

31-я СЕССИЯ

Приоритеты Конгресса на 2017-2020 гг.

Резолюция 406 (2016)¹

Будучи ассамблеей местных и региональных представителей стран-членов Совета Европы, Конгресс местных и региональных властей,

1. представляет местные органы власти и их выборных представителей и содействует обеспечению их участия в деятельности Совета Европы по продвижению и защите демократии, верховенства права и прав человека на местном и региональном уровнях;
2. определяет свои приоритеты и направления деятельности на каждой сессии, на которой Конгресс обновляется;
3. консультирует национальные объединения местных и региональных властей в вопросах определения приоритетов их деятельности;
4. рассмотрев проект приоритетов на 2017-2020 гг., целями которых являются:
 - a. повышение качества местной и региональной демократии и управления, защиты прав человека и верховенства права в странах-членах Совета Европы;
 - b. помощь властям и национальным правительствам в решении проблем, возникающих в связи с многочисленными переживаемыми Европой кризисами;
 - c. содействие обмену знаниями и опытом, а также сотрудничеству между выборными должностными лицами властей в странах-членах;
 - d. расширение участия граждан в политических процессах и в развитии Европы, уважающей общие ценности;
 - e. развитие сотрудничества со своими институциональными партнерами;
5. принимает приоритеты на 2017-2020 гг. и поручает своему Бюро контролировать их выполнение Палатами и Комитетами Конгресса.

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 21 октября 2016 г., на третьем заседании (см. документ [CG31\(2016\)13final](#)), докладчики: Андерс Кнапе, Швеция (Л, ЕНП/КСЕ) и Гудрун Мослер-Торнстром, Австрия (Р, СОЦ).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Содержание

- A. Введение**Error! Bookmark not defined.**
 B. Приоритеты**Error! Bookmark not defined.**
 I. Повышение качества местной и региональной демократии**Error! Bookmark not defined.**
 II. Формирование безопасных и инклюзивных обществ, уважающих многообразие.... **Error! Bookmark not defined.**

A. Введение

1. Подготовка приоритетов на 2017-2020 годы является для Конгресса важным моментом определения его роли и стратегических направлений деятельности на ближайшие годы.
2. Конгресс привержен духу реформы, начатой им в 2010 году в целях расширения своих политических и рабочих функций, улучшения результативности своих рекомендаций и связанной с ними сотруднической деятельности.
3. Определяя приоритеты, Конгресс ориентируется на удовлетворение потребностей органов власти, которые он представляют, продолжая повышать актуальность и эффективность их работы на местах.
4. Конгресс также продолжает крепить свою институциональную роль третьего политического органа Совета Европы и единственной политической ассамблеи защиты интересов местных и региональных органов власти большой Европы. Он продолжает служить им трибуной, с которой они могут поделиться своим ноу-хау и умением отвечать на вызовы, с которыми сталкиваются, а также обменяться опытом решения общих проблем, возникающих на любых уровнях управления.
5. Будучи представительным органом местных и региональных властей, Конгресс в состоянии оказать им помощь в преодолении встречающихся трудностей и в нахождении инструментов надлежащего функционирования местной и региональной демократии. Вместе с Советом Европы и другими общеевропейскими организациями, он придает вес голосу местных и региональных властей, донося его до властей центральных и федеральных.

1. Роль Конгресса в Совете Европы

6. Конгресс воплощает собой местное и региональное измерение деятельности Совета Европы по защите демократии, прав человека и верховенства права.
7. Сегодняшний вид Конгресс обрел при его создании в 1994 году. Круг его полномочий и деятельности основан на Хартии и Уставной резолюции Конгресса, принятых Комитетом министров в 1994 году, с поправками, внесенными в июле 2015 года (Приложение 1).
8. Роль Конгресса состоит в содействии развитию местной и региональной демократии, укреплении органов самоуправления и совершенствованию управления на местном и региональном уровне. Он отслеживает применение Европейской хартии местного самоуправления и Рамочного документа по региональной демократии странами-членами Совета Европы и проведение свободных и справедливых выборов на местном и региональном уровнях.

9. Конгресс предоставляет своим членам и институциональным партнерам в Совете Европы и вне его площадку для обмена идеями, опытом и передовым опытом. Он способствует этим обменам и формированию партнерств, стремясь к укреплению диалога между всеми действующими лицами и игроками на поле местного самоуправления и региональной демократии.

10. В дополнение к своей роли форума для обменов, Конгресс является консультативным органом Комитета министров и Парламентской ассамблеи Совета Европы. Он также представляет собой орган мониторинга, осуществляет сотрудничество и проводит тематические мероприятия.

11. В 2014 году, в период второго срока своих полномочий, Генеральный секретарь Турбьёрн Ягланд изложил свои приоритеты Совета Европы. Эти "семь императивов" были преследовали цель повышения актуальности и эффективности работы Организации.

12. Первостепенное внимание уделялось укреплению Европейского суда по правам человека и принципу разделения ответственности. Второй императив касался укрепления и расширения сотрудничества со странами-членами. Третьим приоритетом было соблюдение демократических принципов. Четвертый приоритет состоял в оказании помощи соседним странам путем проведения новой политики соседства и партнерства. Пятый императив преследовал цель укрепления роли Социальной хартии, а шестой касался усиления и сплоченности Организации. И, наконец, седьмой императив был нацелен на усиление оперативного потенциала Совета Европы.

13. На основании этих «семи императивов», программы и бюджета Совета Европы Конгресс продолжит поддержку ценностей и стандартов Совета Европы, защищая права человека, верховенство права и демократию, содействуя созданию более инклюзивных обществ в интересах граждан Европы. Конгресс будет уделять особое внимание реализации политики, имплементации конвенций и осуществлению кампаний Совета Европы, обеспечивая, среди прочего, широкое включение во все свои мероприятия и документы гендерной проблематики, вопросов прав детей и гражданского общества.

14. Конгресс продолжит тесное сотрудничество с другими органами Совета Европы в областях, представляющих взаимный интерес, а также со своими внешними институциональными партнерами, такими как Комитет регионов Евросоюза, национальные и европейские объединения местных и региональных властей.

2. Реализация приоритетов на 2013-2016 гг.

15. Предыдущие приоритеты Конгресса, принятые на октябрьской сессии 2012 года на период с 2013 по 2016 годы, сосредоточены вокруг трех ключевых направлений:

- повышение качества местной и региональной демократии и прав человека в Европе,
- преодоление новых вызовов, связанных с экономическим и финансовым кризисом,
- развитие сотрудничества и партнерских связей.

16. Для этих приоритетов Конгресс активизировал свою мониторинговую деятельность, переориентировал работу на нужды властей и развил свой политический диалог с правительствами и институциональными партнерами, вводя то же время в действие инструменты, направленные на достижение наглядных и устойчивых результатов в этой области. Он также стремился выявить и предвосхитить тенденции и события, продолжая адаптироваться к политическим и социальным изменениям в странах-членах и на общеевропейском уровне.

17. В рамках мониторинга исполнения Европейской хартии местного самоуправления и наблюдения за местными выборами Конгресс увеличил количество и качество своих миссий и принял новые правила в этом отношении с целью поддерживать высокие стандарты работы. Он обратил особое внимание на выполнение странами-членами своих рекомендаций и активизировал сотрудничество с другими организациями. Конгресс, в частности, укрепил диалог с правительствами посредством проведения постмониторинговых процедур для обеспечения практического контроля исполнения своих рекомендаций, развил сотрудничество и партнерские связи с несколькими странами-членами в вопросах оказания помощи в решении повторяющихся вопросов, выявленных в ходе мониторинга и наблюдения за выборами.

18. Конгресс повысил понимание среди местных и региональных властей важности соблюдения прав человека, включив этот аспект в роль и деятельность своего Комитета по мониторингу и разработав оценочные показатели. Он способствовал созданию сетей в городах и регионах по приему мигрантов и беженцев и разработал целый ряд стратегий и инструментов, в частности, в области борьбы с насильственным экстремизмом и радикализацией.

19. Конгресс внес вклад в проведение проектов и кампаний, проводимых Советом Европы, таких как кампания «КАЖДЫЙ ПЯТЫЙ», которую он продвигал на местном уровне в рамках Пакта городов и регионов по борьбе с сексуальным насилием в отношении детей. Он также поддержал кампанию «НЕТ языку ненависти» и кампанию против насилия в семье.

20. Конгресс призвал своих членов к защите наиболее уязвимых групп населения, включая цыган, в этой связи создал Альянс городов и регионов по интеграции цыган. Это способствовало более активному участию граждан в местной и региональной жизни, особенно в рамках Европейской недели местной демократии. Конгресс также призвал местные и региональные органы власти гарантировать права ЛГБТ.

21. В рамках своей стратегии по борьбе с радикализацией на местном уровне Конгресс выпустил руководство по предотвращению радикализации, ведущей к терроризму, для местных и региональных органов власти и начал разработку механизмов продвижения межрелигиозного диалога на местном уровне.

22. Эта работа велась членами Конгресса и под их руководством, при поддержке Секретариата и в сотрудничестве с другими институциональными партнерами в рамках Совета Европы. В частности, Конгресс сотрудничал с Комитетом министров, Парламентской ассамблеей, Комиссаром по правам человека, Венецианской комиссией и действовавшими Генеральными дирекциями Совета. А вне Совета, с такими международными организациями, как Европейский Союз и его Комитет регионов. Сотрудничество осуществлялось также с национальными и европейскими объединениями местных и региональных органов власти и Европейским форумом городской безопасности.

23. В ходе сессии в октябре 2015 года председатель Конгресса и председатели Палат представили промежуточную оценку работы, ведущейся по этим приоритетам. Утверждение новых приоритетов на следующий период работы Конгресса на сессии в октябре 2016 года даст возможность президенту Конгресса и председателям Палат представить глобальную оценку работы по реализации приоритетов на 2013-2016 гг.

3. Перспективы на 2017-2020 гг.

24. Экономический и финансовый кризис последних лет имел широкий национальный и европейский резонанс, а также оказал огромное влияние на функционирование и качество

местной и региональной демократии. Местные и региональные власти столкнулись с такими его последствиями, как утрата самостоятельности, недостаток ресурсов и рост задолженности. Более того, в нескольких странах-членах наблюдается тенденция к рецентрализации.

25. Кроме того, власти постоянно сталкиваются с новыми вызовами, связанными с притоком большого числа беженцев и мигрантов, необходимостью долгосрочной интеграции этих новых групп населения, а также рост различных форм экстремизма, неприятия, национализма и терроризма в европейских обществах.

26. Новые приоритеты на 2017-2020 годы учитывают эти тенденции и отражают конкретные местные и региональные последствия национальных, европейских и международных событий. Они также рассматривают влияние новых технологий на изменение политической жизни на местном уровне в ближайшие годы, а также улучшение доступа к этим новым технологиям - в частности, интернету,- в сельской местности и для пожилых людей.

27. Приоритеты основываются на уже достигнутых в период 2013-2016 годов результатах работы и представляют в этом отношении преемственность деятельности Конгресса. Они образуют рамочную основу, на базе которой Конгресс сможет осуществлять законодательную и иную деятельность, разрабатывать свои инструменты для оказания помощи властям в решении проблем, с которыми они сталкиваются при выполнении своих обязательств по отношению к гражданам.

28. Конгресс будет укреплять сотрудничество со своими институциональными партнерами внутри и вне Совета Европы, в частности, с Комитетом регионов и европейскими объединениями местных и региональных властей.

29. Он продолжит диалог с национальными объединениями местных и региональных властей по вовлечению их в деятельность Конгресса и обеспечению реального сотрудничества с правительствами стран-членов.

30. Конгресс будет обеспечивать информационную открытость своей работы, в частности, путем продвижения и распространения справочных материалов и документов, разработки новых рабочих инструментов для стран-членов и заинтересованных сторон.

31. При определении и разработке приоритетов, в период с октября 2015 года по октябрь 2016 года, докладчики проводили широкие консультации с членами Конгресса и национальными и европейскими объединениями местных и региональных властей. Приоритеты являются интегрированным итогом работы членов Бюро Конгресса, Бюро Палаты местного самоуправления, Бюро Палаты регионов и трех Комитетов Конгресса - по мониторингу, по вопросам управления и актуальным вопросам.

32. Приоритеты Конгресса будут осуществляться его двумя палатами и тремя комитетами в соответствии с их рабочими программами.

33. Бюро Конгресса будет нести ответственность за обеспечение реализации приоритетных направлений в деятельности Конгресса. Оно будет осуществлять среднесрочную оценку приоритетов и их актуальность в свете политических событий в Европе и в странах-членах и, в случае необходимости, корректировать их.

В. Приоритеты

I. Повышение качества местной и региональной демократии

34. Демократия является одной из основных европейских ценностей, а местная и региональная демократия наиболее полно отражает интересы граждан.

35. Основной задачей Конгресса является продвижение и защита местной и региональной демократии в соответствии с ценностями и приоритетами Совета Европы. В этой связи Конгресс способствует созданию многоуровневого управления по всей Европе.

36. В статье 3 и 4 Уставной резолюции Конгресса местных и региональных властей Комитет министров Совета Европы поручает Конгрессу мониторинг выполнения Европейской хартии местного самоуправления и наблюдение за местными и региональными выборами. Полная формулировка приводится в Приложении I.

37. На своем 1112-м заседании в апреле 2011 года Комитет министров призвал правительства стран-членов учитывать при осуществлении политики управления и проведения территориальных реформ Рамочный документ Совета Европы по региональной демократии, принятый в Утрехте в ноябре 2009 года министрами, ответственными за местное и региональное управление.

38. Своей работой Конгресс вносит вклад в укрепление и обеспечение местной и региональной демократии в условиях экономического кризиса и его последствий для местных властей. В ближайшие годы Конгресс будет уделять особое внимание новым тенденциям и бороться против любого сокращения полномочий и самостоятельности муниципальных образований.

39. В частности, Конгресс будет продолжать работу по соблюдению сопутствующих принципов, регулирующих компетенции местных властей в области распоряжения финансовыми ресурсами, которые выделяются центральным правительством, как это предусмотрено статьей 9 Европейской хартии местного самоуправления. Он также продолжит поиск общих стимулов, направленных на продолжение процессов децентрализации и укрепления местной и региональной демократии.

1. Продвижение местной демократии

40. По мере роста городского населения в Европе управление большими и малыми городами приобретает все большую значимость для качества жизни граждан. В то же время население Европы быстро меняется, становясь все более мобильным и многообразным, что само по себе приносит новую напряженность, выдвигает на первый план проблемы сосуществования и безопасности. Эти тенденции оказывают также влияние на взаимоотношения между сельскими и городскими сообществами, которые Конгресс продолжит отслеживать.

41. Фундаментальным принципом субсидиарности является убеждение, что именно местные власти могут наилучшим образом удовлетворять потребности граждан и предлагать решения их проблем. Несколько лет назад (в 2008 году) Конгресс принял Европейскую хартию городов II - Манифест новой урбанистики, в которой излагаются эти проблемы и даются рекомендации по их разрешению.

42. В 2015 году Палата местных властей приняла доклад на тему "Новые формы местного самоуправления".

43. *Конгресс и, в частности, Палата местных властей, продолжат обсуждать, обмениваться опытом и предлагать решения проблем, стоящих перед городами и поселками Европы, в том числе в области градостроительства, охраны окружающей среды и сохранения культурного и архитектурного наследия. Это будет способствовать повышению качества и доступности государственных услуг, предоставляемых местными общинами.*

44. *Конгресс продолжит выявлять меняющиеся тенденции в оказании государственных услуг, в управлении на местах и во взаимоотношениях между центральными и местными властями.*

45. *Конгресс продолжит работу по совершенствованию местной демократии за счет расширения участия граждан на местах и поддержки местных властей в работе по созданию более безопасного и инклюзивного общества*

2. Продвижение региональной демократии

46. Конгресс убежден, что региональная демократия является фактором политической и территориальной стабильности в Европе. Он внимательно следит за тенденциями в области регионализации в странах-членах и, при необходимости, готов оказать поддержку и экспертную помощь. В последние годы он подготовил три значимых доклада на тему «Регионы с особым статусом» (октябрь 2013 года), "Тенденции в области регионализации в странах-членах Совета Европы" (октябрь 2015 года) и «Самоуправление и границы в развивающейся Европе" (март 2016 года).

47. *Проводя их в жизнь, Конгресс продолжит последовательно защищать региональную демократию в Европе. Он будет продвигать – в том числе путем мониторинга, постмониторинга и сотрудничества – европейский Рамочный документ по региональной демократии, которому в 2019 году исполнится 10 лет и который представляет собой инструмент укрепления политической стабильности и территориальной целостности.*

48. *Он продолжит укрепление сотрудничества с европейскими региональными объединениями – в частности, через свою Палату регионов, а также развитие регионального измерения своего сотрудничества с Комитетом регионов Европейского Союза.*

3. Мониторинг местной и региональной демократии

49. Одно из основных направлений работы Конгресса – это мониторинг местной и региональной демократии и наблюдение за местными и региональными выборами. В последние годы Конгресс развил методы и усовершенствовал подходы к этой работе, введя новые правила и процедуры.

50. Качество местной и региональной демократии требует соблюдения норм международного права и выполнения определенных обязательств странам, ратифицировавшими такие документы, как Европейская хартия местного самоуправления и Дополнительный протокол к ней о праве на участие в делах местных властей.

51. В дополнение к этим договорам, налагающим ряд юридических обязательств на страны-члены, а также на местные и региональные власти, имеется Рамочный документ по региональной демократии, представляющий собой сборник рекомендаций, которыми страны могут руководствоваться в процессе реформирования или анализа состояния региональной демократии.

52. И, наконец, рамочной основой и важным инструментом совершенствования местной и региональной демократии также являются рекомендации Конгресса властям заинтересованных стран.

53. Конгресс на регулярной основе готовит постранные доклады о состоянии местной и региональной демократии во всех странах-членах, а также наблюдает за применением в национальном законодательстве принципов Европейской хартии местного самоуправления. Он представляет свои рекомендации Комитету министров, который затем направляет их правительствам тех стран-членов, которых они касаются.

54. Конгресс будет и далее содействовать реализации странами данных документов, а также вести мониторинг политики и реформ в этой области

55. Конгресс продолжит проводить на регулярной основе мониторинговые миссии во всех странах-членах, а также принимать рекомендации по совершенствованию законодательной и правоприменительной практики.

56. Учитывая последствия для местных и региональных общин экономического кризиса, особое внимание Конгресс будет уделять оказанию адекватной финансовой поддержки муниципальных мероприятий и услуг в соответствии с принципами Хартии.

57. Как минимум один раз на протяжении каждого срока своих полномочий, Конгресс будет готовить подборку основных результатов мониторинга состояния местной и региональной демократии в странах-членах для выявления в свете Хартии повторяющихся проблем, на которых он должен сосредоточить внимание для более эффективной помощи странам-членам. Результаты такого контроля станут диалогом между Комитетом министров Совета Европы и странами-членами.

4. Применение Хартии в странах-членах

58. В 2013 году Конгресс перечислил в своих адресованных странам мониторинговых рекомендациях повторяющиеся проблемы. Так были обозначены основные проблемы, с которыми национальные власти сталкиваются в области местной демократии, что позволяет Конгрессу эффективнее планировать усилия и помощь странам-членам. Конгресс проинформировал Комитет министров об обнаруженных проблемах, и было принято решение каждые три года эту информацию обновлять.

59. Хартия является одним из договоров Совета Европы, который предлагает странам ту или иную схему ратификации по их усмотрению. Ратифицировав Хартию, страны принимают на себя обязательства следовать ее основным принципам, ратификация которых является обязательной. В то же время статья 12 дает им возможность воздержаться от ратификации некоторых положений Хартии. Такая гибкость делает возможным сосуществование в странах-членах разнообразных структур местного самоуправления, учитывающих их особенности. Но статья 12 также предусматривает, что каждая страна, ратифицируя данный документ, принимает на себя определенные юридические обязательства. Поэтому Хартия подлежит обязательному исполнению и на нее возможна прямая юридическая ссылка.

60. Конгресс продолжит способствовать реализации всех положений Хартии, содействуя, в частности, путем политического диалога в рамках мониторинговых и/или постмониторинговых мероприятий ратификации тех положений, которые еще не ратифицированы отдельными странами-членами для обеспечения максимально полного их применения на всей территории Европы.

61. Кроме того, Конгресс будет уделять особое внимание исполнению положений Хартии и реагировать на любое нежелание или отказ их применять.

62. Конгресс будет регулярно оценивать положение дел, определяя, какие страны-члены не полностью ратифицировали и/или транспонировали положения Хартии во внутреннее законодательство, и представлять свою оценку Комитету министров.

63. Конгресс также продолжит отслеживать тенденции в области регионализации и способствовать развитию и укреплению регионов, основываясь на Рамочный документ по региональной демократии. Он продолжит оценку потенциала региональных структур и региональных институтов по снижению напряженностей в регионах.

5. Диалог со странами-членами

64. Конгресс поддерживает регулярный политический диалог со странами-членами через Комитет министров, а также через двусторонние встречи с правительствами стран-членов в рамках постмониторинговых мероприятий. Данный диалог направлен на продвижение принципов местного самоуправления и работу непосредственно с правительствами в целях более эффективной реализации Европейской хартии местного самоуправления, которую они ратифицировали. Это сотрудничество с национальными органами власти является предпосылкой для осуществления рекомендаций Конгресса по местной и региональной демократии. Оно основано на конструктивном обсуждении основных проблем, с которыми сталкиваются национальные, местные и региональные власти, и является ключом к поиску соответствующих решений.

65. Конгресс продолжит регулярный диалог с Комитетом министров, его группой докладчиков и руководящими комитетами.

66. Конгресс продолжит обмениваться экспертными знаниями со странами, обращающимися с соответствующими просьбами, и поддерживать реформы на основе дорожных карт, разрабатываемых совместно с властями заинтересованных стран и содержащих согласованные с ними программы реализации мер.

67. В рамках этих усилий Конгресс продолжит структурированный и регулярный политический диалог с теми странами-членами, которые либо не полностью ратифицировали Хартию (и/или Дополнительный протокол к ней), либо не транспонировали его в национальное законодательство, чтобы определить, каким образом они смогут обеспечить выполнение рекомендаций в полном соответствии с Хартией.

6. Наблюдение за местными и региональными выборами

68. В дополнение к мониторингу применения Европейской хартии местного самоуправления Конгресс, по приглашению местных или региональных властей, ответственных за организацию выборов, наблюдает за местными и региональными выборами. Посредством этих миссий, по итогам которых составляются доклады и выносятся рекомендации, Конгресс способствует совершенствованию избирательных процессов, основанных на международных стандартах, и в целом – стабильности демократии в Европе.

69. В последние годы Конгресс расширил сотрудничество со стратегическими партнерами в области наблюдения за выборами, в частности с БДИПЧ ОБСЕ, Комитетом регионов ЕС и с Венецианской комиссией, чей Совет по демократическим выборам в настоящее время он возглавляет. В результате Конгрессу удалось повысить эффективность своей работы и укрепить свою роль в рамках и вне Совета Европы.

70. Конгресс продолжит направлять миссии для наблюдения за местными и региональными выборами, в случае необходимости, в сотрудничестве с другими европейскими институтами. Конгресс будет разрабатывать рекомендации для определенной страны, основанные на конкретных наблюдениях в данной области, параллельно с докладами о повторяющихся в ходе выборов проблемах, включая качество списков избирателей, злоупотребление административными ресурсами и избирательным правом в ходе кампаний на местном и региональном уровнях.

71. Конгресс также будет продолжать развивать диалог с заинтересованными сторонами в соответствующих странах для более последовательной реализации своих рекомендаций в интересах дальнейшего демократического развития.

7. Повышение осведомленности в области прав человека на местном и региональном уровне

72. Конгресс обязался повышать осведомленность местных и региональных выборных представителей об их обязательствах в решении проблем, связанных с правами человека, с которыми люди сталкиваются в повседневной жизни на местном уровне. Это включает в себя социальный аспект прав человека, закрепленных в Европейской социальной хартии.

73. Конгресс собрал данные и примеры передовой практики в области реализации политических мер местными и региональными властями. В мае 2015 года Конгресс организовал международный форум с участием Комиссара Совета Европы по правам человека, по итогам которого была принята Грацкая декларация.

74. Грацкая декларация формирует основу для новых мероприятий, которые Конгресс будет проводить в ближайшие годы. К их числу относится международный симпозиум в 2017 году, а также разработка практического руководства по обеспечению выборных представителей инструментами для разработки наиболее подходящих с позиций прав человека ответов на вызовы, которые влияют на основные свободы человека (например, в борьбе с радикализацией и терроризмом).

75. Конгресс продолжит и активизирует информационно-просветительскую работу в сотрудничестве с партнерами.

8. Продвижение этических стандартов и прозрачности на местном и региональном уровне

76. Эффективное политическое управление основано на доверии населения, и выборные представители на всех уровнях должны показывать образец поведения для общества в целом. В принятой в 2015 году резолюции Конгресс заявляет, что «лица, занимающие государственные должности, должны обладать высоким уровнем добросовестности, а при принятии решений игнорировать собственные интересы и какие бы то ни было личные мотивы».

77. Конгресс сосредоточит внимание на предотвращении коррупции, что потребует продвижения этических ценностей и прозрачности, включая прозрачность заявлений об интересах и сделок по государственным закупкам. В частности, Конгресс будет добиваться этого посредством формирования строгой системы управления и разработки общих стандартов в рамках всеобщей комплексной стратегии, которая затронет также другие международные организации и специализированные учреждения. Конгресс также будет поддерживать развитие и расширение использования инструментов электронной демократии на местном и региональном уровне, так как это может способствовать повышению информационной открытости и более широкому вовлечению граждан.

78. Будут составлены доклады и пересмотрен Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей, принятый в 1999 году. Его действие распространится на административный персонал и должностных лиц местного и регионального уровней управления.

9. Реализация программ сотрудничества

79. Участвуя в подготовке Планов действий Совета Европы, Секретариат Конгресса разрабатывает и осуществляет проекты сотрудничества на местном и региональном уровне. Эти мероприятия проводятся с учетом информации из докладов Конгресса по мониторингу и наблюдению за выборами, а также в рамках тематических приоритетов и требований самих стран-членов. Принятые в марте 2015 года руководящие принципы на тему «Повышение действенности рекомендаций Конгресса - Руководство по сотрудничеству в странах-членах Совета Европы» служат основой для их реализации.

80. Проекты сотрудничества будут состоять в основном из серии встреч по обмену опытом и интерактивных сессий с участием членов Конгресса и экспертов. Легко адаптируясь к конкретным целевым группам, соответствующим темам и местным условиям, эти проекты предназначены для местных и региональных властей, а также других заинтересованных сторон для дальнейшей реализации принципов Хартии и рекомендаций Конгресса. «Круглые столы», семинары и практикумы задуманы как опыт взаимного обучения и обмена ноу-хау и знаниями.

81. Осуществляя принципы местной и региональной демократии, развивая компетенции местных выборных представителей (мужчин и женщин) и укрепляя организационный потенциал, проводя консультации с местными и региональными органами власти, Конгресс использует программы по сотрудничеству для обеспечения наиболее полной реализации демократических принципов на местном и региональном уровнях в Европе.

82. Будет продолжена дальнейшая координация деятельности Генеральной дирекции Совета Европы по вопросам демократии и Центра экспертиз реформы местного самоуправления.

II. Формирование безопасных и инклюзивных сообществ, уважающих многообразие

83. Эффективная реализация местного самоуправления должна создавать комфортную окружающую среду и условия, благоприятствующие жизни граждан. Конгресс убежден, что местные и региональные власти все более и более оперативно реагируют на потребности граждан в этой сфере и должны найти способы эффективного формирования более диверсифицированных сообществ. Конгресс также убежден, что необходимо сбалансировать интересы разных поколений и создать безопасные и благоприятные условия жизни.

84. Целью представительной демократии является обеспечение для всех групп населения равной возможности выразить свое мнение и влиять на процесс законотворчества. Взаимодействие между местными жителями законодателями и улучшенная коммуникация помогают укреплять коллективную ответственность и сотрудничество между гражданами, законодателями и местными властями, а также с неправительственными организациями. Это создает предпосылки для укрепления жизнеспособности общества на местном уровне.

85. Конгресс будет поддерживать муниципалитеты в осуществлении ими полномочий по обеспечению качества и доступности государственных и муниципальных услуг, повышению гражданской ответственности, а также в области безопасности, интеграции, диалога и уважения основных прав человека и социальных прав.

86. Осуществление Плана действий Совета Европы на тему «Построение инклюзивных обществ» на местном и региональном уровне будет находиться в центре внимания Конгресса.

1. Борьба с радикализацией и насильственным экстремизмом

87. Радикализация и насильственный экстремизм приводят с конца 2014 года к всплескам ужасающих террористических актов со смертельным исходом во многих городах по всему миру. Эти атаки подчеркивают острую необходимость для городских властей проявлять больше инициативы в борьбе с экстремизмом и радикализацией.

88. В рамках комплексного Плана действий Совета Европы на 2015-2017 годы по борьбе с насильственным экстремизмом и радикализацией, ведущей к терроризму, Конгресс разработал стратегию борьбы с этими феноменами в городах и регионах. В рамках этой стратегии также были разработаны «Руководящие принципы для местных и региональных властей по предотвращению радикализации и проявлений ненависти на местном уровне» и создан Альянс европейских городов против насильственного экстремизма как площадка для обмена мнениями и сотрудничества городов в деле предотвращения радикализации.

89. Конгресс продолжит разработку этой Стратегии, чтобы найти меры устойчивого реагирования на вызовы, основанные, в частности, на принципах предотвращения и информированности о них. Превентивные меры и образование помогут вовлечь в данную деятельность молодежь и выработать у нее иммунитет к пропаганде насилия. Конгресс поможет наладить обмен передовым опытом в этой области.

90. В целом, Конгресс продолжит борьбу со всеми формами насильственного экстремизма и проявлениями ненависти на местном уровне.

2. Интеграция беженцев и мигрантов

91. В большинстве случаев правительства и парламенты стран несут основную ответственность за миграционную политику, в том числе политику в отношении беженцев. Гуманитарная ответственность делится между местными и региональными властями. Муниципалитеты и регионы также играют важную роль в содействии интеграции иммигрантов и их недискриминации, а также в установлении хороших отношений между ними и местными жителями. Местные власти должны активно привлекаться к разработке и осуществлению миграционной политики страны.

92. На пленарных сессиях Конгресса в 2015 году состоялось несколько дискуссий по вопросам беженцев и миграционному кризису. По их итогам была принята Декларация, в которой указывается, что все местные и региональные власти, столкнувшиеся с чрезвычайной гуманитарной ситуацией, должны принимать беженцев, независимо от своего географического расположения в Европе. В Декларации также подчеркивается глубокая приверженность Конгресса социальной сплоченности и гармоничному сосуществованию в поликультурном обществе и акцентируется внимание на огромном вкладе мигрантов в европейские сообщества.

93. Конгресс будет оказывать содействие сетям городов в целях более эффективной координации мер и начинаний в области приема беженцев и долгосрочной интеграции мигрантов. В частности, Конгресс будет способствовать обмену передовым опытом в рамках европейских сетей, в течение длительного времени занимающихся этими вопросами.

94. Конгресс будет также работать над укреплением солидарности и разделением нагрузки между всеми европейскими странами по приему и интеграции мигрантов.

95. *Конгресс, в частности, будет содействовать применению передового опыта в отношении детей и молодых людей, интеграция которых в новую культуру и повседневную жизнь должна носить приоритетный характер.*

3. Продвижение межкультурного диалога

96. Города, регионы и страны должны вместе работать над созданием в европейских обществах среды, основанной на принципах уважения и толерантности. Необходимо устранить существующие пробелы в знаниях и невежество, разделяющие культуры, а также повысить роль образования в деле приобретения опыта, необходимого для развития культуры демократии. Местным властям необходимо создать публичное пространство для сплочения граждан и реализации их права на свободу исповедания, религиозных и нерелигиозных убеждений, в форме диалога и обмена мнениями.

97. *Конгресс будет способствовать дальнейшему укреплению диалога между различными группами населения. Он будет поддерживать взаимную адаптацию и интегрирование мигрантов в среду местных жителей.*

98. *Конгресс будет и далее активно поддерживать План действий Совета Европы «Построение инклюзивных сообществ» и кампанию Совета Европы «НЕТ языку ненависти». В частности, Конгресс будет разрабатывать местный и региональный аспекты кампании.*

99. *Кроме того, Конгресс будет содействовать местным и региональным властям в установлении межконфессионального диалога, в частности, посредством применения своих образовательных инструментов в сотрудничестве с организациями, ведущими межкультурную и межрелигиозную работу.*

4. Активное участие граждан

100. Качество демократии зависит, прежде всего, от доверия граждан к существующим институтам, а также от их участия в демократических процессах. Вовлеченность граждан является средством достижения двоякой цели – повышение качества демократии и построение более инклюзивного общества.

101. Вовлеченность граждан и развитие диалога с выборными представителями должны быть присутствовать на всех уровнях управления. В этом отношении Конгресс опирается на «Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местных органов власти», который был открыт для подписания в 2009 году.

102. Кроме того, ежегодно в октябре, начиная с 2007 года, Конгресс призывает все страны-члены и несколько стран, не входящих в Совет Европы, проводить Европейскую неделю местной демократии, в рамках которой участники проводят мероприятия для граждан и при участии граждан по кругу вопросов, ежегодно определяемых на основе приоритетов Конгресса.

103. *Конгресс будет продолжать продвигать Дополнительный протокол, в частности, в контексте мониторинга, чтобы содействовать его подписанию и ратификации властями стран, особенно с учетом того, что ряд стран, еще не ратифицировавших Протокол, уже применяют его положения на практике.*

104. *Конгресс продолжит поддержку мероприятий и инициатив по содействию активному участию граждан в таком мероприятии, как Европейская неделя местной демократии.*

105. Конгресс также примет активное участие в подготовке и проведении Всемирного форума в поддержку демократии, учрежденного в 2012 году Советом Европы, и во внедрении в жизнь его итогов.

5. Расширение прав и возможностей молодежи

106. Конгресс прилагает значительные усилия, чтобы обеспечить участие молодежи в законодательном процессе и общественной жизни своего сообщества. Он содействует продвижению пересмотренной Европейской хартии об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровнях, принятой в 2003 году.

107. С 2014 года молодежные делегаты привлекаются к работе Конгресса, особенно в ходе его пленарных заседаний. Конгресс учредил специальную группу, которая рассматривает способы повышения участия молодежи в процессе принятия решений на европейском уровне, и принял доклады по отдельным вопросам, касающимся повседневной жизни и будущего молодежи.

108. Продолжится активное участие в сессиях и аналитическая работа в рамках рабочей группы. Основываясь на этой работе, Конгресс продолжит проводить целевые мероприятия по укреплению доверия молодых людей и их заинтересованности в политических институтах, а также содействовать их активному участию в данной работе.

109. Осмысление данных процессов поможет создать образ «Молодого европейца 2020-х годов» и открыть новые перспективы.

110. Конгресс будет способствовать активному диалогу между местными и региональными органами власти и системой образования в Европе, чтобы повысить уровень гражданского согласия и преодолеть проявления радикализации в молодежной среде.

6. Права и защита меньшинств, незащищенных и уязвимых групп населения

111. Задачей местных, региональных и национальных властей является защита своих граждан, при должном уважении многообразия, в особенности, если речь идет о меньшинствах или уязвимых группах населения. Власти должны принять и проводить политический курс, гарантирующий уважение основных прав меньшинств и уязвимых групп населения, а также обеспечить их интеграцию в общество. Власти, в частности, должны гарантировать людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, эффективный доступ к информации об их основных правах и правах человека.

112. Конгресс примет участие в реализации Плана действий Совета Европы по защите прав детей на 2016-2017 годы и организует обмен передовым опытом в данной области между странами-членами.

113. Конгресс продолжит разработку плана действий на местном уровне по интеграции цыган в рамках «Альянса городов и регионов по социальной интеграции рома и кочевых групп населения», созданного Конгрессом в 2013 году.

114. Конгресс будет продолжать содействовать обеспечению равенства между женщинами и мужчинами и поощрять меры предупреждению насилия в отношении женщин.

115. Конгресс продолжит защищать права ЛГБТ и бороться с их дискриминацией.

116. Конгресс будет способствовать разработке стратегии Совета Европы на 2016-2022 годы по содействию правам и полноценному участию людей с ограниченными возможностями в жизни общества.

117. Будет оказываться поддержка региональных языков и языков национальных меньшинств, в частности, в рамках Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств.

118. Конгресс будет обеспечивать доступ к услугам и новым технологиям, например, к интернету для пожилых людей с тем, чтобы они не чувствовали себя изолированными от общества.

7. Расширение прав и возможностей сельских районов

119. В течение многих десятилетий во многих европейских странах наблюдается тенденция развития городов и городских центров в ущерб сельским регионам. Исчезновение общественных услуг и транспорта, малого бизнеса и рабочих мест заставляет людей в отдаленных районах мигрировать в столицы или города с надеждой найти работу, повысить качество жизни, получив доступ к медицинским и образовательным услугам, транспорту, средствам коммуникации и т.д. Этот массовый исход приводит к резкой депопуляции и запустению сельских районов, а также к снижению уровня жизни целых слоев населения, когда люди не могут переехать, особенно из-за возраста, не могут оплатить расходы на проживание в городах или просто потому, что не хотят покидать свою землю.

120. Так как более трети европейской территории – это преимущественно сельская местность, то актуальной необходимостью для национальных, а также региональных и местных органов власти является разработка всеобъемлющей политики, которая сможет обеспечить признанные во всем мире европейские жизненные стандарты, как в городских, так и в сельских регионах.

121. Конгресс при поддержке национальных объединений местных и региональных властей будет способствовать развитию потенциала сельских регионов и освещать их достижения.

122. Комитет по вопросам управления подготовит доклад «Лучшее будущее для сельских регионов Европы», который будет представлен в октябре 2017 года. Основное внимание в нем будет уделено вышеупомянутым вопросам при рассмотрении таких аспектов, как территориальное единство, социальная сплоченность, занятость, наращивание потенциала и развитие инфраструктуры.

123. Конгресс также будет поддерживать инициативы, направленные на заселение и возрождение этих регионов.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Выдержка из Уставной резолюции CM/Res(2015)9, касающейся Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, принятой Комитетом министров 8 июля 2015 г.

Статья 1

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы является консультативным органом, состоящим из представителей местных и региональных властей.

Статья 2

1. Конгресс, в дополнение к своим консультативным функциям, осуществляет деятельность, цели которой заключаются в следующем:

a. обеспечивать участие местных и региональных органов власти в осуществлении идеала европейского единства, а также их представительство и активное участие в работе Совета Европы;

b. представлять Комитету министров предложения в целях содействия местной и региональной демократии;

c. развивать сотрудничество между местными и региональными органами власти;

d. поддерживать, в сфере своей компетенции, контакты с международными организациями в рамках общей политики внешних связей Совета Европы;

e. работать в тесном сотрудничестве, с одной стороны, с национальными, демократическими объединениями местных и региональных властей, а с другой стороны - с европейскими организациями, представляющими местные и региональные власти стран-членов Совета Европы, и, в частности, с Комитетом регионов Европейского Союза.

2. Комитет министров и Парламентская ассамблея будут консультироваться с Конгрессом по вопросам, которые могут повлиять на полномочия и основные интересы местных и/или региональных властей, которые представляет Конгресс.

3. Конгресс на регулярной основе готовит доклады по странам о состоянии местной и региональной демократии во всех странах-членах и в странах, намеревающихся вступить в Совет Европы, в частности, о применении там Европейской хартии местного самоуправления.

4. Конгресс также готовит доклады и рекомендации по итогам наблюдения за местными и/или региональными выборами.