

ЕВРОПЕЙСКА ХАРТА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ



Конгрес на местните и регионални власти
на Съвета на Европа

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Европейска Харта за местното самоуправление

English edition:

European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Photo: Council of Europe

© Council of Europe, November 2020

Printed at the Council of Europe

Съдържание

Конгрес на местните и регионални власти на Съвета на Европа	5
Европейска Харта за местното самоуправление	9
Допълнителен протокол към европейската харта за местното самоуправление за правото на участие в делата на местната власт	25
Европейска Харта за местното самоуправление –Обяснителен доклад	35

Конгрес на местните и регионални власти на Съвета на Европа

Въведение

Конгресът на местните и регионални власти е уникална институция в Европа, която има за задача да следи положението на местната и регионалната демокрация в 47-те държави – членки на Съвета на Европа. Неговата основна мисия е да укрепва демокрацията на най-близко до гражданите равнище и да следи нейното развитие.

Прилагането от държавите членки на първия правно обвързващ инструмент, приет през 1985 г. – Европейската харта за местното самоуправление – е самата същност на дейността на Конгреса. Хартата се превърна в еталонен договор за защита на правата на местните и регионалните власти, като например правото на автономия и самоуправление, на избор на свои местни органи и на свои собствени правомощия, административни структури и финансови ресурси, или още, правото на сезиране на съда в случай на намеси от други равнища.

Местните и регионалните власти все по-често се обръщат към Конгреса за отговори на ситуации, които те разглеждат като заплаха за тяхното функциониране. Тези ситуации могат бъдат различни: твърдения за пряко нарушение на разпоредба на Хартата, като например, случаите, в които централните власти не са взели становището на местните и

регионални власти по въпрос, който ги засяга пряко (членове 4.6 и 9.6), или за несъобразяване на правомощията на местните власти с техните финансови средства (член 9). Възможно е да има и твърдения за непряко нарушение на духа на Хартата. Например, представителите на местната власт могат да поискат от Конгреса да преразгледа задълженията на страната в съответствие с Хартата за намаляване на броя на общините, да коментира закон, който не допуска членове на персонала на Парламента да заемат изборни политически постове, да предприеме действия срещу изменението на законопроект за отмяна на районните съвети в даден столичен град или да коментира забрана за използване на малцинствен език в местните дела. Може да се каже, че въпросите, представяни пред Конгреса за становище относно прилагането на Хартата, обхващат широк спектър.

Чрез своята дейност по мониторинг Конгресът осигурява правилното прилагане на Хартата, като по този начин се запазва доброто състояние на местното и регионално самоуправление на нашия континент.

Как Конгресът осъществява мониторинг на местната и регионалната демокрация?

- Чрез редовни мониторингови посещения
- Проверка на конкретни аспекти на Хартата
- Наблюдение на местни и регионални избори

На основата на мониторинговите посещения Конгресът подготвя доклади и ги обсъжда в Комитета за мониторинг; със своите препоръки към държавите членки Конгресът

допринася за подобряване на местното и регионалното самоуправление в Европа.

От 1995 г. насам са изготвени близо 103 мониторингови доклада и са предприети редица законодателни реформи от държавите членки. За държавите – членки на Съвета на Европа също така е възможно да оттеглят резервите, направени от тях към момента на ратификацията.

Подобриени мониторингови договорености

През 2010 г. в рамките на реформата на Конгреса Постоянният комитет на Конгреса прие правила за уреждане на организацията на процедурите за мониторинг на Конгреса (Резолюция 307 (2010)), ревизирани през 2013 г. (Резолюция 307 (2010) rev 2).

С оглед на подобряване на качеството на своя мониторинг Конгресът реши:

- да провежда по-редовен и системен мониторинг на държавите, подписали и ратифицирали Хартата (приблизително на всеки 5 години);
- да установи по-строга рамка за назначаването на докладчици, за да се гарантира безпристрастност на делегацията, осъществяваща мониторинга;
- да завършва процеса чрез следмониторингова помощ на основата на сътрудничество с националните и с местните и регионални власти, за да се търсят съвместно със съответната държава най-подходящите решения на откритите от делегацията проблеми.

Следователно, Конгресът допринася на местно и регионално равнище за основните цели на Съвета на Европа за укрепване на демокрацията и защита на правата на човека в светлината на Хартата за местното самоуправление и Допълнителния протокол към нея за правото на участие в делата на местната власт.

Европейска Харта за местното самоуправление¹

Старсбург, 15.X.1985

Официалните редакции на текста на Европейската харта за местно самоуправление са съставените на официалните езици на Съвета на Европа — английски и френски език. Те могат да бъдат намерени на уебсайта на Службата по договорите към Съвета на Европа. Всички държави членки са изготвили преводи на неофициалните езици на Съвета на Европа след ратифицирането на конвенцията от съответните национални парламенти. Конгресът на местните и регионалните власти към Съвета на Европа не носи отговорност за качеството на превода в неофициалните редакции на текста. Текстът на български език е изготвен от националните органи във връзка с ратифицирането на Европейската харта за местно самоуправление от България на 10 май 1995 г.

1. Ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995 г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Издадена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000 г., в сила от 1.09.1995 г.

Преамбюл

Държавите - членки на Съвета на Европа, подписали тази харта;

като считат, че целта на Съвета на Европа е да осъществи по-тесен съюз между своите членове, за да запази и осъществи идеалите и принципите, които са тяхно общо достояние;

като считат, че един от начините за осъществяването на тази цел е сключването на споразумения в административната област;

като считат, че органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство;

като считат, че правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела е един от демократичните принципи, възприети от всички държави - членки на Съвета на Европа;

убедени, че това право може да бъде упражнено най-непосредствено на местно равнище;

убедени, че съществуването на органите на местното самоуправление, на които са възложени реални отговорности, позволява управление, едновременно ефективно и близко до гражданите;

като съзнават, че опазването и укрепването на местното самоуправление в различните европейски страни представляват важен принос за изграждането на една Европа, основана на принципите на демокрацията и децентрализацията на властта;

като потвърждават, че това предполага наличие на местни власти, притежаващи демократично конституирани решаващи органи разполагащи с широка автономия и правомощия, начините на тяхното упражняване и средствата, необходими за осъществяване на тяхната задача,

се договориха за следното:

Член 1

Страните се задължават да се считат обвързани от следващите членове по начина и в степента, предписани от чл. 12 на тази харта.

Част I

Член 2 – Конституционна и законна основа на местното самоуправление

Принципът на местното самоуправление трябва да бъде признат във вътрешното законодателство и доколкото това е възможно, в конституцията.

Член 3 – Понятие за местно самоуправление

1. Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.
2. Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни

органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не изключва възможността да се прибегва до събрания на гражданите, референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.

Член 4 – Обхват на местното самоуправление

1. Основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от Конституцията или от закона. Независимо от това, тази разпоредба не е пречка за предоставянето на органите на местно самоуправление на правомощия за специфични цели в съответствие със закона.

2. Органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт.

3. За предпочитане е изпълнението на обществените задължения да бъде възложено по принцип на властите, които са най-близо до гражданите. Възлагането на задължения на друга власт трябва да бъде съобразено с мащаба и естеството на задачата и изискванията за ефективност и икономия.

4. Правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени. Те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална, само в рамките на закона.

5. В случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт органите на местно

самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия.

6. В процеса на планиране и на взимане на решения, доколкото това е възможно, своевременно и по подходящ начин трябва да се взема становището на органите на местно самоуправление по всички пряко засягащи ги въпроси.

Член 5 – Защита на териториалните граници на местните общности

За всяка промяна на местните териториални граници трябва предварително да се поиска становището на заинтересуваните местни общности, евентуално чрез референдум, там, където това е позволено от закона.

Член 6 – Съответствие на административните структури и средства на задачите на органите на местното самоуправление

1. Без да се изключва приложението на по-общи законови разпоредби, органите на местно самоуправление трябва да могат сами да определят вътрешните административни структури, които смятат да създадат, за да могат да ги приспособят към своите специфични нужди и за да осигурят ефективно управление.

2. Статутът на служителите в органите на местно самоуправление трябва да дава възможност за качествен подбор на кадри, основан на техните способности и компетентност; за тази цел той трябва да включва подходящи условия за

обучение, заплащане и възможност за професионално израстване.

Член 7 – Условия за упражняване на правомощията на местно равнище

1. Статутът на избраните местни представители трябва да им гарантира свободно упражняване на техните правомощия.
2. Той трябва да дава възможност за подходяща финансова компенсация за разходите, направени във връзка с упражняване на правомощията, както и при необходимост, финансова компенсация за пропуснатите ползи или възнаграждение за свършена работа и съответно социално осигуряване.
3. Функциите и дейностите, несъвместими с упражняването на мандата на местен представител, могат да бъдат определени само със закон или от основни принципи на правото.

Член 8 – Административен контрол над дейността на органите на местно самоуправление

1. Административен контрол над органите на местно самоуправление може да се упражнява само по начините и в случаите, предвидени в Конституцията или в закона.
2. Административният контрол над дейността на органите на местно самоуправление трябва като правило да цели единствено да гарантира спазването на законността и на конституционните принципи. Административният контрол

може все пак да включва контрол за целесъобразност, упражняван от висшестоящите органи по отношение на задачите, чието изпълнение е било делегирано на органите на местно самоуправление.

3. Административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити.

Член 9 – Финансови средства на органите на местно самоуправление

1. Органите на местно самоуправление имат право в рамките на националната икономическа политика на достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си.

2. Финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да бъдат съобразени с правомощията, предвидени в Конституцията или закона.

3. Поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона.

4. Финансовите механизми, осигуряващи средствата, с които разполагат органите на местно самоуправление, трябва да бъдат достатъчно разнообразни и подлежащи на развитие, за да им позволят да следват, доколкото

това е възможно на практика, естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия.

5. Защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране, както и на разноските, които те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност.

6. Мнението на органите на местно самоуправление за начините, по които да им бъдат предоставени преразпределените средства, трябва да се вземе по подходящ начин.

7. Доколкото е възможно, субсидиите, предоставяни на местните общности, не трябва да бъдат предназначени за финансиране на специфични проекти. Отпускането на субсидии не трябва да засяга основната свобода на органите на местно самоуправление да определят политиката си в пределите на своите правомощия.

8. За финансиране на инвестиционните си разходи органите на местно самоуправление трябва да имат достъп в съответствие със закона до националния пазар на капитали.

Член 10 – Право на сдружаване на местните общности

1. Местните общности имат право при упражняване на техните правомощия да си сътрудничат и в рамките

на закона да се сдружават с други местни общности за осъществяване на задачи от взаимен интерес.

2. Правото на местните общности да членуват в сдружение за защита и осъществяване на техните общи интереси и правото им да влизат в международни сдружения на местните общности трябва да бъдат признати във всяка държава.

3. Местните общности могат при условия, които могат да бъдат уредени със закон, да си сътрудничат с общности от други държави.

Член 11 – Право на защита на местното самоуправление

Органите на местно самоуправление трябва да имат право на съдебна защита, за да бъде гарантирано свободното упражняване на техните правомощия и зачитането на принципите на местното самоуправление, залегнали в Конституцията и вътрешното законодателство.

Част II – Други разпоредби

Член 12 – Задължения

1. Всяка страна се задължава да се счита обвързана с най-малко двадесет разпоредби от част I на картата, като поне десет от тях бъдат избрани измежду следните разпоредби: чл. 2, чл. 3, ал. 1 и 2, чл.

4, ал. 1, 2 и 4 , чл. 5 , чл. 7, ал. 1 , чл. 8, ал. 2, чл. 9, ал. 1, 2 и 3, чл. 10, ал. 1 и чл. 11 .

2. Всяка договаряща държава в момента на депозиране на своите документи за ратифициране, приемане или одобрение уведомява генералния секретар на Съвета на Европа за избраните текстове в съответствие с разпоредбите на ал. 1 на този член.

3. Всяка страна може във всеки по-късен момент да уведоми генералния секретар, че се счита обвързана с всяка друга разпоредба на тази харта, която до момента не е приела, в съответствие с разпоредбите на ал. 1 на този член. Тези последващи задължения се считат за неразделна част от ратифицирането, приемането или утвърждаването от страната, която уведомява за това, и ще имат същото действие от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца от датата на получаване на уведомлението от генералния секретар.

Член 13 – Общности, по отношение на които се прилага хартата

Принципите на местното самоуправление, съдържащи се в тази харта, се прилагат по отношение на всички категории местни общности, съществуващи на територията на договарящата страна. Независимо от това, всяка договаряща страна може в момента на депозиране на документите си за ратифициране, приемане или утвърждаване да посочи категориите местни или регионални общности, до които тя смята да ограничи приложното поле на тази харта или които смята да изключи от нейното действие. Тя може

също така да включва в приложното поле на хартата други категории местни или регионални общности чрез последващо уведомление до генералния секретар на Съвета на Европа.

Член 14 – Предоставяне на информация

Всяка страна изпраща на генералния секретар на Съвета на Европа всяка информация относно законодателните разпоредби и други мерки, които тя е взела, за да се съобрази с разпоредбите на тази харта.

Част III

Член 15 – Подписване, ратифициране и влизане в сила

1. Тази харта е открита за подпис от държавите - членки на Съвета на Европа. Тя подлежи на ратифициране, приемане или утвърждаване. Документите за ратифициране, приемане или утвърждаване се депозират при генералния секретар на Съвета на Европа.
2. Тази харта влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата, на която четири държави - членки на Съвета на Европа, изразят съгласието си да се обвържат с хартата в съответствие с разпоредбите на предходната алинея.
3. За всяка държава членка, която впоследствие изрази съгласието си да се обвърже с хартата, последната влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период

от 3 месеца от датата на депозирането на документите за ратифициране, приемане или утвърждаване.

Член 16 – Териториална клауза

1. Всяка държава може в момента на подписване или в момента на депозиране на документите си за ратифициране, приемане, утвърждаване или присъединяване да посочи територията или териториите, по отношение на които ще се прилага тази харта.

2. Всяка държава може във всеки следващ момент посредством декларация до генералния секретар на Съвета на Европа да разпростре приложението на тази харта върху други територии, посочени в декларацията. По отношение на такива територии хартата влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 3 месеца от датата на получаване на декларацията от генералния секретар.

3. Всяка декларация, направена въз основа на предишните две алинеи, може да бъде оттеглена по отношение на посочените в нея територии чрез уведомление до генералния секретар. Оттеглянето има действие от първия ден на месеца, следващ изтичането на период от 6 месеца от датата на получаването на това уведомление от генералния секретар.

Член 17 – Денонсиране

1. Никоя страна не може да денонсира тази харта преди изтичането на период от 5 години от датата, на която хартата е влязла в сила по отношение на нея. Генералният секретар на Съвета на Европа трябва да бъде предизвестен 6 месеца по-рано. Това денонсиране не засяга валидността на хартата по отношение на другите страни при условие, че техният брой никога не бъде по-малък от четири.
2. В съответствие с разпоредбите на предходната алинея всяка страна може да денонсира всяка приета от нея разпоредба от част I на хартата при условие, че броят и категориите разпоредби, с които тази страна остава обвързана, съответства на чл. 12, ал. 1. Счита се, че всяка страна, която вследствие денонсиране на някоя разпоредба вече не отговаря на изискванията на чл. 12, ал. 1, е денонсирала цялата харта.

Член 18 – Уведомления

Генералният секретар на Съвета на Европа уведомява държавите - членки на Съвета на Европа, за:

- а. всяко подписване;
- б. депозирането на всеки документ за ратифициране, приемане или утвърждаване;
- в. всяка дата на влизане в сила на тази харта в съответствие с чл. 15 ;
- г. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на чл. 12, ал. 2 и 3 ;

- д. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на чл. 13 ;
- е. всеки друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до тази харта.

В уверение на което, долуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха тази харта.

Съставена в Страсбург на 15 октомври 1985 г. на френски и английски език, като и двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който ще бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералният секретар на Съвета на Европа ще предостави заверени копия на всички държави - членки на Съвета на Европа.

**Допълнителен протокол
към европейската харта
за местното самоуправление
за правото на участие в делата
на местната власт**

Утрехт, 16. XI.2009 г.

Преамбюл

Държавите – членки на Съвета на Европа, подписали настоящия Допълнителен протокол към Европейската харта за местно самоуправление (наричана за краткост по-долу „Хартата“, ETS № 122),

като считат, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-силно единство между държавите членки с цел защита и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

като считат, че правото на участие във воденето на публичните дела е един от демократичните принципи, които всички държави – членки на Съвета на Европа, споделят;

като считат, че развитието в държавите членки е показало изключителното значение на този принцип за местното самоуправление;

като считат, че е добре да допълнят Хартата с разпоредби, гарантиращи правото на участие в делата на местното самоуправление;

като вземат предвид Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, приета от Комитета на министрите на 27 ноември 2008 г.;

Като вземат предвид и Декларацията и Плана за действие, приети на Третата среща на върха на държавните и

правителствените ръководители на Съвета на Европа (Варшава, 16-17 май, 2005 г.),

се договори за следното:

Член 1 – Право на участие в делата на местното самоуправление

1. Държавите – Страни по Допълнителния протокол, в рамките на своята юрисдикция трябва да гарантират на всекиго правото на участие в делата на местното самоуправление.

2. Правото на участие в делата на местното самоуправление означава правото на опит за определяне или оказване на влияние върху упражняването на правомощията и отговорностите на органите на местното самоуправление.

3. Законодателството трябва да предостави средства за улесняването на упражняването на това право. Без несправедлива дискриминация на което и да било лице или група законодателството може да предостави конкретни мерки за различни обстоятелства или категории хора. В съгласие с конституционните и/или международните задължения на Страната законодателството може по-специално да предвиди мерки, конкретно ограничени до гласоподавателите.

4.1. Всяка Страна трябва да признае чрез закон правото на гражданите на Страната да участват като гласоподаватели или кандидати в изборите за членове на съвета или на събранието на местното самоуправление там, където пребивават.

4.2. Законодателството също така трябва да признае правото на други лица да участват по този начин, когато

Страната реши това, в съгласие с конституционния си ред, или когато това съответства на международните правни задължения на Страната.

5.1. Всякакви формалности, условия или ограничения на упражняването на правото на участие в делата на местното самоуправление следва да бъдат определени чрез закон и да са в съответствие с международните правни задължения на Страната.

5.2. Законодателството следва да налага такива формалности, условия и ограничения, които са необходими, за да гарантира, че етичната почтеност и прозрачността на упражняването на правомощията и отговорностите от органите на местно самоуправление не са изложени на риск от упражняването на правото на участие.

5.3. За функционирането на ефективна политическа демокрация, за поддържането на обществената сигурност в демократичното общество или за спазването от Страната на изискванията на международните правни задължения ще трябва всякакви други формалности, условия или ограничения.

Член 2 – Изпълнение на мерки за правото на участие

1. Страните следва да вземат всички необходими мерки така, че правото на участие в делата на местното самоуправление да влезе в сила.

2. Тези мерки за упражняването на правото на участие трябва да включват:

- i. оправомощаване на органите на местното самоуправление да предоставят възможност, насърчават и улесняват упражняването на правото на участие, установено в този Протокол;
- ii. осигуряване създаването на:
 - a. процедури за ангажиране на хората, които могат да включват консултативни процеси, местни референдуми и петиции, а в случаите, когато местното самоуправление покрива голямо население и/или обхваща голям географски регион – мерки за ангажиране на хората на равнище, близко до тях;
 - b. процедури за достъп до официалните документи на органите на местното самоуправление в съответствие с конституционния ред и международните правни задължения на Страната;
 - v. мерки, които отговарят на потребностите на категории граждани, сблъскващи се с конкретни препятствия при участието, и
 - г. механизми и процедури за разглеждане и отговаряне на жалби и предложения относно функционирането на органите на местното
- iii. стимулиране използването на информационни и комуникационни технологии за насърчаването и упражняването на правото на участие, установено в този Протокол.

3. Процедурите, мерките и механизмите могат да бъдат различни за отделните категории органи на местно самоуправление с оглед на тяхната големина и компетенции.

4. В процесите на планиране и вземане на решения относно мерките, които трябва да се предприемат за влизането в сила на правото на участие в делата на местното самоуправление, трябва да се провеждат консултации с органите на местно самоуправление, доколкото е възможно навременно и по подходящ начин.

Член 3 – Органи, за които е приложим Протоколът

Този Протокол е приложим за всички категории органи на местно самоуправление, съществуващи на територията на Страната. При депозирането на документите си за ратифициране, приемане или одобряване обаче всяка държава може да посочи категориите местни или регионални органи, до които държавата възнамерява да ограничи обхвата на Протокола или които възнамерява да изключи от обхвата му. Тя може да включи и допълнителни категории местни или регионални органи в обхвата на Протокола чрез последващо уведомление на Генералния секретар на Съвета на Европа.

Член 4 – Териториално приложение

1. В момента на подписване на протокола или в момента на депозиране на своите документи за ратифициране, приемане или одобряване всяка държава може да посочи територията или териториите, по отношение на които ще се прилага този Протокол.

2. Във всеки следващ момент всяка Страна може посредством декларация до Генералния секретар на Съвета на Европа да разшири приложението на този Протокол върху други територии, посочени в декларацията. По отношение на такива територии Протоколът влиза в сила в първия ден на месеца, следващ изтичането на период от три месеца от датата на получаване на декларацията от Генералния секретар.

3. Всяка декларация по предишните два параграфа може да бъде оттеглена по отношение на всяка от посочените в нея територии чрез уведомление до Генералния секретар на Съвета на Европа. Оттеглянето влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от шест месеца след датата на получаването на това уведомление от Генералния секретар.

Член 5 – Подписване и влизане в сила

1. Този Протокол трябва да бъде отворен за подписване от държавите – членки на Съвета на Европа, които са Страни по Хартата. Протоколът подлежи на ратифициране, приемане или одобряване. Дадена държава – членка на Съвета на Европа, не може да ратифицира, приеме или утвърди Протокола, освен ако преди това или едновременно с това не е ратифицирала, приела или одобрила Хартата. Документите за ратифициране, приемане или одобряване трябва да бъдат депозирани при Генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Този Протокол влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата,

на която осем държави – членки на Съвета на Европа, изразят съгласието си да бъдат обвързани от Протокола

3. По отношение на всяка държава членка, която изрази впоследствие съгласието си да бъде обвързана от Протокола, Протоколът влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от три месеца след датата на представянето на документите за ратифициране, приемане или одобряване..

Член 6 – Денонсиране

1. Всяка Страна може във всеки момент да денонсира този Протокол чрез уведомление до Генералния секретар на Съвета на Европа.

2. Такова денонсиране влиза в сила на първия ден от месеца, следващ изтичането на период от шест месеца след датата на приемане на уведомлението от Генералния секретар.

Член 7 – Уведомления

Генералният секретар на Съвета на Европа трябва да уведомява държавите – членки на Съвета на Европа, за:

- а. всяко подписване;
- б. депозирането на всеки документ за ратифициране, приемане или одобряване;
- в. всяка дата на влизане в сила на този Протокол в съответствие с член 5;
- г. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на член 3;

д. всеки друг акт, уведомление или съобщение, отнасящи се до този Протокол.

В уверение на което долуподписаните, надлежно упълномощени за това, подписаха този Протокол.

Съставен в Утрехт на 16 ноември 2009 г. на английски и френски език, като и двата текста имат еднаква сила, в един екземпляр, който трябва да бъде депозиран в архивите на Съвета на Европа. Генералният секретар на Съвета на Европа трябва да предостави заверени копия на всяка държава – членка на Съвета на Европа.

Европейска харта за местното самоуправление

Обяснителен доклад

I. Европейската харта за местното самоуправление е изготвена в рамките на Съвета на Европа от комисия от правителствени експерти под ръководството на Управителния комитет по регионалните и общински въпроси и въз основа на проект, предложен от Постоянната конференция на местните и регионални власти в Европа. Тя е открита за подписване като конвенция от държавите – членки на Съвета на Европа на 15 октомври 1985 г.

II. Тази публикация съдържа текста на обяснителния доклад, изготвен въз основа на обсъжданията в комисията и представен пред Комитета на министрите на Съвета на Европа. Този доклад не представлява инструмент, осигуряващ авторитетно тълкуване на текста на Хартата, независимо че може да улесни разбирането на нейните разпоредби.

Обяснителен доклад

А. Произход на Хартата

Европейската харта за местното самоуправление е кулминацията на поредица от инициативи и многогодишни обсъждания в рамките на Съвета на Европа.

Защитата и укрепването на местното самоуправление в Европа посредством документ, който разяснява принципите, признати от всички демократични държави в Европа, е дългогодишна амбиция на местните власти. Нещо повече, на по-ранен етап беше признато, че подобен текст трябва да се стреми да получи поддръжката на тези, чиито действия най-вече са разглеждани при всички случаи на защита на местното самоуправление, а именно, правителствата.

В качеството си на пазител на правата на човека и поддръжник на принципите на демократично управление Съветът на Европа предоставя очевидната рамка, в която да се изготви и приеме такъв инструмент; нещо повече, още през 1957 г. той показва, че оценява важноста на местните власти, като създава за тях представителен орган на европейско равнище: Постоянна конференция на местните и регионални власти в Европа (КМРВЕ)¹.

Именно КМРВЕ в своята Резолюция 64 (1968) предлага Декларация за принципите на местното самоуправление и приканва Комитета на министрите на Съвета на Европа да

1. Считано от 14 януари 1994 г. Постоянната конференция е преобразувана в Конгрес на местните и регионални власти в Европа (КМРВЕ) като признание за нейната политическа значимост.

я приеме. Инициативата е подкрепена от Консултативната асамблея, която в своята Препоръка 615 (1970) представя на Комитета на министрите текст, следващ отблизо този на КМРВЕ и изготвен съвместно от двете организации. Предложената декларация обаче има по-скоро твърде общ и обобщаващ характер, за да може да се предприемат конкретни действия по нея.

Ето защо новата инициатива на КМРВЕ през 1981 г. се основава на по-гъвкав подход. Също така е взето предвид, че само необвързваща декларация за принципите не би била достатъчна с оглед на значимостта на местното самоуправление и естеството на заплахите, на които то е изложено. По-скоро от правителствата следва да се поиска да поемат обвързващи ангажменти. Необходимата гъвкавост за отчитане на разликите между националните конституционни разпоредби и административни традиции следва да бъде въведена не чрез прекомерно размиване на изискванията на новите инструменти, а като се дава на правителствата определена степен на избор по отношение на разпоредбите, с които те биха приели да се обвържат.

Като логичен резултат от този подход с Резолюция на КМРВЕ № 126 (1981) пред Комитета на министрите е представен проект за Европейска харта за местното самоуправление с предложение тя да бъде приета със статут на европейска конвенция.

Комитетът на министрите решава да предаде на Управителния комитет по регионалните и общински въпроси (КРОВ) предложенията на КМРВЕ, които да бъдат обсъдени на Петата конференция на европейските министри, отговорни за местното самоуправление (Лугано,

5-7 октомври 1982 г.). В своите заключения министрите, присъстващи в Лугано,

„...приемат, че този проект за харта представлява важна стъпка към определяне на принципите на местното самоуправление, като същевременно отбелязват резервите на някои министри относно необходимостта от харта под формата на задължителна конвенция, както и относно някои аспекти от съдържанието на хартата;

искат от Комитета на министрите на Съвета на Европа да възложи на Управителния комитет по регионалните и общински въпроси (КРОВ) да направи необходимите промени в проекта за Европейска харта за местното самоуправление във връзка с Конференцията на местните и регионални власти в Европа и в съответствие с коментарите по формата и съдържанието, формулирани по време на конференцията, така че той да може да бъде представен за одобрение на следващата им конференция...“

Комитетът на министрите възлага тази задача на КРОВ, който в тази връзка осъществява задълбочено преразглеждане на проекта за харта. В изпълнение на заключенията на Конференцията от Лугано в дискусиите участват и представители на КМРВЕ.

Текстът на проекта за харта, ревизиран от КРОВ, в крайна сметка е представен на Шестата конференция на европейските министри, отговорни за местното самоуправление, проведена в Рим на 6-8 ноември 1984 г. След разглеждането на този текст министрите изразяват единодушно съгласие по съдържащите се в него принципи. По отношение на правната форма, която да приеме Хартата, мнозинството от министрите се произнася за конвенция.

С оглед на становищата на Консултативната асамблея и на Конференцията на министрите от Рим Комитетът на министрите съответно приема Европейската харта за местното самоуправление под формата на конвенция през юни 1985 г. В потвърждение на факта, че инициативата за Хартата първоначално идва от Постоянната конференция на местните и регионални власти в Европа, е решено, че Конвенцията трябва да бъде открита за подписване на 15 октомври 1985 г. по повод на 20-та пленарна сесия на КМРВЕ.

Б. Общи забележки

Целта на Европейската харта за местното самоуправление е да поправи липсата на общи европейски стандарти за измерване и защита на правата на органите на местно самоуправление, които са най-близо до гражданите, и да им даде възможност да участват ефективно във вземането на решения, засягащи всекидневното им обкръжение.

Хартата задължава страните по нея да прилагат основни правила за гарантиране на политическа, административна и финансова независимост на органите на местно самоуправление. По този начин тя свидетелства на европейско равнище за политическа воля за практическо прилагане на всички равнища на териториалната администрация на принципите, защитавани от Съвета на Европа още от самото му основаване: неговата функция е да бъде пазител на демократичната съвест на Европа и защитник на правата на човека в най-широк смисъл. В действителност, тя е олицетворение на убеждението, че степента на самоуправление, с която се ползват органите на местно

самоуправление, може да се разглежда като крайъгълен камък на истинската демокрация.

Хартата съдържа три части. Първата обхваща основните разпоредби, определящи принципите на местно самоуправление. В нея се посочва необходимостта от конституционна и законова основа за местното самоуправление, определя се понятието и се установяват принципи, уреждащи естеството и обхвата на правомощията на неговите органи. Други членове са свързани със защита на териториалните граници на тези органи, като им се осигурява автономия по отношение на административните им структури и възможност да наемат компетентни служители, и се определят условия за упражняване на местни изборни мандати. Два важни члена са насочени към ограничаване на административния контрол над дейността на органите на местно самоуправление и осигуряване на подходящи финансови ресурси, с които те да разполагат при условия, които не засягат основополагащата им автономия. Останалите разпоредби в тази част обхващат правото на органите на местно самоуправление да си сътрудничат и да се сдружават, и защитата на местното самоуправление чрез право на съдебна защита.

Част II съдържа различни разпоредби, свързани с обхвата на задълженията, поети от страните. В съответствие с намерението за осигуряване на реалистичен баланс между защитата на основните принципи и необходимата гъвкавост за отчитане на правните и институционални особености на различните държави членки тя позволява на страните да изключват изрично някои разпоредби от Хартата от тези, с които те се считат обвързани. По този

начин тя представлява компромис между, от една страна, признаването на факта, че местното самоуправление засяга структурата и организацията на самата държава, които са основна грижа на правителството, и от друга страна, целта за защита на минимален набор от основни принципи, които всяка демократична система на местно самоуправление следва да спазва. Нещо повече, по-нататък, когато съответните пречки бъдат премахнати, задълженията на страните могат да се допълват.

Принципите на местното самоуправление, залегнали в Хартата, потенциално се отнасят до всички равнища или категории местни общности във всяка държава членка, а също така, *mutatis mutandis*, до териториалните общности на регионално равнище. Същевременно, за да се предвиди възможност за специални случаи, на страните се разрешава да изключват някои категории общности от приложното поле на Хартата.

Хартата не предвижда институционализирана система за контрол на прилагането си, освен изискването страните да предоставят цялата необходима информация относно законодателните разпоредби и други мерки, предприети за съобразяване с разпоредбите на Хартата. Действително, беше разгледана възможността за създаване на международна система за контрол, аналогична на предвидената такава за Европейската социална харта. Същевременно беше преценено, че е възможно да се избегне използването на сложна система за надзор, като се има предвид, че при съществуването в рамките на Съвета на Европа на КМРВЕ с пряк достъп до Комитета на министрите ще осигури подходящ

политически контрол за спазването на изискванията на Хартата от страните.

Последната част от текста съдържа заключителни разпоредби, съответстващи на обичайно използваните в конвенциите, съставени под егидата на Съвета на Европа.

Европейската харта за местното самоуправление е първият многостранен правен инструмент за определяне и защита на принципите на местното самоуправление, един от стълбовете на демокрацията, която Съветът на Европа има призива да защитава и развива. Можем да се надяваме, че по този начин тя ще допринесе в значителна степен за опазването и укрепването на общите европейски ценности.

В. Коментар по разпоредбите на Хартата

Преамбюл

Преамбюлът излага основните предпоставки, залегнали в основата на Хартата. Това са, по същество:

- изключително важният принос на местното самоуправление за демокрацията, ефективното управление и децентрализацията на властта;
- важната роля на органите на местното самоуправление за изграждането на Европа;
- необходимостта органите на местното самоуправление да бъдат демократично конституирани и да разполагат с широка автономия.

Член 1

Член 1 изразява общото задължение на страните да спазват принципите на местното самоуправление, определени в част I от Хартата (членове 2-11), в степента, предписана от член 12.

Член 2

Този член предвижда, че принципът на местното самоуправление трябва да бъде заложен в законодателството.

С оглед на важността на този принцип, също така е желателно това да се постига чрез включването му в основните текстове, управляващи организацията на държавата, тоест, в конституцията. Същевременно е признато, че в страните, в които процедурата за промяна на конституцията изисква одобрение от специално мнозинство в парламента или съгласието на цялото население, изразено чрез референдум, може да не е възможно да се поеме задължение за закрепване на принципа на местното самоуправление в конституцията. Също така е признато, че страните, които нямат писана конституция, а конституционни разпоредби, съдържащи се в различни документи и източници, биха могли да срещнат особени затруднения или дори да не бъдат в състояние да поемат такова задължение.

При това трябва да се взема под внимание и фактът, че във федералните държави местната власт може да се регулира от съставните им звена, а не от централното федерално правителство. Що се отнася до федералните държави, настоящата харта по никакъв начин не влияе на разпределението на правомощията и отговорностите между федералната държава и нейните звена.

Член 3

Този член определя основните характеристики на местното самоуправление, тъй като те трябва да бъдат разбрани за целите на Хартата.

Параграф 1

Понятието „възможност“ изразява идеята, че законното право да се регулират и управляват някои обществени дела трябва да бъде придружено от средства за ефективното му осъществяване. Включването на израза „в рамките на закона“ признава факта, че това право и възможност могат да се определят по-подробно в законодателството.

„На тяхна отговорност“ подчертава, че местните общности не трябва да се ограничават само до действия в качеството си на представители на по-висшите власти.

Не е възможно да се определят с точност делата, които местните общности трябва да имат правомощия да регулират и да управляват. Изрази като „местни дела“ и „собствени дела“ бяха отхвърлени като твърде неясни и трудни за тълкуване. Традициите на държавите членки по отношение на делата, които се разглеждат като принадлежащи към запазената територия на местните общности обаче се различават значително. В действителност, повечето дела имат както местни, така и национални последици, отговорността за тях може да бъде различна в различните страни и в течение на времето, и дори може да бъде споделена между различните равнища на управление. Ограничаването на местните общности до дела, които нямат по-широки последици, рискува да им отреди единствено незначителна роля. От друга страна, приема се, че страните

могат да пожелаят да запазят определени функции, като например националната отбрана, за централното правителство. Намерението на Хартата е органите на местно самоуправление да имат широк обхват на отговорности, които могат да бъдат упражнявани на местно равнище. Определянето на тези отговорности е предмет на член 4.

Параграф 2

Правата на самоуправление трябва да бъдат упражнявани чрез демократично конституирани органи. Този принцип е в съответствие със значението, придавано от Съвета на Европа на демократичните форми на управление.

Това право обикновено предполага представително събрание със или без подчинени на него изпълнителни органи, но има и възможност за пряка демокрация, когато това е предвидено от закона.

Член 4

Както беше обяснено в коментарите по член 3, не е възможно, нито подходящо да се правят опити за изчерпателно изброяване на правомощията и отговорностите, които трябва да бъдат поверени на местното управление в цяла Европа. Същевременно, този член определя общите принципи, на които трябва да се основават отговорностите на органите на местно самоуправление и естеството на техните правомощия.

Параграф 1

Тъй като естеството на отговорностите на органите на местно самоуправление е от съществено значение за реалността на местното самоуправление, в полза на яснотата

и правната сигурност основните отговорности не трябва да им се възлагат на ad hoc основа, а да са заложи в достатъчна степен в законодателството. Обикновено отговорностите се възлагат от конституцията или от закона. Същевременно, независимо от използването на думата „закон“ в този параграф, все пак се признава, че за по-голяма ефективност в някои страни може да е необходимо известно делегиране на правомощието на парламента да възлага конкретни отговорности, по-специално по отношение на подробности или на въпроси, чието прилагане произтича от директиви на Европейската общност, при условие че парламентът запази подходящи правомощия за надзор над упражняването на делегираните правомощия. Освен това, в случаите на държави – членки на Европейската общност се прилага изключение, доколкото регламентите на Общността (които по силата на член 189 от Договора от Рим са пряко приложими) могат да постановяват прилагане на конкретна мярка на дадено равнище на управление.

Параграф 2

В допълнение към отговорностите, възложени от законодателството на определени равнища на управление, могат да възникнат други нужди или възможности за действия на публичните органи. Когато тези области на действие имат местни последици и не са изключени от общата компетентност, съществуваща в повечето държави членки, за органите на местно самоуправление като политически субекти, действащи пълноправно за насърчаване на общото благосъстояние на гражданите, е важно да имат право да поемат инициатива по тези дела. Общите правила, при които те могат да действат в такива случаи,

могат обаче да са определени със закон. Същевременно, в някои държави членки тези органи трябва да могат да докажат, че действията им са разрешени от закона. Те могат да получат голяма свобода отвъд конкретните отговорности при подобна система, чието съществуване е признато в такъв смисъл от член 4, параграф 2.

Параграф 3

Този параграф дава израз на общия принцип, съгласно който изпълнението на обществените задължения трябва да бъде децентрализирано. Този принцип е изтъкван нееднократно в рамките на Съвета на Европа и по-специално, в заключенията на Лисабонската конференция от 1977 г. на европейските министри, отговорни за местното самоуправление. Това означава, че, ако мащабът или естеството на дадена задача не са такива, че изискват да бъдат разглеждани в по-голяма териториална област, или не съществуват преимущества съображения за ефективност и икономия, тя по принцип трябва да се възложи на властите, които са най-близо до гражданите.

Тази клауза не предполага обаче изискване за системно децентрализиране на функции към органи на местно самоуправление, които поради своето естество и размер могат да изпълняват само ограничени задачи.

Параграф 4

Този параграф засяга проблема с припокриването на отговорности. За по-голяма яснота и избягване на всякаква тенденция за постепенно размиване на отговорността, правомощията обикновено трябва да са пълни и неограничени. Същевременно, в някои области е необходимо

допълнително действие на различни равнища на управление и е важно в тези случаи намесата на централните или регионалните власти да се извършва в съответствие с ясни законови разпоредби.

Параграф 5

Административните структури на органите на местно самоуправление и познанията им за местните условия могат да ги направят подходящи органи за изпълнение на определени функции, крайната отговорност за които е възложена на органи на власт, по-висши от местните. Същевременно е важно, с оглед на това прибягването към такова делегиране да не засяга прекомерно сферата на автономия на властта на местно равнище, на последната, когато е възможно, да се дава възможност да отчита местните обстоятелства при упражняването на делегирани правомощия. Същевременно, признава се, че по отношение на някои функции, например, издаването на документи за самоличност, са необходими единни правила, което може да не оставя място за свобода на избора на местно равнище.

Параграф 6

Докато параграфи 1–5 разглеждат въпроси, които се отнасят до органите на местно самоуправление, параграф 6 засяга както въпроси, отнасящи се до тези органи, така и такива, които не се отнасят пряко до тях, но от които те са особено засегнати. Текстът предвижда, че начинът и времето на вземане на становището им трябва да бъдат такива, че органите на местно самоуправление да имат реална възможност да упражнят влияние, като се допуска, че при извънредни обстоятелства, по-специално в случаи

на спешност, изискването за вземане на становище може да не се спази. Подобни консултации следва да се провеждат пряко със съответния орган (органи) или косвено чрез техни сдружения, когато са засегнати няколко органа.

Член 5

Предложенията за промени на местните териториални граници, чиито крайни случаи са обединенията с други органи, очевидно са от първостепенно значение за местната власт и гражданите, които тя обслужва. Докато в повечето страни се приема за нереалистично да се очаква от местната общност да има правомощие да налага вето върху подобни промени, предварителните преки или косвени допитвания до нея са от основно значение. Референдумите могат евентуално да предоставят подходяща процедура за такива допитвания, но за тях липсват правни разпоредби в редица страни. Когато правните разпоредби не предвиждат задължително прибегване до референдум, могат да се упражняват други форми на допитване.

Член 6

Параграф 1

Текстът на този параграф разглежда не общото структуриране на органите на местно самоуправление и техните съвети, а начина, по който са организирани административните служби. Докато централните или регионални закони могат да определят някои общи принципи на тази организация, органите на местно самоуправление трябва да могат да възлагат на собствените си административни структури да вземат предвид местните обстоятелства и административната ефективност. Наличието на ограничен

брой специфични изисквания в централни или регионални закони, отнасящи се например до съставяне на определени комисии или създаване на някои административни длъжности, са приемливи, но не трябва да са толкова широко разпространени, че да налагат негъвкава организационна структура.

Параграф 2

В допълнение към съответните управленски структури, от съществено значение за ефикасността и ефективността на органите на местно самоуправление е те да могат да наемат и поддържат персонал, чието качество съответства на отговорностите на органа. Това очевидно зависи до голяма степен от способността на тези органи да предлагат достатъчно благоприятни условия на работа.

Член 7

Този член е предназначен да гарантира, от една страна, че избраните представители няма да бъдат възпрепятствани от действия на трета страна да изпълняват своите функции, и от друга страна, че някои категории лица няма да бъдат възпрепятствани да кандидатстват за такъв пост от чисто материални съображения. Материалните съображения включват подходяща финансова компенсация за разходи, произтичащи от упражняването на функциите, и когато е уместно, финансова компенсация за пропуснати ползи, а по-специално в случая на общински съветници, избрани на ръководна длъжност с пълно работно време – трудово възнаграждение и съответно социално осигуряване. В духа на този член също би било разумно да се очаква да се вземат мерки за реинтеграция в професионалния

живот на лицата, приели пост с пълно работно време, след изтичането на мандата им.

Параграф 3

Този параграф предвижда, че лишаване от правото на упражняване на мандат на местен представител трябва да се основава само на обективни правни критерии, а не на решения ad hoc. Обикновено това означава, че случаите на несъвместимост се определят със закон. Същевременно, отбелязани са случаи на неписани, но стабилно утвърдени правни принципи, които изглежда предоставят достатъчно гаранции.

Член 8

Този член се отнася до контрола над дейността на органите на местно самоуправление от други равнища на управление. Той не разглежда възможността за физически лица да завеждат съдебни иски срещу органи на местно самоуправление, нито назначаването и дейността на омбудсман или на друг официален орган, който има разследваща роля. Разпоредбите му се отнасят преди всичко до философията на контрола, обикновено свързвана с *contrôles de tutelle* (контрол от висшестоящите органи), който отдавна е традиция в редица страни. Така те засягат практики като изисквания за предварително разрешение за действие или потвърждение на актовете, за да влязат те в сила, правомощие за отмяна на решенията на орган на местно самоуправление, счетоводни проверки и т.н.

Параграф 1

Параграф 1 предвижда, че е необходима подходяща нормативна база за контрол, и по този начин изключва процедури за контрол ad hoc.

Параграф 2

Административният контрол обикновено следва да се ограничи до въпроса за законността на действията на органите на местно самоуправление, а не до тяхната целесъобразност. Особено, но не единствено изключение се прави в случай на делегирани задачи, когато органът, делегирал правомощията, може да желае да упражнява някакъв контрол върху начина, по който се изпълняват тези задачи. Това обаче не бива да води до възпрепятстване на органите на местно самоуправление да упражняват определена свобода за приспособяване към местните условия съгласно член 4, параграф 5.

Параграф 3

Текстът черпи вдъхновение от принципа на „пропорционалност“, при който контролиращият орган при упражняване на правомощията си е длъжен да използва метода, който засяга най-малко местната автономия, като в същото време постига желанния резултат.

Тъй като достъпът до средства за съдебна защита срещу неправилното упражняване на надзор и контрол е предвиден в член 11, формулирането на точни разпоредби относно условията и начина на намеса в конкретни ситуации не е преценено за съществено.

Член 9

Правомощията за изпълняване на определени функции са безсмислени, ако органите на местно самоуправление са лишени от финансови средства за тяхното осъществяване.

Параграф 1

Този параграф има за цел да гарантира, че органите на местно самоуправление не са лишени от свободата да определят приоритети за разходите си.

Параграф 2

Съгласно разглеждания тук принцип е необходимо подходящо съотношение между финансовите средства на органите на местно самоуправление и задачите, които последните изпълняват. Това съотношение е от особено значение за функции, които са им специално възложени.

Параграф 3

Упражняването на политически избор при претегляне на ползата от предоставяните услуги срещу цената за местните данъкоплатци или потребители е основно задължение на избраните местни представители. Прието е, че централните или регионални законодателства могат да определят общи граници на правомощия на органите на местно самоуправление за данъчно облагане; същевременно, те не бива да възпрепятстват ефективното функциониране на процеса на местна отчетност.

Параграф 4

Някои данъци или източници на финансиране на местните органи по своето естество или по практически причини

са относително нечувствителни към въздействието на инфлацията и други икономически фактори. Прекомерната зависимост от такива данъци или източници може да затрудни органите на местно самоуправление, тъй като разходите за предоставяне на услуги са пряко повлияни от развитието на икономическите фактори. Признато е обаче, че дори и в случай на относително динамични източници на приходи не може да има автоматична връзка между развитието на разходите и това на средствата.

Параграф 6

При предоставяне на преразпределени средства по определени критерии, установени в законодателството, разпоредбите на този параграф ще бъдат спазени, ако органите на местно самоуправление са консултирани по време на подготовката на съответното законодателство.

Параграф 7

С оглед на свободата на действие на органите на местно самоуправление общите или дори секторните субсидии са за предпочитане пред субсидиите за конкретни проекти. Не би било реалистично да се очаква всички специални субсидии за конкретни проекти да бъдат заменени от общи такива, особено когато се касае за големи капиталови инвестиции, но прекомерното използване на специални субсидии би ограничило сериозно свободата на местните органи да упражняват правото си на преценка по отношение на разходните приоритети. Същевременно, делът от общите средства, образуван от субсидии, се различава съществено в отделните страни, така че по-голямо съотношение между специфични за даден проект субсидии и общи субсидии

може да се счита за разумно, когато субсидиите като цяло представляват относително незначителна част от общия размер на приходите.

Второто изречение от член 9, параграф 7 е предназначено да гарантира, че субсидия за конкретна цел не ограничава свободата на местен орган да упражнява правото си на избор в пределите на своите правомощия.

Параграф 8

За органите на местно самоуправление е важно да имат достъп до финансиране чрез заем за капиталови инвестиции. Възможните източници на такова финансиране обаче неизбежно ще зависят от структурата на капиталовите пазари във всяка страна; процедурите и условията за достъп до тези източници могат да бъдат определени в законодателството.

Член 10

Параграф 1

Този параграф обхваща сътрудничеството между местни общности на функционален принцип, по-специално за по-голяма ефективност чрез съвместни проекти или изпълнение на задачи, които са извън възможностите на една общност. Такова сътрудничество може да приема форми на консорциуми и сдружения на общности, независимо че правната рамка за създаването на такива структури може да бъде определена от законодателството.

Параграф 2

Параграф 2 разглежда сдружения, чиито цели са много по-общи от функционалните съображения на параграф 1 и които обикновено се стремят да представят всички местни общности от определен вид или видове на регионално или национално равнище. Същевременно, правото да членуват в сдружения от такъв вид не предполага признаване от страна на централното правителство на всяко индивидуално сдружение за легитимен събеседник.

В инструмент на Съвета на Европа от такъв вид е естествено правото на участие в сдружения на национално равнище да бъде придружено от паралелно право на членство в международни сдружения, част от които активно насърчават европейското единство в насоки, които съответстват на целите, определени в Статута на Съвета на Европа.

Същевременно, член 10, параграф 2 оставя на отделните държави членки избора на средства, законодателни и други, за прилагане на този принцип.

Параграф 3

Следва също така да бъде позволено пряко сътрудничество с отделни местни общности от други държави, независимо че начинът за такова сътрудничество трябва да зачита правните норми на всяка държава и да се осъществява в рамките на правомощията на въпросните местни общности.

Разпоредбите на Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти (21 май 1980 г., ETS № 106) са от особено значение в това отношение, макар за някои форми

на сътрудничество да не е необходимо ограничаването им до пограничните райони.

Член 11

Използването на средство за съдебна защита означава достъп на органите на местно самоуправление до:

- а. надлежно конституиран съд, или
- б. равностоен, независим държавен орган, който има правомощия да се произнася по въпроса дали дадено действие, бездействие, решение или друг административен акт е в съответствие със закона, или да дава съответно становище по решение, което предстои да бъде взето.

В една от държавите беше отбелязан случай, в който, макар административните решения да не подлежат на обикновено обжалване пред съда, е възможно да се прибегне до извънредно средство за съдебна защита, наречено „молба за възобновяване на производството“. Това средство за съдебна защита е достъпно, когато решението се основава на явно неправилно прилагане на закона, и е в съответствие с изискванията на настоящия член.

Член 12

Формулирането на принципите на местното самоуправление, изложени в част I от Хартата, изразява стремеж към съчетаване на голямото разнообразие от правни системи и структури на местно управление, съществуващи в държавите – членки на Съвета на Европа. Независимо от това се признава, че някои правителства все така могат да се сблъскват с конституционни или практически пречки,

които ги възпрепятстват да се обвържат с определени разпоредби от Хартата.

Този член съответно възприема системата на „задължителното ядро“, първоначално установена от Европейската социална харта, като предвижда, че страните по Европейската харта за местното самоуправление се задължават да се считат обвързани с най-малко двадесет от тридесетте параграфа в част I от Хартата, включително с най-малко десет от ядрото от четиринадесет основни принципа. Същевременно, тъй като крайната цел остава спазването на всички разпоредби на Хартата, на страните е дадено специална възможност да добавят към своите задължения нови, когато това стане възможно.

Член 13

По принцип изискванията, определени в част I от Хартата, се отнасят до всички категории или равнища местни общности във всяка държава членка. Те потенциално се прилагат и за регионалните общности, където съществуват такива. Същевременно, специалната правна форма или конституционният статут на някои региони (по-специално държавите – членки на федерации) могат да ги възпрепятстват да се подчиняват на същите изисквания като местните общности. Освен това, в една или две държави членки съществува категория местни общности, които поради малкия си размер имат само второстепенни или консултативни функции. За да бъдат отчетени такива изключителни случаи, член 13 позволява на страните да изключат някои категории общности от приложното поле на Хартата.

Член 14

Този член е предназначен да улесни мониторинга на прилагането на Хартата от отделните страни по нея чрез въвеждане на задължение за последните да предоставят съответната информация на Генералния секретар на Съвета на Европа. Особено при липса на специален орган, отговорен за контрола по изпълнението на Хартата, е изключително важно информацията относно евентуални промени в законодателството или други мерки, които имат значително въздействие върху местната автономия, както е определена в Хартата, да бъде на разположение на Генералния секретар.

Членове 15-18

Съдържащите се в членове 15–18 заключителни клаузи се основават на образеца за заключителни разпоредби на конвенции и споразумения, сключвани в рамките на Съвета на Европа.

Европейската харта за местното самоуправление е първият международен обвързващ договор, който гарантира правата на общностите и на техните изборни органи. Тя беше открита за подписване като конвенция от държавите-членки на Съвета на Европа на 15 октомври 1985 г. и влезе в сила на 1 септември 1988 г.

На 16 ноември 2009 г. беше приет Допълнителен протокол за правото на участие в делата на местната власт с цел допълване на текста на Хартата; този протокол влезе в сила на 1 юни 2012 г.

Конгресът на местните и регионални власти следи за спазването на принципите на Хартата в онези държави-членки на Съвета на Европа, които са подписали и ратифицирали Хартата и Допълнителния протокол.

www.coe.int

Съветът на Европа е водещата организация за защита на правата на човека на континента. Той има 47 държави-членки, сред които са и всички тези които членуват в Европейския съюз. Конгресът на местните и регионални власти е институция на Съвета на Европа, която отговаря за укрепването на местната и регионална демокрация в неговите 47 държави членки. Той е съставен от две камари – Камарата на местните власти и Камарата на регионите – и три комитета, и обединява 648 официални лица на изборни длъжности, които представляват повече от 150 000 местни и регионални власти.