

# ЕВРОПСКА ПОВЕЛБА ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА



Конгрес на локални и регионални  
власти на Советот на Европа

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# **Европска повелба за локална самоуправа**

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](mailto:publishing@coe.int).

Cover and layout: SPDP, Council of Europe  
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, February 2021  
Printed at the Council of Europe

## **содржина**

Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа .....	5
Европска повелба за локална самоуправа .....	9
Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт .....	23
Европска повелба за локална самоуправа Појаснувачки извештај.....	33



# **Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа**

## **Вовед**

Конгресот на локални и регионални власти е уникатна институција во Европа одговорна за оценување на состојбата со локалната и регионалната демократија во 47-те држави членки на Советот на Европа. Неговата примарна улога се состои во јакнење и следење на развојот на локалната и регионалната демократија.

Во оваа смисла, тој ја следи примената на Европската повелба за локална самоуправа од страна на државите членки – како прв правно-обврзувачки инструмент усвоен во 1985 година. Повелбата стана клучен меѓународен договор за заштита на правата на локалните и регионалните власти, како што е правото на локална самоуправа, правото да избираат претставниците во локалните тела и органи, право да ги извршуваат своите овластувања, право да имаат административни структури и финансиски ресурси и право на судска заштита во случај на мешање на другите власти.

Соочени со ситуации за кои локалните и регионалните власти сметаат дека го загрозува начинот на кој тие функционираат, тие се повеќе се обраќаат до Конгресот. Овие ситуации имаат различна природа; тие може да се однесуваат на наводни директни повреди на одредена одредба од Повелбата, како пропуштање на централните власти да ги консултираат локалните и регионалните власти за прашања од нивен непосреден интерес (Член 4.6 и 9.6) или случаи кога нивните финансиски ресурси не соодветствуваат со нивните одговорности (Член 9). Исто така, овие наводи може да се однесуваат и на индиректни повреди на духот на Повелбата. На пример, претставниците на локалната власт може да побараат од Конгресот да испита дали постапувањето на државата е усогласено со нејзините обврски што произлегуваат од ратификација на Повелбата. На пример, Конгресот може да го испита начинот на кој одреден број на општини е намален, да даде свое мислење или коментари на закон со кој им се забранува на вработените во парламентот да извршуваат изборна функција или на закон со кој се укинуваат советите во главниот град на земјата, или пак да даде своевидување за забраната за употреба на јазикот на малцинството на локално ниво. Прашањата за кои може да се побара мислење од Конгресот во врска со примената на Повелбата опфаќаат мошне широк спектар.

Преку активностите за следење односно мониторинг, Конгресот обезбедува правилна и доследна примена на Повелбата и помага да се сочува здрава локална и регионална самоуправа во Европа.

## **Како Конгресот ја следи локалната и регионалната демократија?**

Конгресот:

- врши редовни мониторинг посети во 47-те држави членки;
- испитува одредени аспекти на Повелбата;
- набљудува локални и регионални избори.

Последователно на посетите, Конгресот изготвува извештаи коишто ги усвојува Комитетот за мониторинг. Овој комитет исто така одобрува и препораки кои, откако ќе бидат усвоени од Конгресот, се доставуваат до државите членки.

Од 1995 година, Конгресот усвоил скоро 103 мониторинг извештаи врз чија основа се спроведени многу законски измени во државите членки. Исто така, државите членки можат да ратификуваат одредени одредби од Повелбата кон кои не пристапиле во моментот на нејзиното потпишување. Едновремено, тие можат да преземат и мерки за потпишување и/или ратификација на Дополнителниот протокол кон Повелбата за правото на учество во работите на локалната власт.

### **Унапредени постапки за подобар мониторинг**

Во 2010 година, како дел од реформскиот процес, Конгресот усвои правила со кои се уредува постапката за следење односно мониторинг (Резолуција 307 (2010)), ревидирана во 2013 (Резолуција 307 (2010) PEВ2).

Со цел да се подобри квалитетот на мониторингот, Конгресот одлучи:



- да врши поредовен и систематски мониторинг на земјите кои ја потпишале и ратификувале Повелбата (во просек на секои пет години) и да воведат строг и конзистентен метод за назначување на известители со цел да се обезбеди целосна непристрасност на делегацијата која е одговорна за мониторингот;
- да се дополни овој процес со пост-мониторинг постапка заснована на политички дијалог со националните власти со цел, заедно со засегнатата држава, да се изнајдат најсоодветните решенија за проблемите кои биле идентификувани од делегацијата и да се обезбеди забрзано и ефективно спроведување на препораките усвоени од Конгресот преку т.н. документ „патоказ“ кој се доставува до државата.

На овој начин, Конгресот помага да се постигнат фундаменталните цели на Советот на Европа на локално и регионално ниво насочени кој јакнење на демократијата во светло на Европската повелба за локална самоуправа и Дополнителниот протокол за правото на учество во работите на локалната власт.

# **Европска повелба за локална самоуправа**

**Strasbourg, 15.X.1985**

За авторизирани верзии на текстот на Европската повелба за локална самоуправа се сметаат верзиите кои се изготвени на службените јазици на Советот на Европа, англискиот и францускиот. Тие се достапни на веб-страницата на Канцеларијата за конвенциите на Советот на Европа. Конгресот на локалните и регионалните власти на Советот на Европа не сноси одговорност за квалитетот на преводите на јазиците кои не се во службена употреба.



## Преамбула

Државите членки на Советот на Европа, потпишани подолу, Имајќи предвид дека целта на Советот на Европа е да се постигне поголемо единство помеѓу државите членки заради зачувување и остварување на идеалите и начелата кои претставуваат нивно заедничко наследство;

Имајќи предвид дека еден од начините за да се постигне таа цел е преку склучување на договори во областа на администрацијата;

Имајќи предвид дека локалните власти претставуваат главни фундаменти на секој демократски поредок;

Имајќи предвид дека правото на граѓаните да учествуваат во вршењето на јавните работи е едно од демократските начела што заеднички ги споделуваат сите држави членки на Советот на Европа;

Имајќи предвид дека ова право може најдиректно да се оствари на локално ниво;

Убедени дека локалните власти кои имаат вистински одговорности можат да обезбедат администрација која ќе биде ефективна и блиску до граѓанинот;

Свесни дека заштитата и јакнењето на локалната самоуправа во различни европски земји претставува значаен придонес во градењето на Европа врз основа на начелата на демократија и децентрализација на власта;

Нагласувајќи дека ова подразбира постоење на локални власти, кои имаат демократски конституирани органи на одлучување и висок степен на автономија во однос на

извршувањето на нивните одговорности, и кои располагаат со методи и средства со кои овие одговорности ќе се остваруваат, како и со ресурси потребни за нивно извршување,

Се согласија за следното:

## **Член 1**

Државите договорни страни преземаат обврска да ги почитуваат следните членови на начин и во мера пропишани во член 12 од оваа Повелба.

## **Дел I**

### **Член 2 – Уставна и законска основа за локалната самоуправа**

Начелото на локална самоуправа ќе се признае во домашното законодавство, а таму каде е возможно, во уставот.

### **Член 3 – Концепт на локалната самоуправа**

1. Локалната самоуправа подразбира право и способност на локалните власти, во границите предвидени со закон, да регулираат и да управуваат со значителен дел од јавните работи за кои се одговорни и кои се во интерес на локалното население.
2. Ова право се остварува преку совети или собранија, составени од членови избрани на слободни избори со тајно гласање врз основа на директно, еднакво и универзално избирачко право, а кои под нив може да имаат извршни

органи. Оваа одредба, на ниту еден начин, не влијае врз постоењето на собири на граѓаните, референдуми и други облици на директно учество на граѓаните, во случаите кога тоа е дозволено со закон.

#### **Член 4 – Опфат на локалната самоуправа**

1. Основните овластувања и одговорности на локалните власти ќе се предвидат со устав или закон. Меѓутоа, оваа одредба не спречува да се доверуваат овластувања и одговорности на локалните власти за определени цели, во согласност со закон.
2. Локалните власти, во границите предвидени со закон, ќе имаат целосна дискреција да ги спроведуваат своите иницијативи во однос на било која работа, којашто не е надвор од делокругот на нивната надлежност или којашто не е доверена на друга власт.
3. Генерално, се преферира јавните работи да ги извршуваат оние власти кои се најблиску до граѓанинот. При доверување на одговорности на друга власт треба да се земат предвид степенот и природата на работата и барањата за ефикасност и економичност во нејзиното извршување.
4. Овластувањата што им се даваат на локалните власти, нормално, ќе бидат целосни и ексклузивни. Тие не смеат да бидат поткопани или ограничени од друга власт, било централна или регионална, освен ако тоа е предвидено со закон.
5. Кога на локалните власти им се делегираат овластувања од централната или регионалната власт, тие ќе имаат

дискреција, колку што е возможно, нивното извршување да го приспособат на локалните услови.

6. Локалните власти ќе бидат консултирани, колку што е возможно, навремено и на соодветен начин во процесите на планирање и одлучување за сите работи кои директно ги засегаат.

### **Член 5 – Заштита на границите на локалната власт**

Нема да се прават промени на границите на локалната власт без претходна консултација на засегнатите локални заедници, доколку е возможно по пат на референдум ако тоа е предвидено со закон.

### **Член 6 – Соодветни административни структури и средства за извршување на задачите на локалните власти**

1. Не оспорувајќи ги општи законски одредби, локалните власти ќе можат да ги определат административните структури со цел да ги приспособат на локалните потреби и да обезбедат делотворно управување.

2. Со условите за извршување на работата на вработените во локалната самоуправа ќе се обезбеди избор на високо-квалификувани лица врз основа на заслугите и компетенциите, за која цел ќе се обезбедат соодветни можности за обука, наградување и можности за напредок во кариерата.

## **Член 7 – Услови под кои се извршуваат одговорностите на локално ниво**

1. Ќе се обезбедат услови за избраните локални претставници слободно да ја извршуваат својата функција.
2. Ќе се обезбеди соодветен финансиски надоместок за трошоците направени за извршување на функцијата, а таму каде што е возможно ќе се обезбеди и надомест за изгубената заработувачка или награда за работата и соодветно социјално осигурување.
3. Функциите и активностите кои се сметаат за неспоиви со вршењето на изборна функција на локално ниво ќе бидат определени со закон или со основните правни начела.

## **Член 8 – Управен надзор над активностите на локалните власти**

1. Управен надзор над локалните власти може да се врши во постапка и во случаите предвидени со устав или закон.
2. Секој управен надзор над активностите на локалните власти, нормално, ќе има за цел да обезбеди нивна усогласеност со законите и уставните начела. Меѓутоа, повисоките власти можат да вршат управен надзор и во однос целисходноста, во случај кога станува збор за активности кои им се делегирани на локалните власти.
3. Управниот надзор над локалните власти ќе се врши на начин со кој ќе обезбеди интервенцијата на контролниот орган на власт да е пропорционална на значењето на интересите кои истиот има намера да ги заштити.



## **Член 9 – Финансиски средства на локалните власти**

1. Локалните власти имаат право, во рамки на националната економска политика, на соодветни финансиски средства со кои ќе можат слободно да располагаат согласно со нивните овластувања.
2. Финансиските средства на локалните власти ќе бидат сообразени на одговорностите што ги имаат согласно со уставот и законот.
3. Дел од финансиските средства на локалните власти ќе се обезбедуваат преку локални даноци и такси, чија висина тие самите ќе ја определат во границите определени со закон..
4. Финансиските системи врз чија основа се обезбедуваат средства за локалните власти ќе имаат достаточна разновидна и флексибилна природа за да може тие да ги следат, колку што е возможно, реалните промени на трошоците за извршување на нивните задачи.
5. Заштитата на финансиски послабите локални власти налага воведување на постапки за финансиско изедначување или соодветни мерки со кои ќе се коригираат ефектите од нееднаквата распределба на потенцијалните извори на финансиски средства и финансискиот товар што тие мора да го понесат. Овие постапки или мерки не смеат да ја намалат дискрецијата што локалните власти ја уживаат во извршување на нивните одговорности.
6. Локалните власти ќе бидат соодветно консултирани за начинот на прераспределба на средствата кои им се доделени.

7. На локалните власти, колку што е возможно, нема да им се доделуваат грантови кои се врзани за финансирање на определени проекти. Доделувањето на грантови не смее да ја ограничи основната слобода на локалните власти да одлучуваат за работи од делокругот на нивната надлежност.

8. Заради обезбедување кредитите за капитални инвестиции, локалните власти ќе имаат пристап до националниот пазар на капитал, во границите определени со закон.

### **Член 10 – Право на локалните власти на здружување**

1. Локалните власти во вршењето на своите овластувања имаат право да соработуваат, како и во рамки на законот да формираат здруженија со други локални власти со цел извршување на задачи од нивен заеднички интерес.

2. Секоја држава ќе го признае правото на локалните власти да членуваат во здруженија заради заштита и унапредување на нивните заеднички интереси, како и да членуваат во меѓународни асоцијации на локалните власти.

3. Локалните власти имаат право, под услови предвидени со закон, да соработуваат со локалните власти на други држави.

### **Член 11 – Правна заштита на локалната самоуправа**

Локалните власти имаат право на судска заштита со цел да се обезбеди слободно вршење на нивните овластувања

и почитување на начелата на локалната самоуправа предвидени со уставот и домашното законодавство.

## **Дел II – Други одредби**

### **Член 12 – Обврски**

1. Секоја држава договорна страна се согласува дека ќе се смета за обврзана со најмалку дваесет става од Дел I од Повелбата, од кои ќе избере десет од следниве ставови:

- Член 2,
- Член 3, став 1 и 2,
- Член 4, став 1, 2 и 4,
- Член 5,
- Член 7, став 1,
- Член 8, став 2,
- Член 9, став 1, 2 и 3,
- Член 10, став 1,
- Член 11.

2. Секоја држава договорна страна, при депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување, ќе го извести Генералниот секретар на Советот на Европа за членовите избрани во согласност со одредбите од став 1 на овој член.

3. Секоја држава договорна страна може подоцна да го извести Генералниот секретар дека презема обврска дека ќе се придружува кон било кои ставови од оваа Повелба, кои

претходно не ги прифатила во смисла на став 1 од овој член. Овие дополнително преземени обврски ќе се сметаат за составен дел на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување на договорната страна која доставила такво известување, и тие обврски ќе произведуваат дејство од првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот на прием на известувањето од страна на Генералниот секретар.

### **Член 13 – Власти на кои се однесува Повелбата**

Начелата на локалната самоуправа содржани во оваа Повелба се однесуваат на сите категории на локални власти коишто постојат на територијата на државата договорна страна. Меѓутоа, секоја договорна страна може, при депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување, да ги определи категориите на локални и регионални власти во однос на кои има намера да го ограничи опфатот на примена на Повелбата или оние власти кои има намера да ги исклучи од нејзиниот опфат. Секоја договорна страна може дополнително да вклучи и други категории на локални или регионални власти под опфатот на примена на Повелбата со поднесување на известување до Генералниот секретар на Советот на Европа.

### **Член 14 – Доставување на информации**

Секоја држава договорна страна ќе доставува до Генералниот секретар на Советот на Европа релевантни информации во врска со законските и други мерки што ги презема во насока на исполнување на обврските што произлегуваат од Повелбата.

## **Дел III**

### **Член 15 – Потпишување, ратификација и влегување во сила**

1. Оваа Повелба е отворена за потпишување од страна на државите членки на Советот на Европа. Таа подлежи на ратификација, прифаќање или одобрување. Инструментите за ратификација, прифаќање или одобрување се депонираат кај Генералниот секретар на Советот на Европа.
2. Оваа Повелба влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот кога четири држави членки на Советот на Европа изразиле согласност дека се сметаат за обврзани со Повелбата, во согласност со одредбите на претходниот став.
3. Во однос на која било држава членка која дополнително ќе изрази согласност дека се смета за обврзана, Повелбата ќе стапи во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот на депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување.

### **Член 16 – Одредба за територијална примена**

1. Секоја држава, во моментот на потпишување или депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување, може да ја определи територијата на која ќе се применува оваа Повелба.
2. Секоја држава, во било кое време подоцна, може со декларација упатена до Генералниот секретар на Советот на Европа да ја прошири примената на оваа Повелба кон

други територии што ќе ги определи во декларацијата. Во однос на овие територии, Повелбата влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот на прием на декларацијата од страна на Генералниот секретар.

3. Секоја декларација поднесена согласно претходните два става може да се повлече во однос на територијата којашто е определена во неа, со доставување на известување до Генералниот секретар. Повлекувањето произведува дејство на првиот ден од месецот по истекот на период од шест месеци сметано од денот на прием на известувањето од страна на Генералниот секретар.

## **Член 17 – Откажување**

1. Секоја држава договорна страна може да се откаже од оваа Повелба во било кое време по истекот на период од пет години од денот кога Повелбата влегла во сила во однос на таа договорна страна. До Генералниот секретар на Советот на Европа ќе се достави известување шест месеци пред откажувањето. Таквото откажување нема да влијае врз важноста на Повелбата во однос на другите држави договорни страни, под услов во секое време да постојат не помалку од четири договорни страни.

2. Секоја држава договорна страна може, во согласност со одредбите во претходниот став, да се откаже од било кој став на Дел I на Повелбата прифатени од таа договорна страна, под услов таа да продолжи да биде обврзана со бројот и видот на ставовите пропишани во член 12, став 1. Во случај кога некоја договорна страна, која по откажувањето

на одреден став, повеќе не ги исполнува условите од член 12, став 1, ќе се смета дека таа се откажала од самата Повелба.

## **Член 18 – Известувања**

Генералниот секретар на Советот на Европа ќе ги известува државите членки на Советот на Европа за:

- а. секое потпишување;
- б. депонирање на секој инструмент за ратификација, прифаќање или одобрување;
- в. секое влегување во сила на оваа Повелба во согласност со член 15;
- г. секое известување добиено во смисла на одредбите на член 12, став 2 и 3;
- д. секое известување добиено во смисла на одредбите на член 13;
- ѓ. секој друг акт, известување или комуникација поврзани со оваа Повелба.

Како потврда на горенаведеното, долупотпишаните, имајќи целосно овластување, ја потпишаа оваа Повелба.

Изготвена во Стразбур, на 15 октомври 1985, на англиски и француски јазик при што двете верзии се подеднакво автентични, во единствен примерок кој ќе се депонира во архивите на Советот на Европа. Генералниот секретар на Советот на Европа ќе достави заверени копии од Повелбата до секоја држава членка на Советот на Европа.

**Дополнителен протокол  
кон Европската повелба  
за локална самоуправа  
за правото на учество  
во работите на локалната власт**

**Утрехт, 16.XI.2009**





## Преамбула

Државите членки на Советот на Европа, потписнички на овој Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа (во понатамошниот текст “Повелбата”, ЕТС бр. 122),

Имајќи предвид дека целта на Советот на Европа е да се постигне поголемо единство помеѓу државите членки заради зачувување и остварување на идеалите и начелата кои претставуваат нивно заедничко наследство;

Имајќи предвид дека правото на учество во вршењето на јавните работи е едно од демократските начела кои заеднички ги споделуваат сите држави членки на Советот на Европа;

Сметајќи дека развојот на државите членки го потврди исклучителното значење на начелото на локалната самоуправа;

Сметајќи дека би било соодветно да се дополни Повелбата со одредби со кои ќе се гарантира правото на учество во работите на локалната власт;

Имајќи ја предвид Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до службени документи, усвоена од Комитетот на министри на 27 ноември 2008;

Имајќи ја предвид, исто така, Декларацијата и Акцискиот план усвоени на Третиот самит на шефовите на држави и влади на Советот на Европа (Варшава, 16-17 мај 2005),

Се согласија за следното:

## **Член 1 – Право на учество во работите на локалната власт**

1. Државите договорни страни на секое лице, под нивна јурисдикција, ќе му обезбедат право на учество во работите на локалната власт.

2. Правото на учество во работите на локалната власт подразбира право да се бара да се определат или да се влијае врз извршувањето на овластувањата и одговорностите на локалната власт.

3. Со закон ќе се предвидат начините со кои ќе се олесни остварувањето на ова право. Без неправедно да се дискриминира било кое лице или група, со закон може да се предвидат посебни мерки кои ќе важат за различни околности или категории на лица. Во согласност со уставните или меѓународните обврски на државата договорна страна, со закон може да се предвидат мерки чија важност ќе се ограничи на гласачите.

4.1. Секоја држава договорна страна со закон ќе го признае правото на лицата кои се нејзини државјани да учествуваат, како гласачи или како кандидати, на изборите за членови на советите или собранијата на локалната власт каде што тие живеат.

4.2. Со закон, исто така, ќе се признае правото на други лица на вакво учество, доколку така одлучи државата договорна страна согласно со нејзиниот уставен поредок или во согласност со нејзините меѓународни правни обврски.

5.1. Сите формалности, услови и ограничувања во остварувањето на правото на учество во работите на локалната власт ќе се пропишат со закон и ќе бидат во согласност со меѓународните правни обврски што ги презела државата договорна страна.

5.2. Со закон ќе се предвидат формалности, услови и ограничувања неопходни за да се спречи загрозување на етичкиот интегритет и транспарентноста во вршењето на овластувањата и одговорностите на локалните власти поради остварување на правото на учество.

5.3. Сите други формалности, услови и ограничувања мора да бидат оправдани и неопходни за функционирање на ефективна политичка демократија, одржување на јавниот ред во едно демократско општество или исполнување на преземените меѓународни правни обврски од страна на државата договорна страна.

## **Член 2 – Мерки за остварување на правото на учество**

1. Државите договорни страни ќе ги преземат сите неопходни мерки за остварување на правото на учество во работите на локалната власт.

2. Овие мерки за остварување на правото на учество вклучуваат:

- i. оспособување на локалните власти да го овозможат, унапредат и олеснат остварувањето на правото на учество предвидено со овој Протокол;

- ii воведување на:
  - а. постапки за вклучување на граѓаните, кои можат да опфатат консултативни процеси, локални референдуми и петиции, а онаму каде што локалната власт опфаќа многу жители и/или се протега на голема област, мерки за вклучување на граѓаните на ниво кое е блиску до нив;
  - б. постапки за пристап до службени информации кои ги поседуваат локалните власти, во согласност со уставниот поредок и меѓународните правни обврски преземени од страна на државата договорна страна;
  - в. мерки според потребите на оние категории на лица кои се соочуваат со посебни пречки да земат учество; и
  - г. механизми и постапки за поднесување и решавање на поплаки и предлози во врска со функционирањето на локалните власти и локалните јавни служби;
- iii. поттикнување на употребата на информатичките и комуникациските технологии за унапредување и остварување на правото на учество предвидено со овој Протокол.

3. Постапките, мерките и механизмите можат да бидат различни во зависност од различните категории на локални власти, имајќи ја предвид нивната големина и надлежности.

4. Во процесите на планирање и донесување на одлуки за мерки со кои треба да се оствари правото на учество во работите на локалната власт, ќе се консултираат локалните власти, колку што е возможно, навремено и на соодветен начин.

### **Член 3 – Власти на кои се однесува Протоколот**

Овој протокол се применува на сите категории на локални власти што постојат на територијата на државата договорна страна. Меѓутоа, секоја договорна страна може, при депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување, да ги определи категориите на локални и регионални власти во однос на кои има намера да го ограничи опфатот на примена на Протоколот или оние власти кои има намера да ги исклучи од неговиот опфат. Таа може дополнително да вклучи и други категории на локални или регионални власти под опфатот на примена на Протоколот со поднесување на известување до Генералниот секретар на Советот на Европа.

### **Член 4 – Територијана примена**

1. Секоја држава може, во моментот на потпишување или депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување, да ја определи територијата на која ќе се применува овој Протокол.

2. Секоја држава може, во било кое време подоцна, со декларација упатена до Генералниот секретар на Советот на Европа, да ја прошири примената на овој Протокол над други територии што ќе ги определи во декларацијата. Во однос на овие територии, Протоколот влегува во сила на

првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот на прием на декларацијата од страна на Генералниот секретар.

3. Секоја декларација, поднесена согласно претходните два става, може да се повлече во однос на територијата којашто е определена во неа, со доставување на известување до Генералниот секретар. Повлекувањето произведува дејство на првиот ден од месецот по истекот на период од шест месеци сметано од денот на прием на известувањето од страна на Генералниот секретар.

## **Член 5 – Потпишување и влегување во сила**

1. Овој Протокол е отворен за потпишување од страна на државите членки на Советот на Европа, кои се потписнички на Повелбата. Тој подлежи на ратификација, прифаќање или одобрување. Држава членка на Советот на Европа не може да го ратификува, прифати или одобри овој Протокол доколку истовремено или претходно не ја ратификувала, прифатила или одобрила Повелбата. Инструментите за ратификација, прифаќање или одобрување се депонираат кај Генералниот секретар на Советот на Европа.

2. Овој Протокол влегува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот кога осум држави членки на Советот на Европа изразиле согласност дека се сметаат за обврзани со Протоколот во согласност со одредбите на став 1 од овој член.

3. Во однос на било која држава членка, којашто дополнително ќе изрази согласност дека се смета за

обврзана, Протоколот ќе стапи во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од денот на депонирање на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување.

#### **Член 6 – Откажување**

1. Секоја држава договорна страна може, во било кое време, да се откаже од овој Протокол со доставување на известување до Генералниот секретар на Советот на Европа.
2. Откажувањето стапува во сила на првиот ден од месецот по истекот на период од шест месеци сметано од денот на прием на известувањето од страна на Генералниот секретар.

#### **Член 7 – Известувања**

Генералниот секретар на Советот на Европа ќе ги известува државите членки на Советот на Европа за:

- a. секое потпишување;
- b. депонирање на секој инструмент за ратификација, прифаќање или одобрување;
- c. секое влегување во сила на овој Протокол во согласност со член 5;
- d. секое известување добиено во смисла на одредбите на член 3;
- e. секој друг акт, известување или комуникација поврзани со овој Протокол.



Како потврда на горенаведеното, долупотпишаните, имајќи целосно овластување, го потпишаа овој Протокол.

Изготвен во Утрехт, на 16 ноември 2009 година, на англиски и француски јазик при што двете верзии се подеднакво автентични, во единствен примерок кој ќе се депонира во архивите на Советот на Европа. Генералниот секретар на Советот на Европа ќе достави заверени копии од Протоколот до секоја држава членка на Советот на Европа.

# **Европска повелба за локална самоуправа**

**Појаснувачки извештај**



I. Европската повелба за локална самоуправа беше изготвена во рамки на Советот на Европа од страна на комитет на владини експерти по овластување на Управниот комитет за регионални и општински работи, а врз основа на нацртот предложен од Постојаната конференција на регионалните и локални властите на Европа. Таа беше отворена за потпишување како конвенција за државите членки на Советот на Европа на 15 октомври 1985.

II. Во оваа публикација е содржан текстот на појаснувачкиот извештај, изготвен врз основа на дискусиите во комитетот, кој беше поднесен до Комитетот на министри на Советот на Европа. Овој извештај не претставува инструмент кој дава автентично толкување на текстот на Повелбата, но сепак може да го олесни разбирањето на нејзините одредби.

III. Текстот на Европската повелба за локална самоуправа исто така е содржан во оваа публикација.

# Појаснувачки извештај

## А. Потекло на Повелбата

Европската повелба за локална самоуправа е врв на серијата иницијативи и расправи што се водеа со години во рамките на Советот на Европа.

Заштитата и јакнењето на локалната автономија во Европа, преку изготвување на еден документ којшто ќе ги опфати начелата што ги прифаќаат сите демократски држави во Европа, претставува одамнешна заложба во круговите на локалните власти. Дотолку повеќе што многу рано се призна дека еден таков документ треба да се стреми кон тоа да се обезбеди почитување на тие начела од страна на субјектите за чии активности станува збор во одбрана на локалната автономија, имено владите.

Советот на Европа, како чувар на човековите права и гарант на начелата на демократското управување, очигледно беше вистинското место во чии рамки се изготви и усвои еден таков инструмент; уште повеќе што во 1957 година Советот на Европа го призна значењето на локалните власти со тоа што за нив воспостави претставничко тело на европско ниво, кое од тогаш стана Постојана конференција на локалните и регионалните власти на Европа (КЛРВЕ).

Всушност КЛРВЕ, со Резолуцијата 64 (1968), предложи Декларација за начелата на локалната автономија и го повика Комитетот на министри на Советот на Европа да ја усвои. Оваа иницијатива ја поддржа Советодавното собрание, кое со својата Препорака 615 (1970) на Комитетот на министри му предочи документ, кој во голема мера

се засноваше на текстот предложен од КЛРВЕ и кој беше заеднички изготвен од страна на овие две тела. Меѓутоа, предложената декларација имаше премногу генерален и сеопфатен карактер и не овозможуваше преземање на конкретни активности.

Од тие причини, новата иницијатива на КЛРВЕ во 1981 година имаше пофлексибилен пристап. Сепак, преовлада мислењето дека со декларација, која содржи начела и која нема правно-обврзувачко дејство, нема да се сфати значењето на локалната автономија, ниту пак ќе се намалат законите на кои таа е изложена. Наместо тоа, се оцени дека државите треба да преземат задолжителни обврски. Флексибилноста беше неопходна со цел да се земат предвид и да се надминат разликите што постојат помеѓу националните уставни системи и правни традиции, а едновременно се водеше сметка да не се ослабнат обврските содржани во новиот инструмент, давајќи им на државите можност да избираат кои одреди ќе ги обврзуваат.

Како логичен резултат на овој пристап, со Резолуцијата 126 (1981) на КЛРВЕ беше поднесена Европската повелба за локална самоуправа до Комитетот на министри, со барање истата да се усвои со статус на европска конвенција.

Комитетот на министри одлучи предлозите на КЛРВЕ да ги проследи до Управниот комитет за регионални и општински работи (КРОР) со цел истите да се разгледаат на Петтата конференција на европските министри одговорни за локалната самоуправа (Лугано, 5-7 октомври 1982). Во заклучоците се вели дека министрите присутни во Лугано:

“...сметаат дека нацрт Повелбата претставува значаен чекор кон дефинирање на начелата на локалната

автономија, истовремено нотирајќи ги оградувањата на одредени министри за потребата од изготвување на повелба во форма на конвенција со правно-обврзувачко дејство, како и оградувањата во однос на одредени аспекти на содржината на Повелбата;

бараат од Комитетот на министри на Советот на Европа да му даде упатства на Управниот комитет за регионални и општински работи (КРОР), во координација со Конференцијата на локалните и регионалните власти на Европа, да направат соодветни измени на нацрт Европската повелба за локална самоуправа во согласност со коментарите за нејзината форма и содржина дадени во текот на конференцијата, така што Повелбата ќе биде поднесена на усвојување на следната конференција..."

Комитетот на министри му даде вакви упатства на КРОР, по што беше направена темелна ревизија на нацрт Повелбата. Врз основа на заклучоците од конференцијата во Лугано, во дискусиите исто така учествуваа и претставници на КЛРВЕ.

Текстот на нацрт Повелбата, по ревидирањето од страна на КРОР, конечно беше поднесен пред Шестата конференција на европските министри одговорни за локалната самоуправа, која се одржа во Рим на 6-8 ноември 1984. По разгледување на овој текст, министрите едногласно се согласија со начелата предвидени во Повелбата. Во однос на правната форма на Повелбата, повеќето министри се изјаснија потврдно таа да добие форма на конвенција.

Во контекст на мислењата на Советодавното собрание и Министерската конференција во Рим, Комитетот на министри ја усвои Европската повелба за локална самоуправа во форма на конвенција во јуни 1985. Признавајќи го фактот дека првичната иницијатива за

изготвување на Повелбата произлезе од Постојаната конференција на локалните и регионалните власти на Европа, беше одлучено оваа конвенција да биде отворена за потпишување на 15 октомври 1985, денот кога се одбележа 20-та пленарна седница на КЛРВЕ.

## **Б. Општи напомени**

Целта на Европската повелба за локална самоуправа е да се надмине недостатокот на заеднички европски стандарди за одмерување и заштита на правата на локалните власти, кои се наоѓаат најблиску до граѓанинот и кои му овозможуваат ефективно да учествува во донесувањето на одлуки што го засегаат неговото секојдневно опкружување.

Повелбата ги обврзува државите договорни страни да ги применуваат основните правила кои гарантираат политичка, административна и финансиска независност на локалните власти. Оттаму, таа ја демонстрира политичката волја, на европско ниво, на сите степени односно нивоа на територијална администрација да се применат и да им се даде значење на начелата што Советот на Европа ги брани од своето основање, сметајќи дека негова задача е да ја чува демократската свест на Европа и да ги брани човековите права во широка смисла на зборот. Всушност, во Повелбата е вградено уверувањето дека степенот на самоуправа што го уживаат локалните власти може да се смета за камен темелник на вистинската демократија.

Повелбата има три дела. Првиот дел содржи материјални одредби во кои се предвидени начелата на локалната самоуправа. Тука е предвидена потребата од постоење на уставна и законска основа за локалната самоуправа, се



дефинира концептот и се утврдени начелата во однос на природата и опфатот на овластувањата на локалните власти. Другите членови се однесуваат на заштита на границите на локалните власти, обезбедувајќи им автономија во однос на административните структури и компетентен кадар и се определуваат условите за вршење на изборни функции на локално ниво. Два главни члена се однесуваат на ограничување на управниот надзор над активностите на локалните власти и обезбедување на соодветни финансиски средства за работа во мера во која нема да се загрози нивната основна автономија. Останатите членови во овој дел го опфаќаат правото на локалните власти да соработуваат и да основаат здруженија, како и правото на локалните власти на судска заштита.

Во Дел II се содржани различни одредби кои се однесуваат на опсегот на обврските што ги презеле државите договорни страни. Во согласност со интенцијата да се обезбеди реална рамнотежа меѓу гаранциите за почитување на основните начела и потребата за флексибилност, која е неопходна заради правните и институционалните особености на различните држави членки, се дозволува државите договорни страни да се изземат и да не се сметаат за обврзани со одредени одредби од Повелбата. На тој начин се прави компромис помеѓу, од една страна признавањето на фактот дека локалната самоуправа влијае врз структурата и организацијата на самата држава што директно ја засега владата, а од друга страна целта за заштита на минималните и основните начела што секој демократски систем на локална власт треба да ги почитува. Исто така, државите договорни страни можат дополнително

да преземат обврски, во случај кога ќе бидат надминати релевантните пречки за тоа.

Потенцијално, начелата на локалната самоуправа предвидени со Повелбата се применуваат на сите нивоа или категории на локални власти во секоја земја членка, и *mutatis mutandis*, на територијалните власти на регионално ниво. Меѓутоа, во посебни случаи, државите можат да исклучат одредени категории на власти од опфатот на примена на Повелбата.

Повелбата не предвидува институционален систем за следење и контрола на нејзината примена, единствено од државите договорни страни се бара да доставуваат релевантни информации за законските или други мерки што ги преземаат во насока на примена на Повелбата. Постоеја размислувања за воспоставување на меѓународен надзорен систем, аналогно на системот во однос на Европската социјална повелба. Меѓутоа, се заклучи дека наместо сложена контролна машинерија, доволно е присуството на КЛРВЕ во Советот на Европа и директниот пристап што го има до Комитетот на министри, на кој начин ќе може да се обезбеди соодветна политичка контрола врз исполнување на обврските на државите договорни страни согласно Повелбата.

Во последниот дел од Повелбата се содржани завршни одредби, кои се конзистентни на оние кои вообичаено се користат во конвенциите што се изготвуваат во рамки на Советот на Европа.

Европската повелба за локална самоуправа е првиот мултилатерален правен инструмент во кој се определуваат

и со кој се гарантираат и штитат начелата на локалната автономија, како еден од столбовите на демократијата што Советот на Европа ги брани и развива. Оттаму, се верува дека овој инструмент може суштински да придонесе во заштитата и унапредувањето на заедничките европски вредности.

## **Б. Коментари на одредбите на Повелбата**

### **Преамбула**

Преамбулата е дел во кој се истакнуваат фундаменталните начела кои се вградени во Повелбата. Првенствено, тоа се:

- суштинскиот придонес на локалната самоуправа кон демократијата, ефективноста на администрацијата и децентрализацијата на власта;
- значајната улога на локалните власти во градењето на Европа;
- потребата локалните власти да бидат демократски конституирани и да уживаат широка автономија.

### *Член 1*

Во член 1 се изразува општата обврска на државите договорни страни да ги почитуваат начелата на локалната самоуправа утврдени во Дел I од Повелбата (член 2-11) и во мера предвидена со член 12.

### *Член 2*

Овој член предвидува дека начелото на локална самоуправа треба да се пропише во закон во пишана форма.

Понатаму, имајќи го предвид значењето на ова начело, пожелно е ова начело да се предвиди во највисокиот правен акт со кој се уредува организацијата на државата, односно во уставот. Меѓутоа, се согледа дека постојат држави каде за измена на уставот се бара посебно мнозинство во законодавниот дом или согласност на граѓаните изразена на референдум, па затоа тие држави можеби нема да бидат во можност да ја преземат обврската начелото на локална самоуправа да го вградат во уставот. Исто така, се призна фактот дека земјите кои немаат пишан устав, туку уставот го сочинуваат повеќе различни акти и извори, можат да се соочат со потешкотии или пак да не можат воопшто да ја исполнат оваа обврска.

Исто така, треба да се има предвид и фактот дека во федералните држави, локалната самоуправа може да биде предмет на уредување од страна на федералните единици наместо од страна на централните федерални власти. Во однос на овие федерални држави, Повелбата во ниту еден случај не ја одразува поделбата на власта и одговорностите помеѓу федералната држава и федералните единици.

### *Член 3*

Во овој член се предвидуваат основните карактеристики на локалната самоуправа и нивното значење според оваа Повелба.

#### *Став 1*

Поимот „способност“ подразбира дека законското право да се регулира или управува со одредени јавни работи мора да биде придружено со средства неопходни за тоа право да се остварува делотворно. Со вклучување на изразот

„во границите предвидени со закон“ се признава фактот дека тоа право и способност можат да бидат подетално уредени со закон.

Со изразот „за кои се одговорни“ се нагласува дека локалните власти не треба да бидат ограничени да дејствуваат само како агенти на повисоките власти.

Не е можно прецизно да се определат јавните работи за кои локалните власти треба да бидат овластени да ги регулираат и управуваат. Изразите како „локални работи“ или „нивни работи“ беа отфрлени како нејасни и тешки за толкување. Постојат големи разлики во традициите на државите членки во поглед на работите односно прашањата кои потпаѓаат во делокругот на локалните власти. Во пракса, повеќето работи имаат и локални и национални импликации и одговорноста за нив може да варира од земја до земја и со текот на времето, а може одговорноста да биде споделена помеѓу различни нивоа на власт. Ограничувањето на овластувањата на локалните власти за работи кои немаат пошироки импликации може да води кон ризик од маргинализирање на нивната улога. Од друга страна, се прифаќа дека државите сакаат одредени функции да останат резервирани за централната власт, како на пример функцијата поврзана со националната одбрана. Целта на Повелбата е локалните власти да имаат широк спектар на одговорности коишто ќе бидат способни да ги извршуваат на локално ниво. Дефиницијата на овие одговорности е дадена во член 4.

## *Став 2*

Правото на локална самоуправа треба да се остварува од страна на демократски конституирани власти. Ова начело е во согласност со значењето што Советот на Европа го придава на демократските форми на управување.

Ова право вообичаено подразбира постоење на претставничко собрание, со или без извршни органи кои му се субординирани, но исто така се допуштаат и други облици на непосредна демократија кога тоа е предвидено со закон.

## *Член 4*

Како што е објаснето во коментарите на член 3, не е возможно ниту би било соодветно, таксативно да се набројат овластувањата и одговорностите кои им припаѓаат на локалните власти низ цела Европа. Меѓутоа, во овој член се предвидени општите начела на кои треба да се засноваат одговорностите на локалните власти и природата на нивните овластувања.

## *Став 1*

Бидејќи природата на одговорностите на локалните власти е суштествена за реално остварување на локалната самоуправа, во интерес на поголема јасност и правната сигурност, основните одговорности не треба да им се доделуваат на *ad hoc* основа, туку тие одговорности треба да бидат вкоренети во закон. По правило, одговорностите на локалните власти треба да бидат пренесени со устав или друг правен акт усвоен од Парламентот. Меѓутоа, независно од употребата на изразот „закон“ во овој став, се признава

дека во одредени земји при делегирање на овластувањето од страна на парламентот за пренесување на одредени одговорности на локалните власти, особено од аспект на делотворноста и примена на директивите на Европската комисија, може да биде пожелно парламентот да го сочува правото да врши надзор над делегираните овластувања. Понатаму, исклучок постои во однос на државите членки на Европската унија, за кои важат регулативите на унијата (кои според член 189 од Договорот од Рим се директно применливи) и со кои може да предвиди примена на одредени конкретни мерки за определено ниво на администрација.

## *Став 2*

Покрај одговорностите кои се предвидени со закон за одредени нивоа на власт, можат да се појават и други потреби или можности за дејствување на органите на власта. Кога овие области на дејствување имаат локални импликации и не се исклучени од општата надлежност во повеќето држави членки, битно е локалните власти да имаат право да покренуваат иницијативи за овие прашања заради градење на перцепцијата дека тие, како политички тела, постапуваат во насока на унапредување на општата благосостојба на своите жители, Меѓутоа, општите правила според кои локалните власти ќе можат да постапуваат во вакви случаи треба да бидат предвидени со закон. Меѓутоа, во некои држави членки, локалните власти мора да имаат законско овластување за да можат да постапуваат. Во таквите системи, на локалните власти може да им се даде широка дискреција во постапувањето надвор од предвидените одговорности до степен определен со член 4, став 2.

### *Став 3*

Во овој став се изразува општото начело дека вршењето на јавните овластувања треба да се децентрализира. Ова начело се апострофира во многу прилики во рамките на Советот на Европа и посебно во заклучоците на Конференцијата на европските министрите одговорни за локалната самоуправа одржана во Лисабон во 1977. Ова начело подразбира дека, доколку обемот и природата на задачата не налага таа да се спроведува на поголема територијална област или постојат оправдани причини од аспект на ефикасност и економичност, тогаш нејзиното извршување треба да се пренесе на најниското ниво на локална власт.

Меѓутоа, оваа одредба не подразбира обврска за систематско децентрализирање на функциите и нивно пренесување на локални власти кои, поради нивната природа и големина, можат да извршуваат само ограничени задачи.

### *Став 4*

Овој став се однесува на проблемот на преклопување на одговорностите. Во интерес на поголема јасност и избегнување на каква било тенденција на прогресивно разводнување на одговорностите, овластувањата треба да бидат целосни и ексклузивни. Меѓутоа, комплементарното делување или постапување на различни нивоа на власт е потребно во одредени области, па оттаму битно е во овие случаи, интервенциите на централните и регионалните власти да биде во согласност со јасни законски одредби.



### *Став 5*

Познавањето на локалните услови од страна на административните структури на локалните власти може да ги направи соодветни тела за спроведување на одредени функции, за кои крајна одговорност сносат над-локалните власти. Меѓутоа, за да се избегне ваквото делегирање на функции премногу да навлегува во сферата на независната власт на локално ниво, битно е да им се допушти на локалните власти, секогаш кога тоа е возможно, да ги земат предвид локалните прилики во вршењето на делегираните овластувања. Сепак, се признава дека во однос на одредени функции, на пример издавањето на лични документи каде постои потреба од униформирани прописи, се остава мал простор за локална дискреција.

### *Став 6*

Додека ставовите од 1 до 5 се однесуваат на работи кои спаѓаат во делокруг на локалните власти, став 6 се однесува на работите кои потпаѓаат под нивен делокруг, како и на работи кои се надвор од нивниот делокруг а кои особено ги засегаат локалните власти. Во одредбата се предвидува дека начинот и времето на спроведување консултации треба да обезбеди вистинска можност за локалните власти да влијаат, едновремено признавајќи дека во одредени исклучителни околности може да има исклучоци од ова правило за спроведување на консултации, особено во итни случаи. Консултациите треба да се спроведат директно со локалната власт или властите кои се засегнати, или индиректно со посредство на нивните здруженија, кога се засегнати повеќе локални власти.

## *Член 5*

Очигледно, предлозите за промени на административните граници, каде спојувањето со други власти настанува во екстремни случаи, се од суштинско значење за локалната власт и за граѓаните на кои таа им служи. Во многу земји се смета за нереално да се очекува дека локалната заедница има право на вето врз ваквите измени, но сепак битно е претходно да се спроведат консултации за ова прашање, било директно или индиректно. Соодветна постапка за такви консултации веројатно би се обезбедила преку постапката за референдум, меѓутоа во одреден број земји не постојат законски одредби за негово спроведување. Доколку законот не предвидува обврска за спроведување на референдум, може да се организираат и други форми на консултации.

## *Член 6*

### *Став 1*

Текстот на овој став не се однесува општо на организацијата на локалната власт и нејзиниот совет, туку на начинот на кој се организирани нејзините административни служби. Законите кои важат на национално и регионално ниво можат да предвидат одредени општи начела за организацијата на локалната власт, сепак локалните власти треба да бидат во можност да им наложат на нивните административни структури да ги земат предвид локалните прилики и управната ефикасност. Понатаму, се дозволува со овие закони да се предвидат определени и ограничени обврски во врска со, на пример воспоставување на одредени комитети или отворање на одредени работни места во локалната администрација, меѓутоа тие обврски не треба да бидат широко распространети и на тој начин да наметнат ригидна организациона структура.

## *Став 2*

Покрај соодветните структури за управување, од суштествено значење за ефикасноста и ефективноста на локалната власт е таа да може да избира и вработува кадар кој има квалификации кои соодветствуваат на нејзините надлежности. Ова во голема мера зависи од способноста на локалната власт да понуди поволни услови за вработување во нејзината администрација.

## *Член 7*

Целата на овој член е да се обезбеди дека избраните локални претставници во вршењето на својата функција нема да бидат спречени со дејствија на трети лица и дека некои категории на лица нема да бидат спречени да се кандидираат за функција само поради материјалните околности. Под материјални околности се подразбира обезбедување на соодветен финансиски надомест за трошоците кои произлегуваат од вршењето на функциите, а доколку е соодветно, вклучува и обезбедување на надомест за изгубената заработувачка, посебно за оние советници кои функцијата ја извршуваат со полно работно време, како и награда и соодветни придонеси за социјално осигурување. Во духот на овој член, разумно е да се очекува да се предвиди и начинот на реинтеграција на носителите на функции, кои имале полно работно време, во редовниот работен живот по истекот на нивниот мандат.

## *Став 3*

Овој став предвидува дека дисквалификувањето од вршење на изборна функција на локално ниво треба да се заснова исклучиво на објективни и законски критериуми, а не на

ad hoc одлуки. Нормално, ова подразбира дека случаите на неспоивост на функциите треба да бидат уредени со закон. Меѓутоа, се констатира и постоење на случаи на јасни, вкоренети, напишани правни начела, кои се чини дека даваат соодветни гаранции во оваа смисла.

### *Член 8*

Овој член се однесува на надзорот над активностите на локалните власти од страна на другите нивоа на власт. Овој надзор не овозможува поединци да покренуваат судски постапки против локалните власти, ниту пак се однесува на именувањето и постапувањето на народниот правобранител (омбудсман) или друго тело кои има истражна улога. Одредбите од овој член се релевантни во контекст на филозофијата на надзорот, која вообичаено се поврзува со т.н. *contrôles de tutelle* и која има долга традиција во многу земји. Така, овие одредби се однесуваат на практиките со кои се бара претходна согласност за да се донесе одреден акт или се дава одобрување за актот да произведе правно дејство, овластување за поништување на одлука на локалната власт, сметководствена контрола, итн.

### *Став 1*

Став 1 предвидува дека треба да постои соодветна законска основа за надзорот и дека треба да се исклучат *ad hoc* постапки за надзор.

### *Став 2*

Управниот надзор вообичаено треба да се ограничи на оценка на законитоста на дејствијата на локалната власт, а не на нивната целисходност. Еден посебен, но не и единствен

исклучок, е случајот со делегираните надлежности, каде органот кој ги делегира овластувањата може да врши надзор над начинот на кој тие се извршуваат од страна на локалните власти. Меѓутоа, ова не смее да доведе до ограничување на дискрецијата што локалната власт ја има согласно член 4, став 5.

### *Став 3*

Овој став е инспириран од начелото на „пропорционалност“ според кое контролниот орган, во вршењето на своите надлежности, е должен да користи метод со кој најмалку се засега локалната автономија и со кој едновремено се постигнува посакуваниот резултат.

Бидејќи прашањето за судска заштита против неправилното вршење на надзор и контрола е опфатено со член 11, се оцени дека е не потребно да се предвидат прецизни одредби за условите и начинот на интервенција во специфични ситуации.

### *Член 9*

Законското овластување на локалните власти да вршат одредени функции е бесмислено доколку им се ускратат финансиски средства што се неопходни да ги извршуваат овие функции.

### *Став 1*

Со овој став се бара да се обезбеди дека на локалните власти нема да им биде ускратено правото да ги определуваат приоритетните расходи.

## *Став 2*

Ова начело се однесува на воспоставување на правилен сооднос помеѓу финансиските средства што ги има на располагање локалната власт и задачите кои таа треба да ги извршува. Овој сооднос е особено значаен за функциите кои изрично се доверени на локалната власт.

## *Став 3*

Основна должност на избраните локални претставници е да направат политички избор, одмерувајќи ја користа од услугите што се даваат на граѓаните наспроти трошоците за даночниот обврзник или корисник на локално ниво. Се прифаќа дека со законите кои важат на централно или регионално ниво може да се предвидат ограничувања на даночните овластувања на локалните власти, меѓутоа тие не смеат да го спречат процесот на ефективно функционирање на локалната отчетност.

## *Став 4*

Одредени даноци или извори на финансирање на локалната власт, според нивната природа или од практични причини, се релативно нереспонзивни на влијанието на инфлацијата и други економски фактори. Локалните власти можат да се соочат со потешкотии кога во значителна мера се потпираат на такви даноци и извори, бидејќи трошоците за давање на услуги директно зависат од промените на економските фактори. Меѓутоа, се признава дека дури и во случај кога постојат релативно динамични извори на приходи, не може по автоматизам да постои поврзаност помеѓу движењата на трошоците и приходите.

### *Став 6*

Прераспределбата на средства треба да се врши според критериуми определени со закон, но ќе се смета дека одредбите на овој став се почитуваат и кога локалните власти се консултираат во процесот на донесување на еден таков закон.

### *Став 7*

Од аспект на слободата на дејствување на локалната власт, се преферираат блок грантови или секторските грантови, наспроти грантови резервирани за конкретни проекти. Би било нереално да се очекува дека сите вакви конкретни грантови ќе бидат заменети со општи грантови, особено за големи капитални инвестиции, но преголемото користење на конкретни грантови во голема мера ќе ја ограничи слободата на дејствување на локалната власт во однос на одредување на приоритетните расходи. Меѓутоа, делот од вкупните средства претставени преку грантови значително варира од земја до земја, и се смета дека поголемата застапеност на проектните грантови наспроти општите грантови е разумна во случаите кога грантовите како целина претставуваат незначителен дел од вкупните приходи.

Со втората реченица од член 9, став 7 се бара да се обезбеди дека со грантот, кој се два за точно определена цел, не се загрозува дискрецијата во постапувањето на локалната власт во рамки на нејзината надлежност.

### *Став 8*

Битно е локалните власти да имаат пристап до финансиски кредити за капитални инвестиции. Меѓутоа, изворите

на овие средства неизбежно зависат од структурата на пазарот на капитал на секоја земја, а постапката и условите за пристап и користење на овие средства можат да се предвидат со закон.

#### *Член 10*

##### *Став 1*

Овој став се однесува на соработката помеѓу локалните власти на функционална основа, со цел да се постигне поголема ефикасност преку спроведување на заеднички проекти или извршување на задачи, кои го надминуваат капацитетот само на една локална власт. Соработката може да се одвива преку формирање на здруженија или федерации на локалните власти, а правната рамка за формирање на вакви тела може да се предвиди со закон.

##### *Став 2*

Став 2 се однесува на здруженија, чии цели се многу поопшти отколку што е функционалната соработка предвидена во став 1 и кои вообичаено настојуваат да ги претставуваат локалните власти од одреден вид или од одредени видови во регионални или национални рамки. Меѓутоа, правото да се членува во здруженија од овој вид подразбира дека централната власт ги признава овие здруженија за легитимен соговорник.

Во инструментите на Советот на Европа, нормално е правото на членување односно правото да се припаѓа на одредено здружение на национално ниво да биде проследено и со правото да се членува во меѓународни асоцијации, кои активно работат во унапредување на единството во



Европа на начин кој е во согласност со целите предвидени во Статутот на Советот на Европа.

Меѓутоа, член 10.2 им остава избор на државите членки да ги изберат начините, било преку законски или други средства, преку кои ќе се остварува ова начело.

### *Став 3*

Исто така, треба да се допушти и директна соработка со локалните власти на други земји, при што во соработката треба да се почитуваат правните правила кои постојат во секоја земја и истата треба да се одвива во рамки на овластувањата на локалните власти за кои станува збор.

Во оваа смисла, особено релевантни се одредбите на Европската скица повелба за прекугранична соработка меѓу територијалните заедници или власти (21 мај 1980, ЕТС бр. 106), иако одредени форми на соработка не треба да се ограничат исклучиво во граничните области.

### *Член 11*

Под поимот судска заштита се подразбира пристап на локалната власт до:

- а. соодветен суд воспоставен со закон, или
- б. еквивалентно, независно тело воспоставено со закон кое има овластување да одлучува или да дава мислење за одлуките за тоа дали одредено дејствие, пропуштање, одлука или управен акт е во согласност со закон.

Во една земја е забележан случај каде управните одлуки не подлежат на редовна жалбена постапка пред суд, но

сепак постои можност за поднесување на вонредно правно средство кое се вика барање за повторување на постапката. Се смета дека ова правно средство, кое може да се поднесе доколку одлуката се заснова на погрешна примена на материјалното право, е во согласност со обврската која произлегува од овој член.

### *Член 12*

Преку формулацијата на начелата на локалната самоуправа, предвидени во Дел I од Повелбата, се настојуваше да се надмине разноликоста на правните системи и структурите на локалната власт коишто постојат во државите членки на Советот на Европа. Сепак, се признава дека одделни држави можат се уште да се соочуваат со уставни и практични потешкотии во исполнување на одредени одредби од Повелбата.

Последователно на тоа, со овој член се воведува т.н. систем на „задолжителен нуклеус“, првично воспоставен со Европската социјална повелба, а кој предвидува дека државите договорни страни на Европската повелба за локална самоуправа треба да се согласат дека се обврзани со најмалку дваесет од вкупно триесетте става од Дел I од Повелбата, вклучувајќи десет од четиринаесетте основни начела содржани во Повелбата. Бидејќи крајна цел е почитување на сите одредби од Повелбата, државите договорни страни можат дополнително да преземат и други обврски, кога тоа за нив ќе стане возможно.

### *Член 13*

Во принцип, обврските предвидени во Дел I од Повелбата се однесуваат на сите категории или нивоа на локални

власти во секоја држава членка. Во основа, овие обврски се применуваат исто така и на регионалните власти, таму каде што постојат. Меѓутоа, посебниот правен облик или уставен статус на одредени региони (особено на државите кои се федерални единици) им овозможува тие да се изземат или исклучат од обврските кои важат за локалните власти. Понатаму, во една или две држави членки постои категорија на локални власти, кои поради фактот што се мали, имаат мала или советодавна улога. Со цел да се опфатат и овие посебни случаи, член 13 им дозволува на државите договорни страни да исклучат одредени категории на власти од опфатот на примена на Повелбата.

#### *Член 14*

Интенцијата на овој член е да се олесни следењето на примената на Повелбата од страна на државите договорни страни, преку воведување на обврска тие да доставуваат релевантни информации до Генералниот секретар на Советот на Европа. Во услови кога не постои специјализирано тело кое ќе врши мониторинг над примената на Повелбата, од особено значење е до Генералниот секретар да се доставуваат информации во врска со измените на законодавството или други мерки што имаат значително влијание врз локалната автономија онака како што таа е дефинирана во Повелбата.

#### *Член 15 до 18*

Завршните одредби содржани во член 15 до 18 се засноваат на моделот на завршни одредби на конвенциите и договорите склучени во рамки на Советот на Европа.

Европската повелба за локална самоуправа претставува првиот меѓународен правно-обврзувачки договор кој ги гарантира правата на заедниците и нивните избрани локални власти. Таа беше отворена за потпишување како конвенција од страна на државите членки на Советот на Европа на 15 октомври 1985, а влезе во сила на 1 септември 1988.

На 16 ноември 2009, беше усвоен Дополнителен протокол за правото на учество во работите на локалната власт со кој се дополни текстот на Повелбата, кој влезе во сила на 1 јуни 2012.

Конгресот на локални и регионални власти се грижи за почитување на начелата на Повелбата од страна на државите членки коишто ја потпишале и ратификувале Повелбата и Дополнителниот протокол.

Советот на Европа е водечка организација за човекови права на континентот. Организацијата ја сочинуваат 47 држави членки, од кои 27 се едновременно и членки на Европската унија. Конгресот на локални и регионални власти е институција на Советот на Европа одговорна за јакнење на локалната и регионалната демократија во неговите 47 држави членки. Составен од два дома - Дом на локалните власти и Дом на региони – и три комитети, тој обединува 648 избрани претставници кои застапуваат повеќе од 150.000 локални и регионални власти.

[www.coe.int](http://www.coe.int)