КОНГРЕСС МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

35-я СЕССИЯ

Консультации с местными органами власти со стороны более высоких уровней управления

Резолюция 437 (2018) [1]

1. Право местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались более высокие уровни управления, является основополагающим принципом правовой и демократической практики в Европе, воплощенным в Европейской хартии местного самоуправления (статьи 4.6, 5, 9.6 и 10). Когда консультации проводятся своевременно и должным образом по всем вопросам, которые их непосредственно касаются, это способствует укреплению демократии и эффективному управлению, а также разработке и реализации продуманной политики и законодательства.

2. В соответствии со своей Резолюцией 368 (2014) Конгресс принял Стратегию в области права местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались, а также разработал руководящие принципы по совершенствованию процессов консультаций, благодаря чему они стали более тщательно разрабатываться и ориентироваться на результаты. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы:

a. принимает руководящие принципы о праве местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались более высокие уровни управления, которые прилагаются к данной резолюции;

b. берет на себя обязательство использовать данные руководящие принципы в качестве базового документа в своей деятельности по мониторингу;

c. призывает местные органы власти и национальные и региональные ассоциации местных и региональных органов власти использовать эти руководящие принципы в качестве инструмента и вдохновляться ими в их диалоге со своими региональными и национальными правительствами при совершенствовании процессов консультаций.

1 Обсуждена и принята Конгрессом 8 ноября 2018 г., на третьем заседании (см. документ CG35(2018)20, пояснительный доклад), докладчик: Андерс КНАПЕ, Швеция (M, ЕНП/КСЕ).

ПРИЛОЖЕНИЕ

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ О КОНСУЛЬТАЦИЯХ С МЕСТНЫМИ ВЛАСТЯМИ СО СТОРОНЫ БОЛЕЕ ВЫСОКИХ УРОВНЕЙ ПРАВЛЕНИЯ

1 Введение

1. Право местных органов власти на консультации со стороны более высоких уровней управления является основополагающим принципом европейской правовой и демократической практики, который закреплен в Европейской хартии местного самоуправления (статьи 4.6, 5, 9.6 и 10), он способствует благому управлению и развитию и реализации продуманной политики и законодательства.

2. Консультации должны быть обязательной частью процессов разработки политики и управления, для того чтобы пожелания органов местного самоуправления были известны заранее и должным образом учитывались в решениях национальных и региональных органов власти.

3. Местные органы власти должны играть активную роль в разработке политических решений по всем вопросам, которые их затрагивают. Их вклад должен быть организован таким образом и в такие сроки, чтобы у них была реальная возможность сформулировать и изложить свои собственные взгляды и предложения, для того чтобы оказывать влияние.

4. Для того чтобы избежать, чтобы процессы консультаций оставались лишь механизмами для предоставления и обмена информацией, данные руководящие принципы направлены на то, чтобы дать возможность местным органам управления и их ассоциациям укреплять и продвигать эффективные консультации, а также разработать систему подлинных политических переговоров.

2 Задачи и принципы консультаций

2.1 Задача

5. Создание благоприятных условий и механизмов для эффективных консультаций с местными органами власти со стороны более высоких уровней управления отвечает интересам обеих сторон, ибо это может повысить уровень взаимного понимания вызовов и существующей реальности, разделения ответственности и задач, а также приоритетов обеих сторон. Данный диалог может стать форумом для общего обсуждения, в частности, в отношении вопросов финансирования, а также создать условия для общего подхода к проблемам и возможностям, связанным с местным самоуправлением и деятельностью муниципалитетов. Это может способствовать пониманию со стороны более высоких уровней управления тех условий, в которых местные органы власти должны оказывать свою долю публичных услуг. В свою очередь это может обеспечить для местных органов власти лучшее понимание общей ответственности парламентов и правительств за весь публичный сектор. Таким образом, эффективные механизмы консультаций способствуют развитию и соблюдению более актуального законодательства и политики.

6. Руководящие принципы консультаций с местными органами власти со стороны более высоких уровней управления направлены на то, чтобы предоставить национальным ассоциациям местных органов власти и национальным делегациям рекомендации о:

- концепции консультаций;
- юридических рамках и институциональных условиях;
- процессе и процедуре (формате, сроках, информации, публикациях).

7. Их задача состоит в том, чтобы вдохновить местные органы власти и их ассоциации на совершенствование процессов консультаций, сделав их более тщательно продуманными и ориентированными на результат. Общая цель этих руководящих принципов состоит в том, чтобы помочь укрепить культуру коммуникаций, консультаций и диалога между разными уровнями

управления в государствах-членах Совета Европы, в интересах как демократии, так и эффективности принятия решений на уровне управления.

2.2 Принципы

8. Консультации с местными органами власти со стороны более высоких уровней управления должны руководствоваться следующими принципами:

- взаимное уважение между всеми участниками;
- открытость и транспарентность;
- реагирование, когда все участники предоставляют соответствующее мнение.

3 Руководящие принципы проведения консультаций

9. Эффективные консультации местных властей с другими органами управления опираются на два столпа: четко определенные национальные рамки регулирования и соответствующие институциональные условия. Право местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались, должно быть воплощено в национальном законодательстве. Столь же важно, чтобы у каждого государства-члена были соответствующие институциональные рамки для организации консультаций с местными властями. Со своей стороны, местные органы власти нуждаются в таких институтах, которые могли бы представлять и защищать их интересы, таких как национальные ассоциации местных органов власти, которые могут выделять соответствующие ресурсы и время для обеспечения эффективного представительства местных органов власти в процедурах консультаций.

10. Еще одним важнейшим компонентом любых успешных консультаций является наличие соответствующей административной практики и культуры принятия решений на уровне национальных и региональных органов управления. Это требует не только четко сформулированных правовых рамок на национальном уровне, и где это применимо, на уровне региональном, а также наличия письменных правил и регулирования, но и возможности организовывать официальные встречи, как постоянные, так и специальные комиссии/комитеты; и рабочие группы для обмена мнениями и знаниями по конкретным вопросам (особенно в сфере местных финансов и управления имуществом) в оперативном порядке, что требует принятия мер на уровне национального и регионального управления.

3.1 Юридические рамки

11. Консультации с местными органами власти со стороны более высоких уровней управления требуют четко сформулированных рамок на национальном уровне. Европейская хартия местного самоуправления предусматривает в своих основных принципах следующее: с местными органами власти следует консультироваться своевременно и должным образом в процессах планирования и принятия решения по вопросам, которые их непосредственно затрагивают (статья 4.6); с ними необходимо консультироваться в отношении способов распределения выделенных для них ресурсов (статья 9.6); а изменения в границах местного органа власти не должны осуществляться без предварительных консультаций с соответствующими местными сообществами (статья 5).

12. Стороны, подписавшие Хартию, должны воплощать права местных органов власти на то, чтобы с ними консультировались, а также эти основные принципы в своем национальном законодательстве, предпочтительно в конституции. Необходимо предпринимать шаги для обеспечения того, что право на консультации было гарантировано как на основании законов, так и на практике. Более того, признавая, что некоторые страны успешно развивают традиции консультаций, которые не закреплены в законодательстве, рекомендуется, чтобы соответствующее законодательство также предусматривало четкие и подробные правила процесса консультаций для того, чтобы этот процесс был официальным, предсказуемым и ориентированным на результаты. Таким образом, в соответствующих правовых рамках можно четко определить a) задачи консультаций; b) стороны, в них участвующие, и их права и обязанности; c) сроки, формы и процедуры консультаций; и d) ожидаемые результаты консультаций.

13. Законодательство должно также гарантировать, чтобы велись письменные протоколы консультаций, а местные органы власти имело право получать четкую и подробную информацию в письменном виде о предлагаемых политических документах и решениях в сфере регулирования. Национальное законодательство должно признавать роль национальных ассоциаций местных органов власти в процессе консультаций между местными органами власти и более высокими уровнями управления. Законодательство должно также гарантировать право на жалобы или петиции местных органов власти, если они полагают, что необходимые консультации не были проведены должным образом или вообще не состоялись.

14. Национальное законодательство и если это применимо, региональное законодательство должны признавать роль национальных ассоциаций, участвующих в консультациях и представляющих интересы своих членов.

3.2 Институциональные структуры

15. Консультации с местными органами власти являются процессом, который требует официальных и адекватных институциональных структур. Консультации с местными органами власти являются ответственностью конкретного государственного органа, который имеет полномочия принимать решения по вопросам, имеющим непосредственное воздействие на местные органы власти.

16. Соответствующим образом, национальная исполнительная власть является основным участником в консультациях с местными органами власти в отношении политики и решений, которые имеют непосредственное влияние на местную жизнь. Обычно ответственность за местное самоуправление и территориальную администрацию несет отдельное министерство: такое министерство должно принимать меры по организации консультаций с местными властями. Там, где такого отдельного министерства, ответственного за местные органы самоуправления, нет, ответственность за организацию консультаций с местными органами власти должна возлагаться на министерство финансов, в отношении ресурсов, выделяемых для местных бюджетов. Консультации могут также проводиться на более высоких уровнях, таких как президент государства и/или премьер-министр, но притом что консультации на таком уровне можно приветствовать, консультативные встречи с соответствующими министерствами также необходимы для того, чтобы обеспечивать практические результаты. Регулирование на уровне соответствующих ответственных министерств должно четко предусматривать формы и процедуры для консультаций с местными органами власти.

17. Еще одним важным участником консультаций является национальный (и где это применимо, региональный) законодательный орган, имеющий полномочия принимать национальные регулирующие рамки в отношении местного самоуправления. Когда в таких законодательных органах имеются структурные отделения (комитеты), занимающиеся конкретными секторальными делами (в большинстве стран имеется конкретный комитет, ответственный за местное самоуправление и региональную политику в парламенте), законодательные инициативы обычно обсуждаются на уровне комитетов до того, как они выдвигаются на сессиях парламента для принятия. Таким образом, уровень парламентских комитетов наиболее подходит для организации консультаций по местным инициативам, имеющим прямое влияние на местное самоуправление. Исходя из этого, правила процедуры парламентского комитета должны включать конкретные положения об организации консультаций с местными органами власти, определяя тему консультаций, процедуры и сроки, а также участников этого процесса.

18. Правила процедуры не только должны позволять местным властям и ассоциациям местных властей участвовать в заседаниях комитетов, но и обеспечивать полный доступ ко всем необходимым документам и для представления письменных заключений по законопроектам. Правила процедуры парламентских комитетов должны также включать возможность привлечения экспертов от ассоциаций местных властей в подготовку законопроектов, имеющих значение для их юридического статуса, задач и функций, а также экономического или финансового положения.

19. В федеральных и региональных государствах, региональные и федеральные государственные органы также являются основными участниками процесса консультаций и они должны сообщать о политике и решениях тем местным органам власти, которые относятся к их

полномочиям. Что касается регионов с законодательными полномочиями, то процесс консультаций должен быть организован с региональными законодательными и исполнительными властями. Если на региональном уровне нет министерств, то консультации должны быть организованы с руководителем регионального законодательного собрания и с соответствующими исполнительными департаментами региональной администрации.

Роль национальных ассоциаций местных властей

20. В национальном законодательстве необходимо признавать роль национальных ассоциаций, участвующих в консультациях и представляющих интересы своих членов. Местные органы власти и их ассоциации местных властей являются как участниками, так и бенефициарами процесса консультаций. Местные власти должны говорить с национальными и региональными органами управления по возможности одним голосом. Поэтому наличие сильных национальных ассоциаций местных органов власти всегда является предварительным условием успешных консультаций с местными властями со стороны других уровней управления. В дополнение к национальным юридическим рамкам, ассоциации призываются готовить меморандум о взаимопонимании с национальными парламентами и соответствующими министерствами, в качестве руководящих принципов, определяющих дальнейшие подробности процессов консультаций и оперативные формы соблюдения права на консультации, как это гарантировано Хартией.

21. В тех странах, где местные органы власти представлены несколькими ассоциациями, национальные правительства должны способствовать созданию национальной системы консультаций с местными властями и гарантировать представительство всех ассоциаций в процессе консультаций. В такой национальной системе консультаций должны быть представлены все уровни управления. Национальные ассоциации должны как можно теснее сотрудничать друг с другом, для того чтобы определять общие позиции по вопросам, которые их затрагивают.

22. Как правило, в процессе консультаций местные органы управления представлены национальной ассоциацией местных властей. Однако это не исключает возможности для проведения консультаций с отдельными местными органами управления. Когда консультации проводятся только через ассоциации местных властей, то эти ассоциации обязаны распространять документы и информацию, а также собирать мнения своих членов из местных органов власти. В тех странах, где ассоциации местных органов власти не существуют, ответственность за направление проектов решений и политики местных властям, а также за запрос их мнения возлагается на ответственное министерство, имеющее полномочия принимать решения.

3.3 Процессы и процедуры

23. С местными органами власти необходимо консультироваться, по мере возможности, своевременно и должным образом при планировании и при процессах принятия решений по всем вопросам, которые их напрямую касаются.

3.3.1 Участники процесса

24. В процессе консультаций местные органы управления должны быть представлены национальными ассоциациями местных органов власти. Они должны обеспечивать, чтобы их регулярно приглашали для обзора соответствующих инициатив в сфере законодательства и политики, сотрудничать с другими ассоциациями и регулярно обмениваться наилучшей практикой друг с другом.

25. Консультации могут проводиться с отдельными органами местного самоуправления. При этом, если тема консультаций связана более с чем одним органом местного самоуправления, требуется обеспечивать координацию между заинтересованными представителями местного самоуправления.

3.3.2 Предмет консультаций

26. С местными органами власти необходимо консультироваться по всем вопросам, которые их напрямую затрагивают. Они напрямую затрагиваются тогда, когда осуществление правительственной политики или когда любой юридический напрямую касается их юридического статуса, полномочий, экономической и/или финансовой ситуации.

27. В частности, консультации должны обязательно проводиться, когда обсуждается любое решение, касающееся изменения границ местного органа управления (статья 5 Хартии) или же того, как будут распределяться среди них ресурсы (статья 9.6). Когда местным властям передаются дополнительные задачи, необходимо провести анализ экономических последствий этого (статья 9.2).

3.3.3 Этапы участия местных органов власти

28. Местные органы власти и их ассоциации должны играть активную роль при подготовке решений и иметь реальную возможность высказать свои мнения и предложения.

29. Национальным и региональным органам власти следует также обеспечивать, чтобы форма и сроки консультаций были такими, чтобы у местных органов власти и ассоциаций местных властей была возможность, за исключением чрезвычайных обстоятельств, должным образом информировать своих членов и консультироваться с ними, готовить и представлять конструктивные предложения, а также выражать свои интересы и мнения своевременно, для того чтобы их можно было учесть при разработке политики и законодательства. В Хартии не уточняются какие-либо нормативные сроки, поскольку это зависит от условий и контекста в каждом государстве-члене. Однако необходимо всегда учитывать сложность данного вопроса таким образом, чтобы стороны были заслушаны вовремя для представления соответствующего ответа.

30. Консультации должны быть организованы на подготовительном этапе подготовки решений/политики, а не после их принятия соответствующим руководящим органом, для того чтобы можно было включить экспертизу местного органа власти.

3.3.4 Формы консультаций

31. Государственные органы власти в сотрудничестве с ассоциациями местных властей должны определять подробности этого процесса и формы консультаций, обеспечивать, чтобы в данном процессе соблюдались принципы Хартии, в частности должным образом организовывать консультации. Обе стороны должны заранее договориться о любых мерах транспарентности и коммуникациях со СМИ в отношении процесса консультаций, а также определить лицо (лиц), ответственное за предоставление отчетов о сессиях. Встречи должны быть конкретными и строиться на основе структурированных повесток дня и заранее согласованного списка участников, при этом документы встреч должны распространяться среди всех участников.

32. В Европейской хартии местного самоуправления не содержится определения или установленных форм консультаций, нет каких-либо уточнений в отношении процесса консультаций. Поскольку нет решения "по единому шаблону для всех", можно использовать разные формы, в зависимости от обсуждаемых вопросов и в соответствии с законами и нормами, а также конкретными традициями соответствующей страны.

33. Консультации могут проводиться в письменной форме. В этих случаях письменные протоколы консультаций должны сохраняться и предоставляться всем заинтересованным сторонам.

34. Официальные встречи: консультации могут включать организацию официальных встреч или создание целевых комиссий и рабочих групп для обмена мнениями и знаниями по конкретным вопросам (прежде всего в сфере местных финансов и управления имуществом) оперативного характера, что требует принятия быстрых мер со стороны национальных и региональных органов управления.

35. Совместные консультативные платформы: может быть создана платформа, в которой участвуют совместно представители национального правительства и ассоциаций местных органов власти. Такие органы состоят как из представителей правительства, так и ассоциаций, при этом обе стороны имеют равное число представителей.

36. Обсуждения за круглым столом: в федеральных государствах такие круглые столы могут включать представителей трех уровней управления – федерального, регионального и местного. Такие многоуровневые круглые столы организуются, как правило, по вопросам, имеющим значение для всех уровней государственного управления. Как правило, такие круглые столы организуются для рассмотрения проектов федеральных бюджетов и обсуждения центральных субсидий для местного и регионального управления. Они позволяют ассоциациям местных властей направлять свой опыт и экспертизу в законодательный процесс на раннем этапе. Это должно осуществляться регулярно и на основе заранее определенной повестки дня.

37. Специальные консультативные советы: национальные и региональные правительства могут пожелать создать специальные консультативные советы для разработки проектов решений. Важно, чтобы эксперты, принимающие участие в таких консультациях, имели четкие полномочия от национальной ассоциации (ассоциаций).

38. Участие в парламентских комитетах: данный процесс должен регулироваться меморандумом о взаимопонимании между ассоциацией местных властей и соответствующими парламентскими органами, которые должны определять обязанности участников и их вклад в законодательный процесс.

3.3.5 Информация и публичность

39. Национальные и региональные органы власти должны предоставлять четкую и подробную информацию в письменном виде о предлагаемой политике задолго до проведения самих консультаций, для того чтобы те, с кем консультируются, были хорошо информированы о мотивах и задачах каждого планируемого решения или политики. Адекватная информация должна также предоставляться своевременно во время самого процесса консультаций, для того чтобы содействовать значительному вкладу со стороны местных органов власти.

40. Вклады различных сторон, с которыми консультируются, а также результаты консультаций должны объявляться публично.

41. Публичные органы власти должны обеспечивать публичное освещение итогов консультаций. Эти результаты должны публиковаться и распространяться в соответствии с национальными нормами. Подробное разъяснение причин принятия или отказа принять определенные предложения также должно сообщаться письменно и публиковаться.

42. Национальные ассоциации местных органов власти должны регулярно публиковать информацию о консультациях с национальными и региональными органами власти для общественности и распространять результаты консультаций среди своих членов. Когда национальная ассоциация поддерживает итоговое решение в рамках консультаций, необходимо для такой поддержки сделать официальное заявление. Когда она не согласна с решением, то она может сделать соответствующее публичное заявление, предоставив обоснования для своей позиции.

43. Все стороны, участвующие в консультациях, должны максимально использовать расширенные возможности для консультаций, которые обеспечиваются новыми средствами массовой информации.