

THE CONGRESS
OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES

Council of Europe / Совет Европы
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel: +33 (0)3 88 41 20 00
Fax: +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



REC 182

ДВЕНАДЦАТАЯ СЕССИЯ

(Осенняя сессия, Страсбург, 8-9 ноября 2005 г.)

Рекомендация 182 (2005)¹
об
участии граждан в местных делах и в выборах

¹ Обсуждена и одобрена Палатой местных властей 9 ноября 2005 г. и принята Постоянным комитетом Конгресса 9 ноября 2005 г. (см. док. CPL (12)10, проект рекомендации, представленный докладчиком А. Кнапе (Швеция, М, ЕНП/ХД).

Конгресс, принимая во внимание предложение Палаты местных властей;

1. С учетом:

a. подпункта b пункта 1 статьи 2 Резолюции (2000) 1 Комитета Министров Совета Европы, согласно которому одной из целей Конгресса является представление Комитету Министров предложений по содействию местной и региональной демократии;

b. пункта 3 статьи 2 этой же Резолюции, согласно которому Конгресс будет обеспечивать выполнение принципов Европейской хартии местного самоуправления (ниже именуемой «Хартией»);

c. пояснительного доклада об участии граждан в местных делах и в выборах (CPL(12)10 Часть II);

2. Конгресс отмечает, что согласно преамбуле к Хартии, *«право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами - членами Совета Европы»* и что *«это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне»*².

3. Конгресс подтверждает свою приверженность участию граждан в местных делах и в выборах и рассматривает этот приоритет как часть более широкого контекста Плана действий Совета Европы, принятого на саммите глав государств и правительств в Варшаве, на котором было принято обязательство укреплять демократию, политические свободы и участие граждан через Форум Совета Европы «О будущем демократии в Европе»³.

4. Конгресс отмечает, что представительная демократия является одной из самых равных форм участия, поскольку она представляет гражданам прямую возможность оказывать

² Конгресс обращает внимание на следующие официальные документы:

a. Конвенцию Совета Европы 1992 года об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (СЕД 144) и выводы слушаний, проведенных в Штуттгарте 14 декабря 2001 года на тему «Участие иностранных граждан-резидентов в общественной жизни на местном уровне – консультативные органы», CPL (9) 5 Часть II и CG (7) 5 Часть;

b. пересмотренную Европейскую хартию об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне, и на Рекомендацию 128 (2003) в связи с этой Хартией;

c. первый Протокол к Европейской конвенции о защите прав человека, в статье 3 которого закрепляется право на свободные выборы;

d. Рекомендации Конгресса 153 (2004) о «Пакте для интеграции и участия граждан с иммигрантским происхождением в жизни европейских городов и регионов» и 115 (2002) об участии иностранцев-резидентов в общественной жизни на местном уровне: консультативные органы;

e. Резолюцию 91 (2000) об ответственной гражданственности и об участии в общественной жизни;

f. Рекомендации Парламентской Ассамблеи 1704 (2005) о «референдумах: к передовой практике в Европе» и 1714 (2005) об отмене ограничений на право участия в голосовании;

g. Рекомендацию Комитета Министров (2001) 19 об участии граждан в общественной жизни на местном уровне;

h.. Рекомендацию Комитета Министров (2004) 13 об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне;

i. Зеленую книгу Совета Европы о будущем демократии в Европе: тенденции, анализ и реформы.

³ [CM\(2005\)80 final](#), 17.05.2005.

влияние на процесс принятия решений через всеобщие выборы. Законность деятельности выборных представителей основывается на том, что они были избраны и именно законность их демократической деятельности позволяет им принимать окончательные решения. В этом контексте Конгресс напоминает что им был разработан «Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей», в котором закрепляются этические стандарты для выборных представителей и официальных лиц, за соблюдение которых они несут ответственность перед своими избирателями, в том числе и теми, кто за них не голосовал, для того чтобы укрепить доверие между местными и региональными политиками и обычными гражданами.

5. Поскольку участие граждан в выборах и в гражданском обществе в целом вносит важнейший вклад в благое управление и эффективное принятие решений, то Конгресс убежден в важности создания для этого необходимой основы, с точки зрения законодательства, учреждений и ресурсов.

6. *Во-первых*, Конгресс подчеркивает важность преодоления низкой явки на выборах, поскольку именно участие граждан обеспечивает законную основу для выборных представителей. Исходя из этого, явка избирателей является ключевым элементом любой демократии, а высокий уровень участия – признаком ее жизнеспособности.

7. Исходя из этого, Конгресс сожалеет о колебаниях в уровнях явки избирателей, и хотя в некоторых районах и наблюдается небольшая тенденция к росту, в большинстве избирательных округов явка избирателей падает. Однако для того, чтобы быть прочной, демократия нуждается в поддержке активного избирательного корпуса, и это должно стать предметом заботы правительства и выборных представителей.

8. Для обеспечения законной обоснованности деятельности этих представителей, Конгресс считает, что необходимо предпринять шаги по поощрению участия граждан в выборах и сожалеет о том, что национальные правительства судя по всему предпринимают мало усилий для того, чтобы обновить методы выполнения этой задачи.

9. *Во-вторых*, Конгресс отмечает, что участие, которое одновременно стимулирует демократические обсуждения и позволяет гражданскому обществу осуществлять мониторинг и здоровое влияние в отношении процесса принятия решений, не ограничивается просто выборами, поскольку значительное число групп гражданского общества активно участвует в процессе принятия решений.

10. Конгресс также отмечает, что наблюдается тенденция роста группового участия, однако даже там, где государства-члены признают группы гражданского общества, все это принимает самые разные и неравные формы.

11. Конгресс полагает, что независимо от того, каким бы благоприятным ни было влияние со стороны таких невыбранных групп, они тем не менее требуют определенных форм законодательных или организационных рамок, для того чтобы не подрывать законной

обоснованности принимаемых решений. Их участие должно поэтому сопровождаться демократическими гарантиями, и местным властям необходимо обладать институциональными, финансовыми и материальными ресурсами для того, чтобы было возможно соответствующим образом направлять такое участие.

12. Эффективное и сбалансированное взаимодействие между выборными представителями и гражданским обществом, основанное на взаимодополняемости и сотрудничестве, будет возможно только тогда, когда будут созданы соответствующие рамки для участия групп в принятии решений.

13. Принимая во внимание ранее выраженные озабоченности, Конгресс отмечает, что хотя большинство государств-членов и сознает падение явки избирателей и обеспокоено этим явлением, местным и региональным органам власти требуется предпринять дополнительные усилия для улучшения сложившегося положения.

14. Более того, хотя все шире используются и другие формы участия в выборах, пока слишком рано оценивать их эффективность.

15. Наконец, Конгресс отмечает, что уровень участия напрямую зависит от уровня образования и социально-экономического положения. Исходя из этого, некоторые государства-члены ввели меры по содействию участию среди наименее активных слоев населения.

16. Принимая во внимание вышесказанное, Конгресс **рекомендует, чтобы Комитет Министров Совета Европы призвал государства-члены:**

a. поощрять местные власти обеспечивать признание и создавать условия для участия групп;

b. поощрять местные власти следить, используя институциональные механизмы, за тем, чтобы невыбранные группы не могли оказывать чрезмерного влияния на процесс принятия решений в местных органах власти, но чтобы при этом власти могли бы с ними проводить активные консультации в четко определенных рамках (как это уже делается в некоторых государствах, например, через консультативные советы, собрания граждан, комитеты жителей, ассоциации пользователей, консультативные советы иностранцев-резидентов, гражданские форумы и опросы общественного мнения);

c. осуществить скоординированные меры для преодоления снижения участия граждан в тех государствах-членах, где это угрожает законной обоснованности местной демократии (особенно на основе мер по поощрению явки избирателей на выборах, такие как распространение информации о выборах на этапе подготовки к выборам, расширение голосования по почте, по доверенности и электронного голосования, увеличение часов работы избирательных участков и облегчение условий голосования для инвалидов);

d. предпринимать шаги по поощрению участия среди наименее вовлеченных групп, таких как женщины, молодежь, а также лиц с наименее высоким уровнем образования и проживающих в неблагоприятных экономических условиях;

e. организовывать встречи для обмена передовым опытом и его развития;

f. обеспечивать, чтобы информация о возможностях для участия в местных делах и выборах охватывала как можно более широкий круг людей;

g. признавать важность участия граждан путем организации референдумов на местном уровне по всем вопросам, которые касаются уже принятых решений, либо которые должны быть приняты, без сомнения, местным органом власти или национальным правительством, и которые уже имеют, либо будут иметь непосредственное влияние на муниципальное образование, придавая этим местным референдумам консультативный характер или силу закона, в соответствии с конституционными традициями каждого государства - члена;

h. поручить Конгрессу подготовить пособие, которое позволит эффективным образом использовать уже имеющийся опыт, ведущий к повышению участия граждан в выборах, и даст оценку соответствующим достижениям в этом отношении;

i. [для тех государств-членов, которые еще этого не сделали] подписать и ратифицировать Конвенцию Совета Европы 1992 года об участии иностранцев в общественной жизни на местном и региональном уровне (СЕД 144), которая предусматривает, помимо прочего, право для всех иностранных резидентов голосовать и выдвигать свою кандидатуру на местные выборы при условии законного и непрерывного проживания на территории соответствующего государства в течение не менее пяти лет;

j. предпринять шаги по содействию выполнению пересмотренной Европейской хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне.

17. Конгресс рекомендует, чтобы «Форум за будущее демократии» Совета Европы посвящал значительную часть своей работы расширению участия, в том числе и в сфере явки на выборах, и чтобы Конгресс бы в полной мере задействован в этой работе.