

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, March 2017
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 в близост до хората и да следи нейното развитие.

Прилагането от държавите-членки на първия правно обвързващ инструмент, приет през 1985 г. – Европейската харта за местното самоуправление – е в сърцевината 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 регионални власти все по-често се обръщат към Конгреса за отговори на ситуации, които те разглеждат като заплаха за тяхното функциониране. Тези ситуации могат да се различават от твърденията 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 няма връзка между правомощията на местните власти и 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 съставени около 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)), която е ревизирана през 2013 г. (Резолюция 307 (2010) rev 2).

За подобряването 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 безпристрастността на делегацията, натоварена с мониторинга;
- да завършва процеса чрез следмониторингова помощ на основата на сътрудничество с националните и с местните и регионални власти, за да се търсят заедно 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 самоуправление**

Старсбург, 15.X.1985

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 хартата, като поне десет от тях бъдат избрани измежду следните разпоредби:

- Член 2,
- Член 3, алинеи 1 и 2,
- Член 4, алинеи 1, 2 and 4,

- Член 5,
- Член 7, алинея 1,
- Член 8, алинея 2,
- Член 9, алинеи 1, 2 and 3,
- Член 10, алинея 1,
- Член 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:

- a. всяко подписване;
- b. депозирането на всеки документ за ратифициране, приемане или утвърждаване;
- c. всяка дата на влизане в сила на тази харта в съответствие с чл. 15;
- d. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на чл. 12, ал. 2 и 3;
- e. всяко уведомление, получено в съответствие с разпоредбите на чл. 13;
- f. 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 местното самоуправление (наричана за краткост по-долу „Хартата“, ETS № 122),

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

като отчитат, че правото на участие в провеждането на публичните дела е един от демократичните принципи, които всички държави – членки на Съвета на Европа споделят;

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

като смятат, че е добре да допълнят Хартата с разпоредби, гарантиращи правото на участие в делата на местната власт;

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

се договори за следното:

Член 1 – Право на участие в делата на местната власт

1. Държавите – Страни по Допълнителния протокол, в рамките на юрисдикцията им, трябва да гарантират на всеки правото на участие в делата на местната власт.
2. Правото на участие в делата на местната власт означава правото на опит за определяне или оказване на влияние върху упражняването на правомощията и отговорностите на местната власт.
3. Законодателството трябва да предостави средства за улесняването на упражняването на това право. Без несправедлива дискриминация на което и да е лице или група законодателството може да предостави конкретни мерки за различни обстоятелства или категории хора. В съгласие с конституционните и/или международните задължения на дадена страна законодателството може, по-специално, да предвиди мерки, конкретно ограничени до гласоподавателите.
 - 4.1. Всяка Страна трябва да признае чрез закон правото на поданиците на съответната Страна да участват, като гласоподаватели или кандидати, в изборите на членовете на съвета или на събирането на местните власти на местната власт, на територията на която 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 местната власт трябва да бъдат определени чрез закон и да са в съответствие с международните правни задължения на Страната.

5.2. Законодателството трябва да налага необходимите формалности, условия и ограничения, за да гарантира етичната честност и прозрачност на упражняването на правомощията и отговорностите от местните власти, за да не бъдат изложени на риск от упражняването на правото на участие.

5.3. Всякакви други формалности, условия или ограничения трябва да бъдат необходими за функционирането на ефективна политическа демокрация, за поддържането на обществената сигурност в демократичното общество или за спазването от Страната на изискванията на международните си правни задължения.

Член 2 – Изпълнение на мерки за правото на участие

1. Страните ще вземат всички необходими мерки, за да може правото на участие в делата на местната власт да влезе в сила.

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

- i. оправомощаване на местните власти да предоставят възможност, насърчават и улесняват упражняването на правото на участие, установено в този Протокол;
- ii. гарантиране създаването на:
 - a. процедури за ангажиране на хората, които могат да включват консултативни процеси, местни референдуми и петиции и, в случаите, когато местните власти имат голямо население и/или обхващат голям географски регион – мерки за ангажиране на хората на ниво, близко до тях;
 - b. процедури за достъп до официалните документи на местните власти, в съответствие с конституционния ред и международните правни задължения на Страната;
 - в. мерки за отговаряне на потребностите на категории хора, които се сблъскват с конкретни препятствия при участието; и
 - г. механизми и процедури за разглеждане и отговаряне на жалби и предложения относно функционирането на местните власти и местните публични услуги;
- 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 местни власти 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 местната власт, трябва да се провеждат консултации с местните власти, доколкото е възможно, навременно и по подходящ начин.

Член 3 – Власти, за които е приложим протоколът

Този протокол е приложим за всички категории местни власти, съществуващи на територията на Страната. Обаче всяка държава може, при депозирането на документите си за ратифициране, приемане или утвърждаване, да посочи категориите местни или регионални власти, до които държавата възнамерява да ограничи обхвата на Протокола или които възнамерява да изключи от обхвата му. Държавата може да включи допълнителни категории местни или регионални власти в обхвата на Протокола чрез последващо уведомление на Генералния секретар на Съвета на Европа.

Член 4 – Териториално приложение

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

2. Всяка Страна може във всеки следващ момент, посредством декларация до Генералния секретар на Съвета на Европа, да разпростре 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 3 месеца от датата на получаване на декларацията от Генералния секретар.

3. Всяка декларация, направена въз основа на предишните два параграфа, може да бъде оттеглена по отношение на посочените в нея територии чрез уведомление до Генералния секретар на Съвета на Европа. 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 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 утвърждаване. Дадена държава-членка на Съвета на Европа може да не ратифицира, приеме или утвърди протокола, освен ако преди това или едновременно с това не е ратифицирала, приела или утвърдила Хартата. Документите за ратифициране, приемане или утвърждаване се депозират 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 съгласно разпоредбите на параграф 1.

3. По отношение на всяка държава-членка, която изрази впоследствие съгласието си да бъде обвързана от Протокола, той 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 утвърждаване.

Член 6 – Денонсиране

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

2. Подобно 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 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 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 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.

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 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 комитета и представен пред Комитета на министрите на Съвета на Европа. Този доклад не представлява инструмент, осигуряващ авторитетно тълкуване на текста на Хартата, въпреки че може да улесни разбирането на нейните разпоредби.

Обяснителен доклад

А. Произход на Хартата

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

Защитата и укрепването на местното самоуправление в Европа с помощта на 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 такъв 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.

Съветът на Европа като пазител на правата на човека и поддръжник на принципите на демократично управление беше очевидната рамка, в която да се изготви и приеме такъв инструмент; още повече, че още през 1957 г. той показва, че оценява важността на местните власти, като създаде за тях представителен орган на европейско равнище: Постоянната конференция на местните и регионални власти в Европа (ПКМРВЕ)¹.

Всъщност, именно КМРВЕ в своята Резолюция 64 (1968) предложи Декларация за принципите на местното самоуправление и призова Комитета на министрите на Съвета

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

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

Ето защо новата инициатива на КМРВЕ през 1981 г. се основава на по-гъвкав подход. Беше също така преценено, че само необвързваща декларация за принципите не би била достатъчна с оглед на значението на местното самоуправление и естеството на заплахите, на които то е изложено. По-скоро беше необходимо да се поиска от правителствата да поемат обвързващи ангажименти. Необходимата гъвкавост за отчитането на разликите между националните конституционни разпоредби и административни традиции трябваше да бъдат въведени не чрез прекомерно размишаване на изискванията на новите инструменти, а като се даде на правителствата определена възможност за избор по отношение на разпоредбите, с които те биха приели да се обвържат.

Логичният резултат от този подход беше представянето пред Комитета на министрите, посредством Резолюция на КМРВЕ № 126 (1981), на проект за Европейска харта за местното самоуправление с искане тя да бъде приета със статут на европейска конвенция.

Комитетът на министрите реши да предаде предложението на КМРВЕ на Управителния комитет по регионалните и общински въпроси (КРОВ), за да бъдат те 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 даде указания 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 тя да може да бъде представена за одобрение на следващата им конференция...“.

Така Комитетът на министрите възложи задача на КРОВ, който в тази връзка осъществи задълбочено преразглеждане на проекта за харта. В изпълнение на заключенията на Конференцията от Лугано в дискусиите участваха и представители на КМРВЕ.

Текстът на проекта за харта, редактиран от КРОВ, в крайна сметка беше 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 изразиха единодушно съгласие по съдържащите се в него принципи. По отношение на правната форма, която да приеме Хартата, мнозинството от министрите се произнесе в полза на конвенция.

С оглед на становищата на Консултативната асамблея и на Конференцията на министрите от Рим Комитетът на министрите съответно прие Европейската харта за местното самоуправление под формата на конвенция през юни 1985 г. В потвърждение на факта, че инициативата за Хартата първоначално дойде от Постоянната конференция на местните и регионални власти в Европа, бе 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 местните власти, 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 да прилагат основните правила за гарантиране на политическа, административна и финансова независимост на местните власти. По този начин тя свидетелства на европейско равнище за политическа воля за практическо прилагане на всички равнища на териториалната администрация на принципите, защитавани от самото му основаване от Съвета на Европа, който счита, че 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, от която

се ползват местните власти, може да се разглежда като крайъгълен камък на истинската демокрация.

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

Част II съдържа различни разпоредби, свързани с обхвата на ангажиментите, 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 изрично да изключват 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 минимум от основни принципи, които всяка демократична система на местно самоуправление трябва да спазва. Нещо повече, впоследствие, когато съответните пречки бъдат премахнати, ангажиментите на страните могат да се допълват.

Принципите на местното самоуправление, залегнали в Хартата, потенциално се отнасят до всички равнища или категории на местни власти във всяка държава-членка, и също така, *mutatis mutandis*, до териториалните власти на регионално равнище. Въпреки това, за да се предвиди възможност за специални случаи, на страните се разрешава да изключват някои категории власти 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 или други мерки, предприети с цел постигане на съответствие с Хартата. Всъщност, беше разгледана възможността за създаване на международна система за контрол, аналогична на тази за Европейската социална харта. Същевременно, беше преценено, че е възможно да се избегне използването на сложна система за надзор предвид това, че наличието, 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 призиванието да защитава и развива. Можем да се надяваме, че по този начин тя ще допринесе значително за опазването и укрепването на общите европейски ценности.

В. Коментар на разпоредбите на Хартата

Преамбюл

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

- Изключително важният принос на местното самоуправление за демокрацията, ефективната администрация и децентрализацията на властта;
- Важната роля на местните власти за изграждането на Европа;
- Необходимостта местните власти да бъдат демократично устроени 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 писаното право.

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

При това трябва да се взема под внимание и фактът, че във федералните държави местната власт може да се регулира от звената във федерацията, 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 федералните звена в нея.

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 изрази „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 власти не трябва да се ограничават само до действия в качеството им на представители на по-висшите власти.

Не е възможно да се определят с точност делата, които местните власти трябва да имат правомощия да регулират и да управляват. Изрази като „местни дела“ и „собствени дела“ бяха отхвърлени, тъй като са твърде неясни и трудни за тълкуване. Традициите на държавите-членки по отношение на делата, които се разглеждат като принадлежащи към запазената територия на местните власти, 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 власти до дела, които нямат по-широки последици, би рискувало 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 местните власти 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 е свързано с 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 местната власт в цяла Европа. Същевременно, този член определя общите принципи, на които трябва да се основават отговорностите на местните власти и естеството на техните правомощия.

Параграф 1

Тъй като естеството на отговорностите на местните власти е от съществено значение за реалността на местното самоуправление, в интерес на яснотата и на правната сигурност основните отговорности не трябва да им се възлагат на ad hoc основа, а да са заложиени в достатъчна степен в законодателството. Обикновено отговорностите се предоставят от конституцията или от закона. Същевременно, независимо от използването на думата „закон“ в този параграф,

се признава, че в някои страни може да е необходимо, за по-голяма ефективност, определено делегиране от парламента на правомощието да се възлагат конкретни отговорности, по-специално по отношение на подробности или на въпроси, които изискват прилагане в резултат от директиви на Европейската общност, при условие, че парламентът запазва подходящи правомощия за надзор над използването 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 властта, могат да възникнат други нужди или възможности за действия от страна на публичните власти. Когато тези области на действие имат местни последици и не са изключени от общата компетентност, съществуваща в повечето държави-членки, е важно местните власти като политически субекти, действащи пълноправно за насърчаване на общото благосъстояние на жителите си, да имат правото да упражнят своята инициатива в тези дела. Общите правила, при които те могат да действат в такива случаи, обаче, могат да бъдат определени със закон. Същевременно, в някои държави-членки местните власти трябва да могат да докажат, че техните действия са разрешени от закона. Местните власти могат да получат голяма свобода откъд конкретните

отговорности при подобна система, чието съществуване е признато в такава степен от член 4, параграф 2.

Параграф 3

Този параграф дава израз на общия принцип, че упражняването на обществени задължения трябва да бъде децентрализирано. Този принцип е изтъкван няколкократно 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, освен ако мащабът или естеството на дадена задача не са такива, че изискват да бъдат разглеждани в по-голяма териториална област, или съществуват преимуществени съображения за ефективност и икономия, тя по принцип трябва да се повери на властите, които са най-близо до гражданите.

Тази клауза не предполага, обаче, изискване за системно децентрализиране на функции към местните органи, 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 изключителни. Същевременно, в някои области е необходимо допълнително действие на различни равнища на управление и е важно в тези случаи намесата на централните или регионални власти да се извършва в съответствие с ясни законови разпоредби.

Параграф 5

Административните структури на местната власт и познанията им за местните условия могат да ги направят подходящи органи за изпълнение на определени функции, крайната отговорност за които е възложена на по-висши от местните власти. Важно е, обаче, за да може 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 упражняване на делегираните 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 местните власти, параграф 6 засяга както въпроси, които се отнасят до тези власти, така и въпроси, 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 местните власти да имат реалната възможност да упражняват влияние, като се допуска, че при извънредни обстоятелства, по-специално, в случаи на спешност, може да не се спази изискването за вземане на становището им. Подобни консултации следва да се осъществяват пряко със съответната власт или власти, или косвено чрез техните сдружения, когато са засегнати няколко власти.

Член 5

Предложенията за промени на местните териториални граници, крайни случаи от които са обединяванията с други власти, 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 правомощието да налага вето върху подобни промени, предварителните преки или косвени допитвания с нея са от основно значение. Референдумите евентуално ще предоставят подходяща процедура за такива допитвания, но за тях липсват законови разпоредби в редица страни. Когато законите разпоредби не предвиждат задължително прибягване до референдум, могат да се упражняват други форми на допитване.

Член 6

Параграф 1

Текстът на този параграф разглежда не общото структуриране на местната власт и нейния съвет, а начина, по който са организирани административните – служби. Докато централните или регионални закони могат да определят някои общи принципи на тази организация, местните власти 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 образуването на някои комисии или създаването 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 местната власт е тя да бъде в състояние да наема и поддържа персонал, чието качество съответства на отговорностите на властта. Това очевидно зависи до голяма степен от способността на местната власт да предложи достатъчно благоприятни условия за работа.

Член 7

Този член има за цел да гарантира, от една страна, че избраните представители не могат да бъдат възпрепятствани с действия на трета страна да изпълняват своите функции, и от друга страна, че някои категории лица не могат 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, обезщетение за пропуснати ползи, а по-специално в случая на общински съветници, избрани на ръководна длъжност при пълно работно време, трудово възнаграждение и съответна социална защита. В духа на този член също би било разумно да се очаква да се вземат мерки за реинтеграция в професионалния живот на лицата, които приемат пост при пълно работно време, в края 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 наличие на неписани, но здраво вкоренени правни принципи, които, изглежда, предоставят достатъчно гаранции.

Член 8

Този член се отнася до надзора върху дейността на местните власти от други равнища на управление. Той не разглежда възможността за физическите лица да завеждат съдебни иски срещу местните власти, нито назначаването и дейността на омбудсман или на друг официален орган, който има разследваща роля. Разпоредбите му се отнасят преди всичко до философията на надзора, свързвана обикновено 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 местна власт, счетоводен контрол и т.н.

Параграф 1

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

Параграф 2

Административният контрол обикновено следва да се ограничи до въпроса за законността на действията на местната власт, а не на тяхната целесъобразност. Особено, но не единствено изключение се прави в случая 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 местната власт да упражнява определена свобода за приспособяване съгласно член 4, параграф 5.

Параграф 3

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

Тъй като достъпът до правни средства за защита срещу неправилното упражняване на надзор и контрол е предвиден в член 11, точните разпоредби относно условията и начина на намеса в конкретни ситуации не са преценени като притежаващи съществено значение.

Член 9

Правомощията за изпълняване на определени функции са безсмислени, ако местните власти са лишени от финансови средства за тяхното осъществяване.

Параграф 1

Този параграф има за цел да гарантира, че местните власти не са лишени от свободата си да определят приоритети за разходите.

Параграф 2

Съгласно разглеждания тук принцип е необходима подходяща връзка между финансовите ресурси на разположение на местните власти и задачите, които последните изпълняват. Тази връзка е особено силна 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 местните избрани представители. Прието е, че централните и регионални законодателства могат да определят общите граници на правомощия на местните власти за данъчно облагане; същевременно, те не бива да пречат на ефективното функциониране на процеса на местна отчетност.

Параграф 4

Някои данъци или източници на финансиране на местната власт по своя характер или по практически причини са относително нечувствителни към въздействието на инфлацията и други икономически фактори. Прекомерната зависимост от такива данъци или източници може да създаде затруднения за местните власти, 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 ресурсите.

Параграф 6

Когато преразпределените ресурси се предоставят по определени критерии, установени в законодателството, разпоредбите на този параграф ще бъдат спазени, ако местните власти са консултирани по време на подготовката на съответното законодателство.

Параграф 7

С оглед на свободата на действие на местните власти общите или дори секторните субсидии са за предпочитане пред субсидиите за конкретни проекти. Би било нереалистично да се очаква всички специални субсидии за конкретни проекти да бъдат заменени от общи субсидии, особено когато се касае за големи капиталови инвестиции, но прекомерното използване на такива субсидии би ограничило сериозно свободата на местната власт да упражнява своето право на преценка по отношение на приоритетите на разходите. Въпреки това, частта от общите ресурси, образувана 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 сравнително 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 местната власт да упражнява правото си на избор в пределите на своите правомощия.

Параграф 8

За местните власти 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 на 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 органи на функционален принцип, с цел по-специално да се търси по-голяма ефективност чрез съвместни проекти или изпълнение на задачи, които са извън възможностите на един орган. Такова сътрудничество може да приема форми на консорциуми и сдружения на общности, независимо че правната рамка за създаването на такива органи 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 валиден събеседник.

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

Същевременно, член 10.2 оставя на отделните държави-членки избора на средства, законодателни и други, за изпълнение на този принцип.

Параграф 3

Следва също така да бъде позволено пряко сътрудничество с отделни местни власти от други страни, независимо че начинът за такова сътрудничество трябва да зачита правните норми, които може да съществуват във всяка страна, и да се осъществява в рамките на правомощията на въпросните власти.

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 правно средство за защита означава достъп на местната власт до:

- a. надлежно учреден 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, съответно, да дава становище по съдебно решение, което предстои да бъде взето.

В една от държавите беше отбелязан случай, в който, макар и административните решения да не подлежат на обикновено обжалване пред съда, е възможно да се прибегне до извънредно правно средство за защита, наречено „молба за възобновяване на производството“. Това правно средство за 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, определени в част I от Хартата, изразява стремеж към съчетаване на голямото разнообразие от правни системи и структури на местната власт, съществуващи в държавите-членки на Съвета на Европа. Независимо от това, признато е, че отделните правителства още могат да се сблъскат с конституционни или практически пречки, които ги възпрепятстват да се обвържат с определени разпоредби от Хартата.

Този член, съответно, възприема системата на „задължителното ядро“, установена първоначално 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 специално разрешение 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 на местната власт във всяка държава-членка. Те потенциално се прилагат и за местните власти, 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 власти. Освен това, в една или две държави-членки съществува категория местни власти, които заради малкия си размер имат само второстепенни или консултативни функции. За да се вземат предвид такива изключителни случаи, член 13 позволява на страните да изключат някои категории власти 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 примерните 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 правата на човека на континента. Той се състои от 47 държави членки, 28 от които са членки на 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 200 000 местни и регионални власти.