

# Конгрес на местните и регионални власти



**21-ва СЕСИЯ**  
**CG (21) 14**  
21 септември 2011 г.

## Местната и регионална демокрация в България

Комитет за наблюдение

Докладчици: Артур Торес Перейра, Португалия (L, EPP/CD) и Йохан Совенс, Белгия (R, EPP/CD)<sup>1</sup>

Препоръка (за гласуване).....	2
Обяснителен меморандум.....	5

### Резюме

Това е вторият доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България след първия, приет през 1998 г. Местната демокрация в България отбелязва осезателно подобрение, като същевременно се обсъжда създаване на регионално ниво. От друга страна докладът отбелязва наличие на бюджетни ограничения на автономията на местната власт и продължаваща липса на яснота при разделението на делегираните и собствените правомощия на местните власти. Докладчиците изразяват загриженост относно процедурата за директна отмяна на административните актове от областните управители, което противоречи на разпоредбите на Хартата.

Докладът, наред с останалото, препоръчва на българското правителство да предостави на местните власти бюджетна автономност и достатъчни финансови ресурси, както и ефективна съдебна защита и правото на обжалване пред редовните съдилища. Той насърчава провеждания диалог между заинтересованите страни с цел постигане на консенсус за най-подходящата форма за извършване на децентрализацията. Конгресът приканва българските власти да оттеглят резервата си относно член 7, параграф 2, тъй като законът на местното самоуправление е в съответствие с Хартата. Накрая им препоръчва да ратифицират Допълнителния протокол към Хартата относно правото на участие в делата на местната власт и Протокол No. 3 към Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти относно Еврорегионалните обединения за сътрудничество (ЕОС/ЕОСГ)

<sup>1</sup> L: Chamber of Local Authorities / R: Chamber of Regions  
ILDG: Independent and Liberal Democrat Group of the Congress  
EPP/CD: European People's Party – Christian Democrats of the Congress  
SOC: Socialist Group of the Congress  
NR: Members not belonging to a political group of the Congress



**ПРОЕКТ НА ПРЕПОРЪКА<sup>2</sup>**

1. Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа се позовава на:

а. Член 2, параграф 1б от рамковата Резолюция CM/Res (2011) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно Конгреса, който определя, че една от неговите цели е "да представя предложения на Комитета на министрите с цел развитие на местната и регионалната демокрация";

б. Член 2, параграф 3 от рамковата Резолюция CM/Res (2011) 2, отнасящ се до Конгреса, който гласи, че "Конгресът изготвя периодично за всяка страна доклади за положението на местната и регионалната демокрация във всички държави-членки и в държави, кандидатстващи за присъединяване към Съвета на Европа за да гарантира по-специално, че се прилагат принципите на Европейската харта за местно самоуправление "(наричана по-нататък" Хартата");

в. Резолюция 299 (2010)<sup>3</sup> на Конгреса, която обявява, че Конгресът ще използва Референтната Рамка за регионална демокрация (MCL-16 (2009) 11) на Съвета на Европа в мониторинговите дейности, както и отговора, даден от Комитета на министрите към Препоръка 282 (2010)<sup>4</sup> (CM / Cong (2011) Rec282final) на Конгреса, за насърчаване на правителствата на държавите-членки да вземат предвид посочената по-горе референтна рамка в техните политики и реформи;

г. обяснителния меморандум на местната и регионалната демокрация в България.

2. Конгресът напомня, че:

а. България се присъедини към Съвета на Европа на 7 май 1992. Тя подписа Европейската Харта за местното самоуправление (ETS № 122) на 3 октомври 1994 г. и я ратифицира на 10 май 1995 г., като обяви обвързаност с всички разпоредби от Хартата, с изключение на член 7, параграф 2. Договорът влиза в сила по отношение на България на 1 септември 1995.

б. Състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България беше предмет на мониторингов доклад и препоръка на Конгреса 45 (1998)<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Предварителен проект на Препоръка, одобрен от Мониторинговия комитет на 4-ти юли 2011 г.

Членове на Комитета:

*L. O. Molin* (President), *M. Abuladze* (alternate: *P. Zambakhidze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan* (alternate: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev* (alternate: *G. Salamova*), *M. Barcina Angulo, V. Belikov* (alternate: *A. Krupin*), *G. Bende, G. Bergemann, M. Bepalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontolo, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doğanoglu, M. Fabbri* (alternate: *V. Broccoli*), *M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy* (alternate: *V. Novikov*), *H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska* (alternate: *M. Juzupa*), *S. James, A. Jaunsleinis* (alternate: *N. Stepanovs*), *M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein* (alternate: *P. Weidig*), *A. Kriza, I. Kulichenko* (alternate: *Z. Chepey*), *O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio* (alternate: *B. Toce*), *A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita* (alternate: *A. Miele*), *G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu* (alternate: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava* (alternate: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava* (alternate: *E. Beruashvili*), *A. Uss, V. Varnavskiy* (alternate: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekçi, J. Zimola, D. Zmegac*.

N.B.: Имената на членовете, които са взели участие при гласуването са в италик.

Секретариат на Комитета : *S. Poirel* and *S. Cankoçak*.

<sup>3</sup> Резолюция 299 (2010) 1 за последиците за Конгреса от Конференцията на министрите, отговорни за местното и регионално управление (Утрехт, Нидерландия, 16-17 ноември 2009 г.).

<sup>4</sup> Препоръка 282 (2010) на Конгреса на местните и регионални власти към Съвета на Европа за "Последиците за Конгреса от Конференцията на министрите, отговорни за местното и регионално управление (Утрехт, Нидерландия, 16-17 ноември 2009 г.)

<sup>5</sup> Препоръка 45 (1998) за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България, приета от Конгреса на 28-ми май 1998 г., докладчици: г-н Джорджо Де Сабата (Италия) и г-н Либерт Куатрекасас (Испания).

в. Делегация на Конгреса<sup>6</sup> направи мониторингово посещение в България от 24 до 26 ноември 2010. Бяха проведени срещи в София, Велико Търново и Перник с представители на държавните институции (правителство, парламент), съдебни институции (Конституционен съд, омбудсман) и местни власти и техните сдружения.

3. Докладчиците благодарят на Постоянната делегация на България към Съвета на Европа, както и на централните и местни органи на властта в България, на Националното сдружение на общините на Република България (НСОРБ) и на отделните лица, с които се срещнаха, за тяхното ценна помощ по време на всички етапи от процедурата по мониторинг и за цялата предоставена информация.

4. Конгресът отбелязва с удовлетворение, че:

а. Като цяло в България се прилагат разпоредбите, заложи в Европейската харта за местно самоуправление, и местната демокрация отбелязва значително подобрене след мониторинговото посещение на Конгреса от 1998 г.;

б. Нивото на прилагането на Хартата в националната законодателна система на България е удовлетворително;

в. Националното сдружение на общините на Република България е утвърдена организация и има подкрепата на всички местни власти. Неговата роля в процеса на вземане на решения на национално ниво е значително нараснала;

г. Макар и България да е изразила резерви по отношение на член 7, параграф 2 на Хартата, Законът за местното самоуправление и местната администрация предвижда кметовете и общински съветници да получават възнаграждение;

д. В България се обсъжда създаването на регионално ниво. Утвърдена е Регионална програма за развитие за периода 2007-2013 г., частично финансирана със средства от Европейския съюз;

5. Все пак Конгресът отбелязва, че редица въпроси заслужават специално внимание, като някои от тях са включени в Препоръка 45 (1998) за състоянието на местното и регионално самоуправление в Република България:

а. бюджетните правила, и по-специално "процедурата" за консолидиран бюджет, възприета от правителството, ограничават автономността на местните власти, като с това поставя въпроса за съответствието с член 9 от Хартата;

б. Нивото на финансова самостоятелност на българските общини, е относително ниско. Постепенното намаляване на финансовите ресурси, с които разполагат местните власти, не е в съответствие с разпоредбите на Хартата. Повече от половината от бюджета на местните власти е от държавни трансфери;

в. Продължава да съществува липса на яснота в разделението между делегираните правомощия и собствени правомощия на органите на местната власт. Дейностите, делегирани на местните власти, все още превишават като обем техните собствени дейности;

г. С приемането на закона през 2011 г., принципът на преките общи избори за местни органи е ограничено при определени нива на местната власт;

д. Процедурата за директна отмяна на административни актове от областните управители, които могат да са сходни с контрола по целесъобразност, не е в съответствие с разпоредбите на Хартата, а именно член 4, параграф 4, взети във връзка с член 8;

<sup>6</sup> Артур Торес Перейра, Португалия (L, EPP/CD) и Йохан Совенс, Белгия (R, EPP/CD), бяха определени за докладчици и им бе поверено представянето на новия доклад на Конгреса за местната и регионална демокрация в Република България. Те бяха подпомагани в работата си от консултанта Франческо Мерлони (Италия), председател на Групата от независими експерти по Европейската харта за местно самоуправление.

е. Вътрешното законодателство не определя достатъчно прецизно случаите, в които административен орган на общината може да бъде освободен или разпуснат;

ж. Местните власти не могат да се позовават на Хартата в редовните съдилища;

з. Дискусиите за създаване на стратегия за регионализацията все още не са завършени;

и. Изборът на местен омбудсман е регламентиран като възможност за местните власти, поради липса на финансови ресурси за това;

й. Допълнителния протокол към Европейската харта за местното самоуправление относно правото за участие в делата на местната власт (CETS № 207) не е подписан от България.

6. В светлината на гореизложеното, Конгресът предлага на Комитета на министрите да призове българските власти да:

а. преразгледат прилаганата бюджетната процедура и за изменение на действащите регламенти с цел да се даде на местните власти бюджетна независимост в съответствие с принципите, изложени в Хартата и конкретно в член 9;

б. предоставят достатъчни финансови ресурси на местните власти, в съответствие с техните компетенции и отговорности, което да се извърши и чрез ревизиране на действащите законови регламенти относно финансирането на общините;

в. предоставят повече собствени правомощия за местните власти за постигане ниво на местна автономия, съответстващо на изискванията Хартата, а именно член 4, параграфи 4 и 5, и член 8;

г. произвеждат преки избори за съвети на всички нива на местната власт, без никакви ограничения на база броя на населението;

д. преразгледат законодателството относно контрол върху административните актове свързани със собствените компетенции, за да се гарантира, че всяка отмяна на такъв се извършва само по съдебен ред, по искане на областния управител;

е. преразгледат законодателството относно контрола върху местните органи, за да се конкретизират онези случаи, в които може да се приложи освобождаване или разпускане;

ж. се осигури ефективна съдебна защита на местните власти и да им се предостави по подходящ начин право отнасяне към редовните съдилища;

з. насърчават диалога между всички заинтересовани страни, за да се постигне най-подходящата форма за прилагане на децентрализацията в интерес на България и за постигане на принципите, заложи в Референтната рамка за регионална демокрация;

и. оттеглят резервата относно на член 7, параграф 2, изразена при ратифициране на Хартата, доколкото Закона за местното самоуправление и местната администрация е в съответствие с тази разпоредба на Хартата;

й. подпишат и след това ратифицират, в близко бъдеще, Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление за правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207), както и да подпишат и ратифицират, в близко бъдеще Протокол № 3 към Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти, относно Еврорегионалното обединено сътрудничество (EOC/ECGs) (CETS № 206).

7. Конгресът приканва Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да вземе предвид горните препоръки при следващото мониторингово посещение.

**Б. ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ****Съдържание**

1.	ВЪВЕДЕНИЕ: ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ПОСЕЩЕНИЕТО И НА ВЪЗЛОЖЕНИЯ МАНДАТ.....	5
2.	СЪСТОЯНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКО РАЗВИТИЕ.....	6
	2.1 Международен контекст и отношения със съседните държави.....	6
	2.2 Вътрешен политически контекст.....	7
	2.3 Предишни доклади и препоръки.....	7
3.	СЪОТВЕТСТВИЕ С ПОЕТИТЕ ЗАДЪЛЖЕНИЯ И АНГАЖИМЕНТИ.....	8
	3.1 Конституцията: развитие от последните години.....	8
	3.2. Начин на възприемане на Европейската харта за местно самоуправление.....	11
	3.3. Анализ на състоянието на местната демокрация член по член.....	11
	3.4. Регионална демокрация.....	18
	3.5. Алтернативи за развитие на регионализацията в България.....	20
	3.6. Ролята на местните власти в изпълнението на проекти, финансирани от ЕС.....	22
4.	ПРАВАТА НА ЧОВЕКА НА МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО.....	23
	4.1. Законно гарантирани принципи, уреждащи отношенията между гражданите и местната власт.....	23
	4.2. Омбудсманът на национално и местно ниво.....	24
	4.3. Статутът на малцинствените групи.....	25
5.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ СЛЕД МОНИТОРИНГОВАТА МИСИЯ.....	25
	5.1. Общи заключения.....	25
	5.2. Проблемни области в светлината на Хартата.....	26
	Приложение I	
	Програма на мониторинговата мисия на Конгреса на местните и регионални власти в България.....	28
	Приложение II	
	Основни закони, свързани с регулацията на местната и регионална демокрация.....	29
	Приложение III	
	Коментари на Министерството на регионалното развитие и благоустройството по параграф 127.....	31
	Приложение IV	
	Информация, предоставена от националния Омбудсман относно ролята, правомощията и дейността на омбудсмана в България.....	32

**1. ВЪВЕДЕНИЕ: ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ПОСЕЩЕНИЕТО И НА ВЪЗЛОЖЕНИЯ МАНДАТ**

1. В съответствие с член 2, алинея 3 от Резолюция CM/Res(2011)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, Конгресът на местните и регионалните власти в Европа (по-нататък „Конгресът“) изготвя редовни доклади за състоянието на местната и регионалната демокрация във всички държави-членки на Съвета на Европа.

2. Република България се присъедини към Съвета на Европа на 7 май 1992 г. Тя подписа и ратифицира Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, по-нататък „Хартата“) на 10 май 1995 г. Хартата влезе в сила в България на 1 септември 1995 г. На основание член 12, параграф 1 от Хартата, България обяви, че не е обвързана с член 7, параграф 2 от Хартата.

3. Ситуацията по отношение на местната и регионална автономия в Република България вече беше предмет на предишен мониторингов доклад на Конгреса. Институционалният комитет<sup>7</sup> реши да направи преглед на напредъка на България по отношение на принципите и стандартите на Съвета на Европа, по-специално по Европейската харта за местно самоуправление и на Референтна рамка за регионална демокрация, както и да разгледа въпросите повдигнати в това отношение след приемането на Препоръка 45 (1998)<sup>8</sup> от Конгреса на 28 май 1998 г.

4. Институционалният комитет назначи г-н Артур Торес Перейра, Португалия (L, EPP/CD) и Йохан Совенс, Белгия (R, EPP/CD) за докладчици, съответно за местната и регионалната демокрация в България, и им възложи представянето нов доклад пред Конгреса.

5. Мониторинговата мисия в България беше проведена в периода 24-26 ноември 2010 г. Докладчиците бяха подпомагани от Франческо Мерлони, консултант и председател на Групата на независимите експерти по Европейската харта за местно самоуправление, и Марите Мора от Секретариата на Конгреса.

6. Делегацията на Конгреса посети София, Велико Търново и Перник, където се срещна с представители на държавните институции (правителство, парламент), органите на съдебната власт (Конституционен съд, омбудсмани), и на местните власти и техните сдружения (вж. подробна програма в Приложение I).

7. Докладът се основава на информацията, събрана по време на посещението на делегацията, както и на проучване на съответното законодателство, както и на информацията и на документите, представени от различни експерти и международни организации.

8. Докладчиците биха искали да благодарят на Постоянното представителство на Република България към Съвета на Европа, на българската делегация в Конгреса и на техния секретариат, които значително допринесоха за гладкото протичане на посещението. Също така благодарят на всички, с които се срещнаха по време на престоя си за любезното посрещане и съдействието, както и за ценната информация, която предоставиха.

## **2. СЪСТОЯНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКО РАЗВИТИЕ**

(След приемането на Препоръка 45 (1998) относно местната и регионална автономия в Република България)

### **2.1 Международен контекст и отношения със съседните държави**

9. Външните отношения на България се уреждат от Глава 5, чл. 105, ал.1 от Конституцията от 1991 г.

10. България е член на Съвета на Европа от 7 май 1992 г. Тя се присъедини към Европейския съюз (по-нататък „ЕС“) на 1 януари 2007 г. Членството в Евроразона и в Шенгенското пространство остават главните цели на европейската външна политика на България.

11. Присъединяването на България към ЕС беше съпроводено с прилагането на механизъм за „сътрудничество и проверка“, гарантиращ продължаване усилията на България за подобряване на съдебната система и за ефективна борба срещу корупцията и организираната престъпност. На това основание се изготвят редовни доклади на Европейската комисия. Докато докладът от 2008 г. критикува България и доведе до замразяване на европейските фондове, докладът, публикуван през юли 2010 г., е по-малко критичен. Комисията отбеляза постигането на забележим напредък и приветства конкретно влизането в сила на новия Наказателен кодекс.

<sup>7</sup> След извършените реформи в Конгреса, дейностите по наблюдение на този Комитет бяха прехвърлени към Комитета по мониторинг, създаден на 1 декември 2010 г.

<sup>8</sup> Препоръка 45 (1998) относно местното и регионално самоуправление в Република България, приета от Конгреса на 28 май 1998 г., Докладчици: Джорджо ди Сабата (Италия) и Либерт Куатрекасас (Испания).

12. Благодарение на географското си положение страната играе ключова роля в отношенията на Европейския съюз със страните от Западните Балкани, с Черноморския регион, включително Русия и Турция, както и с Близкия изток.

13. България сериозно подкрепя развитието на европейската отбранителна политика. Тя участва в различни мисии за наблюдение, например в Грузия. НАТО представлява друг приоритет в българската външна политика. България стана пълноправен член на НАТО през април 2004 г. и по различни поводи си партнира пряко със САЩ.

## **2.2 Вътрешно-политически контекст**

14. Конституцията от 1991 г. прогласява създаване на парламентарна република в България. Президентът на Републиката се избира чрез преки общи избори, но има ограничени правомощия в сравнение с тези на министър-председателя. Правителството се отчита пред Народното събрание, което избира министър-председателя и Министерския съвет.

15. Президентските избори са назначени за 23-ти октомври 2011 г. и на тях ще бъдат избрани президент и вице-президент с 5 годишен мандат. Досегашният президент Георги Първанов не може да се кандидатира отново, доколкото има вече изпълнени два мандата от 2001 до 2011 г.

16. Парламентът на Република България е еднокамерен - Народното събрание, с 240 депутати избрани чрез общи преки избори за период от четири години.

17. Последните парламентарни избори бяха проведени на 5 юли 2009 г., месец след изборите за Европейски парламент. Временната анкетна комисия на Бюрото на Парламентарната Асамблея на Съвета на Европа проведе наблюдение на тези избори и в своя доклад представи заключение, че те „като цяло са в съответствие с изискванията на ОССЕ и стандартите на Съвета на Европа, но все пак са необходими допълнителни усилия за осигуряване на честен изборен процес и повишено обществено доверие”.

18. Понастоящем България има система на управление от три нива, състояща се от правителството на страната, областните (регионални) власти и местните власти. Според българското законодателство, общините представляват единственото ниво на местно самоуправление.

19. Местните избори ще бъдат проведени в един ден с президентските избори. Тези избори станаха предмет на много дискусии при мониторинговото посещение на Конгреса, тъй като по това време протичаше приемането на общ избирателен кодекс. Председателят на Конгреса, по предложение на докладчиците след завръщането им от България, поиска от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) да представи становище по това ново законодателство, и по-конкретно по разпоредбите относно местните избори.

20. Избирателният кодекс бе приет на 19 януари 2011 г. от българското Народно събрание и влезе в сила през февруари 2011 г. Този нов закон създава единна регулаторна рамка за всички видове избори и също така урежда избирането чрез преки избори на членовете на Народното събрание, президента и вице-президента, българските членове на Европейския парламент, както и общинските съветници и кметове.

21. На 17 юни 2011 г.<sup>9</sup> Венецианската комисия, съвместно с Бюрото за демократични институции и човешки права на ОССЕ, представи становище и направи някои препоръки, неизискващи промяна на Конституцията, които да бъдат взети предвид преди провеждането на изборите през октомври 2011 г.

## **2.3 Предишни доклади и препоръки**

22. В Препоръка 45 (1998), приета след посещенията за наблюдение от 1997 г. и 1998 г., Конгресът приветства развитието на българското законодателство, водещо до укрепване на местното самоуправление, и изрази пожеланието реформите да продължат, включително в областта на регионалното самоуправление.

<sup>9</sup> CDL-AD(2011)013.

23. Препоръките на Конгреса бяха свързани със серия от специфични въпроси, като контрола, упражняван над органите на местно самоуправление и техните действия, правото на местните власти за обжалване, свободното упражняване на мандата на местните изборни представители, както и с въпроси, свързани с местните правомощия и финанси.

24. По време на посещението си през ноември 2010 г., делегацията на Конгреса направи оценка на изпълнението на тези препоръки и съответствието им с различните разпоредби на Хартата. По време на многобройните си срещи с политически и административни органи на всички нива на управление, както и с различни независими органи и наблюдатели на системата на местната власт в България, делегацията констатира значително подобрение в сферата на местната демокрация.

25. Близо 20 години след приемането на новата демократична Конституция, българските общини са стабилни институции, които осигуряват все по-нарастващ дял от основните публични услуги.

26. Средната българска община включва 26 населени места и е с население от около 30 000 души, които живеят на площ от приблизително 422 кв. км и това дава добра основа за създаването на стабилна система на местно самоуправление.

27. Изтъква се, че централната власт е стартирала цялостна стратегия за постигане на нова демократична система на управление, основана на принципите на децентрализацията.

28. Въпреки това България остава силно централизирана държава. Желанието за прилагане на централна „управленска система“, която да води страната като цяло към постигане на целите, свързани с членството в Европейския съюз, Евронзоната и Шенгенското пространство е разбираемо и с това може да се обясни нежеланието да бъде проведена реална „регионална реформа“, както и бавния темп, с който се увеличават правомощията на общините.

29. Делегацията на Конгреса осъзнава, че България е все още в период на преход, което означава, че страната е отворена за нови възможности за развитие и разширяване на нейните демократични институции. Основният риск е от нова централизация на властта.

30. Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е утвърдена институция, чиято роля е нараснала значително. То има правото да участва в законодателния процес и в процеса на вземане на решения от правителството, по въпроси касаещи местните власти. То се ползва с подкрепата на всички местни власти, като положителната му роля е широко призната. От 1999 г. всички български общини са негови активни членове и участват в неговата дейност.

### **3. СПАЗВАНЕ НА ПОЕТИТЕ ЗАДЪЛЖЕНИЯ И АНГАЖИМЕНТИ**

#### **3.1 Конституцията: актуално развитие**

##### *Териториални въпроси*

31. Значителен брой разпоредби в българската Конституция са предназначени да защитят местното самоуправление:

- Територията на България е разделена на 264 общини и 28 области;
- Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление;
- Общината<sup>10</sup> е самостоятелно юридическо лице с право на собственост и собствен бюджет;
- Гражданите могат да участват в общинското управление по два начина: косвено, чрез местните избори, и пряко - чрез референдуми и събрания.

<sup>10</sup> Съгласно Закона за административно-териториалното устройство на Република България (Обн. ДВ 63/14 юли 1995 г., последни изменения в ДВ 36/4.04. 2008 г.), общината се състои от едно или повече населени места, които са разделени на градове и села. Вътрешните административно-териториални единици в общините са кметствата и районите. Условието за създаване на нова община е населението ѝ да бъде над 6 000 жители във всички населени места на общината. Условието за създаване на кметство е да има население общо над 350 жители. Районите се създават в столицата и в градове с население над 300 000 жители (Пловдив и Варна).



32. Член 2, ал. 1 от българската Конституция гласи, че „Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания”.

33. Основната рамка за демократично местно самоуправление в България е представена в Глава 7 на Конституцията, която определя общината<sup>11</sup> като основна единица на местното самоуправление (член 136, ал. 1). Тя предвижда провеждането на демократични избори за общински съвети и кметове с четиригодишен мандат (членове 138 и 139, ал. 1) и въвежда правото на общините да притежават собственост (член 140) и да управляват собствен бюджет (член 141, ал. 1). Общините са определени като юридически лица (член 136, ал. 3). Местната демокрация може също така да намери пряк израз чрез провеждането на референдуми и събрания на гражданите.

34. През февруари 2007 г., Народното събрание прие изменения в Конституцията, които дават на местните власти правото свободно да определят размера на местните данъци в определени от закона граници (член 141, ал. 3).

35. Посочените по-горе 28 области не са автономни региони. В английската версия на законовите текстове, предоставена от българските органи, думата „области” се превежда като „региони”. В този доклад термините „регион” и „регионално управление” се отнасят съответно към понятията „област” и областната управа. Регионалните власти са ситуирани на междинно ниво между централното правителство и местните власти. Конституцията определя региона като административно-териториална единица, отговорна за провеждането на регионалните политики и за осъществяване на държавното управление на местно ниво, както и за хармонизиране на националните и местните интереси (член 143, ал. 3). Всеки регион се ръководи от областен управител, който се назначава от Министерския съвет и се подпомага от областна администрация (членове 142 и 143).

36. Областният управител осъществява контрол по законността на актовете на местните власти.

37. България е разделена на шест района (на ниво NUTS 2), създадени през 2004 г. със Закона за регионалното развитие за целите на регионалното планиране и статистика и за координиране на предприєдинителните инструментите на ЕС. Тези шест планови района нямат административни структури или финансови ресурси. Всеки от тях се ръководи от Комисия за икономическо и социално сближаване, съставена от представители на местните власти и администрацията в областта, и от икономическите и социалните партньори.

#### *Статут на столицата*

38. Град София е определен от Конституцията за официалната столица на Република България. Градът е една от 28-те области в България. Агломерацията София включва 3 сателитни града и 34 села. Тя е разделена на 24 района.

39. Правният статут на град София е специфичен в сравнение с другите общини и той се основава не на качеството ѝ на столица съгласно Препоръка 219 (2007), а на факта, че е метрополитен град. Спецификата на неговия правен статут се отнася всъщност само до вътрешното териториално деление на Столична община. Тя се урежда със същия закон, който урежда вътрешното деление на другите големи градове в България като Пловдив и Варна.

40. Конституцията и Закона за местното самоуправление не предоставят на София някакъв специален статут в смисъл на специални правомощия, нито създават специални отношения с централната власт при решаването на въпроси, произтичащи присъствието на централните държавни институции на територията на града.

#### *Трансгранично сътрудничество*

<sup>11</sup> Според Закона за местното самоуправление и местната администрация, общините имат специфични компетенции в следните области: общинска собственост, общински предприятия, общински финанси, данъци и такси, общинска администрация; структурата и устройството на територията на общината и населените места в нея; образование; здравеопазване; култура; благоустройство и комунални дейности; социално подпомагане; защита на околната среда и рационално използване на природните ресурси; поддръжка и съхранение на културни, исторически и архитектурни паметници; развиване на спортна, почивна и туристическа дейност.

41. Според Конституцията, трансграничните отношения са от компетенциите на централното правителство. Европейското рамково споразумение за трансгранично сътрудничество между местните или териториални органи (CETS № 106) влезе в сила в България на 8 август 1999 г.

*Законодателство и разпоредби, уреждащи местната и регионална демокрация*

42. Демократичното местно управление в България е регламентирано по-подробно в множество законодателни текстове, повечето от които са приети или изменени през последните години, по-конкретно по време на присъединяването на България към Европейския съюз<sup>12</sup>.

43. Почти всички аспекти на публичната администрация са обхванати от законодателство, което е с добро качество от гледна точка на неговата яснота и гарантирането на основните права на гражданите и местните власти. Конституцията беше изменена в посока засилване принципите на местно самоуправление.

44. Сравнението на разпоредбите на многобройните закони, приети от българския парламент, с принципите на Хартата категорично създава положително общо впечатление.

45. Въпреки това, докладчиците отбелязват, че официалното признаване на демократичните ценности и принципи трябва да бъде подкрепено от практическото им прилагане и от ефективни действия на административно ниво. От тази гледна точка, общото впечатление на делегацията е, че все още е налице забележима тенденция към централизация на властта. От друга страна, трябва да се подчертае, че приложимите закони разпоредби са разпръснати, в смисъл, че правилата регламентите, приложими за общините, са разпръснати сред прекалено голям брой законодателни текстове. В сила са девет закона, които се отнасят конкретно до общините. Повече от 16 закона регламентират различни аспекти от работата на държавната администрация, и поради това се отнасят и за общините.

46. Усилията за синхронизиране на националното законодателство с европейските стандарти водят до риск от създаване на едно прекалено подробно законодателство. Всъщност, докато качеството на законодателството се подобрява, неговият прекалено голям обем прави все по-трудно за местните власти и гражданите да познават приложимите закони.

47. Общо казано, системата на местното самоуправление трябва да се основава на по-компактна законова уредба, съдържаща по-скоро принципи, отколкото подробни разпоредби. Може би ще бъде целесъобразно да се обмисли приемането на един по-общ „кодекс“ на местното самоуправление, за да се гарантират както консолидацията на законодателството, така и по-добрата координация и съгласуваност, като се остави повече място за местните власти да приемат свои собствени автономни нормативни актове.

48. Както беше споменато, през последните години са извършени значими подобрения в законовата база. Беше променена и Конституцията с цел засилване на принципите на местното самоуправление.

49. Многобройните конституционни и законодателни промени са част от една системна „стратегия за децентрализация“, което показва пълно осъзнаване от страна на поредица централни правителства на необходимостта от ефективна стратегия и средства за нейното прилагане.

50. Последният документ в това отношение е новата Стратегия за децентрализация 2010-2015 г., която определя основните елементи на стратегията, предизвикателствата, произтичащи от нейното прилагане и нейните актуализирани цели. По-специално тя задава насоки за разпределянето на компетенции и финансови ресурси между централното, регионалното и местно ниво. Тя посочва за своя главна цел укрепването на демокрацията и гражданското участие.

51. Изпълнението на стратегията е планирано в дългосрочен план (2010-2015 г.), така че да е в синхрон с различните планове и програми в областта на регионалната политика и с

---

7. Вж. Приложение II.

Националната стратегия за регионално развитие на България, която е в сила за периода до 2015 г.

52. Делегацията топло приветства стратегическия подход, възприет от България с цел да се осигури ефективна политика на децентрализация. Все пак, докато изборът на целите е основателен, изглежда не съществува подробна пътна карта, която да определя, например, естеството на компетенциите, които ще да бъдат прехвърлени към общините и необходимите за това финансовите ресурси.

### **3.2. Възприемане на Европейската харта за местно самоуправление**

53. Що се отнася до начина на приемане на Хартата, България е сред страните, които пряко я прилагат<sup>13</sup>, което означава, че Хартата е ратифицирана и включена в правната система на страната. Хартата, като международен договор, неминуемо води до транспониране на нейните разпоредби в националните закони. Освен обвързващото ѝ действие, Хартата има статут на източник на право и нейните разпоредби са пряко приложими. Хартата има статут на редовен закон. В случай на конфликт между Хартата и друг закон - валидни са разпоредбите на Хартата.

54. Хартата е приложима, но не може директно да бъде използвана по дела, водени в обикновен съд. Конституционният съд решава, когато е необходимо, дали да ползва Хартата, за да обоснове свои решения относно конституционността на специфични разпоредби на общото право.

55. Прякото прилагане на Хартата в националното законодателство означава, че всички административни органи, отговарящи за прилагането на закона трябва да я прилагат в съответствие с горепосочените правила и ограничения. Това представлява реално правно задължение, преди всичко за по-висшите (национални и регионални) власти, които са длъжни да спазват автономността на местната власт.

56. Нивото на приемане на Хартата като цяло е задоволително. Делегацията на Конгреса насърчава българските власти да гарантират директен достъп на местните власти до Конституционния съд и да предвидят възлагане отговорност на обикновените съдилища за прякото прилагане на Хартата.

57. Делегацията отбелязва, че Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (CETS No. 207) от 2009 г. все още не е подписан от България.

### **3.3 Анализ на състоянието на местната демокрация член по член**

#### *Членове 2 и 3: принципът и понятието за местно самоуправление*

58. Формално погледнато, членове 2 и 3 от Хартата са напълно спазени от страна на България, както на конституционно ниво (виж разпоредбите на Глава 7 от българската Конституция), така и на нивото на обикновеното законодателство на страната (вж. законите за местните власти).

59. Въпреки това делегацията има известни резерви относно два важни въпроса, а именно принципа на общите преки избори на всички нива на местната администрация и прилагането на принципа на субсидиарност.

60. Що се отнася до първия въпрос, новият Изборен кодекс изглежда поставя доста проблеми. Делегацията бе информирана по време на посещението си, че проектът на новия Изборен кодекс е в процес на разглеждане от българския парламент. Целта на този проект за кодекс е да се хармонизират настоящите избирателни закони на всички нива на управление: това води до промени в демократичните структури на местно ниво.

61. Междувременно проектозаконът беше приет от Парламента на 19 януари 2011 г. и новият закон беше разгледан от Конституционния съд, който обяви определени разпоредби от него за противоконституционни. Венецианската комисия, заедно с ОССЕ, направи посещение в България

<sup>13</sup> Вж. Проектодоклада CPL(21)2 одобрен от Управляващата комисия на Конгреса, относно прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в националните правни системи.

по молба на Конгреса и излезе със становище на 17 юни 2011 г., което е взето предвид от делегацията при изготвянето на настоящия доклад.

62. Изборния закон предвижда на общинско ниво значително намаляване на броя на общинските съветници. Тази мярка можеше да намали представителството на политическите партии в общинските съвети, което да доведе до отслабена демокрация. Властта в още по-голяма степен се концентрира в ръцете на кмета, когато съветът не е достатъчно представителен по отношение населението. Конституционният съд на България постанови, че това изменение на Член 19 от закона за местното самоуправление е противоконституционно и с обезсилването на разпоредбата се запази съществуващия брой общински съветници. Делегацията е на мнение, че така се премахва противоречието с Хартата и конкретно с член 3, т.е. общото понятие за местно управление и конкретния принцип за отговорност на изпълнителните органи пред съветите.

63. На нивото на кметствата Кодексът повишава прага за избор на кмет от 150 на 350 жители. Вместо да създаде съвет, който да работи заедно с кмета, очевидно беше предпочетено да бъдат премахнати всички форми на преки избори в кметства с по-малко от 350 жители. В резултат кметът на общината ще назначава кметски заместник.

64. Венецианската комисия разгледа въпроса за анулирането на общия пряк избор на кмет на кметство и подчерта, че не съществуват международни стандарти, които да налагат прекия избор на кметове.

65. Според становището на докладчиците, кметствата са форми на децентрализация на общината и представляват инструменти на демократично участие. Хартата не налага създаването на тези форми на участие. Независимо от това създаването им изисква формирането на представителни структури чрез преки избори.

66. Обезпокоителна е ситуацията в районите (деление, въведено в големите градове, за да се децентрализира администрацията и да се увеличи демократичното включване на гражданите). В момента единственият властови орган в градските райони е кмета на район избран чрез преки избори. Тази система ще бъде премахната, като кметът на градските райони ще бъде назначаван от кмета на общината. Така, вместо в района да се избира съвет заедно с кмета, е приета друга система - избиране на кмета от общинския съвет. Докладчиците считат, че тази промяна от пряк към непряк избор води до централизация на демократичното представителство на ниво съвети на големи градове.

67. И в двата случая (кметствата и градските райони), положението на съответния тип кметска длъжност - вече силно зависима от кметовете на общините и не разполагаща с избран съвет, който да оказва съдействие или административна помощ - вероятно ще се влоши още повече, което води до отслабване на демократичния процес.

68. Делегацията на Конгреса желае да изрази резерви по отношение на разпоредбите, отнасящи се до избирателната система на местно ниво, въведени с това ново законодателство.

69. Вторият момент се отнася до прилагането на принципа на субсидиарност, заложен в член 3, параграф 1<sup>14</sup> и член 4, параграф 3<sup>15</sup> от Хартата. Той е разгледан по-долу.

#### *Член 4: Обхват на местното самоуправление*

70. В съответствие с принципа на субсидиарност, заложен в Хартата, отговорностите трябва да бъдат разпределени в съответствие с присъщите функции на местните власти, а не тези, които са им делегирани. Признаването на правомощия трябва да се разглежда не от чрез на прехвърлянето на отговорност от центъра към териториалните единици, а да се гарантира, че всяка публична функция, от най-ниското ниво на управление (т.е. това, което е най-близо до гражданите) нагоре, е основателно предоставена на съответното ниво.

<sup>14</sup> Обяснителният доклад посочва, че определянето на отговорностите на месните власти е изключително в правомощията на всяка отделна страна, но все пак подчертава, че „местните власти трябва да имат широк обхват от отговорности, които те са способни да изпълняват на местно ниво”.

<sup>15</sup> „Препоръчително е публичните отговорности като цяло се упражняват от тези власти, които са най-близо до гражданите. Предоставянето на отговорности на друга власт би трябвало да отчита обема и естеството на дейността, както и изискванията за ефективност и икономичност”.

71. При българската система, по-голямата част от функциите, изпълнявани от местните власти, отнасящи се до области от голямо значение за гражданите (образование, здравеопазване и социални грижи), са делегирани дейности, докато в повечето европейски страни съответните дейности са предоставени на местните власти като присъщи за тях.

72. Дисбалансът между специфичните и делегирани функции има негативно отражение за някои ключови аспекти на местното самоуправление.

73. Първият аспект се отнася до финансирането на общините. Делегирането на задачи означава, че финансирането се основава на прехвърляне на ресурси от централното правителство. Разширяването на правомощията за определяне местните данъци и такси, което трябва да бъде приветствано, се отнася само до финансирането на „местните функции“.

74. Вторият аспект се отнася до контрола. По отношение на делегираните функции се прилага един по-щателен контрол, включително по целесъобразност. Доколкото общините привикват повечето от техните дейности да бъдат подлагани на стриктен контрол, системата генерира неприемлива степен на подчиненост на държавата, което не съответства на разпоредбите на Хартата в това отношение.

75. Що се отнася до правото на местните власти на участие в консултации, в България няма законодателство, което цялостно да регламентира процеса на провеждане на консултации с местните власти в хода на законодателния процес по касаещите ги въпроси. След посещението си докладчиците бяха информирани, че „с Постановление на Министерски съвет № 282 от 27.11.2009 г. е учреден Съвет по децентрализация на държавното управление (СДДУ) като постоянен орган на Министерски съвет по прилагане на държаната политика по децентрализация на управлението. Председател на Съвета е Министърът на регионалното развитие и благоустройството, членове са заместник-министри, областни управители, представители на местните власти, определени от Управителния съвет на Националното сдружение на общините в България (НСОРБ). Равнопоставеността на централната и местната власти е гарантирано с включване на равен брой представители от двете страни. Една от основните функции на СДДУ е да обсъжда проектозаконали, които биха имали значително влияние върху регионалните и общински администрации и да отправя предложения до държавни органи<sup>16</sup>. Все пак съществуват неформални процедури на консултиране<sup>17</sup> директно или чрез Националното сдружение.“

76. Ролята на Националното сдружение на общините в тази област трябва да бъде взета под внимание. Делегацията беше информирана за определени подобрения чрез промените в Закона за общинските бюджети от 2003 г., като: приемането на по-широки консултации по финансовите въпроси, резултат отново на усилията на Националното сдружение (вж. също текстовете, отнасящи се до прилагането на членове 9 и 10 от Хартата).

77. Дори при видимото подобрение в практиката на правото на консултация, остава в сила констатацията, че законовата уредба в България не съответства достатъчно на разпоредбите на член 4, параграф 6 от Хартата. Общият закон за местно самоуправление трябва да включва правото на консултация на местните власти с централните органи, по отделно или чрез сдруженията им, своевременно и по подходящ начин по време на процеса на планиране и взимане на решения по отношение на всички въпроси, които пряко ги засягат.

#### *Член 5: Защита на границите на местните общности*

78. Българската Конституция<sup>18</sup> изисква провеждането на референдум по този въпрос. В Закона за административно-териториалното устройство на Република България се описва подробно процедурата, която трябва да се изпълни<sup>19</sup>. Този принцип от Хартата е изпълнен.

#### *Член 6: Административни структури*

79. Принципът от член 6, параграф 1 на Хартата, относно свободата при определяне вътрешната организация на общините, се спазва. Законът регламентира, често в подробности, политическите

<sup>16</sup> Информация от Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

<sup>17</sup> Консултации с местните власти се провеждат например в Народното събрание. Представители на общинските съвети са канени за участие в заседания на парламентарни комисии и могат да изразяват позиции по време на дебатите по внесени законопроекти.

<sup>18</sup> Виж Член 136, алинея 2: „Границите на общината се определят след провеждането на референдум сред населението“.

<sup>19</sup> Виж Част II (Община, Членове 7,8 и 9) от закона.

органи на общинско ниво (Съвет, кмет), но като цяло оставя на тях да определят организацията на административните структури, както вътрешни, така и външни (създаването на публични заведения и предприятия).

#### *Член 7: Упражняване на отговорности*

80. По отношение принципа на свободата да се упражнява длъжността на местен избран представител, предвидена в член 7, параграф 1 от Хартата, докладчиците отбелязаха, че от 1999 г. насам представител на правителството не може да директно до отстранява местни изборни лица - може само да поиска от съда да нареди тяхното отстраняване. В тази област се отбелязва значително подобрение в законодателството и е постигнато пълно съответствие с Хартата.

#### *Член 8: Административен контрол*

81. Що се отнася до контрола, трябва да се посочат три случая на възможен конфликт между текущото българско законодателство и Хартата, а именно: прекомерният обхват на делегираните правомощия; правото на областните управители директно да отменят актове на общинската власт, и липсата на яснота относно основанията за отстраняването или разпускането на местните изборни органи.

82. По отношение на делегираните компетенции, правомощието да се оценява тяхната целесъобразност по принцип е в съответствие с член 8, параграф 2. Но това не е така, когато делегираните компетенции представляват преобладаващ дял от отговорностите на местните власти, както е в България.

83. Що се отнася до състоянието на законодателството в областта на контрола от страна на областния управител върху актовете и дейността на общините и в разрез с Препоръка 45 (1998), изглежда все още съществува противоречие между, от една страна, изменението на член 71 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (по-нататък ЗМСМА), с което се премахва правото на областния управител да спре или директно отмени незаконен акт, и, от друга страна, разпоредбата, съдържаща се в член 7, алинея 4, т. б) от Устройствения правилник на областните администрации, който дава на областния управител правото да отменя „незаконнообразни актове на кметовете на общините“.

84. Тази промяна приближава българското законодателство до изискванията на Хартата. По такъв начин местната автономия е адекватно гарантирана по отношение на актовете на общинските съвети, но това не е така с актове на кметовете, които са значително по-многобройни от актовете на съветите.

85. Това противоречие трябва да бъде отстранено. Наистина, не може да има никакво оправдание за това актовете на общинските съвети да бъдат третирани по различен начин от тези на кметовете. Кметът действа от името на неговата община и издава повечето от нейните административни актове. Това правомощие на областните управители трябва да бъде преразгледано, дори и когато това се отнася за актовете по управлението на делегираните от държавата функции. За делегирани функции контролът може да се основава не само на правни разпоредби, но също и на инструкциите на централното правителство. И в двата случая областният управител трябва да има едно и също правомощие: да поиска преразглеждане на незаконнообразни актове на общинския съвет (или на кмета), или да ги оспори пред компетентния административен съд.

86. Обичайното правомощие да отменя, прекратява или отхвърля акт на общината далеч надхвърля принципа, заложен в член 8 от Хартата.

87. Що се отнася до състоянието на законодателството, уреждащо контрола върху дейността на органите на местното самоуправление (кметове, съвети и отделни общински съветници), направена през 1998 г. препоръка, за премахване директното право на прокурорите да приемат актове за отстраняване или разпускане на тези органи, е спазена. Делегацията приветства подобряването на действащото законодателство в това отношение.

88. По отношение на втората част от препоръката от 1998 г. делегацията приветства подобренията в настоящото законодателство за ясно определяне на случаите, в които административен орган от община може да се отстрани или разпусне, но иска да види още по-

голяма яснота, за да се избегнат всякакви възможности за надзор на базата на политическа преценка - ситуация която ще бъде оценена като несъответствие с член 7, параграф 1 от Хартата, който гласи, че „Условията на дейност на избраните местни представители трябва да позволяват свободното упражняване на техните функции”.

#### *Член 9: Финансови ресурси*

89. Делегацията е особено загрижена относно законодателните разпоредби, свързани с този член, които не са претърпели никакви съществени изменения след Препоръка 45 (1998).

90. Конгресът препоръчва постигането на по-голяма яснота по отношение разпределянето на компетенциите, особено при делегираните компетенции. Също така настоя за постигане на по-добро съответствие между финансовите ресурси и делегираните отговорности. Докладчиците отбелязват, че все още има нужда от по-голяма яснота. Те напомнят на властите, че финансовите ресурси за изпълнение на тези компетенции трябва да бъдат достатъчни, независимо дали са финансирани чрез държавни трансфери или идват от местни данъци и такси (чиито ставки местните власти трябва да могат да определят в съответствие с чл. 9, параграф 3 от Хартата).

91. Остава противоречието между принципа, установен в член 141, алинея 2 от българската Конституция („Постоянните приходоизточници на общините се определят със закон”), и сегашната система на финансиране чрез държавни трансфери.

92. Подобрения, наблюдавани през последните няколко години, се дължат основно на новата, по-обективна система на разпределяне на държавните трансфери между общините (приемането на метода на разходни стандарти за изчисляване размера на средствата, които трябва да бъдат отпуснати на всяка община, и на второ място, нарастващия дял на собствените приходи на общините, в сравнение с този на държавните трансфери ( последните спадат от 96,1% през 1991 г. до 54,8% през 2008 г.)<sup>20</sup>, но те все пак не са достатъчни, за да създадат реална автономия. Макар и общините да имат по-голяма фискална автономия<sup>21</sup>, доколкото финансовата автономия е свързана с местните функции, които представляват само малка част от общинските отговорности, очакваните подобрения в областта на местното данъчно облагане имат само ограничено въздействие.

93. По мнението на докладчиците, докато този дисбаланс съществува финансовата самостоятелност на общините ще бъде ограничена.

94. Член 9, параграф 1 от Хартата<sup>22</sup> въвежда задължението не само да се гарантират на местните власти подходящи финансови ресурси, но и да им позволи свободно да разпределят тези ресурси. Първата последица от този принцип е правото на местните власти да имат свой собствен бюджет. Втората е относителната независимост на местните власти, когато става въпрос за разпределение на бюджетните средства. Независимото приемане на бюджет е най-висшият израз на местна автономия.

95. Този принцип е заложен в член 141, алинея 1 от българската Конституция, обявяващ че „Общината има самостоятелен бюджет” и в ЗМСМА, член 52, алинея 1, който гласи, че „Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, независим от републиканския, въз основа на собствени източници на приходи и държавни субсидии, разпределяни между общините по критерии, определени със закон”.

96. Делегацията на Конгреса се отнася със загриженост относно много аспекти на текущото законодателство, уреждащо бюджетната процедура за българските общини<sup>23</sup>, които изглежда

<sup>20</sup> Виж ДЕСИСЛАВА СТОИЛОВА „Финансовата децентрализация на България: кои са най-важните постижения през периода на прехода и как да продължим напред?”

<sup>21</sup> Конституцията беше изменена през 2007 и новият член 141, алинеи 3, 4 и 5 гласи: „(3) Общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон.

(4) Общинският съвет определя размера на местните такси по ред, установен със закон.

(5) Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.” След Конституцията беше променен и Законът за местните данъци и такси, за да бъдат разширени компетенциите на общините при определяне размера на данъците и таксите и събирането на данъци.

<sup>22</sup> Член 9, параграф 1 от Хартата: „Местните власти имат право, в рамките на националната икономическа политика, на адекватни по размер собствени финансови средства, с които могат да се разпореджат свободно, в рамките на техните правомощия.”

<sup>23</sup> Закон за държавния бюджет на Република България, № 99/ 15.12.2009, в сила от 1.01.2010 г.

противоречат на тази важна правна разпоредба. Преди общините да могат да приемат бюджета си, правителството трябва да изготви и одобри „консолидирания държавен бюджет“.

97. В Държавният бюджет за 2009 г. имаше специфични разпоредби, определящи точния размер на допълващата субсидия, общата изравнителна субсидия и субсидията за капиталови инвестиции. Законът за държавния бюджет определя (член 11): „При разработването на общинските бюджети и приемането им от общинските съвети, средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности се определят по функции, групи, дейности и параграфи, в съответствие с Единната бюджетна класификация“. Следователно консолидирания държавен бюджет налага специфични ограничения върху разходната политика на общините, което е неприемливо.

98. Общинският съвет трябва да приеме бюджета на общината едва след приемането на държавния бюджет и в съответствие с неговите инструкции. С оглед правомощието за контрол по законосъобразността на общинските актове (и по-конкретните контролните правомощия на Министерство на финансите), всяка разпоредба в общинския бюджет, която не спазва ограниченията, определени от държавния бюджет, се счита за незаконна. Следователно консолидираният държавен бюджет силно нарушава „независимостта на общинските бюджети“.

99. Методът на консолидирания бюджет не е специфичен за България, но на други места в Европа той дава на държавата по-добра представа за общите публични финанси, за да се избегне например двойното осчетоводяване на едни и същи средства, както и за да се координират по-добре практиките на различните административни органи. Основната разлика, що се отнася до българската система е, че консолидираният държавен бюджет, освен че е източник на информация, има и обвързващи правни последици, доколкото общинските бюджети могат да бъдат приемани едва след като решенията за разпределението на ресурсите вече са били взети на държавно равнище.

100. Във време на финансова криза е напълно разбираемо държавата да си определи някои извънредни правомощия за контрол върху разходната политика на всички публични органи, включително органите на местната власт. Тези ограничения (горна граница на данъците и разходите) трябва да бъдат пропорционални и временни без да се компрометира принципа на местната автономия. Докладчиците са на мнение, обаче, че когато една постоянна система допълково ограничава автономността на общините по отношение на приемането на техните бюджети, това противоречи на член 9 от Хартата и на цялостния дух на Хартата.

101. Принципите на адекватните ресурси (член 9, параграф 1) и на ресурси съответстващи на отговорностите (Член 9, параграф 2) бяха подложени на сериозно изпитание при трудностите, свързани с настоящата финансова криза. Делегацията на Конгреса отбелязва редица проблеми във връзка с финансовото състояние на общините. Много от тях се намират в затруднено положение и вече не са в състояние да финансират политиките си. Най-големите, както и тези, които привличат повече туристи, се справят благодарение на процеса на приватизация<sup>24</sup>. Все пак очевидно липсва дългосрочна стратегия. За момента, централното правителство не предвижда структурно решение по въпроса за финансирането на общините.

102. Докладчиците получиха след посещенията си информация за ефекта на някои конкретни решения, разработени за общините, в това число и специалния Фонд за органите на местно самоуправление (ФЛАГ ЕАД), „със Заповед № 4 на Министерски съвет на Република България от 7 март 2007 г., като инструмент на държавната политика в регионалното развитие. Мисията на Фонда е да подпомага усилията на българските общини и общински фирми в подготовката и успешното изпълнение на проекти по Оперативни програми (ОП)/ Програма за развитие на селските райони (ПРСР), за модернизиране и развитие на общинската инфраструктура и за създаване на модерни и устойчиви местни общности. Фондът отпуска заеми на общини и на общински фирми, които изпълняват проекти, одобрени от Управляващия орган на ОП/ ПРСР, както и на общини за подготовката на предложенията за проекти<sup>25</sup>. В допълнение към това, информацията, получена от Комисията по регионална политика и местно самоуправление, подчертава, че държавата е „отпуснала на общините, безвъзмездно, голям брой недвижими имоти държавна собственост“ и че редица изменения по законодателството са дали на общините

<sup>24</sup> Информация от Министерство на регионалното развитие и благоустройството

<sup>25</sup> Виж предишната бележка под линия.



„възможността да управляват и реализират приход както от имоти, които са им предоставени, така и от имоти, които все още принадлежат на държавата“<sup>26</sup>.

103. След посещението на делегацията, Националното сдружение на общините в Република България<sup>27</sup> привлече вниманието ни към постепенно намаляване на финансовите ресурси на общините, както по отношение на собствените им приходи, така и на отпускните държавни средства. То твърди, че в резултат е налице нетно намаление в капацитета за извършване на публични разходи на местно ниво (спад от 18% на 14% от общите публични разходи).

104. Ситуацията се оказва особено трудна за почти всички малки общини, които са в тежко финансово състояние - те дори не разполагат с финансови ресурси, за съфинансиране по европейските програми. Това може да доведе до неравнопоставеност във финансирането на 264-те общини, в който случай България ще бъде в нарушение на принципа, заложен в член 9, параграф 5 от Хартата.

105. Препоръка 45 (1998) посочва необходимостта да се „гарантира, че общинските органи разполагат с достатъчно сгради, както в качествено, така и в количествено отношение, за да могат да изпълняват своите финансови и административни функции“. В тази област са направени значителни подобрения: в Закона за общинската собственост има значителни промени, в съответствие с член 140 от Конституцията, и общините са получили множество имоти и необходимите правомощия да ги управляват.

106. Въпреки това, българските местни власти възразяват<sup>28</sup> срещу задълженията, наложени от текущото законодателство, да предоставят за безплатно ползване на такива активи от частни дружества.

#### *Член 10: Правото на сдружаване*

107. Правото на местните власти да се сдружават се признава по удовлетворителен начин, както от Конституцията<sup>29</sup>, така и от законодателството<sup>30</sup>. Чрез законова разпоредба е гарантирано както правото на сдружаване изобщо, т.е. правото на участие в национални и регионални сдружения<sup>31</sup>, така и правото на сдружаване и коопериране между общините.

108. Националното сдружение на общините в Република България е утвърдена институция. То се подкрепя от всички местни власти и играе все по-важна роля в процеса на вземане на решения на национално ниво. Неговата роля, по-специално по отношение на финансирането на местните власти, е значително засилена: то има правото да участва в законодателния процес и в процеса на вземане на решения от централната власт.

109. По отношение на сътрудничеството, трябва да се отбележи, че съществува растяща активност от страна на така наречените регионални сдружения, които са форми на сътрудничество между общините в рамките на по-широки територии. Делегацията се среща с представители регионалните сдружения „Централна Стара планина“ и „Янтра“; тя приветства развитието на подобни инициативи, увеличаващи капацитета на общините за административно и обществено участие.

#### *Член 11: Правна защита на местното самоуправление*

110. Българската система изпълни Препоръка 45 (1998) чрез законово регламентиране на тези права, например по отношение на директния достъп на местните власти до Конституционния съд.

111. Правото на пряк достъп е ограничено до спорове за компетентност между местните власти и органите на централната изпълнителна власт. Обаче не е предоставена възможност за оспорване конституционната легитимност на закон, отнасящ се до местното самоуправление. За такава цел достъпът е непряк: въпросът за конституционностъобразността на даден закон може

<sup>26</sup> Информация, изпратена от Председателя на Комисията по регионална политика и местно самоуправление

<sup>27</sup> Виж Декларацията от 1 март 2011 г., изпратена до Председателите на Комитета на регионите на ЕС и на Конгреса.

<sup>28</sup> Виж Декларацията на Националното сдружение на общините в Република България от 1 март 2011 г.

<sup>29</sup> Виж член 137 от Конституцията.

<sup>30</sup> Виж членове 59, 60 и 61 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

<sup>31</sup> Виж член 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

да бъде повдигнат пред редовните съдилища (Върховен касационен съд или Върховен административен съд). Ако те считат въпроса за важен, прекратяват процедурата и го отнасят към Конституционния съд.

112. И в двата случая (пряк достъп при спор за компетенции, или непряк достъп), Конституционният съд може да обоснове своите решения с разпоредбите на Хартата, тъй като последната има пряко действие. Той може също да обяви за противоконституционна всяка вътрешна норма, която противоречи на Хартата.

113. Що се отнася до достъпа до редовните съдилища, член 145 от Конституцията предвижда, че общинските съвети могат да оспорват актове, които ограничават правата им, пред съда. Остава проблемът за по-доброто признаване на тези права в текущото законодателство.

#### *Член 12: Ангажименти - евентуални „резерви“, изразени от страната*

114. Единствената „резерва“, изразена от България при ратификацията на Хартата се отнася до член 7, параграф 2, който призовава за „подходяща материална компенсация“ за избраните местни представители. Делегацията не беше в състояние да получи пряка информация за това дали причините за тази резерва все още съществуват. Тя желае да изтъкне обаче, че въпросът вече е уреден от ЗМСМА, както по отношение на възнаграждението на кмета<sup>32</sup>, така и това на общинските съветници<sup>33</sup>. При положение, че вече е в сила законово решение в съответствие с тази разпоредба на Хартата, която е все още нератифицирана, делегацията предлага България да оттегли резервата си, в съответствие с член 12, параграф 3 от Хартата, и да обяви, че е обвързана от всички разпоредби на Хартата. След посещението Министерство на регионалното развитие и благоустройството информира делегацията, че „възможността България да оттегли резервите си и Хартата да бъде ратифицирана съгласно промените, нанесени по Закона за местно самоуправление и местна администрация, ще бъде обсъдена и координирана допълнително“<sup>34</sup>.

### **3.4. Регионална демокрация**

115. Въпросът за създаване на реално регионално самоуправление, или второ ниво на местни власти, беше една от темите, проучени от делегацията. Трябва да се отбележи, че сегашното „регионално управление“ е просто форма на териториална организация на централното управление, което няма нищо общо с реалната децентрализация.

116. Както беше споменато, както в приложимото законодателство, така и в политиките на различните институции и органите на централната власт, понятието „регион“ има две различни значения.

117. От една страна, има 28 *области*, които имат административна структура и „областни“ управители с конкретни отговорности: координация на децентрализираните структури на централната власт, координация между действията на централната власт в областта и местните власти (общини), и контрол върху законосъобразността на действията на общините.

118. От друга страна, има шест регионални зони, които служат като референтни територии за приемането и прилагането на стратегията за „регионално развитие“. Тези шест региона са обособени от Министерството на регионалното развитие и благоустройството за статистически и аналитични цели. На това ниво не съществува реална структура на управление.

119. Препоръка 45 (1998) изрази интерес към второто ниво на управление по това време, с други думи деветте *окръга* обхващат достатъчна площ, за да могат да се развият в реално регионално ниво на самоуправление.

120. В тази сфера са направени значими нови промени от 1998 г. насам. През февруари 2008 г. е приет нов Закон за регионалното развитие, с който се отменя закона, който е бил в сила от 1999 г., и който въвежда настоящата рамка за планиране и програмиране на регионалното развитие в България. През 2007 г. Министерски съвет и Европейската комисия одобряват седем оперативни програми, в това число и Оперативна програма „Регионално развитие 2007-2013 г.“.

<sup>32</sup> Виж член 21, алинея 5.

<sup>33</sup> Виж член 34, алинеи 1, 2, 3 и 4.

<sup>34</sup> Виж бележка под линия 24.

Европейският съюз е основен източник на финансиране за действията, предприети по този план. Въпросите, свързани с използването на средствата от ЕС са разгледани по-подробно в раздели 3.5 и 3.6 на настоящия доклад.

121. Изпълнението на тези видове политика може на пръв поглед да се разглежда като форма на прилагане на препоръката на Конгреса от 1998 г. Но предложението на Конгреса разглеждаше плановете за развитие като средство за създаване на бъдещи условия за ефективно регионално самоуправление. В действителност настоящата политика не отразява тази перспектива. Регионалните плановете за развитие се изпълняват изцяло от централното правителство въз основа на териториалното деление на шест регионални единици, които нямат нищо общо със сегашните „регионални управи“ на 28-те *области*.

122. Следователно трябва да се отчете, че препоръката е изпълнена частично и непълно. Освен това премахването на тези *окръзи* и връщането към по-традиционните териториални звена на 28-те *области* коренно променя ситуацията. Всъщност, по отношение на своята площ, *областите* в много отношения повече съответстват на едно междинно ниво на самоуправление (разположено между общинско и регионално ниво, като например италианските и испанските провинции, френските *départements*, германските *Kreise*, и т.н.), отколкото на автентично регионално ниво.

123. Това „провинциално“ ниво на самоуправление в България не е съпроводено със създаването на местна власт с ръководен орган, избран пряко от хората. На това ниво има „управител“, чиито функции (координация и контрол) са много сходни с тези на френския „префект“. С други думи, това е един високоставен държавен служител, назначен от централното правителство и поставен под общото управление на държавата, а не граждански служител с неутрален статут, отговорен за прилагане на националните политики в съответната територия в интерес на държавата.

124. Един въпрос силно обременява установените отношенията с общините: управителят по-скоро се стреми да „ръководи“ дейността на местните власти в съответствие с националния интерес (напълно легитимна цел), отколкото да подпомага общините при изпълнението на техните функции. Големият дял на „споделени“ и „делегирани от държавата“ отговорности, не подпомага ясното разграничаване между двете функции на областния управител.

125. Новата Стратегия за децентрализация 2006-2015, един дискуссионен документ, заслужава да бъде спомената в този контекст. Заедно с политиката на регионализация, тя има стратегическата цел за „Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално ниво“, както и следните три приоритета:

*Приоритет 1:* Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление на място и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси;

*Приоритет 2:* Засилване на координиращата роля на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната изпълнителна власт на територията на региона;

*Приоритет 3:* Увеличаване на правомощията на регионалните съвети за развитие”.

126. Изпълнението на приоритети 1 и 2 е особено важно в контекста на Референтната рамка на Съвета на Европа от ноември 2009 г.<sup>35</sup> Те включват предоставянето на реални правомощия на областния управител, с оглед установяване на регионално ниво на ефективно държавно управление, подобряване на сътрудничеството между представителите на централните органи на властта и координиране на секторните политики.

127. Приоритет 3 цели да увеличи правомощията на регионалните съвети за развитие. Това е важна предпоставка за гарантиране на добро използване на средствата по оперативните програми и координация на структурните инструменти на ЕС.

<sup>35</sup> Този документ беше одобрен по време на 16-та Сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионалното управление към Съвета на Европа. Той все още не е международен договор, който да е обвързващ за ратифициралите го страни (за разлика от Хартата). Той предлага редица принципи, които могат да вдъхновят страните-членки на Европейския съюз за териториалните им реформи.

128. Успоредно с това, както видяхме, над междинното или „провинциално” ниво, представлявано от *областите*, съществува слабо и все още не структурирано „регионално” ниво на управление, покриващо широка територия (има шест такива региона), което е полезно за приемането на стратегически и общи политики за „регионално развитие”.

129. Делегацията на Конгреса смята, че използването на термина „регионализация” във връзка с съществуващото в България междинно звено между централното правителство и местните власти е некоректно и смята, че конкретизирането на регионалните стратегии на българското правителство трябва да се развие в посока постигане на модел, съответстващ на Референтната рамка.

130. Министерство на регионалното развитие и благоустройството информира докладчиците след посещението, че всички въпроси, свързани с регионалното развитие, се решават на база Закона за регионално развитие. Членове 8 и 9 от този Закон определят правните инструменти за стратегическо планиране на устойчиво трансгранично, транснационално и междурегионално развитие (Национален план за развитие, Национална стратегическа референтна рамка, Оперативни програми, съфинансирани с европейски средства, Национална стратегия за регионално развитие, Регионални планове за развитие, Стратегии за областно развитие и Планове за общинско развитие). Плановете за регионално развитие се отнасят до региони на NUTS ниво 2; те определят средносрочни цели и приоритети за развитие на определен регион за определен период от време, както и показатели за наблюдение и оценка, както и необходимите дейности за осъществяване на партньорство или за предоставяне на информация. Съветите за регионално развитие (органи, създадени за прилагането на държавната политика по регионално развитие в определен регион, в чийто състав влизат общински представители) играят важна роля при координирането на тези усилия (виж Приложение III).

### **3. 5. Алтернативи за развитие на регионализацията в България**

131. По отношение възможното развитие на тази система в бъдеще, докладчиците отбелязват наличието на широк спектър от възгледи и предлагани алтернативни решения.

132. По-долу са формулирани различни хипотези, с цел да се изяснят обективните последици с оглед съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и с Референтната рамка за регионална демокрация на Съвета на Европа.

#### *Първо решение: създаване на реално регионално ниво на управление*

133. Това решение води до създаването на регионални единици, юридически обособени от държавата, с демократично избрани органи на управление (пряко от гражданите или непряко - от избрани представители).

134. Проектът, разгледан от делегацията на Конгреса по време на срещите с българските власти, който включва създаването на „региони” за чисто стратегически и статистически цели, които ще разполагат единствено с преотстъпени държавни структури, натоварени със задачи по определянето и прилагането на „стратегии за регионално развитие”, може да се счита за полезен предшественик на едно автентично регионално самоуправление, но не представлява ефективна регионализация.

135. Всъщност, Референтната рамка за регионална демокрация на Съвета на Европа посочва, че „Регионалното самоуправление означава правни компетенции и способност на регионалните власти, в рамките на конституцията и закона, да регулират и управляват част от обществените дела, намиращи се под тяхната собствена отговорност, в интерес на населението в региона и в съответствие с принципа на субсидиарността”.

136. Така дефинирано, това решение може да вземе две форми:

- Създаването на допълнително междинно ниво на регионално управление между двете нива на местни власти и Държавата в допълнение към съществуващите нива (*общини и области*).

- Създаването на едно ниво на властта, което ще се помести между общините (които след това ще се превърнат в единствено ниво на местната власт) и държавата. Това регионално ниво тогава ще замени сегашното „регионално/провинциално” ниво, образувано от *областите*. Това решение ще изисква едно по-специфично тълкуване на българската Конституция, по-специално

членове 142 и 143: „Регионите”, посочени в Конституцията няма да бъдат *областите* (които ще изчезнат), а шестте значително по-големи региона, които в момента съществуват само за статистически и аналитични цели.

137. По отношение на съответствието с член 13 от Хартата<sup>36</sup>, това решение ще позволи запазването на член 143 от Конституцията. Наистина, този член изрично предвижда създаването на позицията „областен управител”, назначаван от Министерски съвет, и следователно не избран по демократичен път. Тази фигура е по-скоро представител на централното правителство на регионално ниво, отколкото представителят на населението от региона. Такъв „областен управител” не би могъл да се счита за истинска „регионална власт”, по смисъла на Референтната рамка.

*Второ решение: създаване на второ ниво на местно самоуправление*

138. Като се има предвид, че *областите* в момента покриват площ по-близка по размери до тази на структурите на местно самоуправление от второ ниво (като провинции, департаменти и т.н.), това решение ще изисква превръщането на „съществуващите” областни администрации (областните управи с услугите, предоставяни от тях) в едно истинско второ ниво на местно самоуправление с демократично избрани органи. Във връзка с това ще е необходимо да се измени член 143 от българската Конституция, така че областният управител да бъде заменен с изборни органи.

139. Тук отново има два възможни варианта:

- Простата замяна на сегашния областен управител с демократично избран орган; областта, като орган на местната власт, ще се ползва с всички гаранции за независимост, които Конституцията и Хартата дават на общините, като се започне с правото на самоуправление: преки избори на колективен орган, както и ръководител на изпълнителната власт (бившия „управител”), избран от този колективен орган или пряко от гражданите. Това решение, освен че налага да се измени Конституцията, изглежда се разминава в редица отношения с българска традиция да има представител на централната власт на териториално равнище с големи правомощия по отношение на координацията и контрола на местните власти.

- Добавяне на второ ниво на местно самоуправление, в допълнение към настоящите „областни” управители. Това решение е широко разпространено в Европа, в страни, където представителят на централното правителство (като напр. френският префект) все още упражнява правомощия по отношение на координацията между изнесените структури на централното управление и местните власти, както и правомощия за надзор над местните власти, докато на същата територия функционира и второ ниво на местно самоуправление.

140. Тези местни власти, прилагайки принципа на субсидиарност, изпълняват задачи, които не могат да бъдат отнесени към първото ниво на местно самоуправление (общините) и които, въпреки че се смятат за функции от „местен характер”, могат успешно да бъдат възложени на второто ниво на местната власт. Подобно решение би било истинско нововъведение за България, но със запазването на „областните” управители също ще гарантира известна степен на приемственост и стабилност.

141. Това означава, че ще са необходими промени в Конституцията, за да се регламентира създаването на второ ниво на местната власт и да се отнесат към него всички съответни гаранции, важащи за самоуправлението.

*Трето решение: „частична демократизация” на сегашната система на управление*

142. В този случай, България ще запази двустепенната система, съставена от централното управление и общините. От една страна, централното управление и неговите изнесени структури (на „регионално” и/или „провинциално” ниво) ще бъдат отговорни за защитата на общонационалните интереси и за координиране дейността на местните власти, докато, от друга страна, общините ще разполагат с по-голяма автономия и защита срещу прекомерното или свръхцентрализирано упражняване на държавна власт.

<sup>36</sup> Член 13 от Хартата има за цел да разшири гаранцията за защита на местното самоуправление, съдържаща се в Хартата, и върху други власти, включително на регионално ниво: „Принципите на местно самоуправление, съдържащи са в настоящата Харта, се отнасят до всички категории местни органи на властта, съществуващи на територията на държавата – страна по тази Харта”.

143. По тази последна точка, едно решение, предложено от някои местни власти е да се подобрят отношенията между сегашните „областни“ управители и общините, намиращи се на територията на областта, чрез създаването, в допълнение към областния управител, на един изборен колективен орган - събрание, - който ще представлява: а) местното население (събрание, избирано пряко от гражданите), б) местните власти (събрание, избирано непряко от местните общински съвети).

144. В този случай, областните структури няма да се превърнат в истинско ниво на местното самоуправление, но създаването на едно демократично избрано местно събрание, независимо от паралелно съществуващата областна управа, ще може да се счита като полезен предшественик на една бъдеща регионална структура за самоуправление.

### **3.6. Ролята на местните власти в изпълнението на финансираните от ЕС проекти**

145. Средствата от Европейския съюз, предназначени за изпълнение на конкретни програми, представляват един от основните източници за финансиране на усилията на България по модернизация на нейната инфраструктура, както и за насърчаване на развитието като цяло.

146. България показва много ниско ниво на капацитет за изразходване на средствата от ЕС. Нейното изоставане в тази област се дължи на „лошото планиране на проекти, забавяне на усвояването на средствата, съмнителни резултати по проекти и нисък административен капацитет“<sup>37</sup>.

147. Получава се общото впечатление, че до сега управлението на средствата от ЕС е било прекалено централизирано, като голям брой проекти от общонационален интерес са управлявани пряко на централно държавно ниво, но без особен успех.

148. По време на срещите си в София, по-специално с г-н Томислав Дончев, министърът, отговарящ за управлението на средствата от ЕС, делегацията на Конгреса се опита да придобие по-добро разбиране за текущата роля на българските общини и за мястото, която те биха могли евентуално да заемат в подобряването на административния капацитет на България за управление на европейските фондове, не само по отношение на процедурите по представяне на проекти и финансиране, но също и на етап на изпълнение.

149. Министърът, като бивш кмет на община (Габрово, в центъра на страната), който безспорно е успешен в управлението на проекти на общинско ниво, финансирани от ЕС, изглежда е силен поддръжник на създаването на система за преки отношения между централното управление и общините (с помощта на Националното сдружение на общините в Република България), които биха могли напълно да изключат всякаква роля на други териториални единици. Техническата помощ би могла да се предоставя от децентрализираните органи на централната власт.

150. Делегацията силно подкрепя тази политика и подчертава, че няма противоречие между местното самоуправление и необходимостта от ефективно използване на фондовете на ЕС. Само силни общини, със специфични компетенции и определена степен на финансова автономност, ще са в състояние да осигурят надеждна основа за административна подкрепа и ефективното използване на фондовете на ЕС.

151. Местната демокрация не само гарантира отговорна и децентрализирана администрация, но също така и участието на гражданското общество (граждани, сдружения, предприятия), което е необходимо за подобряване на административния капацитет на държавата и осигуряване на демократичен контрол върху действията на публичните органи, с цел да се предотвратят всякакви злоупотреби с фондове и корупция. От тази гледна точка, по-добро използване на средствата от ЕС и децентрализацията на отговорностите и ресурсите към местните власти се допълват перфектно.

152. Що се отнася до идеята да се премахне всякаква роля на областните управители, делегацията е на мнение, че може би е за предпочитане държавните органи да разглеждат управителите като чисто административно ниво на управление. Обратно, една добра алтернатива може да е обновяването на нивото на управление „област“, като бъде осигурено

<sup>37</sup> Виж „Средносрочен преглед на изпълнението на кохезионната политика в България“ от Гражданска коалиция за устойчиво ползване на фондовете на ЕС, 2010 г..

широко и демократично организирано участие на общините в програмите финансирани от ЕС с адекватна подкрепа от ефективната администрация на управителя.

#### 4. ПРАВАТА НА ЧОВЕКА НА МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО

##### 4.1. Законно гарантирани принципи, уреждащи отношенията между гражданите и местната власт

153. Не е лесно да се посочат конкретни принципи в приетите нормативни документи, уреждащи начина, по който общините функционират. Въпреки това, Административно-процесуалният кодекс на България определя множество общи принципи<sup>38</sup>, които се прилагат за цялата публична администрация в страната, включително и за местните власти, по-специално:

- 1) Пропорционалност<sup>39</sup>
- 2) Фактологическа действителност<sup>40</sup>;
- 3) Равенство<sup>41</sup>;
- 4) Служебно начало<sup>42</sup>;
- 5) Самостоятелност и безпристрастност<sup>43</sup>;
- 6) Бързина и процедурна икономичност<sup>44</sup>;
- 7) Достъпност, публичност и прозрачност<sup>45</sup>;
- 8) Последователност и предвидимост<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> Един доста подобен набор от общи принципи е заложен и в Закона за администрацията. Виж чл. 2: „(1) Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

1. законност;
2. откритост и достъпност;
3. отговорност и отчетност;
4. ефективност;
5. субординация и координация;
6. предвидимост;
7. обективност и безпристрастност.”

<sup>39</sup> Съгласно чл. 6 от Кодекса. „(1) Административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.

(2) Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава.

(3) Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона.

(4) От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен при спазване на ал. 1, 2 и 3 да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото.

(5) Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.”

<sup>40</sup> Чл. 7: „(1) Административните актове се основават на действителните факти от значение за случая.

(2) На преценка подлежат всички факти и доводи от значение за случая.

(3) Истината за фактите се установява по реда и със средствата, предвидени в този кодекс.”

<sup>41</sup> Чл. 8: „(1) Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси.

(2) В пределите на оперативната самостоятелност, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво.”

<sup>42</sup> Чл. 9: „(1) При условията, посочени в закона, административният орган е длъжен да започне, да проведе и да приключи административното производство, освен ако издаването на акта е предоставено на свободната му преценка.

(2) Административният орган събира всички необходими доказателства и когато няма искане от заинтересованите лица.

(3) Съдът указва на страните, че за някои обстоятелства от значение за решаване на делото те не сочат доказателства.

(4) Административният орган и съдът осъществяват процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо решаване на въпроса - предмет на производството, включително със споразумение.”

<sup>43</sup> Чл. 10: „(1) Административният орган осъществява производството самостоятелно. По-горестоящ орган не може да из земе за решаване въпрос от компетентността му, освен ако това е предвидено със закон.

(2) Не може да участва в производството длъжностно лице, което е заинтересовано от изхода му или има с някои от заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговото безпристрастие. В тези случаи по свой почин или по искане на някой от заинтересованите то може да бъде отведено.”

<sup>44</sup> Чл. 11: „Процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт.”

<sup>45</sup> Чл. 12: „(1) Органите са длъжни да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

(2) Страните осъществяват правото си на достъп до информацията в производството по реда на този кодекс, а останалите лица - по реда на Закона за достъп до обществена информация.

(3) По производствата по този кодекс не се събират държавни такси и не се заплащат разноски, освен ако това е предвидено в него или в друг закон, както и в случаите на обжалване на административни актове по съдебен ред и при предявяване на иск по този кодекс.”

<sup>46</sup> Чл. 13: „Административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му.”

154. Едно сравнение на принципите, наскоро въведени в българското законодателство, с Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт показва, че ефективното прилагане на тези принципи ще приведе българската демокрация в пълно съответствие с разпоредбите на Протокола, по-специално с членове 1 и 2.

155. Правният похват, който се състои в определяне на общи принципи, приложими към всички администрации не е нов. От една страна, той има предимството да даде възможност на различните администрации да адаптират своята собствена организация към целите, заложи в принципите. Но от друга страна, това означава, че няма данни за степента, до която тези принципи се спазват ефективно в практиката на администрацията, в частност на местно ниво.

#### **4.2. Омбудсманът на национално и местно ниво**

156. Институцията на Омбудсмана се урежда в Конституцията (Член 91а) като национален независим орган и в Закона за омбудсмана, приет през 2004 г. (Член 3(1). Изменение на Конституцията от 2006 г. дава право на Омбудсмана да отнася конкретни случаи до Конституционния съд. Избран от парламента, омбудсманът управлява собствения си бюджет независимо в рамките на лимитите, одобрени в годишния държавен бюджет (Член 7 от Закона за омбудсмана) и играе важна роля като гарант на нови видове отношения между гражданите и държавната администрация, и по-специално за една по-справедлива администрация.

157. В България има два типа омбудсмани: национален омбудсман, както е описано по-горе, и общински омбудсмани. Първият е задължителен държавен орган, докато вторите са незадължителни общински органи<sup>47</sup>.

158. Ако една община реши да избере омбудсман, тя приема правилата, уреждащи дейността на омбудсмана и осигурява необходимите финансови ресурси. Към момента само 22 от 264 общини имат свой собствен омбудсман.

159. Националният омбудсман е компетентен да разглежда жалби, подадени от граждани срещу всички структури на публичната администрация, включително общини, които разполагат със собствен омбудсман.

160. Делегацията на Конгреса се срещна както с националния омбудсман, така и с омбудсмана на град София. Тя получи общо впечатление, че ролята и независимостта на тези важни органи за защита на правата на човека към момента остават ограничени. На докладчиците все пак по-късно им беше обяснено от администрацията на Омбудсмана, че се наблюдава възходящо развитие, измерено според броя на входящите жалби, което показва, че сред хората нараства информираността относно ролята на Омбудсмана (3687 жалби през 2010 г., с 37% повишение в сравнение с 2005 г.) Омбудсманът поддържа връзка с обществото и НПО на структурирана база: приемна за редовни срещи с хората в различни градове, срещи с представители и експерти от НПО, стажантски програми за студенти и насърчаване на дейности чрез медиите (виж приложение IV за по-подробна информация относно ролята и дейностите на националния Омбудсман).

161. Що се отнася до местните обществени посредници, които не са институционално свързани с националния Омбудсман, въпросът за липсата на ресурси, но също и незадължителността на институцията обяснява защо само една малка част от общините са избрали омбудсман. Законът за местно самоуправление и местна администрация (Член 21) не предвижда задължение, а „възможност“ за избор на местен омбудсман от общински съвет; до момента само 22 общини са предприели инициативата да изберат свой омбудсман.

<sup>47</sup> Чл. 21а. от ЗМСМА (поправен през 2003 г.): “(1) Общинският съвет може да избира обществен посредник.

(2) Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

(3) Организацията и дейността на обществения посредник се уреждат с правилник, приет от общинския съвет.

(4) Общественият посредник се избира и освобождава с мнозинство 2/3 от общия брой на общинските съветници.”



### **4.3. Статутът на малцинствените групи**

162. В България има две отделни етнически и езикови групи с много различни нива на интеграция в българското общество: турското и ромското малцинства.

163. Турската общност, която формира 9% от българското население, макар и подложена на много груби политики, като се започне от принудителна интеграция по време на комунистическия период, до принудително експулсиране от страната през 1989 г.<sup>48</sup>, все пак успява да бъде доста широко представена в институциите на страната (38 народни представители от общо 240, 35 кмета на общини от общо 264), благодарение на ДПС (Движение за права и свободи), политическа партия, която представлява директно турската общност.

164. От друга страна, ромската общност, която формира 4,7% от населението, все още е изправена пред големи интеграционни проблеми, независимо от ангажиментите, поети от българското правителство при присъединяването на страната към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. Делегацията остана с впечатлението, че има голяма разлика между официалните документи, уреждащи стратегическата политика на България в сферата на интеграцията, и тяхното ефективно прилагане.

165. Двата основни документа – по-скоро административни, а не законодателни - са „Рамкова програма за интеграция на ромите в България” и „Национален план за действие за Десетилетието на ромското включване”. Те са били изменени на няколко пъти, но практическите резултати от тях са ограничени.

166. Също така, предприети са мерки за планиране в областите, най-пряко засегнати от дадена политика за интегриране, като образование, здравеопазване, подобряване на стандарта на живот (особено ползване на жилища на ниски цени).

167. Във всички тези политически области, структурите за дискусия и сътрудничество между неправителствените организации, представляващи ромската общност, и държавата срещат сериозни затруднения, поради съпротива от страна на централните държавни институции и вътрешни разделения в рамките на ромската общност.

168. Докладчиците подчертават значението на непрекъснатите усилия за по-широка децентрализация на интеграционните политики, тъй като тъкмо на местно, общинско и регионално ниво може да бъде намерен пътя към действително ефективни политики за интеграция.

169. Докладчиците научиха на 3 октомври 2011 г. за последните събития в България, довели до – в отделни случаи насилствени – демонстрации на омраза към ромите. Те приветстват призива на Президента на България “да се спре езика на омразата.” Независимо от това, докладчиците подчертават сериозността на ситуацията и призовават политическите лидери в България да продължат усилията си за конкретни стъпки по пътя към ромската интеграция.

## **V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИ СЪПКИ НА ПРОЦЕДУРАТА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ**

### **5.1. Общи изводи**

170. Докладчиците ясно констатираха отчетливо подобрене в областта на местната демокрация. Българските общини, около 20 години след приемането на новата, демократична Конституция, са утвърдени институции, които осигуряват все по-голям дял от основните обществени услуги.

171. Почти всички аспекти на публичната администрация са обхванати от законодателство с високо качество, от гледна точка на неговата яснота и нивото на гарантиране на основните права на гражданите и местните власти. Сравнението на разпоредбите на редица закони, приети от българския парламент, с принципите на Хартата съвсем ясно създава положително цялостно впечатление.

<sup>48</sup> Съветът по човешките права и религиозната свобода прие декларация през февруари 2010, с която осъди опитите на комунистическия режим насилствено да асимилира етническото турско малцинство в страната. Той определи принудителното изселване на 360 000 турци през 1989 г. като „етническо прочистване”.

172. Формалното признаване на демократичните ценности и принципи трябва да бъде подкрепено от тяхното практическо прилагане и от ефективни действия на административно ниво. От тази гледна точка, общото впечатление на делегацията е, че все още е налице една силна тенденция към централизация на властта в България.

173. Приложимите законови разпоредби са разпокъсани, в смисъл че правилата, уреждащи дейността на общините, са разпръснати сред твърде голям брой законодателни текстове. Усилията за привеждане на законодателството в съответствие с най-високите европейски демократични стандарти водят до риска от създаване на едно прекалено детайлизирано законодателство.

174. Общо казано, системата на местното самоуправление трябва да се основава на един компактен сбор от закони, съставен по-скоро от принципи, отколкото от подробни разпоредби, или на един по-кратък „кодекс“ на местното самоуправление, който да гарантира по-добра координация и съгласуваност на законодателството, като бъде оставено място за приемане на автономни правила от страна на местните власти.

175. Делегацията силно приветства стратегическия подход, възприет от България с цел да се осигури ефективна политика на децентрализация. Независимо от това, докато изборът на целите е разумен, изглежда не е приета подробна пътна карта, която да посочва, например, естеството на компетентностите, които ще бъдат прехвърлени към общините, както и финансовите ресурси, които ще бъдат необходими за тази цел.

176. Делегацията на Конгреса намира употребата на термина „регионализация“ по отношение на междинното ниво, съществуващо между централното управление и местните власти, за неправилно и би предложила изясняване на регионалните стратегии на българското правителство. За тази цел, делегацията представи серия от възможности с цел създаване на истински демократични междинни нива на регионална администрация, като изборът по този въпрос е оставен изцяло на преценката на самите български институции.

177. По отношение на използването на структурните фондове на ЕС, делегацията отбеляза нова политика, основана на система на преки отношения между централното управление и общините (с неоченимата помощ на Националното сдружение на общините в Република България), и основана на система на съ-финансиране (ЕС, държавата и общините). Делегацията силно подкрепя тази политика и подчертава, че не съществува противоречие между местното самоуправление и необходимостта от ефективно използване на фондовете на ЕС. Само силни общини, натоварени със специфични компетенции и имащи определена степен на финансова автономност биха могли да осигурят надеждна основа за административна подкрепа и ефективно използване на фондовете на ЕС.

## **5.2. Въпроси, пораждащи загриженост от гледна точка на Хартата**

178. Делегацията желае да изрази силни резерви относно някои разпоредби в новия Избирателен кодекс, които изглежда имат за цел силно намаляване на броя на пряко избраните съветници. Тази политика ще има за резултат създаването на дисбаланс между силната фигура на кмета, чиято позиция ще бъде допълнително подсилена от преките избори, и липсата на широки форми на представителство на гражданите, политическите партии и обществото.

179. Постоянното объркване между собствените правомощия и споделените отговорности трябва да бъде премахнато. Това нарушава принципа на субсидиарност, установен в член 3, алинея 1 и член 4, алинея 3 от Хартата и има отрицателни последици за автономията на общините, както при финансирането, така и при контрола.

180. Участието на местните власти би се приело за много полезно, ако то се осъществява и чрез Националното сдружение на общините в Република България.

181. Делегацията би желала да види преразглеждане на законодателството, регулиращо контрола върху дейността на местните власти, с цел премахване на противоречията между, от една страна, правомощията на областните управители директно да отменят актове на кметовете, и от друга, по-добре гарантираната автономия на актовете на общинските съвети, които могат да бъдат отменени само от съд по искане на областния управител. Преките административни

правомощия да се отменят актове на кметове принципно биха могли да бъдат в съответствие с Хартата, и при определени условия, ако ставаше въпрос само за актовете, предприети в рамките на делегираните правомощия, въпреки че би се приветствала много повече една единна система на контрол за всички правомощия на местните власти.

182. Делегацията препоръчва преразглеждане на законодателството, отнасящо се до контрола върху общинските органи, с цел да се премахне неприемливата липса на яснота по отношение на отстраняването или разпускането на местните изборни органи.

183. Изглежда е наложително да се преразгледа съществуващата система за местни бюджети и финанси, за да се гарантира децентрализация и финансова автономия съгласно духа на Хартата, най-вече в светлината на нейния Член 9. Делегацията по-конкретно препоръчва преразглеждане на законодателството относно финансирането на общините, с цел да се намали дисбаланса между собствените приходи и средствата, отпускани от държавата. Конгресът счита, че възприетата система, която ограничава автономията на общините по отношение на приемането на техните собствени бюджети е в противоречие с член 9 на Хартата и духа на Хартата като цяло.

184. Делегацията на Конгреса се отнася със загриженост към много аспекти на текущото законодателство, уреждащо бюджетната процедура за българските общини, което изглежда е в противоречие с тази важна правна разпоредба. Преди общините да могат да приемат бюджета си, правителството трябва да изготви и одобри „консолидирания държавен бюджет“. Делегацията счита, че когато възприетата система толкова силно ограничава автономността на общините по отношение на приемането на техните бюджети, това е в противоречие с член 9 от Хартата.

185. Принципите на адекватните ресурси (член 9, алинея 1) и на ресурси, съизмерими с отговорностите (член 9, алинея 2), са подложени на силен натиск от постепенното намаляване на наличните финансови ресурси, както по отношение на собствените приходи, така и на средствата, отпускани от държавата. Делегацията обръща внимание, че дори по време на сериозна криза, най-доброто решение остава да се позволи на местните власти да реагират на кризата.

186. Що се отнася до единствената „резерва“, изразена от България при ратификацията на Хартата по отношение на член 7, алинея 2, където се призовава за „подходящо материално възнаграждение“ за избраните местни представители, делегацията не бе в състояние да получи никаква пряка информация за това дали причините за тази резерва все още съществуват. Тя желае да изтъкне обаче, че въпросът вече е уреден от ЗМСМА, както по отношение на възнаграждението на кмета<sup>49</sup>, така и на общинските съветници<sup>50</sup>. Поради това тя се надява, че България ще може да оттегли резервата си, в съответствие с член 12, алинея 3 от Хартата, и ще се обяви за обвързана от всички разпоредби на Хартата без изключение.

187. Институцията на Омбудсмана заслужава да бъде консолидирана и преди всичко разширена до всички местни власти. Ето защо, делегацията би искала да препоръча допълнително преразглеждане на законодателството, което изглежда е необходимо, за да бъде законно гарантирана независимостта на местния омбудсман, и в частност неговата финансова независимост.

---

<sup>49</sup> Виж член 21, алинея 5.

<sup>50</sup> Виж член 34, алинеи 1, 2, 3 и 4.

## Приложение I

### Програма на посещението за наблюдение на Конгреса на местните и регионалните власти в България

**Срещи в София, Велико Търново, Перник  
(24-26 ноември 2010 г.)**

#### **Делегация на Конгреса:**

Г-н Artur TORRES PEREIRA	Съдокладчик, член на Комитета за наблюдение на Конгреса, Председател на Общинския съвет на Sousel, Португалия
Г-н Johan SAUWENS	Съдокладчик, член на Комитета за наблюдение на Конгреса, член на фламандския парламент, кмет на Bilzen, Белгия
Проф. Francesco Merloni	Консултант

#### **Сряда, 24 Ноември 2010 г.**

Българската делегация в Конгреса и кметовете - представители на Националното сдружение на общините в Република България (NARBM):

Г-жа Дора ЯНКОВА, председател на съвета на директорите, кмет на Смолян

г-жа Росица ЯНАКИЕВА, ръководител на българската делегация в Конгреса, кмет на Перник

Г-н Евгени Петров ТАНЧЕВ, председател на Конституционния съд

Народно събрание на Република България: Комисия по бюджет и финанси и Комисия по регионална политика и местно самоуправление

Председатели: г-жа Менда Кирилова СТОЯНОВА и г-н Любен Петров ТАТАРСКИ

Г-жа Цеца ЦАЧЕВА-ДАНГОВСКА, председател на Народното събрание

Г-н Константин ПЕНЧЕВ, омбудсман на Република България

Среща с проф. д-р Христина БАЛАБАНОВА, декан на Юридическия факултет на Университета за национално и световно стопанство, проф. д-р Александър ВОДЕНИЧАРОВ, член на група от независими експерти на Европейската харта за местно самоуправление, проф. д-р Милена СТЕФАНОВА, Доцент, катедра Публична администрация, Софийски университет

#### **Четвъртък, 25 ноември 2010 г.**

Г-н Томислав ДОНЧЕВ, министър, отговарящ за управлението на европейските средства

Г-жа Йорданка ФАНДЪКОВА, кмет на София

Среща в Сметната палата

Г-жа Екатерина ЗАХАРИЕВА, заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството

Г-жа Боряна ПЕНЧЕВА, заместник-министър на финансите

#### **Петък, 26 ноември 2010 г.**

##### Срещи във Велико Търново

Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе“

Г-н Румен РАШЕВ, кмет на Велико Търново

Представители на Регионална асоциация на общините „Централна Стара планина“ и Регионална асоциация на общините „Янтра“

##### Срещи в София

Д-р Ангел Стефанов, обществен посредник за София

Кметове от област Враца

##### Среща в Перник

Г-жа Росица ЯНАКИЕВА, кмет на Перник, ръководител на българската делегация в Конгреса

## Приложение II

### Основни текстове, уреждащи въпросите на местната и регионалната демокрация

- Закон за местното самоуправление и местната администрация (обн. ДВ, бр. 77/17 Септември 1991, последно изменен с ДВ 15/23 февруари 2010 г.).
- Закон за местните избори (обн., ДВ, бр. 66/25 юли 1995 г., кор. ДВ 68/1 авг. 1995 г., последно изменен ДВ 82/16 октомври 2009 г.).
- Закон за местните данъци и такси (обн. ДВ бр. 117/10 декември 1997 г., последно изменен ДВ 95 / 1 Dec. 2009 г.).
- Закон за общинския дълг (В сила от 01.06.2005; обн. ДВ 34/19 април 2005 г., последно изменен ДВ 110/30 декември 2008 г.).
- Закон за общинските бюджети (обн. ДВ 33/24 март 1998 г., последно изменен ДВ бр. 108/19 декември 2007 г.).
- Закон за общинската собственост (обн. ДВ 44/21 май 1996 г., последно изменен ДВ, бр. 41/2 юни 2009 г.).
- Закон за административно-териториалното устройство на Република България (обн. ДВ, бр. 63/14 юли 1995 г., последно изменен ДВ 36/4 апр. 2008 г.).
- Закон за териториалното деление на Столичната община и големите градове (обн. ДВ, бр. 66/25 юли 1995 г., изм. ДВ, бр. 80/8 септ. 1995 г., последно изменен ДВ 90/15 октомври 1999 г.).

#### А също така и:

- Закон за администрацията (обн. ДВ 130/5 ноември 1998 г., последно изменен ДВ 24/26 март 2010 г.).
- Закон за държавния служител (обн. ДВ бр. 67/27 юли 1999 г., последно изменен ДВ 58/30 юли 2010 г.).
- Административно-процесуален кодекс (в сила от 12.07.2006 г., обн. ДВ 30/11 април 2006 г., последно изменен ДВ, 35/12 май 2009 г.).
- Закон за административните нарушения и наказания (обн. ДВ, бр. 92/28 ноември 1969 г., последно изменен ДВ 32/28 април 2009 г.).
- Наказателно-процесуален кодекс (чл. 69 - Отстраняване на ответник от длъжност) (В сила от 29.04.2006 г., обн. ДВ 83/18 октомври 2005 г., последно изменен ДВ 32/27 април 2010 г.).
- Закон за отговорността на държавата и общините за вреди (обн. ДВ, бр. 60/5 август 1988 г., последно изменен ДВ, бр. 17/6 март 2009 г.).
- Закон за държавния бюджет на Република България за 2009 г. (В сила от 01.01.2009 г., обн. ДВ 110/30 декември 2008 г., последно изменен ДВ 102/22 декември 2009 г.).
- Закон за корпоративното подоходно облагане (В сила от 01.01.2007 г., Обн. ДВ 105/22 декември 2006 г., последно изменен ДВ 95/1 декември 2009 г.).
- Закон за собствеността (обн. ДВ 92/16 ноември 1951 г., последно изменен ДВ 06/23 януари 2009 г.).
- Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (В сила от 01.01.2009 г., обн. ДВ 94/31 октомври 2008 г., последно изменен ДВ 62/10 август 2010 г.).
- Закон за обществените поръчки (В сила от 1 октомври 2004 г., обн. ДВ 28/6 април 2004 г., последно изменен ДВ 54/16 юли 2010 г.).
- Закон за концесиите (обн. ДВ 36/2 май 2006 г., изм. ДВ 53/30 юни 2006 г., последно изменен ДВ, бр. 54 / 16 юли 2010 г.).
- Закон за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 109/18 дек. 2001 г., последно изменен ДВ, бр. 42/5 юни 2009 г.).
- Закон за държавната финансова инспекция (обн. ДВ, бр. 33/21 април 2006 г., последно изменен ДВ, бр. 42/5 юни 2009 г.).
- Закон за вътрешния одит в публичния сектор (обн. ДВ, 27/31 март 2006 г., последно изменен ДВ 99/15 декември 2009 г.).
- Закон за устройство на територията (обн. ДВ, бр. 1/2 януари 2001 г., последно изменен ДВ, бр. 50/2 юли 2010 г.).
- Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (В сила от 18.12.2003 г., обн. ДВ 55/17 юни 2003 г., коригиран бр. ДВ 59/1 юли 2003 г., последно изменен ДВ, бр. 59/31 юли 2010 г.).

#### Документи, свързани с регионалното развитие и децентрализацията:

- Закон за регионално развитие (В сила от 31.08.2008 г., обн. ДВ 50/30 май 2008 г., последно изменен ДВ 93/24 ноември 2009 г.).
- Устройствен правилник на областните администрации (обн. ДВ, бр. 57/14 юли 2000 г., последно изменен ДВ 48/23 май 2008 г.).
- Оперативна програма „Регионално развитие” 2007-2013 г.

- Стратегия за децентрализация 2006-2015 (приета 2006 г.).
- Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2006-2009 г.
- Актуализирана Стратегия за децентрализация 2006-2015 (приета 2010 г.).
- Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010-2013 г.
- Програма за развитие на селските райони (2007-2013 г.).

### Приложение III

#### Коментари на Министерство на регионалното развитие и благоустройството по алинея 127

„Становище: Планирането, програмирането, осигуряването на ресурси, наблюдението, контролът и изпълнението на стратегии, планове и програми за изпълнение на държавната политика за регионално развитие се управляват от Закона за регионално развитие. Съгласно Член 8, алинея 1 от този Закон, стратегическото планиране на регионалното развитие включва разработване и поддръжка на системи от документи за постигане на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие, в това число развитие на трансгранично, транснационално и междурегионално сътрудничество. Съгласно алинея 2, програмирането на регионалното развитие включва разработването и актуализирането на програмни документи за регионално развитие на базата на система от документи за стратегическо планиране на регионално развитие.

Системата от документи за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие включва: Национален план за развитие, Национална стратегическа референтна рамка, Оперативни програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, Национална стратегия за регионално развитие, Планове за регионално развитие, Стратегии за областно развитие и Планове за общинско развитие, които са подробно описани в Член 9 от ЗРР.

Съгласно член 16, алинея 1, Министерски съвет приема: Национален план за развитие, Национална стратегическа референтна рамка, предложена от Министъра на финансите, Национална стратегия за регионално развитие и Планове за регионално развитие, предложени от Министъра на регионалното развитие и благоустройството. Съгласно Член 11, алинея 1, Планове за регионално развитие са разработени за региони от NUTS ниво 2. Те определят средносрочни цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие в рамките на съответния регион съгласно разпоредбите от Националната стратегия за регионално развитие и други структурни политики. Планът за регионално развитие съдържа: цели и приоритети за развитие на определен регион през определен период, индикатори за наблюдение и оценка на плана, необходимите действия за наблюдение и оценка на актуализирането на плана, описание на необходимите действия за изпълнение на принципа на партньорство и предоставяне на информация и осигуряване на публичност и т.н.

Съветите за регионално развитие (СРР) играят важна роля в разработването и координирането на документи. Съветът за регионално развитие е орган, създаден, за да изпълнява държавна политика по регионално развитие в определен регион. Общините в региона са представлявани в СРР и участват във взимането на решения“.

## Приложение IV

### Информация, предоставена от Националния омбудсман за ролята, полето по обхват и дейностите на Омбудсмана в България

„Във връзка с раздел 159 [сега 158] от доклада, където посочвате ограничената роля и ограничената независимост на Националния омбудсман по отношение защитата на човешките права и слабата информираност сред обществото относно съществуването на институцията на Националния омбудсман, бих искал да изразя несъгласието си с направените констатации и да ви информирам за следното.

#### 1) независимост на Националния омбудсман

- Институцията на Омбудсмана е залегнала в Конституцията (Член 91а) като национална независима власт. Законът за омбудсмана повтаря още веднъж независимостта на Омбудсмана (Член 3(1)), като там се посочва, че той „следва да бъде независим в дейностите си и следва да спазва единствено Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна“;
- Омбудсманът се избира от Парламента по предложение от депутати (Член 10 от Закона за омбудсмана). Изискванията за допустимост на Омбудсмана са същите като тези за народни представители. Освен това Омбудсманът се ползва от имунитет на народен представител (Членове 9 и 16 съответно от Закона за омбудсмана);
- Омбудсманът е звено, което разходва бюджета си от първо ниво (т.е. той управлява автономно и независимо бюджета си в рамките, одобрени в годишния републикански бюджет) (Член 7 от Закона за омбудсмана).

#### 2) информираност за съществуването на Национален омбудсман

- Жалби и срещи с граждани

Общо 3687 жалби са постъпили при Омбудсмана през 2010 г., което е увеличение с 37% в броя на жалбите и най-високият брой от основаването на институцията през 2005 г. Броят продължава непрекъснато да се увеличава – 537 през месец януари, 619 – през февруари и т.н. Тази постоянна тенденция отразява приоритета на настоящия Омбудсман да „отвори“ институцията на Омбудсмана. Беше отворена приемна, където веднъж седмично Омбудсманът лично се среща с хора. Регулярно се организират такива приемни в страната: Враца (декември 2010 г.), Кърджали (декември 2010 г.), Троян (март 2011 г.), Бургас (април 2011 г.), Нова Загора Юни 2011 г.).

- Обществени дискусии, кръгли маси, информационни дейности

Омбудсманът провежда срещи с представители на НПО, експерти и съответните заинтересовани страни, за да се обсъжда различни проблеми и да посредничи в намирането на дълготрайно решение, например:

- Градоустройство в София и как да запазим София зелена – публични дискусии в 11 района в София с над 2000 участника;
- Промотиране на добро управление и добро административно обслужване – публични дискусии в 12 града в страната;
- Публична дискусия на новия (по това време) Закон за етажната собственост;
- Определяне на такса смет;
- Адекватна защита на животните;
- Проблеми в здравеопазването и конфликти между лекари и пациенти;
- Кръгла маса по проблемите на криминолозите.

Омбудсманът участва в редица информационни дейности, например:

- Телевизионна поредица „ТВ омбудсман“ по национална телевизия, където Омбудсманът предоставя информация относно напредъка по определени случаи; подобна поредица се предава и по Българското национално радио;
- Обяснява правата на детето на деца; дарение от брошури за правата на детето в 15 детски градини;
- Обяснява отговорностите на собствениците на домашни любимци пред ученици;
- Публикуване и разпространение на ръководства за правата на пациентите, правата на потребителите, „Различни, но равни“ (заедно с Комисията за защита от дискриминация).



Стажантската програма представя институцията на Омбудсмана на студенти по право, публична администрация, европеистика, политология и т.н. Освен това Омбудсманът провежда публични лекции във висши учебни заведения за защита на човешките права, интеграция на ромите, превенция на полицейско насилие и т.н.

### 3) роля на Омбудсмана

- Ad hoc работни групи по определени въпроси, които са от голям обществен интерес

Омбудсманът може да организира ad hoc работни групи с участието на НПО, външни експерти и съответните заинтересовани страни в отговор на конкретни актуални проблеми (Членове 14 и 15 от Правилника на омбудсмана). Ето няколко примера:

- Общественият съвет за правата на детето включва над 20 НПО и се съсредоточава върху децентрализирането на детските институции, приемната грижа и индивидуалното обучение на деца с увреждания;
- Ad hoc работната група на места за задържане на малолетни нарушители направи инспекция и изготви конкретни препоръки;
- Ad hoc работната група за осигуряването на лекарствени средства за деца с онкохематологични и редки заболявания включва представители на гражданското общество и външни експерти; тя направи конкретни предложения, при което проблемите с осигуряването на лекарствени средства намериха трайно решение.
- Инспекции по собствена инициатива

Омбудсманът провежда инспекции по своя собствена инициатива след публикации в медиите или сигнали. Ето няколко примера:

- Във връзка със задържането на малолетен нарушител и големия обществен и медиен интерес към събитието, Омбудсманът инспектира отразяването в медиите с оглед правата на детето; след неговата намеса Агенцията за закрила на детето установи нарушение на правата на детето;
- След намесата на Омбудсмана беше спряно изселването на роми от Петрич;
- След становище на Омбудсмана, че забраната в разпоредба на кмета да се демонстрира полова ориентация на обществени места е в нарушение на човешките права, разпоредбата беше отменена от местния административен съд;
- След намеса на Омбудсмана, не беше дадено разрешение за планиран „протест срещу циганския терор“ от Столична община.
- Работа, която се отнася до законодателството в сила

Изменение от 2006 г. в Конституцията дава на Омбудсмана правото да се обръща към Конституционния съд с искане определени законови разпоредби, които по негова преценка нарушават човешките права да бъдат обявени за противоконституционни. Петнадесет подобни запитвания са подадени в Конституционния съд от Омбудсмана от 2006 г. насам, като резултатът от последното е, че Конституционният съд отмени определни разпоредби от Закона за българските документи за самоличност, които нарушават свободната придвижване на българските граждани.

Освен това Омбудсманът може да прави предложения и препоръки за законови изменения пред председателя на Народното събрание и Министерски съвет, ако установи, че определна законова разпоредба създава предпоставки за нарушаване на правата и свободите на гражданите. През 2010 г. Омбудсманът направи осем такива предложения относно различни закони и подзаконовни нормативни актове, всички одобрени от парламента, Министерски съвет или общинските съвети съответно.

- Национален орган за защита на човешките права по международните договори

През април 2011 г. Народното събрание ратифицира Избираем протокол към Конвенцията на ООН срещу мъчения и други жестоки, нехуманни или унижителни фолми на отношение или наказание и реши да определи Омбудсмана като Национален превантивен механизъм по Протокола. Съответните изменения в Закона за омбудсмана предстоят да бъдат направени.

Омбудсманът взе участие в публични събития за информиране относно ратифицирането от България на други международни договори, засилващи защитата на човешките права, например

Конвенцията на ООН за правата на хора с увреждания и Конвенцията за защита на деца срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие.

Раздел 159 от проектодоклада гласи, че „на национално ниво полето на компетенции на Омбудсмана е прекалено широко във връзка с наличните ресурси“. Предполагам, че визирате, че компетенциите на Омбудсмана по принцип са прекалено широки, а по-скоро правилния баланс между компетенции и ресурси. Ако предположението ми е правилно, нека да посоча, че като всички обществени институции и Националният омбудсман трябва да работи в определени рамки, независимо дали по отношение на средства или човешки ресурси. Въпреки това аз мисля, че в рамките на наличните ресурси Националният омбудсман изпълнява добре работата си да защитава правата и свободите на гражданите, да разглежда жалбите им, да реагира на сигнали или законодателни предложения, да инициира обществени събития и да насърчава зачитането на човешките права на национално и на местно ниво. При всички случаи има накъде да се подобрят още нещата, но стабилното покачване в броя на жалбите, заведени към Омбудсмана и положителният обществен отговор на инициативите и становищата на Омбудсмана вече показват повишаващо се доверие в институцията на Националният омбудсман.

За по-голяма пригледност следват данни за бюджета и персонала на институцията на Националният омбудсман.

#### 4) Налични ресурси

- Бюджет и персонал

Работата на Омбудсмана се финансира от националния бюджет – 2 278 000 лева за 2011 г. Общо 44 лица работят при Омбудсмана, което е 75% от капацитета. Специализираната администрация е със следните отдели:

- Рецепция
- Международни стандарти и разпоредби
- Права на деца, лица с увреждания и дискриминация
- Социални права
- Право на образование, здравеопазване и околна среда
- Право на собственост
- Права на потребителите при административни и обществени услуги
- Основни права и свободи на гражданите

Тази структура, въведена в началото на 2011 г. е подобрила работата на институцията. В контактите си с гражданите служителите в администрацията на Омбудсмана следват принципите от Европейския кодекс за добро административно поведение.

- Помещения

Институцията се помещава в пететажна административна сграда в центъра на София, ул. Джордж Вашингтон 22. Има две приемни и чакалня за гражданите, зала за срещи за 20 души, конферентна зала за 70 лица, библиотека, архив, 34 кабинета и 114 работни места, кабинети за Омбудсмана, генералния секретар и ръководителят на кабинета на Омбудсмана. Сградата е достъпна за лица с увреждания (в това число и тоалетна и паркинг). Всички служители разполагат с необходимото офис оборудване (компютър, принтер, телефон) и консумативи, както и неограничен достъп до интернет.

Към администрацията на Омбудсмана има рецепция, където всеки ден от 9.00 до 17.00 ч гражданите могат да подават жалби и да се срещат с експерти.

А) Що се отнася до местните омбудсмани (наричани още местни обществени посредници), те не са институционално свързани с Националният омбудсман. Законът за местно самоуправление и местна администрация (Член 21) урежда *възможността* местният омбудсман да се избира от общинския съвет. Към момента 22 местни омбудсмана работят в местното управление. Те спомагат за зачитането на човешките права и принципите на добро управление в ежедневната работа на местните администрации. Начинът, по който се избират, може да предизвика някои тревоги относно тяхната независимост, в това число и финансова.

Националният омбудсман си сътрудчини много добре с местните омбудсмани. Съвместни регулярни срещи дават възможност да се обменят добри практики, за дискусии на определени случаи и проблеми. С протокол, подписан от местните омбудсмани и Националният омбудсман, се определят приоритетните области на сътрудничество.“