведения высококвалифицированных миссий по наблюдению за выборами в соответствии с признанными международными стандартами. Оба эти направления деятельности основываются на руководящих принципах, принятых Конгрессом[4], для обеспечения высокого профессионального качества, транспарентности, сравнимости и диалога.

Стремясь добиться большей результативности и эффективности, Конгресс ставит задачу, помимо принятия рекомендаций и резолюций, продолжать политический диалог с национальными органами власти и другими участниками деятельности по мониторингу и наблюдению за выборами, для того чтобы совершенствовать реализацию этих принятых документов со стороны соответствующих органов (правительств, парламентов, региональных местных властей) в государствах-членах. Все это является основой деятельности Конгресса в сфере будущего сотрудничества, как в рамках планов действий Совета Европы, так и в двустороннем сотрудничестве.

В настоящих резолюциях учитывается опыт, накопленный за последние годы в области деятельности по мониторингу и наблюдению за местными и региональными выборами, и они обновляют и развивают резолюции, принятые в последние годы, а именно, резолюции 306 (2010), 307 (2010)REV и 353 (2013).

Для облегчения использования нижеследующие тексты объединены в единый документ.

---

[2] Предварительные проекты резолюций утверждены Комитетом по мониторингу 3 июля 2013 г.

Члены Комитета:
Л. О. Молин (председатель), *М. Абуладзе, К. Андерсен, Л. Ансала,* А. Бабаев, Т. Бадан, *С. Батсон, В. Беликов, Ж-М Белльяр, М. Беспалова, В. Брокколи, Е. Броги, З. Броз, А. Бушманн, Х. Кадорет,* А. Каческу, М. Карденас Морено, В. Кери, *С. Чернов,* В. Чёрчманн, Л. Чириани, *М. Коэн, М. Колс,* Ж. Коста, *Д. Чукур*, БМ. Данджело, *М. де Витс*, Ж. Диллон, Р. Додд (заместитель: *С. Джеймс)*, *Н. Доган, Г. Доганоглу,* В. Донту, Е. Фливхольм, *Ж. Фоллине,* У. Герстнер, *А. Гкунтарас,* А. Гонзалес Терол, В. Гройсман, *М. Геган*, М. Гулевски, *О. Хаабет,* Х. Халлдорссон, С. Харутюнян, *ЖМ. Хельгесен,* К. Хернандез Торрес, Б. Хирс, *Ж. Глинка*, *А. Ибрахимов, Г. Иллеш, А. Яунслейнис*, *М. Йегени Йилдиз, М. Юхками*, М. Кардинар, Ж-П. Кляйн, А. Криза*, И. Куличенко, К. Ламмерскиттен,* Л. Лассакова, *Ф. Лек*, *Ж-П. Льювилл, И. Лоизиду, А. Лубавински, А. Мадьяр,* Д. Мандич, И. Мандико Кальво, Т. Маргарян (заместитель: *Е. Эрицян*), Г. Марсан, *В. Мак Хью*, *Н. Мермаген*, А. Мименов, И. Мишева, *В. Мирофановас*, *М. Монеси,* Г. Мослер-Торнстром*,* А. Музио, АТ. Пападимитру-Цацу, У. Паславска, *Н. Пелеши*; *Х. Пихлаясаари*, *Г.Пинто*, Г. Поличинчи*,* Т. Попов, *А.Пружковски, Р. Раутава*, И. Реепалу, *Х.Рихтермохова*, *Н.Романова*, Ж. Саувенс (заместитель: *Ж-П. Бастин*), А. Шорер (заместитель: *П. Шовтка*), *Л. Сфирлоага*, Д. Шекспир, И. Шубин, *С. Сиукаева*, *А-М. Сотириаду*, Д. Страупайте, *А. Торрес Перейра*, *А. Угуес*, *Г. Угулава*, *А. Усс*, *П. Ужок*, В. Варнавски (заместитель: *А. Борисов*), ЛО. Василеску, *Б. Вёрингер*, *Л. Фербеек*, Л. Вагенаар-Кроон, Ф. Вагнер, Х. Венингер, *Ж. Винен, Д. Вробель, У. Вутрих-Пеллоли*, Ж. Зимола.

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

Секретариат Комитета: С. Пуарель и С. Канкочак.

[3] СЕД № 122

[4] Резолюция 306 (2010) о наблюдении на местными и региональными выборами – стратегия и правила Конгресса, Резолюция 307 (2010) о процедурах проведения мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы при ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД No. 122).

Резолюция 306 (2010) REV о наблюдении за местными и региональными выборами – стратегия и правила Конгресса

Проект пересмотренной резолюции

1. Права граждан на участие в голосовании – и на то, чтобы быть избранными – на периодических, подлинно демократических выборах являются международно-признанными правами человека. Подлинные демократические выборы не могут быть обеспечены, если нельзя осуществлять без какой-либо дискриминации широкий спектр других прав человека и основных свобод. Выборы служат тому, чтобы мирным путем обеспечивать конкуренцию в борьбе за политическую власть в стране. Они являются частью процесса по осуществлению демократического правления. Так же как и другие права человека и как демократия в целом, они не могут быть достигнуты без защиты верховенства права.

2. Права граждан осуществлять свой демократический выбор на всеобщих, равных, свободных, тайных и прямых выборах являются, прежде всего, основой политического участия на территориальном уровне, как это воплощено в преамбуле к Дополнительному протоколу к Европейской хартии местного самоуправления о праве участвовать в делах местного органа власти, принятому в ноябре 2009 года[5] ("…право на участие в ведении общественных дел является одним из демократических принципов, которые разделяются всеми государствами-членами Совета Европы").

3. Наблюдение за выборами – как вопрос, которому уделяют серьезное внимание международные организации – сейчас широко принято и играет важную роль в обеспечении точной и беспристрастной оценки характера процесса выборов. Наблюдение за выборами способно усилить честность процесса выборов, благодаря тому, что препятствует нарушениям и мошенничеству и их выявлению, а также благодаря предоставлению рекомендаций по совершенствованию этих процессов. Это может содействовать повышению доверия со стороны общественности, поощрению участия в выборах и преодолению возможных конфликтов, с ними связанных. Такое наблюдение также способствует укреплению международного взаимопонимания благодаря обмену опытом и информацией о развитии демократии.

4. Практика наблюдения за выборами в Совете Европы началась после падения Берлинской стены в 1989 году, как часть процесса вступления в СЕ ряда новых демократических стран. С целью дополнения работы, осуществляемой Парламентской Ассамблеей в отношении национальных и президентских выборов, Конгрессу – как стражу территориальной демократии – было поручено наблюдать за местными и региональными выборами. С 1990 года Конгресс провел почти 100 миссий по наблюдению за выборами в Европе и, время от времени, за ее пределами.

5. Принимая во внимание:

a. Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах;

b. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод;

c. Европейскую хартию местного самоуправления и/или Дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местного органа власти;

d. Уставную резолюцию CM/Res(2011)2 Комитета министров Совета Европы, в которой наблюдение за местными и региональными выборами определяется как один из приоритетов деятельности Конгресса;

e. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов (2002) Венецианской комиссии Совета Европы за демократию через право (нижеименуемой “Венецианская комиссия”), а также ее Декларацию о принципах международного наблюдения за выборами (2004);

[5] СДСЕ 207

f. Рекомендацию Конгресса 124 (2003) "О Кодексе эффективной практики по вопросам выборов";

g. Резолюцию Конгресса 233 (2007) "О сотрудничестве между Конгрессом и национальными ассоциациями местных и региональных властей";

h. Резолюцию Конгресса 274 (2008) "О политике Конгресса при наблюдении за местными и региональными выборами",

6. Конгресс подчеркивает важность наблюдения за выборами на местном и региональном уровне и взаимодополняемость этого процесса с процессом политического мониторинга выполнения Европейской хартии местного самоуправления, которая представляет собой краеугольный камень местной демократии в Европе.

7. Конгресс отмечает конкретную роль местных и региональных выборных представителей в качестве наблюдателей на местных и региональных выборах и подчеркивает:

a. что это содействует легитимности и авторитету процесса выборов на местах;

b. что состояние и условия процесса территориальных выборов оцениваются членами Конгресса – местными и региональными выборными политическими представителями 47 государств-членов Совета Европы – на межколлегиальной основе.

8. Он отмечает, что в принципе наблюдение за местными и региональными выборами не должно ограничиваться определенными странами. В соответствии с вышеуказанным характером взаимодополняемости наблюдения за выборами по отношению к процессу политического мониторинга соблюдения Европейской хартии местного самоуправления, мониторинг территориальных выборов имеет актуальное значение в отношении всей семьи государств-членов Совета Европы.

9 Конгресс подтверждает свою заинтересованность в наблюдении за местными и региональными выборами, особенно в тех странах, в которых процесс политического мониторинга выявил недостатки и/или вопросы, вызывающие озабоченность в отношении территориальной демократии.

10. Конгресс будет организовывать миссии по наблюдению за выборами только на основании приглашения органов власти соответствующей страны.

11. Что касается тех стран, в которых процесс политического мониторинга со стороны Конгресса выявил определенные слабости местной и региональной демократии, то Конгресс будет занимать активную позицию и выражать свою заинтересованность в том, чтобы власти этих стран приглашали его для наблюдения за местными или региональными выборами.

12. Для того чтобы точно оценить проведение выборов, недостаточно проанализировать лишь их организационные рамки. Для достижения этой цели в 2010 году Конгресс принял решение проводить политику расширения сферы наблюдения за местными и региональными выборами в государствах-членах Совета Европы. Он изучает все условия, в которых проводятся выборы, в том числе и те условия, которые являются основными факторами для функционирования демократии и проведения подлинно демократических выборов, в частности:

a. политический ландшафт страны (история, политическая система, избирательная система);

b. правовые условия (Конституция, законодательство, избирательный кодекс);

c. роль СМИ (свобода выражения мнения, плюрализм СМИ);

d. финансирование партий и избирательной кампании;

e. избирательные кампании (широта охвата, освещение в СМИ, сбалансированность, просвещение избирателей);

f. ситуация на этапе после выборов (формирование местных/региональных органов управления, роль, предоставляемая оппозиции, функционирование системы обжалования решений и подачи жалоб);

g. другие аспекты, которые могут иметь значение для выборов.

13. Конгресс полагает, что в соответствии с "Правилами практической организации миссий Конгресса по наблюдению за выборами", изложенными в настоящей Резолюции, в том что касается соответствующих последующих шагов по рекомендациям, которые вытекают из наблюдения за местными и региональными выборами, в некоторых случаях может быть организована процедура наблюдения на этапе после выборов.

14. Конгресс и Парламентская ассамблея Совета Европы будут обмениваться, на регулярной основе раз в два года, выводами на основании докладов о наблюдении за выборами, в соответствии с решением, принятым на 43-ом заседании Совета по демократическим выборам (Венецианская комиссия).

15. Конгресс, сознавая свою институциональную ответственность в рамках Совета Европы за последовательную организацию высококачественных миссий по наблюдению за выборами, которые соответствовали бы признанным международным стандартам, будет и далее обеспечивать, чтобы члены Конгресса, принимающие участие в таких миссиях, проходили специальные курсы подготовки.

16. Конгресс может предлагать Комитету регионов присоединяться к делегациям Конгресса в его миссиях по наблюдению за выборами после получения приглашения со стороны государства, в котором проводится наблюдение за выборами. При предоставлении докладов Конгрессу и Комитету регионов будет гарантироваться взаимность, поскольку докладчик Конгресса и представитель Комитета регионов будут приглашаться на каждое обсуждение доклада.

17. В целях взаимодополняемости между Конгрессом и другими международными организациями, участвующими в наблюдении за выборами, будет поддерживаться и укрепляться сотрудничество с ОБСЕ/БДИПЧ, когда эта организация наблюдает за местными и/или региональными выборами в стране, которая пригласила Конгресс наблюдать за этими выборами.

18. В соответствии с Резолюцией 353 (2013) REV Конгресса о последующих шагах Конгресса по итогам мониторинга и наблюдения за выборами: развитие политического диалога, Комитет по мониторингу Конгресса рассматривает и принимает доклады по итогам миссий по наблюдению за выборами и утверждает резолюцию и рекомендацию для принятия на сессии Конгресса (или его Палатами).

19. В соответствии с Резолюцией Конгресса 353 (2013) REV, по просьбе Комитета по мониторингу Конгресса, Бюро Конгресса может предложить национальным властям, которым Комитет министров Совета Европы направил рекомендацию Конгресса о наблюдении за местными и/или региональными выборами, осуществить процедуру наблюдения на этапе после выборов, которая включает различные шаги, в соответствии с вышеуказанной резолюцией.

20. Согласно статье 2.5 Уставной резолюции CM/Res(2011)2, рекомендации должны направляться соответствующим образом в Парламентскую ассамблею и/или Комитет министров Совета Европы, а также европейским и международным организациям и учреждениям. Эти рекомендации должны передаваться также руководителю и секретарю национальной делегации в Конгрессе. Помимо этого, доклады и рекомендации будут предоставляться заинтересованным органам Совета Европы, в частности, Венецианской комиссии.

* * *

Для выполнения настоящей резолюции, Конгресс принимает следующие правила организации миссий Конгресса по наблюдению за выборами и Кодекс поведения наблюдателей со стороны Конгресса.

A. Правила практической организации миссий Конгресса по наблюдению за выборами

1. После получения приглашения со стороны властей наблюдать за местными и/или региональными выборами Бюро принимает решение о масштабах действий по наблюдению за выборами (миссия для проведения оценки, предвыборная миссия, миссия для наблюдения за выборами). Конгресс свободен в том, чтобы делать упор на первом, втором или всех трех этапах. Если заседания Бюро не запланировано, то необходимое решение принимает председатель Конгресса после консультаций с председателями Палат.

2. Бюро Конгресса может решить направить письмо, в котором выражается заинтересованность в наблюдении за местными или региональными выборами властям той страны, в которой запланировано такое голосование, особенно в страна, в которых процесс мониторинга выявил недостатки и/или вопросы, вызывающие озабоченность в отношении местной и региональной демократии, или наоборот, в тех случаях, когда имеются новаторские подходы или эффективная практика.

3. Секретариат Конгресса разрабатывает проект программы наблюдения за выборами. Об этом должным образом информируется постоянный представитель заинтересованной страны, а также руководитель и секретарь национальной делегации в Конгрессе. В целом, секретариат Конгресса обеспечивает регулярный обмен письмами со всеми заинтересованными участниками, в частности, с представителем Совета Европы в стране, в тех государствах, где такое бюро СЕ существует.

4. Секретариат Конгресса должен обеспечивать высококачественную информацию для членов делегаций по наблюдению за выборами.

5. Секретариат Конгресса направляет запрос о выражении интереса, включая формуляр заявки, на адреса электронной почты всех членов Конгресса. Секретариаты национальных делегаций получают копию запроса. Учитываются те члены Конгресса, которые выражают свой интерес к тому, чтобы принять участие в миссии, и направляют свой формуляр в установленный срок. При этом будут рассматриваться также кандидаты от членов тех национальных ассоциаций, которые согласны взять на себя расходы.

6. Основываясь на кандидатурах, полученных в установленные сроки, генеральный секретарь Конгресса предлагает предварительный состав делегации, включая руководителя, в которую входит, как правило, от 5 до 20 членов.

7. Состав делегаций определяется в соответствии с системой назначения, с учетом сбалансированного представительства разных политических групп Конгресса, гендерного равенства и справедливого географического представительства, а также учитывая хронологический порядок кандидатов, выдвигаемых членами Конгресса.

8. Для обеспечения реального участия в работе миссии будет учитываться владение кандидатом языками (по крайней мере одного из официальных языков Совета Европы). Помимо этого, среди критериев учитывается опыт участия в наблюдении за выборами и в курсах по подготовке.

9. При назначении главы делегации учитывается владение кандидатом языками (по крайней мере одним из официальных языков Совета Европы), навыки проведения бесед и умение поддерживать политический диалог, а также опыт наблюдения за выборами и работа в сфере мониторинга, а также участие в сессиях по подготовке, организуемых Конгрессом.

10. Делегации по наблюдению за выборами не должны включать членов Конгресса из стран, поддерживающих особые отношения с той страной, в которой будет осуществляться мониторинг за выборами.

11. Ожидается, что члены, принимающие участие в предвыборном посещении, будут также готовы участвовать в миссии по наблюдению за выборами.

12. Докладчики Мониторингового комитета по стране, в которой проводится мониторинг выборов, автоматически становятся членами делегации по наблюдению за выборами, но не имеют права быть руководителями или докладчиками делегации по наблюдению за выборами.

13. На основе предложения генерального секретаря Конгресса, в соответствии с вышеизложенными принципами, Бюро принимает решение о составе делегации, в том числе о руководителе делегации и докладчике (обе функции может выполнять одно и то же лицо). В отсутствие заседания Бюро, необходимые решения принимаются председателем Конгресса после консультаций с председателями Палат.

14. Для того, чтобы проинформировать СМИ о предварительной оценке со стороны миссии Конгресса по наблюдению за выборами, на следующий после выборов день проводится пресс-конференция Конгресса – под председательством руководителя делегации Конгресса. Ожидается, что на пресс-конференции будут присутствовать члены делегации по наблюдению за выборами.

15. Если Конгресс не является единственным международным органом, который осуществляет наблюдение за местными или региональными выборами в соответствующей стране, то с такими органами может быть образована ММНВ (“Международная миссия по наблюдению за выборами”), в частности с ОБСЕ/БДИПЧ. Это подразумевает – в соответствии со стандартной процедурой – проведение совместной пресс-конференции в день после выборов и принятие совместного предварительного заявления. Однако если после выборов в рамках ММНВ не удается договориться о совместной итоговой оценке, то Конгресс оставляет за собой право провести – если необходимо – свою собственную пресс-конференцию и огласить свою собственную оценку.

16. Если принимается решение об образовании “совместной ММНВ” с другими международными организациями, то все связанные с этим мероприятия (пресс-конференции, подготовка сообщений для СМИ или политических заявлений) должны проводиться в соответствии с требованиями Конгресса (следует сохранить собственный характер миссии Конгресса, выделять особую роль и характер наблюдателей от Конгресса, масштабы работы Конгресса не должны сокращаться, а политические заявления Конгресса не должны искажаться).

17. Доклад готовится докладчиком при поддержке секретариата Конгресса и отражает мнение членов всей делегации. Доклад должен быть полным, отмечая позитивные и негативные факторы, проводя различия между значительными и незначительными факторами. В нем должны выявляться проблемы, которые могут влиять на честность избирательного процесса и подлинный характер выбора.

18. В докладе должны также учитываться резолюции и рекомендации, ранее принятые Конгрессом, включая те, которые связаны с докладами о мониторинге соответствующей страны, а также соответствующие заключения и рекомендации от других органов Совета Европы и международных организаций и учреждений.

B. Кодекс поведения наблюдателей Конгресса

1. Члены Конгресса, принимающие участие в миссиях по наблюдению за выборами должны подписать Декларацию принципов Конгресса. Они должны избегать, в рамках осуществления таких миссий, конфликтов между любыми существующими или потенциальными финансовыми и иными интересами на профессиональном, личном или семейном уровне в связи с соответствующей страной, в которой проводится наблюдение за выборами. Если член Конгресса не может избежать такого конфликта интереса, то это должно быть сообщено в секретариат Конгресса. Любые подарки или аналогичные выгоды стоимостью свыше 200 евро, которые член Конгресса принял по крайней мере в течение последних 24 месяцев от властей соответствующей страны, также должны быть зарегистрированы в секретариате. Во время

таких миссий члены Конгресса должны избегать любых ситуаций, которые могли бы выглядеть как конфликт интересов, и не получать необоснованной оплаты или подарков.

2. Члены миссий Конгресса по наблюдению за выборами должны всегда подчеркивать, что права граждан на участие в выборах (и быть избранными) на периодических, подлинно демократических выборах являются международно-признанными правами человека. В частности, члены миссии должны соблюдать следующие правила:

a. уважать суверенитет принимающей страны и одновременно соблюдать права человека и основные свободы ее народа;

b. соблюдать законы принимающей страны (и следовать законным указаниям со стороны государственных органов, служб безопасности или избирательных органов страны);

c. отмечать, создают ли законы, нормы или действия представителей государственных/правительственных/избирательных органов необоснованную нагрузку или мешают проведению выборов;

d. защищать последовательность в работе миссий по наблюдению за выборами (следовать указаниям руководителя миссии, посещать требуемые сессии подготовки, брифинги, совещания, полностью посвящать себя миссии по наблюдению за выборами, прочитывать предоставляемые информационные материалы, знакомиться с избирательным законодательством и другими соответствующими нормами и правилами);

e. всегда придерживаться строгой политической беспристрастности (избегать выражения или демонстрации какого-либо пристрастия или предпочтения в отношении национальных органов власти, политических партий, кандидатов, проблематики и т.д.);

f. избегать создания препятствий процессу выборов (принимать к сведению значительные проблемы, нарушения, мошенничество и т.д. – но при этом не вмешиваться, не давать указаний сотрудникам избирательных комиссий, представителям политических партий или другим наблюдателям);

g. задавать вопросы официальным представителям, представителям политических партий и другим наблюдателям (при этом не препятствуя процессу выборов);

h. поддерживать точность наблюдений и профессионализм при подготовке выводов (наблюдения должны быть полными, выявляющими позитивные и негативные факторы, проводящими различия между значительными и незначительными факторами; наблюдения должны выявлять те моменты, которые могут повлиять на честность процесса выборов);

i. вести четко документированную отчетность наблюдения (в частности, используя Справочник по оценке выборов, предоставленный Венецианской комиссией, а также вопросник);

j. воздерживаться от комментариев/заявлений в СМИ, через социальные сети или публично до итогового заявления миссии (возможные запросы со стороны СМИ должны согласовываться с руководством миссии); описанные выше комментарии/заявления не должны противоречить или вступать в конфликт с общей итоговой оценкой выборов;

k. сотрудничать с другими международными наблюдателями за выборами, прежде всего с ОБСЕ/БДИПЧ; следует отметить, что английский язык является де факто рабочим языком ОБСЕ/БДИПЧ при проведении миссий по наблюдению за выборами.

Резолюция 307 (2010) REV2 о процедурах проведения мониторинга обязательств и обязанностей, взятых на себя государствами-членами Совета Европы при ратификации ими Европейской хартии местного самоуправления (СЕД № 122)

Проект пересмотренной резолюции

1. Европейская хартия местного самоуправления (нижеименуемая “Хартия”) является базовым юридическим инструментом, который гарантирует соблюдение минимума свода прав, представляющих собой первую европейскую платформу для местного самоуправления.

2. Конгресс напоминает о своей Резолюции 31 (1996) о принципах, которые необходимо соблюдать при подготовке докладов о положении местной и региональной демократии в странах-членах и в странах-кандидатах на вступление в Совет Европы.

3. Он напоминает также Уставную резолюцию Комитета министров CM/Res(2011)2[6], в соответствии с которой Конгресс призван осуществлять мониторинг выполнения Хартии странами, которые ее ратифицировали, и в которой, в частности, предусматривается, что:

“2-3. Конгресс подготавливает на регулярной основе, по каждой отдельно взятой стране, доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и добивается того, чтобы, в частности, осуществлялись на практике принципы Европейской хартии местного самоуправления (…)

2-5. Рекомендации и заключения Конгресса передаются по необходимости в Парламентскую Ассамблею и/или в Комитет Министров. Резолюции и прочие принятые документы, которые не предполагают принятия возможных мер со стороны Ассамблеи и/или Комитета Министров, передаются им для сведения.”

4. Процедура мониторинга со стороны Конгресса является необходимым инструментом для проверки того, соблюдают ли страны Совета Европы, ратифицировавшие Европейскую хартию местного самоуправления, свои обязательства. Помимо проверки выполнения обязательств со стороны государств, эта процедура позволяет установить открытый и конструктивный диалог между Конгрессом и национальными, местными и региональными органами власти государств-членов, благодаря беспристрастным и независимым содокладчикам, которые назначаются на основе объективных критериев. Такая процедура мониторинга способствует открытому и конструктивному диалогу между Конгрессом и национальными, местными и региональными органами власти государств-членов.

5. Конгресс полагает, что необходимо на регулярной основе проводить процедуры мониторинга в каждом государстве-члене, ратифицировавшем Европейскую хартию местного самоуправления. Учитывая, в частности, постоянное развитие местной и региональной демократии, Конгресс считает, что эти визиты должны проводиться примерно один раз в пять лет.

6. Конгресс подчеркивает важность для Совета Европы обеспечивать полное соблюдение тех обязательств, которые взяли на себя все его государства-члены.

7. Во исполнение вышеизложенных положений, Конгресс должен следить за проведением мониторинга обязательств, взятых на себя государствами-членами, которые ратифицировали Европейскую хартию местного самоуправления и/или ее Дополнительный протокол о праве на участие в делах местного органа власти[7].

---

[6] *Уставная резолюция (2011) – выдержки из* статьи 2.

[7] Под термином "Хартия" имеется в виду Европейская хартия местного самоуправления (СЕД № 122), в том числе ее Дополнительный протокол (СДСЕ № 207).

8. Кроме того, в соответствии с Резолюцией 299 (2010), следует учитывать Рамочный документ по региональной демократии.[8]

9. Наряду с усилиями в сфере мониторинга выполнения Европейская хартия местного самоуправления, Конгресс будет продвигать конвенции Совета Европы, в той мере, в какой они содержат обязательства в отношении местных и региональных органов власти.

10. Для оказания поддержки развитию местной и региональной демократии на территории государств-членов Совета Европы и продвижения на этом уровне ценностей демократии, прав человека и верховенства права, Бюро принимает решение провести программу мониторинга выполнения Европейской хартии местного самоуправления в качестве систематической работы по мониторингу (мониторинг Хартии в целом), на основании конкретных мер по мониторингу (мониторинг отдельного аспекта Хартии) или же путем проведения миссий по установлению фактов (для выяснения конкретного вопроса о предполагаемом нарушении одного из положений Хартии).

11. Конгресс поручает Комитету по мониторингу организовывать условия проведения мониторинга выполнения этих обязательств в данной стране или странах. Мониторинг имеет также целью проверку содержания заявлений, которые возможно сделало государство в соответствии со статьей 12 Хартии в момент передачи на хранение ратификационной грамоты, и, в случае необходимости, рассмотреть с властями возможность последующей ратификации той статьи или статей, в отношении которых было сделано соответствующее заявление.

12. На основе списков кандидатов Комитет по мониторингу назначает двух содокладчиков из своих членов, а именно полноправного члена или заместителя из Палаты регионов и полноправного члена или заместителя из Палаты местных властей. Назначение содокладчиков производится в соответствии со статьей 2 Регламента, определяющей условия организации процедуры мониторинга Конгресса, который прилагается к настоящей Резолюции.

13. Конгресс полагает, что для соблюдения критериев независимости и беспристрастности содокладчиков, которые представляют собой саму основу эффективности миссии мониторинга, срок полномочий содокладчика не может превышать пяти лет. В течение пяти лет, следующих за этим первым сроком, содокладчику не может быть поручена та же страна.

14. В интересах гармоничного осуществления процедуры мониторинга Комитет может решить продолжить, в случае необходимости и если представляется возможность, срок полномочий одного из содокладчиков на максимальный срок в шесть месяцев, в частности для того, чтобы такой содокладчик мог бы представить доклад, уже внесенный в повестку дня одной из сессий Конгресса.

15. Для целей настоящей Резолюции начало полномочий содокладчиков отсчитывается со дня их назначения.

16. Делегации оказывает содействие консультант из Группы независимых экспертов по Европейской хартии местного самоуправления или независимый консультант – специалист по стране, в которую будет организован визит, и обладающий углубленными знаниями Хартии и вопросов, связанных с местной и региональной демократией в государствах-членах Совета Европы.

17. Делегации, проводящие мониторинг, проводят встречи, в частности, с властями, ответственными за местные и региональные органы самоуправления и права человека, на национальном, региональном и местном уровнях, а также с любыми , которые могут

[8] См. Итоговую декларацию министров европейских стран, ответственных за местное и региональное самоуправление от 17 ноября 2009 году в Утрехте (Нидерланды) в рамках 16-й конференции министров совета Европы. Следует отметить, что Рамочный документ не являются документом, имеющим нормативный характер.

предоставить делегации соответствующую информацию в рамках процедуры мониторинга обязательств, принятых страной при ратификации Хартии[9].

18. Доклад должен быть подготовлен, по мере возможности, в течение шести недель после визита.

19. Доклад о положении местной и региональной демократии в стране, в которой состоялся мониторинговый визит или ознакомительная поездка, готовится содокладчиками в сотрудничестве с консультантом и секретариатом.

20. В этом докладе должны также учитываться рекомендации и/или резолюции, ранее принятые Конгрессом, в первую очередь те рекомендации, которые ранее были адресованы той стране, в которой состоялся такой визит. В докладе необходимо также учитывать политические условия, в которых проходил мониторинговый визит, и рассматривать положения местной и региональной демократии с учетом других соответствующих документов Совета Европы[10], которые были ратифицированы данной страной.

21. Проект доклада, после того как он одобрен содокладчиками, направляется властям соответствующей страны, с которыми встречалась делегация, для того чтобы эти власти могли выразить свою реакцию и направить собственные комментарии. Содокладчики могут использовать эти вклады для того, чтобы изменить текст своего доклада, который передается в Комитет по мониторингу на утверждение. Они могут принять решение о том, чтобы опубликовать эти комментарии в качестве приложения к своему докладу для того, чтобы изложить другую точку зрения, отличающуюся от той, которая содержится в докладе.

22. Доклад сопровождается проектом рекомендации и, если необходимо, проектом резолюции.

23. В соответствии со статьей 42-5 внутреннего регламента Конгресса и его Палат[11], проекты доклада, рекомендации и, в случае необходимости, резолюции представляются на утверждение Комитету по мониторингу, а затем на принятие Конгрессом на его пленарной сессии или на сессии Палат.

24. В соответствии со статьей 2-5 вышеупомянутой Уставной резолюции, рекомендация передается в Комитет министров и в Парламентскую Ассамблею.

25. Регламент, устанавливающий условия проведения процедур мониторинга, прилагается к настоящей резолюции.

* * *

[9] См. в этой связи Регламент, устанавливающий практические условия организации мониторинговых визитов (в приложении к настоящей Резолюции).

[10] Таких, например, как Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД № 144), Хартия региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (СЕД № 157), Протокол № 3 к Конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей (СДСЕ № 206) и т.д.

[11] С учетом того, как он был пересмотрен Конгрессом на 15-ой пленарной сессии 28 мая 2008 года (Резолюция 256 (2008) и дополнен Постоянным комитетом 2 декабря 2008 года (Резолюция 273 (2008).

A. Регламент, регулирующий условия организации процедур мониторинга со стороны Конгресса на основании пересмотренной Резолюции 307 (2010) REV2 и Кодекс надлежащего поведения

I. Регламент, регулирующий условия организации процедур мониторинга со стороны Конгресса

1. На основании пересмотренной Резолюции 307 (2010), настоящий Регламент имеет целью установить условия организации процедур мониторинга в отношении обязательств государств-членов Совета Европы, подписавших и ратифицировавших Европейскую хартию местного самоуправления[12] с целью достижения задач, постановленных в вышеупомянутой Резолюции.

2. Данная процедура применяется одинаково к любому типу проводимого мониторинга, будь то систематический мониторинг (мониторинг Хартии в целом), конкретный мониторинг (мониторинг отдельного аспекта Хартии) или же миссии по установлению фактов (для выяснения конкретного вопроса, который может привести к нарушению одного из положений Хартии).

3. Каждый год комитет по мониторингу представляет на утверждение Бюро Конгресса программу визитов, запланированных в рамках программы мониторинга Хартии.

1. Процедура мониторинга

4. Процедура мониторинга осуществляется примерно раз в пять лет в каждом государстве-члене Совета Европы, которое подписало и ратифицировало Европейскую хартию местного самоуправления. Эта процедура включает пять этапов:

a. мониторинговый визит;
b. процедуру консультаций с властями, с которыми состоялись встречи, по предварительному проекту доклада;
c. рассмотрение доклада Комитетом по мониторингу и Конгрессом и принятие им рекомендации. Если содокладчики считают необходимым, они могут предложить проект резолюции на принятие Конгрессом;
d. передача в Комитет министров для обсуждения и для последующего направления властям заинтересованных стран;
e. приглашение властей заинтересованной страны выступить на пленарной сессии или на сессии одной из Палат.

Это является основой для деятельности в области будущего сотрудничества.

2. Состав делегации по проведению мониторинга

5. Делегация, участвующая в мониторинговых визитах, состоит из двух содокладчиков, одного по местной демократии и одного по региональной демократии, одного консультанта и одного или двух представителей Секретариата Конгресса. Делегацию, как правило, сопровождают переводчики для облегчения общения на языке соответствующей страны и на рабочем языке делегации (французском или английском).

6. Вся процедура регулируется принципами независимости, беспристрастности и равенства, начиная с назначения докладчиков и консультанта, и при этом основывается на географических и политических критериях, призванных обеспечить объективность делегации, которая будет проводить мониторинговый визит.

7. Содокладчики назначаются из полноправных членов или заместителей Комитета по мониторингу Конгресса, которые выдвинули свои кандидатуры.

8. В качестве исключения, принятого председателем Комитета, содокладчиком может быть назначен член Конгресса, не являющийся членом Комитета по мониторингу.

[12] СЕД № 122.

9. Члены Комитета по мониторингу, которые хотят стать докладчиками по местной или региональной демократии по данной стране, должны направить свою заявку в Секретариат Комитета на имя председателя Комитета.

10. Содокладчики должны назначаться при соблюдении сбалансированного представительства политических групп и группы тех членов Конгресса, которые не присоединились ни к одной политической группе.

11. Кандидаты на участие в процедуре мониторинга не могут назначаться одновременно более чем на один процесс мониторинга:

a. *Содокладчики не могут быть гражданами страны, в отношении которой проводится процедура мониторинга, соседней страны или страны, поддерживающей особые отношения с той страной, в отношении которой проводится процедура мониторинга;*
b. *члены Комитета по мониторингу не могут избираться докладчиками по данной стране, если они уже были докладчиками по этой стране в течение пяти лет, предшествующих выдвижению их кандидатуры;*
c. *два докладчика должны также принадлежать к разным политическим группам (или не быть зарегистрированными как члены политических групп);*
d. *рабочим языком делегации может быть либо французский, либо английский.*

12. Председатель Комитета по мониторингу проверяет соответствие профиля кандидатов вышеупомянутым критериям (см. правило 12 настоящего Регламента) и назначает докладчиков по местной демократии и по региональной демократии. Он сообщает о назначениях Комитету по мониторингу на его следующем заседании.

13. Максимальный срок полномочий докладчиков составляет пять лет, начиная со дня их назначения.

14. Полномочия содокладчика могут, в порядке исключения, быть продлены на максимальный срок в шесть месяцев, если это связано с графиком представления доклада о мониторинге на сессии Конгресса.

15. Делегация строго ограничивается докладчиками, консультантом и членом (членами) Секретариата, в соответствии с правилом 3 настоящего Регламента и Резолюцией 307 (2010)REV2. Соответствующим образом, члены делегации не должны сопровождаться помощниками или другими лицами, участие которых конкретно не предусматривается в Резолюции 307 (2010) REV2.

16. Секретариат предлагает даты визита докладчикам и консультанту в соответствии с общим расписанием деятельности Комитета по мониторингу, учитывая обязательства членов делегации по мониторингу и готовность к встречам собеседников делегации в посещаемой стране. Если члены делегации согласовали даты визита, то Секретариат Конгресса информирует об этом постоянное представительство данной страны при Совете Европы письмом от имени Генерального секретаря Конгресса. Докладчики и консультант берут на себя обязательство соблюдать установленные для посещения даты и воздерживаться от каких-либо обязательств в эти даты.

17. Мониторинг местной и региональной демократии не может проходить в стране, которая в настоящий момент является председателем Комитета министров Совета Европы. Аналогичным образом, доклад о мониторинге по определенной стране не может обсуждаться на сессии во время ее председательства в Комитете министров Совета Европы. Наконец, в случае серьезного политического кризиса в стране, в которую запланирован мониторинговый визит, это может быть основанием для того, чтобы отложить такое посещение. Комитет по мониторингу может предложить Бюро Конгресса принять решение о том, чтобы отложить мониторинговые посещения, в частности, если существует риск конфликта между этим визитом и проведением выборов в данной стране.

18. Когда два члена Комитета по мониторингу назначены докладчиками по стране председателем Комитета, и когда консультант дал согласие предоставлять техническую помощь делегации, докладчики и консультант устанавливают рабочие отношения с секретариатом Комитета по мониторингу на протяжении всей процедуры мониторинга.

19. Докладчики и консультант должны поддерживать необходимые связи с Секретариатом Конгресса, который должен быть информирован о любых встречах и брифингах, организуемых с представителями посещаемой страны или с членами национальной делегации при Конгрессе.

3. Рабочие языки, используемые в ходе мониторинга

20. Рабочими языками, используемыми в деятельности по мониторингу, являются два официальных языка Совета Европы (французский и английский). Следовательно, докладчики и консультант должны подбираться таким образом, чтобы обеспечивать то, чтобы члены делегации могли говорить, общаться между собой, а также читать и писать на заранее выбранном официальном языке в качестве рабочего языка делегации.

21. Рабочие документы для деятельности в области мониторинга готовятся на английском или французском языке.

4. Программа мониторингового визита

22. Визит организует секретариат Конгресса. Он готовит программу с докладчиками, в контакте с руководителем и секретарем национальной делегации в Конгресса, национальными ассоциациями местных и региональных властей, когда это применимо, координирующими органами федеральных образований и, наконец, с постоянным представительством страны при Совете Европы.

23. После того, как докладчики одобрят программу, секретариат планирует и организует рабочие заседания, а также обеспечивает практические условия визита.

24. Программа визита должна предусматривать встречи с органами власти, которым поручены вопросы местной и региональной демократии, или занимающимися этими вопросами, а также с сотрудниками соответствующих органов, в частности:

- министром (министрами), ответственным за местные и региональные органы самоуправления;
- членами парламента (национального и/или регионального) – в частности с теми, кому поручены местные и региональные вопросы;
- местными и региональными выборными лицами, в частности, с делегацией в Конгрессе, мэром столичного города, а также мэрами малых и средних муниципалитетов;
- председателем Конституционного суда и национальными членами Венецианской комиссии;
- национальным, региональным и/или местным омбудсменом;
- специалистом по вопросам, связанным с выполнением Хартии в соответствующей стране;
- ассоциациями, представляющими местные и региональные органы власти;
- представителями гражданского общества от неправительственных организаций и профсоюзов посещаемой страны, СМИ и т.д.

В целом, содокладчики могут встречаться с любым лицом, беседа с которым представляется им полезной для их миссии.

25. Консультант вносит свой вклад в подготовку визита, разрабатывая точный список вопросов для обсуждения с партнерами, упомянутыми в программе, вопросов, связанных с проблемами выполнения Хартии. Этот список включает также вопросы, поднимавшиеся во время предыдущего посещения страны. Консультант должен также учитывать те заявления, которые возможно были сделаны во время ратификации Хартии со стороны данного государства, и существующую политическую ситуацию в стране.

26. Список вопросов, которые хотела бы рассмотреть делегация, направляется, по крайней мере, за неделю до визита в постоянное представительство при Совете Европы соответствующего государства и тем собеседникам, которые предусмотрены программой.

5. Мониторинговые визиты

i. Количество визитов

27. Процедура мониторинга включает один визит в соответствующую страну. Содокладчики, если они считают необходимым, могут провести второй визит при условии согласия со стороны Комитета по мониторингу и после того, как об этом проинформировано Бюро.

ii. Проведение мониторингового визита

28. Секретариат предоставляет всем членам делегации все документы, относящиеся к визиту, а именно программу, справочные документы, информацию для подготовки вопросов для собеседников (готовятся в сотрудничестве с консультантом) и информацию для оказания помощи докладчикам в проведении переговоров во время каждого визита.

29. Эти документы призваны подготовить докладчиков таким образом, чтобы у них были необходимые знания положения местной и региональной демократии в посещаемой стране и чтобы их вопросы были как можно более актуальными для политического и институционального контекста этой страны.

30. До первой встречи, запланированной по программе, Секретариат организует брифинг для делегации, как правило в гостинице, в которой размещается делегация по мониторингу. В этом брифинге должны принять участие как докладчики, так и консультант. Брифинг весьма важен для общего должного прохождения визита, поскольку это дает возможность уточнить конкретные моменты и распределить время выступлений между докладчиками, с учетом любых возможных трудностей, а также организовать каждую встречу, перечисленную в программе. Например, брифинг служит определению роли каждого участника во время встречи, особенно при решении того, какой докладчик будет представлять делегацию, задавать первый вопрос и подводить итог в конце встречи. Данный брифинг также позволяет обеспечить правильное произношение фамилий лиц, с которыми будут проведены беседы, или названий муниципалитетов, на которые может понадобиться ссылаться во время обмена мнениями.

31. Докладчики являются основными участниками переговоров для властей, с которыми будут проводиться встречи, и они должны представлять делегацию и задавать вопросы. Консультанты и члены секретариата также могут задавать вопросы участникам переговоров по приглашению докладчиков.

32. До первой встречи планируется также краткая подготовительная встреча с переводчиками для обеспечения того, чтобы у них была вся необходимая информация и терминология, используемая в работе Конгресса по Хартии, чтобы они знали правильное произношение фамилий и точные должности членов делегации и партнеров по переговорам.

33. После последней встречи, запланированной по программе, секретариат организует встречу по подведению итогов с членами делегации до того, как они разъедутся. Эта рабочая встреча призвана подготовить первоначальную оценку, выделить наиболее яркие моменты визита и перечислить выявленные в связи с применением Хартии проблемы, выявленную эффективную практику и основное направление рекомендаций, которые будут направлены властям страны, в которой состоялся визит. Эта встреча позволяет участникам оценить в целом ситуацию с учетом проекта доклада, для того чтобы у консультанта были все необходимые данные для подготовки предварительного проекта, как можно более четко отражающего итоговую оценку докладчиков.

6. Подготовка проекта доклада, проекта рекомендации и проекта резолюции

34. После визита консультанту предоставляется шесть недель, для того чтобы направить в секретариат Конгресса письменный вклад для подготовки доклада о положении местной и региональной демократии в стране, в которую состоялся визит, который будет представлен

докладчиками. Этот вклад должен быть подготовлен на французском или английском языке, в соответствии со схемой доклада, применимой ко всем докладам о мониторинге, основываясь на выводах, которые обсуждались на итоговой встрече. Кроме того, он должен соответствовать практическим требованиям, изложенным в письме-контракте, подготовленном секретариатом и подписанном сторонами. Помимо обеспечения качества юридического анализа, консультант должен постараться отразить в своем вкладе основные направления, указанные докладчиками для подготовки этого доклада.

35. В этом докладе должны также учитываться рекомендации и/или резолюции, которые ранее были приняты Конгрессом, в частности, рекомендации, ранее обращенные к посещаемой стране. В докладе должны также учитываться те политические условия, в которых проходил мониторинговый визит, и рассматриваться положения в области местной и региональной демократии в отношении других соответствующих документов Совета Европы[13], ратифицированных данной страной.

36. После обсуждения с докладчиками и возможной передачи документа между докладчиками секретариатом и консультантом и после согласия докладчиков в отношении предварительного проекта доклада, данный доклад направляется всем партнерам по переговорам, с которыми состоялись встречи, для комментариев. Эта процедура консультаций включает сроки для направления всех полученных комментариев докладчикам для изучения. Исправляются фактические ошибки, а комментарии или предлагаемые поправки к докладу, оставляющие возможности для толкования или оценки, остаются на усмотрение докладчиков, которые могут решить включить ли эти комментарии, целиком или частично, напрямую в предварительный проект доклада или же отклонить их, или же приложить их к своему докладу.

37. Под эгидой докладчиков и на основе выводов доклада, текст предварительного проекта рекомендаций готовится секретариатом. Затем он передается докладчикам для окончательного утверждения.

38. После этого проект доклада и предварительный проект рекомендации обсуждаются Комитетом по мониторингу, который принимает проект доклада (который становится окончательным 15 дней после встречи Комитета) и утверждает предварительный проект рекомендации, которая представляется на сессии Конгресса для принятия. Данный текст может быть изменен в соответствии с официальной процедурой, изложенной в правиле 34 Регламента Конгресса и его Палат.

39. После принятия Конгрессом, рекомендация Конгресса направляется Комитету министров, который может решить передать ее национальным властям государства-члена, в отношении которого проводился мониторинг, для реализации.

7. Процедура пост-мониторинга

Вышеизложенные правила применяются, с учетом обстоятельств, к процедуре пост-мониторинга[14].

8. Принятие рекомендаций и последующие шаги

40. В соответствии с правилом 42-5 Регламента Конгресса и его Палат[15], предварительный проект рекомендации и, когда это необходимо, резолюции направляется в Комитет по мониторингу для изучения и принятия.

---

[13] Таких, например, как Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД № 144), Хартия региональных языков или языков меньшинств (СЕД № 148), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (СЕД № 157), Протокол № 3 к Конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей (СДСЕ № 206) и т.д.

[14] См. Резолюцию 353 (2013) REV о последующих шагах Конгресса по итогам мониторинга и наблюдения за выборами: развитие политического диалога, Жан-Мари БЕЛЛЬЯР, Франция (Р, ЕНП/КСЕ)

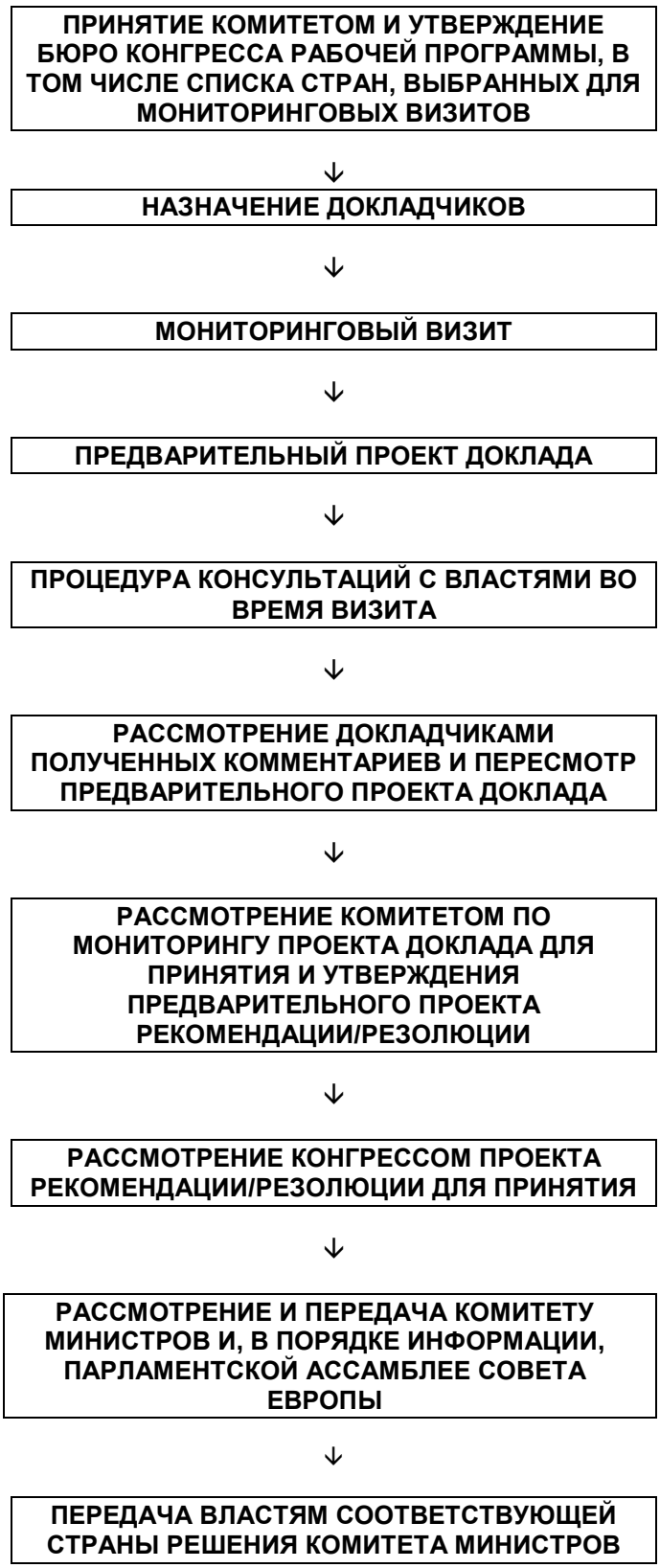
[15] Пересмотрено Конгрессом на 15-й пленарной сессии 28 мая 2008 года (Резолюция 256 (2008)) и дополнено Постоянным комитетом 2 декабря 2008 года (Резолюция 273 (2008)).

41. Проекты доклада, рекомендации и, когда это необходимо, резолюции представляются докладчиками и рассматриваются Конгрессом с целью их принятия на его сессии или заседании Палаты.

42. В соответствии со статьей 2-5 Уставной резолюции Комитета министров, рекомендация передается Комитету министров для обсуждения. Он может принять решение передать ее властям соответствующего государства и Парламентской ассамблее.

43. В отношении выполнения рекомендации проводится мониторинг соответствующим государством-членом и Конгрессом, а также межправительственными органами Совета Европы, ответственными за местную и региональную демократию, на основе постоянного диалога, установленного с властями во время визита.

Схема процедур мониторинга



B. Кодекс надлежащего поведения для делегаций, проводящих мониторинг

44. Миссии по мониторингу представляют собой огромную рабочую нагрузку и поэтому требуют серьезных вложений усилий со стороны каждого лица, участвующего в делегации по мониторингу.

45. Члены делегации по мониторингу играют разную роль, но независимо от своих задач и роли, соблюдение одинаковых правил поведения на протяжении всей процедуры имеет весьма важное значение для успешного проведения визита и для обеспечения хороших отношений с теми органами национальной власти, с которыми организуются встречи. Соблюдение этих правил поможет обеспечить в итоге успех любой миссии по мониторингу и подготовить работу по сотрудничеству с властями в рамках возможной процедуры пост-мониторинга.

46. Члены Конгресса, принимающие участие в миссиях по мониторингу, обязаны подписать Декларацию принципов Конгресса. Они должны избегать, в рамках проведения таких миссий, конфликтов между какими-либо существующими или потенциальными финансовыми или любыми другими интересами, на профессиональном, личном и семейном уровне, в связи со страной, в отношении которой проводится такая процедура мониторинга. Если член Конгресса не может избежать такого конфликта интереса, то это должно быть сообщено в секретариат Конгресса. Любые подарки или аналогичные выгоды стоимостью свыше 200 евро, которые член Конгресса принял по крайней мере в течение последних 24 месяцев от властей соответствующей страны, также должны быть зарегистрированы в секретариате. Во время таких миссий члены Конгресса должны избегать любых ситуаций, которые могли бы выглядеть как конфликт интересов, и не получать необоснованной оплаты или подарков.

i. Работа докладчиков

47. Когда для участия в визите по мониторингу назначаются два докладчика, они берут на себя обязательство изучить положение местной и региональной демократии в данной стране, быть в курсе событий до, во время и после визита, участвовать во всех запланированных встречах, включая и брифинги, организуемые секретариатом, и во всех рабочих завтраках, обедах и ужинах. Они также берут на себя обязательство подготовить доклад путем изучения полученных комментариев.

48. Докладчики должны получить подробную информацию о положении в стране, внимательно прочитав досье, подготовленные секретариатом. До начала визита они должны знать основные соответствующие характеристики страны и форму ее политического функционирования на разных уровнях управления. В частности, они должны знать общую историю страны, ее административную организацию, структуры, количество и характер существующих органов власти, различные внутренние национальные уровни управления, политическую систему и т.д. Секретариат будет оказывать докладчикам помощь в такой подготовительной работе.

49. В этом духе докладчики могут также использовать свои знания страны, в которую осуществляется визит, при обсуждении с партнерами во время визита, в частности, благодаря соответствующим вопросам, напрямую связанным с Хартией.

50. Роль докладчиков состоит не в том, чтобы проводить инспекцию. Их задача – установить политический диалог с органами власти, с которыми организуются встречи, по вопросам местной демократии. Они участвуют в мониторинговой миссии в своем качестве выборных представителей, политиков, встречающихся с политическими властями в стране, по которой проводится мониторинг, для поощрения соблюдения местной и региональной демократии в этой стране и для поддержания диалога с теми органами власти, с которыми организуются встречи.

51. Исходя из этого, если докладчики хотят сделать какие-либо сравнительные комментарии, они должны это делать объективно и конструктивно, не пытаясь установить какую-либо классификацию ценностей среди стран-членов Совета Европы.

52. Умение слушать, обмениваться мнениями и проявлять вежливость – это основные аспекты позитивных обсуждений с властями.

53. Во время встреч докладчики должны укреплять обмен мнениями, избегать монологов, насколько это возможно. Они должны стремиться предупредить любые тенденции односторонних заявлений.

54. Главной темой обсуждений должен быть предмет полномочий Конгресса, а именно соблюдение Хартии и действующие системы местного и регионального самоуправления. Это означает, что делегация не должна касаться общеполитических вопросов, не связанных с Хартией, или более широких тем, не связанных с рассмотрением положения местной и региональной демократии в стране. Делегация по проведению мониторинга должна строго соблюдать полномочия Конгресса и его сферу деятельности.

55. Следует тщательно соблюдать время встреч, запланированных в программе, о которых регулярно напоминает секретариат. Затягивание отдельной встречи может нарушить остальную программу дня, и опоздание в следующие места может вызвать трудности для властей, ожидающих прибытия делегации на встречу в конкретное время, предусмотренное в программе.

56. Докладчики представляют Конгресс. В более общем плане в тех государствах-членах, которые они посещают, они представляют Совет Европы. Что касается всех обязанностей по представительству, во время встреч важно демонстрировать профессионализм и соблюдать элементарные правила вежливости. Члены делегаций по мониторингу должны, соответственно, поддерживать внимание на протяжении всех встреч и активно участвовать в обменах мнениями с партнерами по переговорам, задавая вопросы, напрямую относящиеся к Хартии. Что касается всех рабочих встреч, то мобильные телефоны должны быть переключены в беззвучный режим и во время встреч не следует отвечать на телефонные звонки.

57. Эти правила относятся к докладчикам, консультанту, секретариату и переводчикам.

ii. Работа консультанта

58. Консультант должен пописать контракт, в котором содержатся следующие обязательства: подготовка информации для партнеров по переговорам, ознакомление с досье, участие в визите, экспертная техническая помощь до, во время и после визита, подготовка предварительного проекта доклада в соответствии с указаниями докладчиков и последующая работа по комментариям от докладчиков и от властей по предварительному проекту доклада.

59. Консультант должен придерживаться установленного плана докладов Конгресса по мониторингу, которые передаются ему или ей секретариатом заранее.

60. Во время визита консультант должен уточнять ряд юридических или финансовых технических вопросов с докладчиками. В этой связи он должен посетить брифинг и все встречи, предусмотренные по программе, в том числе встречи делегаций (брифинги и подведение итогов) и встречи с партнерами по переговорам. Он может, по предложению докладчика, задавать вопрос конкретным партнерам по переговорам, упомянутым в программе.

61. Он готовит предварительный проект доклада в течение шести недель после визита в соответствии с обязательствами по его контракту (соблюдая план доклада, количество страниц и руководящие принципы, изложенные докладчиками во время подведения итогов).

iii. Работа секретариата

62. Секретариат Комитета по мониторингу Конгресса является постоянным партнером в диалоге для членов делегаций. Он должен помогать делегации по административным, логистическим и содержательным аспектам миссии. Сотрудники секретариата Конгресса, ответственные за визит, должны обсудить и определить даты визита с членами делегации, предложить проект программы, подготовленный в сотрудничестве с секретарем и руководителем национальной делегации в Конгрессе, организовать визит, подготовить досье докладчиков и работать в сотрудничестве с консультантом по общим вопросам к партнерам по переговорам и по предварительному проекту доклада.

63. Секретариат предоставляет логистическую помощь членам делегации. В этой связи он запрашивает предложения о стоимости услуг переводчиков и нанимает переводчиков для миссии (французский или английский/язык посещаемой страны), а также обеспечивает транспорт для делегации для проезда на место встречи, запланированной по программе. Он может по запросу организовывать поездки для членов делегации (заказ предоплаченных билетов), резервировать гостиницу, в которой будет проживать делегация во время визита, и оформляет заявления докладчиков и консультанта для оплаты после миссии понесенных затрат.

64. Секретариат также предоставляет постоянную основную помощь докладчикам до, во время и после визита. Он проводит необходимые исследования для подготовки информационного досье для членов делегации и составляет справки, анализ и характеристики страны, а также справки для представления докладчиков во время визита. По запросу секретариат может подготовить также текст выступления для презентации проекта доклада и проекта рекомендации для Комитета и во время дискуссий на сессии Конгресса.

65. Работа секретариата состоит в том, чтобы обеспечивать обмен политической информацией между докладчиками и партнерами по переговорам, снабжать докладчиков актуальной и содержательной информацией таким образом, чтобы они могли оценивать соблюдение Хартии в посещаемой стране при оптимальных условиях.

Резолюция 353 (2013) REV о последующих шагах Конгресса по итогам мониторинга и наблюдения за выборами: развитие политического диалога

Проект пересмотренной резолюции

1. Ссылаясь на:

a. Резолюцию Конгресса 31 (1996) и Уставную резолюцию Res(2011)2 Комитета министров Совета Европы, в которой подтверждается, что Конгресс на регулярной основе будет готовить постранновые доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в тех государствах, которые подали заявку на вступление в Совет Европы, и будет обеспечивать, в частности, соблюдение принципов Хартии местного самоуправления. В этой же Уставной резолюции предусматривается, что Конгресс также готовит доклады и рекомендации по итогам наблюдения за местными и/или региональными выборами;

b. Уставную резолюцию CM/Res(2011)2, в которой предусматривается, что рекомендации и заключения Конгресса будут направляться в установленном порядке в Парламентскую Ассамблею и/или в Комитет министров, а также в европейские и международные организации и учреждения. Те резолюции и другие принятые документы, которые не предусматривают возможных действий со стороны Ассамблеи и/или Комитета министров, будут передаваться им для информации;

c. свою Резолюцию 307(2010) REV2, в которой подчеркивается важность для Совета Европы обеспечивать, чтобы обязательства, взятые на себя всеми его государствами-членами, в полной мере выполнялись;

d. свою Резолюцию 306(2010) REV, в которой подчеркивается важность наблюдения за выборами на местном и региональном уровне и взаимодополняемость этого с процессом политического мониторинга Европейской хартии местного самоуправления, которая является краеугольным камнем местной демократии в Европе. В Резолюции указывается на конкретную роль местных и региональных выборных представителей в качестве наблюдателей за территориальными выборами, в том что касается легитимности и доверия к выборному процессу на местном и региональном уровне;

e. Приоритеты на 2012-2013 годы, предложенные генеральным секретарем Совета Европы и поддержанные Комитетом министров[16], в которых подчеркивается необходимость повышать уровень последовательности и эффективности мониторинга, обеспечивая при этом совершенствование процессов включения результатов мониторинга в программу деятельности;

2. Конгресс:

a. содействует на местном и региональном уровне основополагающим целям Совета Европы по укреплению демократии на нашем континенте;

b. подчеркивает, что его рекомендации по итогам миссий по мониторингу и наблюдению за выборами, направляемые Комитету министров, не могут быть эффективными, если эти рекомендации не будут выполняться властями тех государств-членов, которым они адресованы;

c. полагает, что его политический диалог с национальными органами власти в рамках процесса мониторинга должен продолжаться и после принятия рекомендации, в форме пост-мониторингового диалога, для обсуждения – совместно с властями – "дорожной карты" по совершенствованию местной и региональной демократии в соответствии с рекомендациями, направляемыми национальным властям со стороны Комитета министров;

[16] Документы CM(2011)48 rev и CM/Del/Dec(2011)1112/1.6)

d. выражает готовность, по просьбе своего Бюро или Комитета по мониторингу Конгресса, проводить политические обмены мнениями по Европейской хартии местного самоуправления с национальными органами власти и всеми заинтересованными сторонами, участвующими в процессе мониторинга, для согласования "дорожной карты" по выполнению рекомендаций Конгресса;

e. готов вступать, по просьбе своего Бюро или Комитета по мониторингу Конгресса, в диалог по итогам наблюдения за выборами с национальными органами власти и всеми заинтересованными сторонами, участвующими в процессе выборов, для согласования "дорожной карты" по выполнению его рекомендаций, вытекающих из миссий по наблюдению за выборами;

f. взаимодействует, на основе разработанных "дорожных карт", с соответствующими департаментами Совета Европы в области мероприятий по сотрудничеству с целью внесения вклада, в случае необходимости, в планы действий или программы сотрудничества;

g. подтверждает свое стремление продолжать и далее вносить свой вклад в подготовку и осуществление мероприятий Совета Европы по сотрудничеству с соответствующими государствами-членами, для того чтобы весь процесс был бы содержательным и эффективным. Конгресс предоставляет свои оперативные возможности, которые обеспечиваются в основном за счет внешних источников, для осуществления проектов по развитию и совершенствованию местной и региональной демократии, в том числе и для мероприятий, поддерживаемых государствами-членами и/или другими донорами, прежде всего Европейским Союзом;

h. проводит, в рамках задач, поставленных в связи с реформой Совета Европы, осуществляемой генеральным секретарем[17], регулярный обзор выполнения рекомендаций Конгресса для обеспечения эффективности и результативности своей деятельности в сфере мониторинга и наблюдения за выборами.

* * *

Правила, регулирующие осуществление политического диалога Конгресса о последующих шагах по итогам мониторинга и наблюдения за выборами, в соответствии с Резолюцией 353 (2013) REV

В соответствии с Резолюцией 353 (2013) REV, цель настоящих правил состоит в том, чтобы определить меры по организации политического диалога на этапе пост-мониторинга и по итогам наблюдения за выборами со всеми уровнями управления в государствах-членах Совета Европы, для выполнения задачи, изложенной в вышеуказанной резолюции, а именно, для продолжения политического диалога с национальными органами власти государств-членов, для выполнения рекомендаций Конгресса, направляемых властям.

1. Пост-мониторинговый диалог

1.1. Пост-мониторинговая процедура может осуществляться по совместному запросу конгресса и национальных органов власти, которым Комитет министров направил рекомендацию Конгресса в области местной и региональной демократии. Такая процедура должна включать пять этапов после принятия рекомендации Комитета министров:

a) обмен мнениями с постоянным представителем соответствующей страны при Совете Европы;

[17] Выступление DD(2010)22rev генерального секретаря Совета Европы на 1075-ом заседании постоянных представителей министров – в Комитете министров Совета Европы 20 января 2010 года.

b) политический обмен мнениями с национальными властями и другими заинтересованными сторонами с целью определения приоритетов, изложенных в принятой рекомендации;
c) разработка "дорожной карты" делегацией Конгресса, в сотрудничестве с национальными органами власти, для определения основных мер, необходимых для выполнения рекомендаций;
d) политический диалог с национальными органами власти для согласования "дорожной карты";
e) "дорожная карта" является основой для разработки, если это целесообразно, плана действий или программ сотрудничества во взаимодействии с другими соответствующими департаментами Совета Европы.

1.2. Состав делегации

Делегация может включать докладчиков по мониторингу, председателя Комитета по мониторингу или, в случае отсутствия вышеупомянутых лиц, любого члена Конгресса, который обладает конкретными знаниями в отношении данной страны. В этом последнем случае применяются критерии, предусмотренные в Резолюции 307(2010) REV2.

2. Диалог по итогам наблюдения за выборами

2.1. Процедура по итогам наблюдения за выборами может осуществляться по совместному запросу Конгресса и национальных органов власти, которым Комитет министров направил рекомендацию Конгресса о наблюдении за местными и региональными выборами. Эта процедура включает следующие этапы:

a) обмен мнениями с постоянным представителем соответствующей страны при Совете Европы;
b) политический обмен мнениями с национальными властями и другими заинтересованными сторонами с целью определения приоритетов, изложенных в принятой рекомендации;
c) разработка "дорожной карты" делегацией Конгресса, в сотрудничестве с национальными органами власти и другими заинтересованными сторонами, для определения основных мер, необходимых для выполнения этих рекомендаций;
d) политический диалог с национальными органами власти для согласования "дорожной карты";
e) "дорожная карта" является основой для разработки, если это целесообразно, плана действий или программ сотрудничества во взаимодействии с другими соответствующими департаментами Совета Европы.

2.2. Состав делегации

Делегация может включать руководителя делегации/докладчика – или, в случае отсутствия вышеуказанного лица (лиц) – любого члена миссии Конгресса по наблюдению за выборами, а также докладчика Комитета по мониторингу, ответственного за мониторинг соответствующей страны.