**КОНГРЕС НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ВЛАСТИ**

****

Le Congres conseilde lEurope

*Оригинален език Английски*

40-та СЕСИЯ Част втора

Доклад

CG(2021)40-20final 30 април 2021

Мониторинг на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България

Комитет по спазване на задълженията и ангажиментите от държавите-членки на Европейската харта за местно самоуправление (Комитет по мониторинг)

Докладчици:[[1]](#footnote-1) Брайъни Рудкин, Обединено кралство (L, SOC/G/PD)

Ранди Мондорф, Дания (R, НЛДГ)

[Препоръка 460 2](#bookmark2)

[Обяснителен меморандум 5](#bookmark4)

Резюме

Настоящият доклад е изготвен след третото мониторингово посещение в България от ратифицирането от страната на Европейската харта за местно самоуправление през 1995 г.

Той приветства значителния напредък, постигнат от България в изпълнението на стратегията за децентрализация, прехвърлянето на правомощията на местно равнище и увеличаването на общинските ресурси и институционализирането на няколко процедури за консултации. Създаването на регионални съвети за развитие (РСР) насърчава участието на местни представители във вземането на решения относно политиките за регионално развитие. Освен това България е ратифицирала досега нератифициран член 7, параграф 2 от Европейската харта за местно самоуправление (Хартата) и Допълнителния протокол относно правото на участие в делата на местната власт.

Въпреки това продължават да съществуват важни проблеми по отношение на свободата на действие на местните власти да адаптират към местните условия изпълнението на делегираните дейности, силната зависимост на местните власти от трансферите в държавния бюджет, липсата на приходи от местни данъци, липсата на съизмерими ресурси на разположение на местните власти и като цяло ниското равнище на финансова автономия на местното самоуправление.

Следователно препоръката приканва българските власти, наред с другото, да изяснят отговорностите, разпределени на различните равнища на управление, да разширят свободата на действие на местните власти при адаптирането на упражняването на делегираните правомощия към местните условия, да намалят зависимостта на местното самоуправление от държавните финансови трансфери и да засилят данъчните правомощия на местните власти. Препоръчва се също така да се даде право на местните власти за пряк иск пред Конституционния съд, когато закон нарушава конституционния им статут, Хартата или и двете.

ПРЕПОРЪКА 460[[2]](#footnote-2)

1. Конгресът на местните и регионалните власти на Съвета на Европа се позовава на:
2. Член 2, параграф 1, буква б) от Хартата на Конгреса на местните и регионалните власти, приложена към Уставна резолюция CM/Res(2020)1 относно Конгреса, в която се посочва, че една от целите на Конгреса е „да представя предложения на Комитета на министрите с цел насърчаване на местната и регионалната демокрация“;
3. Член 1, параграф 3 от Хартата на Конгреса на местните и регионалните власти, приложен към Уставната резолюция CM/Res(2020)1, отнасяща се до Конгреса, в който се посочва, че: „Конгресът редовно изготвя доклади за държави относно състоянието на местната и регионалната демокрация във всички държави-членки и в държавите, които кандидатстват за членство в Съвета на Европа, и гарантира ефективното прилагане на принципите на Европейската харта за местно самоуправление“;
4. Глава XVIII от Правилата и процедурите на Конгреса относно организацията на процедурите за мониторинг;
5. приоритетите на Конгреса за периода 2021—2022 г., по-специално приоритет 6б, който се отнася до качеството на представителната демокрация и участието на гражданите;
6. целите за устойчиво развитие (ЦУР) на Дневния ред за устойчиво развитие на ООН до 2030 г., по-специално цел 11 относно устойчивите градове и общности и цел 16 относно мира, справедливостта и силните институции;
7. Насоки за гражданско участие в процеса на вземане на политически решения, приети от Комитета на министрите на 27 септември 2017 г.;
8. Препоръка CM/Rec(2018)4 на Комитета на министрите до държавите-членки относно участието на гражданите в местния обществен живот, приета на 21 март 2018 г.;
9. Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите-членки относно надзора на дейностите на местните власти, приета на 4 април 2019 г.;
10. Препоръка 310/2011 на Конгреса относно мониторинга на Европейската харта за местно самоуправление в България;[[3]](#footnote-3)
11. обяснителен меморандум за мониторинга на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България.
12. Конгресът посочва, че:
13. България се присъедини към Съвета на Европа на 7 май 1992 г., подписа Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, наричана по-нататък „Хартата“) на 3 октомври 1994 г. и я ратифицира на 10 май 1995 г., като декларира, че е обвързана от всички разпоредби на Хартата, с изключение на член 7, параграф 2. Хартата влезе в сила в България на 1 септември 1995 г. След приемането на Закон от Народното събрание на Република България на 11 юли 2012 г. Република България оттегли декларацията си по отношение на член 7, параграф 2 и отсега нататък е обвързана от всички параграфи на Част I на Хартата;
14. Комитетът за поемане на задължения и ангажименти от страна на държавите-членки по Европейската харта за местно самоуправление (наричан по-долу „Комитет по мониторинг“) реши да разгледа положението на местната демокрация в България в светлината на Хартата. Той възложи на г-жа Брайъни Рудкин, Обединено кралство (L, SOC/G/PD) и г-жа Ранди Мондорф, Дания (R, ILDG) задачата да изготвят и представят на Конгреса доклад относно прилагането на Хартата в България;
15. Мониторингът се проведе дистанционно на 14 и 15 декември 2020 г. Делегацията на Конгреса се срещна с представители на различни институции на всички равнища на управление. Подробната програма на дистанционното посещение е приложена към обяснителния меморандум;
16. Съдокладчиците биха искали да благодарят на Постоянното представителство на България към Съвета на Европа и на всички онези, с които се срещнаха по време на заседанията.
17. Конгресът отбелязва със задоволство:
18. значителния напредък, постигнат в България чрез прилагане на стратегия за децентрализация, делегиране на правомощия и прехвърляне на отговорности на местно равнище, особено в областта на образованието, общественото здравеопазване и социалните услуги;
19. ратифицирането на член 7, параграф 2 от Хартата, което означава, че България вече е обвързана от всички членове на Хартата;
20. институционализирането на няколко консултационни процедури по въпроси, свързани с местните власти, и активно участие на Националното сдружение на общините в Република България в консултациите;
21. ратифицирането на Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление за правото на участие в делата на местната власт;
22. създаването на регионални съвети за развитие, в които представители на местните власти участват във вземането на решения относно регионалното развитие.
23. Конгресът изразява загрижеността си по следните въпроси:
24. припокриване на правомощия и разпокъсаност на отговорностите, което намалява правомощията на местните органи за вземане на решения при предоставянето на обществени услуги на тяхна собствена отговорност (член 4, параграф 4);
25. липса на свобода на действие на местните органи по отношение на адаптирането на упражняването на делегираните правомощия към местните условия (член 4, параграф 5);
26. ниска степен на местна финансова самостоятелност в резултат на силната зависимост на българските общини от финансови трансфери от държавния бюджет и липсата на свобода на действие на общините при определянето на приоритетите за разходите, когато съответните дейности се финансират чрез държавни трансфери (член 9, параграф 1; член 9, параграф 7);
27. липса на съизмерими финансови ресурси на разположение на местните органи за изпълнение на техните функции, докато на практика общините поемат голяма тежест от задачи без достатъчно финансиране. Системата на местните финанси не може да се характеризира като достатъчно силна, за да се гарантира, че делегираните дейности се съчетават с необходимите средства (член 9, параграф 2; член 9, параграф 4);
28. нисък дял на общинските ресурси, произтичащи от местни данъци и такси (член 9, параграф 3);
29. ограничителни правила, прилагани по отношение на местното бюджетиране, които ограничават бюджетната автономия на местното самоуправление (член 9, параграф 1);
30. липса на специализиран квалифициран персонал, по-специално в по-малките общини (член 6, параграф 2).
31. С оглед на гореизложеното, Конгресът отправя искане към Комитета на министрите да прикани българските власти:
32. да изяснят разпределението на компетентностите, разпределени между различните равнища на управление, с цел да се премахне припокриването на отговорности;
33. да увеличат свободата на действие на местните власти за адаптиране на упражняването на делегираните правомощия към местните условия;
34. да намалят зависимостта на местните власти от финансови трансфери от държавния бюджет чрез увеличаване на дела на местните данъци (или местните дялове от данъците) и таксите в местните приходи;
35. да въвеждат обективна, адаптивна, надеждна и точна система за изчисляване на съизмеримите ресурси, която следва да покрива разходите за изпълнение на общинските дейности;
36. да преразглеждат законодателството за увеличаване на фискалната автономия на местните власти чрез разширяване на правомощията за местно данъчно облагане;
37. да опростят правилата, прилагани по отношение на местното бюджетиране, за да се облекчи бюджетният надзор и по този начин да се осигури по-голяма бюджетна автономност;
38. да осигурят ефикасна и достъпна система за обучение на общинските служители с цел укрепване на административния капацитет на общините;
39. да въведат правото на конституционно обжалване, за да могат местните органи да се обръщат директно към Конституционния съд, когато закон нарушава конституционния им статут, Хартата или и двете.
40. Конгресът призовава Комитета на министрите и Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да вземат предвид настоящата препоръка относно мониторинга на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление в България и придружаващия го обяснителен меморандум в своите дейности, свързани с тази държава-членка.

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Съдържание

1. **ВЪВЕДЕНИЕ: ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ПОСЕЩЕНИЕТО, КОМПЕТЕНЦИИ 6**
2. **ВЪТРЕШНА И МЕЖДУНАРОДНА НОРМАТИВНА РАМКА 7**
	1. [Система на местно самоуправление (конституционна и законодателна рамка, реформи) 8](#bookmark9)
	2. Статут на столицата 11
	3. [Правен статут на Европейската харта за местно самоуправление 11](#bookmark12)
	4. [Предишни доклади и препоръки на Конгреса 12](#bookmark14)
3. **ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И АНГАЖИМЕНТИТЕ: АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ ВЪЗ ОСНОВА НА ХАРТАТА (ЧЛЕН ПО ЧЛЕН)……………………………...13**
	1. [Член 2 – Конституционна и законна основа на местното самоуправление 13](#bookmark18)
	2. [Член 3 – Понятие за местно самоуправление 14](#bookmark20)
	3. [Член 4 – Обхват на местното самоуправление 17](#bookmark22)
	4. [Член 5 – Защита на териториалните граници на местните общности 22](#bookmark24)
	5. [Член 6 – Съответствие на административните структури и средства на задачите на органите на местното самоуправление…………………………………………………………………………………………23](#bookmark25)
	6. [Член 7 – Условия за упражняване на правомощията на местно равнище 24](#bookmark28)
	7. [Член 8 – Административен контрол над дейността на органите на местно самоуправление 27](#bookmark30)
	8. [Член 9 – Финансови средства на органите на местно самоуправление 29](#bookmark32)
	9. [Член 10 – Право на сдружаване на местните общности 37](#bookmark34)
	10. [Член 11 – Правна защита на местното самоуправление 39](#bookmark36)
4. **ДРУГИ ВЪПРОСИ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА МЕСТНОТО**

**САМОУПРАВЛЕНИЕ 39**

4.1. Предизвикателства, пред които са изправени местните власти при управлението на пандемията от Covid-19, и уроци, научени здравната криза 39

[4.2. Регионални съвети за развитие 40](#bookmark41)

1. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ 40**

**ПРИЛОЖЕНИЕ - Програма на дистанционните срещи в България 43**

1. **ВЪВЕДЕНИЕ: ЦЕЛ И ОБХВАТ НА ПОСЕЩЕНИЕТО, КОМПЕТЕНЦИИ**
2. Съгласно член 1, параграф 3 от Хартата на Конгреса на местните и регионалните власти, приложена към Уставна резолюция CM/Res(2020)1, „Конгресът редовно изготвя доклади по държави относно състоянието на местната и регионалната демокрация във всички държави-членки и в държавите, които кандидатстват за членство в Съвета на Европа, и гарантира ефективното прилагане на принципите на Европейската харта за местно самоуправление“.
3. България се присъедини към Съвета на Европа на 7 май 1992 г., подписа Европейската харта за местно самоуправление (ETS № 122, наричана по-нататък „Хартата“) на 3 октомври 1994 г. и я ратифицира на 10 май 1995 г., като декларира, че е обвързана от всички разпоредби на Хартата, с изключение на член 7, параграф 2. Хартата влезе в сила в България на 1 септември 1995 г. След приемането на закон от Народното събрание на Република България на 11 юли 2012 г. Република България оттегли декларацията си по отношение на член 7, параграф 2 и отсега нататък е обвързана от всички параграфи на част I на Хартата.
4. В областта на местната и регионалната демокрация България също така е ратифицирала:
* допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (ETS № 207), който е в сила на 1 юли 2016 г.;
* Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или органи (ETS № 106), която е в сила на 8 август 1999 г.;
* допълнителния протокол към Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или органи (ETS № 159), който е в сила на 1 октомври 2005 г. (декларира, че ще прилага само разпоредбите на член 4);
* Протокол № 2 към Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или органи във връзка с междутериториалното сътрудничество (ETS № 169), който е в сила на 1 октомври 2005 г. (декларира, че ще прилага само разпоредбите на член 4).
1. България не е подписала Протокол № 3 към Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или органи във връзка с еврорегионалните групи за сътрудничество (ЕГС) (ETS № 206). Препоръка 310/2011 на Конгреса препоръчва на българските власти да обмислят подписването и след това ратифицирането на този протокол.
2. Конгресът прие следните предишни препоръки относно местната и регионална демокрация в България:
* Препоръка 45 (1998 г.) относно положението на местното и регионално самоуправление в Република България;
* Препоръка 310 (2011 г.) относно местната и регионална демокрация в България.

По отношение на местните избори в България Конгресът издаде:

* Препоръка 318 (2012 г.) относно местните избори в България (23 октомври 2011 г.);
* Резолюция 338 (2012 г.) относно местните избори в България (23 октомври 2011 г.).
1. Председателят на Комитета по мониторинг на Конгреса определи за докладчици г-жа Брайъни Рудкин, Обединеното кралство (L, SOC/G/PD) и г-жа Ранди Мондорф, Дания (R, НЛДГ), и им възложи да изготвят и представят на Конгреса този доклад. Горепосочените докладчици проведоха дистанционно официална мисия за наблюдение в България. Делегацията беше придружена от представител на секретариата на Конгреса със съдействието на проф. Николаос Хлепас (експерт). Докладчиците желаят да изразят благодарността си на експерта за съдействието му при изготвянето на настоящия доклад. Тази група от хора ще бъде наричана по-нататък „делегацията“.
2. Мисията за дистанционен мониторинг се проведе на 14 и 15 декември 2020 г. По време на мисията делегацията на Конгреса проведе дистанционни срещи с представители на местните и националните власти в България. Подробната програма на посещението е приложена към настоящия доклад.
3. Делегацията би искала да благодари на Постоянното представителство на Р. България към Съвета на Европа, както и на всички събеседници за информацията, която са предоставили на делегацията по време на мониторинговата мисия.
4. Съгласно член 88, параграф 3 от Правилника за дейността на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа предварителният проектодоклад беше изпратен на 9 март 2021 г. на всички събеседници, с които бяха проведени срещи по време на срещите, за коментари и евентуални бележки или корекции (наричана по-долу „процедура на консултация“). Настоящият доклад се основава на получените коментари, които са били разгледани от съдокладчиците, преди да бъдат представени за одобрение от Комитета по мониторинг.

2. ВЪТРЕШНА И МЕЖДУНАРОДНА НОРМАТИВНА РАМКА

1. През 1989 г. управляващата комунистическа партия се отказва от монопола си върху властта и позволява провеждането на многопартийни избори. Страната преминава преход към демокрация и пазарна икономика. Днес България е член на Европейския съюз, НАТО и Съвета на Европа. Българската икономика е част от европейския единен пазар, но страната има най-нисък БВП на глава от населението и общ най-нисък индекс на човешкото развитие в Европейския съюз, като населението намалява ежегодно от края на 80-те години на миналия век.[[4]](#footnote-4)
2. България е парламентарна република. Законодателните правомощия са на Народното събрание – орган от 240 депутати, избирани на четири години с пряко гласуване. Народното събрание има правомощия да приема закони, да одобрява бюджета, да ратифицира международните договори и споразумения, да насрочи президентски избори, да избира и освобождава министър-председателя и други министри. Изпълнителната власт се упражнява от Министерския съвет. Министър-председателят е ръководител на правителството и е най-високата длъжност в изпълнителната власт. Пряко избраният президент изпълнява функцията на държавен глава и има правомощието да върне законопроект за по-нататъшен дебат, въпреки че парламентът може да отмени президентското вето чрез гласуване с обикновено мнозинство. Президентът има инициатива да сезира Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционността на законите и другите актове на Народното събрание. Общинските съвети могат да сезират Конституционния съд при споровете относно компетентността между органите на местното самоуправление и централната изпълнителна власт.
3. Изборите се организират от независима Централна избирателна комисия (ЦИК), която включва членове от всички основни политически партии. Партиите трябва да се регистрират в комисията преди да участват в национални избори. Най-голямата партия в България е десноцентристката Граждани за европейско развитие на България (ГЕРБ), следвана от Българската социалистическа партия (БСП), Обединени патриоти (коалиция от патриотични партии), Движението за права и свободи (партия, представляваща турското/мюсюлманското малцинство) и Воля, новосъздадена партия. Друга важна група беше Реформаторският блок (коалиция от партии в центъра), който загуби позициите си при общите избори през 2017 г.
4. В началото на май 2017 г. ГЕРБ сформира ново правителство с участието на Обединени патриоти. Лидерът на ГЕРБ, Бойко Борисов (избран с гласуване в Народното събрание – 133 от 100), сформира нова управляваща коалиция, която включва Обединените патриоти и може също така да разчита на подкрепата на "Воля". През февруари 2019 г. Българската социалистическа партия бойкотира парламента и до юли 2020 г. България беше изправена пред антиправителствени протести и митинги. През август министър-председателят Бойко Борисов представи план за конституционна реформа, който беше критикуван от Венецианската комисия и окончателно отхвърлен от българския парламент през ноември, като получи само 110 гласа „за“, а за продължаването на процедурата беше необходимо квалифицирано мнозинство от 160 от 240 депутати.[[5]](#footnote-5)
5. През 2020 г. „Фрийдъм Хаус“ включи България сред „свободните“ държави (точки 80/100, 34/40 за „политически права“ и 46/60 за „граждански свободи“).[[6]](#footnote-6) „Фрийдъм Хаус“ обаче докладва за намаляване на свободата през последното десетилетие, като се позовава на намалена независимост на медиите, застой на реформите, злоупотреба с власт на най-високо равнище и засилена зависимост на местните администрации от централното правителство. „Фрийдъм Хаус“ изтъкна продължаващата борба на страната с политическата корупция и организираната престъпност и подчерта, че медийният сектор е по-малко плуралистичен, тъй като концентрацията на собственост се е увеличила значително през последните 10 години. Въпреки недостига на финансиране и други пречки, групите на гражданското общество са активни и влиятелни. Индексът за демокрация на Economist Intelligence Unit (Център за икономически изследвания) също докладва за влошаване през последните години, класифицирайки България като „опорочена демокрация“ (7.03/10 през 2019 г.).[[7]](#footnote-7)
6. България е единна държава с централизирана структура. Конституцията на Република България е приета от Великото народно събрание през юли 1991 г. Тя е върховният закон на държавата и не може да бъде нарушаван от друг закон. Конституцията признава принципа на местното самоуправление (членове 135—146):

ГЛАВА СЕДМА

Местно самоуправление и местна администрация Член 135.

1. Територията на Република България се дели на общини и области. Териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове се определят със закон.
2. Други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях могат да бъдат създавани със закон.

Член 136.

1. Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.
2. Границите на общините се определят след допитване до населението.
3. Общината е юридическо лице.

Член 137.

1. Самоуправляващите се териториални общности могат да се сдружават за решаване на общи въпроси.
2. Законът създава условия за сдружаване на общините.

Член 138.

Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон.

Член 139.

1. Орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон.
2. В своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението.

Член 140.

Общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност.

Член 141.

1. Общината има самостоятелен бюджет.
2. Постоянните финансови източници на общината се определят със закон.
3. (Нова — ДВ, бр. 12 от 2007 г.)[[8]](#footnote-8) Общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон.
4. (Нова - ДВ, бр. 12 от 2007 г.) Общинският съвет определя размера на местните такси по ред, установен със закон.
5. (Предишна ал. 3 — ДВ, бр. 12 от 2007 г.) Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.

Член 142.

Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

Член 143.

1. Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация.
2. Областният управител се назначава от Министерския съвет.
3. Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол.

Член 144.

Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, само когато това е предвидено със закон.

Член 145.

Общинските съвети могат да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техни права.

Член 146.

Организацията и редът на дейността на органите на местното самоуправление и на местната администрация се определят със закон.

1. Освен това със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), приет по-късно през 1991 г., се консолидират насоките, предоставени от конституцията, урежда се административно-териториалното устройство на България и се определят организацията и функциите на единиците на местно самоуправление.
2. Система на местно самоуправление (конституционна и законодателна рамка, реформи)
3. България е разделена на два региона по NUTS-1, шест региона за планиране по NUTS-2, 28 области, включително столицата София-град, и 264 общини. Областите са деконцентрирани единици на държавното управление на междинно равнище, които бяха създадени през 1999 г. Те се ръководят от областен управител, назначен от Министерския съвет. Председател на областния съвет за развитие е областният управител, постоянните членове са кметовете на общини в съответната област, по един представител на общинския съвет на всяка община в областта, делегирани представители на областните структури на представителните организации на работодателите и работниците на национално равнище.
4. България има едно равнище на поднационално управление, съставено от общини. Има 265 общини, разделени на 3 771 подобщински единици или кметства.[[9]](#footnote-9) Средният брой население в една община е 26 604 жители (медиана 10 326), а средната площ е 416 km². Средният размер на населението на общината е доста голям в сравнение със средното за ОИСР (9 700 жители) и особено спрямо средното за ЕС-28 (5 900 жители). Въпреки че средният размер е около 10 300 жители, 19 % от общините имат по-малко от 5 000 жители (спрямо 47 % в ЕС-28). Повечето български общини имат между 5000 и 20 000 жители (55 % спрямо 27 % в ЕС-28).
5. В Закона за административно-териториалното устройство на Република България от 1995 г. се посочва, че общини с над 300 000 жители (а именно София, Пловдив и Варна) се подразделят на райони. Понастоящем в София има 24 района, шест в Пловдив и пет във Варна. Освен това общините са разделени на градове и села (населено място), общо 5 257 в края на 2019 г. (следователно средно 20 на община). [[10]](#footnote-10) Около 1 968 от тези населени места са „кметства с избрани кметове“, т.е. деконцентрирани общински единици, създадени с решение на общинския съвет, ръководени от избрани кметове и обхващащи най-малко 350 жители. По-малките населени места се управляват от кметски наместници, назначени от кмета.
6. Общините се управляват от общински съвети, които са съвещателни органи и кметове, които съставляват изпълнителната власт. Общинските съветници, чийто брой варира в зависимост от населението на общината (от 11 на 51 съветници, 61 в София), се избират чрез всеобщи преки избори за четиригодишен мандат. Съветите се ръководят от председатели, избрани измежду съветниците. Кметовете се избират чрез всеобщи преки избори въз основа на система на мнозинство, също за срок от четири години.
7. Съгласно [Закона за местното самоуправление и местната администрация](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan016312.pdf) (член 17)[[11]](#footnote-11) „местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:
8. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
9. устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
10. образованието;
11. здравеопазването;
12. културата;
13. благоустрояването и комуналните дейности;
14. социалните услуги;
15. опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;
16. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
17. развитието на спорта, отдиха и туризма;
18. защитата при бедствия.“
19. Освен Конституцията от 1991 г., Законът за местното самоуправление и местната администрация, Законът за общинската собственост и някои други закони определят правомощията, предоставени на общините. В Закона за администрацията (изменен през 2014 г.) се описват органите на местното самоуправление.[[12]](#footnote-12)
20. В допълнение към своите дейности на местно равнище, общините отговарят и за изпълнението на делегираните от държавата дейности, за които държавата запазва правомощието да определя политиките. Това включва общинската администрация, отбраната и сигурността, образованието (начално и средно образование), социалната закрила, здравеопазването, културата и други икономически дейности и услуги.
21. Контролът върху законосъобразността на актовете на единиците на местното управление (член 144 от Конституцията) се упражнява от областите, които отговарят и за координирането на общинските дейности и координацията с органите на национално равнище.
22. Съгласно член 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, общините могат да си сътрудничат на доброволна основа. Съгласно този правен текст през 1996 г. е създадено Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), в което понастоящем членуват всички 265 общини. Измененията на този закон през 2006 г., допълнени през 2018 г., определят регулаторната рамка за междуобщинско сътрудничество, която обаче не е широко разпространена. Стратегията за децентрализация за периода 2016—2025 г. има за цел по-нататъшно развитие на междуобщинското сътрудничество.
23. През 2017 г. разходите на поднационално равнище бяха 3,6 млрд. евро (501 EUR на глава от населението) и представляват 7,1 % от БВП, което представлява 20 % от общите публични разходи. От тези поднационални разходи 35,5 % покриват компенсацията на наетите лица, а по отношение на различните сектори 32 % са изразходвани за образование, а 8,7 % – за здравеопазване. Поднационалните приходи възлизат на 3,7 млрд. евро (519 евро на глава от населението), 7,3 % от БВП и 20,2 % от публичните приходи.[[13]](#footnote-13)
24. Финансовите разпоредби са определени в Конституцията (изменена през 2007 г. с цел предоставяне на правомощия за данъчно облагане на общините), Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за местните данъци и такси (приет през 1999 г. и изменен през 2018 г.) и Закона за публичните финанси от 2014 г., който съдържа правното основание за изготвяне на автономните бюджети на общините и който отменя действащия до тогава Закон за общинските бюджети.
25. Съгласно законодателството, изключителните общински отговорности се финансират чрез местни данъци и други постъпления от използването на общински активи и предоставянето на услуги, докато делегираните дейности се финансират чрез трансфери от националния бюджет. Всеки общински съвет обаче може да отпуска допълнително финансиране от собствените си приходи за финансиране на изпълнението на делегираните дейности. По този начин собствените приходи на общините се използват за финансиране на делегирани услуги над средното национално равнище, което може да доведе до дисбаланси и възможни различия между общините. Местните приходи представляват 14 % от общите държавни приходи. Съгласно данните, предоставени от НСОРБ, през 2019 г. 64 % от общинските приходи са от държавни трансфери.
26. През 2018 г. бяха създадени експертни групи за обсъждане на допълнителни изменения на Закона за местните данъци и такси с цел подобряване на собствените приходи на общините. Предложенията включваха въвеждането на общински данък върху доходите на физическите лица, увеличаване на свободата на преценка на местно равнище по отношение на данъчните оценки и създаването на нови такси за уличното осветление и задръстванията в градовете.[[14]](#footnote-14)
27. Според Световната обсерватория за поднационални финанси и инвестиции (SNG WOFI),[[15]](#footnote-15) през 2002 г. процесът на децентрализация е направил нова стъпка с приемането на концептуален документ относно фискалната децентрализация. След това той беше стимулиран от процеса на присъединяване към ЕС, който доведе до приемането през 2006 г. на Стратегията за децентрализация: 2006-15. Стратегията беше преразгледана през 2010 г. и наблюдавана от Съвета по децентрализация на държавното управление (наричан по-долу „Съветът“), който беше създаден през 2006 г. Основните цели бяха децентрализацията на услугите, правомощията и ресурсите от по-високи към по-ниски равнища на управление.
28. През 2011 г. функциите на Съвета бяха прехвърлени на Съвета за административна реформа (САР). По време на процедурата по консултации, Министерството на регионалното развитие и благоустройството информира делегацията, че сливането на Съвета със САР е извършено с цел оптимизиране на координацията на реформата в администрацията и процеса на децентрализация. Това сливане обаче не оказа положително въздействие върху процеса на децентрализация. През 2013 г. Съветът беше възстановен с Постановление № 157 на Министерския съвет. Съветът координира изпълнението на стратегията за децентрализация. Министърът на регионалното развитие и благоустройството е определен за председател на Съвета, а членовете са заместник-министри, областни управители и представители на местното самоуправление и НСОРБ. Броят на членовете на съвета, представители на местното управление, е равен на броя на членовете, представителите на централната власт.
29. През 2016 г. беше публикуван доклад за напредъка в рамките на новата Стратегия за децентрализация: 2016-25 г. Според Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) резултатите от фазата 2006—2015 г. са били незадоволителни, тъй като само 39 % от мерките са били изпълнени. Прегледът обаче подчерта, че процесът на децентрализация се забавя значително поради въздействието на световната криза и финансовата политика през този период. Общините бяха най-силно засегнати от кризата публични институции.
30. Новата стратегия за децентрализация за периода 2016—2025 г. и програмата за нейното изпълнение в периода 2016—2019 г. са разработени в изпълнение на Приоритет 4.10 от Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014—2018 г. Стратегията има за цел да се постигне определена визия за състоянието на децентрализацията на публичната администрация в България до 2025 г. Както беше обяснено от SNG WOFI, тя има четири основни стратегически цели: Прехвърляне на правомощия и функции от централната към местната власт в основни сектори; Установяване на оптимално разпределение на ресурси между централното и местното ниво; Граждански контрол върху действията на публичните институции; Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие. През 2020 г. Министерството на регионалното развитие и благоустройството изготви доклад[[16]](#footnote-16) относно настоящите проблеми и предизвикателства на процеса на децентрализация в България, който беше обсъден в рамките на Съвета с цел подобряване на стратегическата ориентация и управлението на процеса на национално, регионално и местно равнище в краткосрочен и средносрочен план. Докладът съдържа информация за изпълнението на специфичните мерки на Програмата за изпълнение на стратегията за децентрализация за периода 2016—2019 г., както и предложения за актуализиране на целите, приоритетите и мерките, които да бъдат включени в стратегията за децентрализация за периода до 2025 г.
31. България създаде Национална платформа на партньорите за добро демократично управление на местно ниво, съгласно Заповед № РД-02—14—726/26.07.2019 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Националната платформа функционира на публична основа и е форма на партньорство между държавните власти на национално и регионално равнище, органите на местното самоуправление и местната администрация и НСОРБ, организациите и структурите на икономическите и социалните партньори, гражданското общество, академичната общност, средствата за масова информация и омбудсмана на Република България.
32. Националната платформа, като част от основните си дейности, приема национален план за действие за иновации и добро управление на местно равнище за изпълнение на Стратегията за иновации и добро управление; осигурява координация и взаимодействие между партньорите, включително на международно равнище, при изпълнението на мерки и дейности в областта на иновациите и доброто местно управление; изпълнява функциите и отговорностите на акредитиран орган за управление на Европейския етикет за високи постижения в управлението (ELoGE).
33. Статут на столицата
34. Статутът на столичния град София се урежда от същия закон, който определя вътрешното разделение на другите големи градове в България, като Пловдив и Варна.[[17]](#footnote-17) София-град или Столична община се поделя на 24 района, управлявани от районни кметове. Нито конституцията, нито Законът за местното самоуправление придават на София специален статут по отношение на специалните правомощия, нито по отношение на специални отношения с централното правителство за управление на делата, които произтичат от присъствието в града на институции на централното държавно управление. Град София не принадлежи към Софийска област. С население от 273 279 жители, последната е единствената област в България, която не включва голям град: вместо това тя включва много малки, но важни градове, разположени около град София. В Софийска област има 22 общини.
35. Правен статут на Европейската харта за местно самоуправление
36. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията "Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат." Всички международни договори, които са ратифицирани съгласно конституционната процедура, се считат за част от националното законодателство.
37. Освен това, съгласно член 85 от Конституцията, ал. 3 „ратифицираните от Народното събрание договори могат да бъдат изменяни или денонсирани само по реда, посочен в самите договори, или в съответствие с общопризнатите норми на международното право.“, а ал. 4 гласи, че „сключването на международни договори, които изискват изменения в Конституцията, трябва да бъде предшествано от приемането на тези изменения.“
38. Що се отнася до Конституционния съд, в член 149, ал. 1, т. 3 и 4 се предвижда, наред с другото, че този съд „решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи; произнася се за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна"
39. Според предишния доклад (2011 г.) относно местната и регионалната демокрация в България,[[18]](#footnote-18) правната система предлага пряко прилагане на Хартата, което означава, че Хартата е ратифицирана и включена във вътрешната ѝ правна система. Хартата е правно приложима, но на нея не може да се прави пряко позоваване пред обикновен съд. Конституционният съд е този, който трябва да използва Хартата, когато това е необходимо, за да обоснове своите решения относно конституционносъобразността на конкретни разпоредби на общото право. В случай на противоречие между Хартата и общото право, предимство имат разпоредбите на Хартата.
40. В доклада от 2011 г. се заключава, че тогава степента на приемане на Хартата като цяло е задоволителна. Делегацията на Конгреса насърчи българските власти да гарантират пряк достъп на местните власти до Конституционния съд и да обмислят да поверят отговорността на обикновените съдилища за прякото прилагане на Хартата.
41. Според същия доклад, що се отнася до прилагането на член 11 от Хартата, „българската система е отговорила на Препоръка 45 (1998 г.) чрез правното признаване на тези права, например по отношение на прекия достъп на местните власти до Конституционния съд“. Правото на пряк достъп е ограничено до съдебни спорове относно компетенциите между местните власти и централните изпълнителни власти. Не се предоставя обаче достъп, за да се постави под въпрос конституционната легитимност на закон на държавата в областта на местното самоуправление. За тази цел достъпът е непряк: въпросът за съответствието с конституцията на даден закон може да бъде отнесен до редовите съдии (Върховен касационен съд или Върховен административен съд). Ако сметнат, че въпросът е важен, те ще спрат процедурата и ще се обърнат към Конституционния съд. И в двата случая (пряк достъп до компетентност или непряк достъп) Конституционният съд може да основе решенията си на Хартата, тъй като последната има пряко приложение. Той може също така да обяви вътрешна норма, която противоречи на Хартата, като противоконституционна.
42. Предишни доклади и препоръки на Конгреса
43. По време на мониторинга на местната и регионалната демокрация в България от Конгреса през 2010 г. бяха установени следните основни недостатъци, свързани с прилагането на Хартата.
44. 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;
45. 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;
46. Продължава да съществува липса на яснота в разделението между делегираните правомощия и собствени правомощия на органите на местната власт. Правомощията, делегирани на местните власти, все още превишават като обем техните собствени правомощия;
47. С приемането на закон през 2011 г., принципът на преките общи избори за местни органи е ограничен при определени нива на местната власт.
48. 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;

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

1. Местните власти не мoгат да се позовават на Хартата в редовните съдилища;
2. Дискусиите за създаване на стратегия за регионализация все още не са завършени;
3. Изборът на местен омбудсман е регламентиран като възможност за общините, поради липса на финансови ресурси за това от страна на местните власти;
4. Допълнителният протокол към Европейската харта за местното самоуправление относно правото за участие в делата на местната власт (CETS № 207) не е подписан от България.
5. С оглед на тези недостатъци, Конгресът отправи искане, наред с другото, към Комитета на министрите да прикани българските власти:
6. да преразгледат прилаганата бюджетната процедура и да изменят действащите регламенти с цел да се даде на местните власти бюджетна независимост, в съответствие с принципите, изложени в Хартата и по-конкретно в член 9;
7. да 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;
8. да 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;
9. да произвеждат преки избори за съвети на всички нива на местната власт, без никакви ограничения на база броя на населението;
10. да се осигури ефективна съдебна защита на местните власти и да им се предостави по подходящ начин право отнасяне към редовните съдилища;
11. да преразгледат законодателството, уреждащо надзора върху административните актове, свързани със собствените компетенции, за да се гарантира, че всяка отмяна на такъв акт се извършва само по съдебен ред, по искане на областния управител;
12. да преразгледат законодателството относно надзора върху органите на местна власт, за да се конкретизират онези случаи, в които може да се приложи освобождаване или разпускане;
13. да 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, заложени в Референтната рамка за регионална демокрация.

3. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И АНГАЖИМЕНТИТЕ: АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА МЕСТНАТА ДЕМОКРАЦИЯ ВЪЗ ОСНОВА НА ХАРТАТА (ЧЛЕН ПО ЧЛЕН)

1. Член 2 – Конституционна и законна основа на местното самоуправление

Член 2 – Конституционна и законна основа на местното самоуправление

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

1. Съгласно съвременния коментар на Хартата,[[19]](#footnote-19) член 2 задължава страните да признаят „принципа“ на местното самоуправление. Този израз въвежда в Хартата разликата между „принципи“ и „правила“. Следователно трябва да се счита за достатъчно дадена страна да спази член 2, за да признае основните елементи на местното самоуправление.
2. За да се определят тези „основни елементи“, ключова роля играят преамбюлът и член 3 от Хартата. И двете се отнасят до аспектите на местното самоуправление, които винаги са били считани за основни характеристики на това понятие в съвременната европейска традиция: а) „местните власти, разполагащи с демократично създадени органи за вземане на решения“; б) „голяма степен на автономност по отношение на техните отговорности“; В) „пътища и средства, чрез които тези отговорности се упражняват, както и необходимите ресурси за тяхното изпълнение". Поради това би било необходимо да се провери не само формалното признаване на принципа във вътрешното законодателство, но и дали тези основни елементи са залегнали в това законодателство.
3. Съгласно чл. 136, ал. 1 от Конституцията "общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.“ Освен това член 138 от Конституцията гласи, че „орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон, а член 139, ал. 1 определя, че „орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон." Следователно българските общини разполагат с демократично учредени органи за вземане на решения.
4. Въпреки че конституцията не се отнася пряко до сферата на отговорност на общината, [Законът за местното самоуправление и местната администрация](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan016312.pdf) (ЗМСМА: Член 17)[[20]](#footnote-20) предвижда, че местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил [в]“, включително и примерен списък на отговорностите на общините.[[21]](#footnote-21)
5. Конституцията гласи, че „общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност.“ (чл. 140). В чл. 141 се посочва, че „(1) Общината има самостоятелен бюджет; (2) Постоянните финансови източници на общината се определят със закон; (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." С други думи, самата конституция предвижда средства и ресурси за изпълнение на отговорностите на общините. Други съответни разпоредби са включени в законодателството, и по-специално в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ)[[22]](#footnote-22) и Закона за публичните финанси.
6. Докладчиците заключават, че местното самоуправление в България е гарантирано от Конституцията по отношение на принципите на упражняване, органите, правата на собственост и общинските финанси. Конституционните норми са доразвити във вътрешното законодателство. Поради това докладчиците считат, че изискванията на член 2 от Хартата са изпълнени в България. Въпреки това те биха насърчили българските власти да включат в Конституцията по-конкретни разпоредби относно сферата на отговорностите на органите на местното самоуправление след съответното изменение, тъй като изричните конституционни гаранции биха защитили допълнително общинските правомощия и свободата на преценка.

1. Член 3 – Понятие за местно самоуправление

Член 3 – Понятие за местно самоуправление

1. Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.
2. Това право се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не изключва възможността да се прибягва до събрания на гражданите, референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.

3.2.1 Член 3.1

1. Съгласно съвременния коментар на Хартата,[[23]](#footnote-23) тази разпоредба определя съдържанието и субектите на местното самоуправление. Като субекти в Хартата се споменават „местните власти“. Това са териториални публични образувания, на които е предоставена собствена правосубектност, разполагащи с правомощия да вземат решения и да ги прилагат. Тези органи следва да притежават демократичните характеристики, предвидени в член 3, параграф 2. Различни видове местни власти са адресати на Хартата, тъй като те не са ограничени до най-ниското или „местно„равнище на териториална организация и могат да обхващат и „регионални“ органи (вж. член 13 от Хартата). Поради това понятието „местни власти“ следва да се разбира и тълкува в широк смисъл. Тя включва различни видове субекти, като например градски и селски общини, градове от областен тип и столици със специален статут, надобщински или провинциални единици. В случая на България обаче понятието „местни власти" се прилага само за общини, тъй като кметствата са административно-териториалните единици, които се определят като „съставни административно-териториални единици в общините" без отделна правосубектност (член 2, ал. 2 от ЗМСМА), докато областите нямат пряко избираеми органи.
2. Съгласно Хартата, органите на местното самоуправление следва да регулират и управляват „съществена част от обществените дела“. Хартата предоставя известна свобода на преценка на държавите да определят „ограниченията на закона“ и да определят радиуса на действие на местните власти. В Хартата обаче се подчертава, че делът на обществените дела, управлявани от местното самоуправление, следва да бъде „съществен“, а не остатъчен. С други думи, местните власти следва да имат редица отговорности, които предлагат възможността за местни публични политики в полза на местното население.
3. Местните власти не могат да регулират и управляват ефективно „съществена част от обществените дела“, ако тези органи са твърде малки и/или са лишени от ресурсите, необходими за изпълнението на техните задачи. Поради това в някои случаи може да се препоръча сливане на общините. Друга възможност е използването на междуобщинско сътрудничество за постигане на съвместно предоставяне на услуги.
4. Общото заключение, което преобладава, е, че Стратегията за децентрализация трябва да включва ясно определени секторни политики и цели, които ефективно допринасят за постигането на оптимална и балансирана децентрализация на властта и ресурсите, както и мерки, насърчаващи местните власти да провеждат политики за устойчиво икономическо и социално развитие.[[24]](#footnote-24)
5. България отбеляза значително увеличение на правомощията на местните власти, въпреки че резултатите от амбициозната Стратегия за децентрализация не бяха счетени за задоволителни. Според информацията, предоставена от НСОРБ, отговорностите на местното управление включват, наред с другото, следните области:
* благоустройство и комунални дейности, 100 % от услугите: чистота, поддръжка на улиците (57000 км.), улично осветление, водопроводни инсталации, паркове и зелени площи (95 милиона м²);
* общинска пътна мрежа: почти 50 % от всички пътища в страната (19500 км общински пътища) – поддръжка, ремонт и строителство на общински пътища;
* образование: 86 % от всички училища (2 018) и 96 % от детските градини (1 726) са общински, а 74 училища (с профили „Земеделие“, „Ветеринарна медицина“, „Хранителната промишленост“) са прехвърлени на общините с влизането в сила на новия Закон за предучилищното и училищното образование през 2016 г.;
* здравеопазване: 122 общински институции за болнични грижи (36 % от общия брой), 152 институции за амбулаторно лечение (7 % от общия брой), 820 детски ясли, включително яслени групи в детските градини (над 90 % от общия брой);
* социални услуги: общините отговарят за управлението на всички социални услуги като делегирана от държавата дейност, докато общините предоставят пряко 87 % от всички услуги, а останалата част се предоставя от частни субекти, от които специализирани институции: 167 са домове за възрастни с различни увреждания или за възрастни хора; 569 са дневни центрове и дневни грижи в общинските служби: 625 са резидентните услуги в общността; 1 387 са клубове на пенсионери; социалният патронаж по домовете се предоставя в 231 общини, а патронажът се предоставя във всички общини;
* развлечения, култура и спорт: общински театри, филхармонични асоциации и опери, оркестри и ансамбли, библиотеки, музеи, галерии и етнографски комплекси, медии, ритуални зали, зоологически градини, спортни съоръжения и спортни училища;
* икономически дейности и услуги (туризъм, други икономически дейности): подкрепа за туристически бази, спортни и туристически училища, общински пазари и други спомагателни дейности.
1. Въпреки някои недостатъци е очевидно, че реформата на децентрализацията е довела до прехвърляне на няколко важни отговорности и до прехвърляне на правомощия към общините, което е разширило обхвата на действията за местно самоуправление. Поради това докладчиците заключават, че член 3, параграф 1 е спазен в България.
2. Член 3.2.
3. Правото на самоуправление трябва да се упражнява от демократично учредени власти. Хартата дава приоритет на система на представителна демокрация на местно равнище, при която правомощията за вземане на решения се упражняват от съвети или събрания, които се избират пряко от народа. Пряката демокрация играе допълваща (а не заместваща) роля. По този начин местните избори играят ключова роля в местната демокрация: местните представители трябва да бъдат избирани пряко чрез свободни избори чрез тайно гласуване въз основа на преки, равни и всеобщи избори. Освен това правото на участие, което беше особено развито в Допълнителния протокол, разглежда и двете форми на участие: а) като гласоподаватели или кандидати на местни избори; б) пряко участие в консултативни процеси, местни референдуми и петиции.[[25]](#footnote-25)
4. Що се отнася до структурата на управление на местно равнище, Хартата не изразява възможност в полза на една конкретна форма на местна политическа организация, като оставя избора в ръцете на националното законодателство. Хартата само посочва централната роля, която трябва да бъде призната на изборните съвети и събрания. Всъщност представителният орган е органът, от който се изисква да се занимава с въпроси от най-голямо значение за местната общност, като например бюджетни или данъчни въпроси. Хартата обаче не се позовава на необходимостта от създаване на изпълнителни органи или на начина, по който те се назначават: в нея само се посочва, че избраните съвети или събрания „могат да имат изпълнителни органи, които отговарят пред тях“.[[26]](#footnote-26)
5. В Хартата се подчертава, че съществуващите изпълнителни органи са „отговорни“ пред избраните съвети или събрания. Тълкуването на понятието „отговорност“ има важни последици за местната форма на управление. Във всеки случай предимството на пряко и универсално избрания съвет или събрание означава, че този орган взема най-важните решения и че следва да има някои инструменти, чрез които изпълнителният орган да се отчита пред съвета. Понятието „отговорност“ не означава непременно, че изпълнителният орган трябва да може да се разпуска от събранието. Необходимият минимум за спазване на изискването за „отговорност“ е въвеждането на система за ефективен надзор на изпълнителния орган от страна на събранието, която позволява редовен контрол на дейностите на изпълнителният орган.[[27]](#footnote-27)
6. В България самата Конституция определя в член 138, че „орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон.“. Вследствие на това в член 139 се пояснява, че "(1) Орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Той се избира от населението или от общинския съвет за срок от четири години по ред, определен със закон; (2) В своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението."
7. ЗМСМА предоставя всеобхватна рамка за взаимодействието между двете местни власти. Общинският съвет определя политиката на растеж и развитие на общината във връзка с дейностите по ЗМСМА (членове 17 и 21), както и във връзка с други дейности, предвидени в закона. Освен това той разрешава други въпроси от местно значение, които не попадат в изключителната компетентност на други органи.
8. Общинският съвет упражнява контрол върху работата на местната администрация чрез възможността да отправя различни въпроси към кмета на общината. Общинският съвет може да отмени административни актове на кмета, които противоречат на неговите актове, както и да оспори незаконосъобразните актове пред съда. Общинският съвет и постоянните му комисии могат да изискват справки, доклади, информация и други материали, свързани с изпълнението на решенията, взети от кмета на общината, заместниците и общинската администрация.
9. Кметът на общината е орган на изпълнителната власт в общината (член 38 от ЗМСМА). В дейността си кметът се ръководи от закона, от актовете на общинския съвет и от решенията на населението. В същото време кметът е длъжен да изпълнява функции, възложени му от централните държавни органи, но само когато това е определено със закон (член 44, ал. 4 от ЗМСМА).
10. Кметът на общината изпраща на общинския съвет своите актове, издадени в изпълнение на решенията на съвета, договорите и техните изменения и допълнения, в тридневен срок от издаването им. Кметът на общината е длъжен да организира изпълнението на актовете на общинския съвет, като представя доклад за тяхното изпълнение два пъти годишно.
11. Кметът е единственият орган, който може да прецени целесъобразността на актовете на общинския съвет, да върне неподходящите актове за ново обсъждане (член 45 от ЗМСМА) и да ги оспори пред административния съд. Актът за ново разглеждане не влиза в сила и се разглежда от общинския съвет в 14-дневен срок от получаването му. Общинският съвет може да отмени, измени или приеме акта, върнат за ново разглеждане. Актът, върнат за ново разглеждане, се приема отново с мнозинство, определено със закон, но не по-малко от половината от общия брой общински съветници. Измененият или приет за втори път административен акт може да бъде оспорен пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).
12. Правото на участие в дейността на орган на местната власт понастоящем е уредено в Конституцията на Република България (чл. 136, ал. 1 „...Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.“), АПК, Изборния кодекс, Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Закона за достъпа до обществена информация, Закона за публичните финанси. Правото на участие в дейността на орган на местната власт се прилага в местната нормативна уредба и дейности на българските общини. Съгласно информацията, предоставена от НСОРБ, в редица общини са приети наредби за гражданско участие в дейността на съответната община, а в отделни наредби за конкретни политики се посочва начинът на участие на местната общност. Допълнителният протокол към Хартата не предвижда възможност държавите–членки на Съвета на Европа, да изразяват резерви и декларации съгласно неговите разпоредби, така че Република България е обвързана от всички негови разпоредби.
13. С оглед на гореизложеното докладчиците считат, че България спазва член 3, параграф 2 от Хартата.

1. Член 4 – Обхват на местното самоуправление

Член 4 – Обхват на местното самоуправление

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

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

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

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

5. В случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт органите на местно самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия.

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

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

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

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

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

5. В случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт органите на местно самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия.

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

3.3.1 Член 4.1

1. Член 4, параграф 1 изисква яснота и правна сигурност за регулирането на „основните правомощия и отговорности“ на органите на местното самоуправление. Те следва да бъдат предвидени в конституцията или в закона, така че да се осигури предвидимост, трайност и защита в полза на местното самоуправление. Поради това задачите на местните власти не следва да се възлагат на базата на конкретен случай и следва да бъдат заложени в достатъчна степен в писмено парламентарно законодателство. Следва да се избягва създаването на местни правомощия и компетенции чрез административно регулиране, което противоречи на духа на Хартата. Това общо правило не е несъвместимо с предоставянето на правомощия и отговорности на местните власти „за конкретни цели“ в съответствие със закона.
2. Националното законодателство следва различни модели за регулиране на разпределението на отговорностите на местно равнище. В някои държави съществуват общи законови разпоредби, в които се използват широки термини, за да се опишат „въпросите“ или областите на тези отговорности (напр. „начално образование“, „зелени площи“ и т.н.). След това, като втора стъпка, специфичното за сектора законодателство точно определя конкретните задачи на местните органи на управление. В други държави няма общи разпоредби и конкретните задачи и отговорности на местните органи на управление са определени в широк спектър от специфични за сектора законодателни актове. В такива случаи е почти невъзможно да се получи цялостна картина – ситуация, която би могла да възпрепятства прозрачността и ефективната консултация с местните власти съгласно член 4, параграф 6.
3. Основните правомощия и отговорности на общините са изложени главно в членове 17, 21 и 44 от ЗМСМА, с които се въвежда система за разпределяне на правомощията между различните органи на дадена власт (съвет, кмет). Възниква въпросът кои правомощия и отговорности могат да бъдат „основни“ и по принцип изискват системно регулиране. Определението за „основни" правомощия обаче не може да бъде едно и също в различните държави и националните власти разполагат с широка свобода на преценка при определянето на тези „основни“ правомощия. Традиционните задачи, характеризиращи дейността на местните власти в конкретна държава със сигурност биха били част от тези основни правомощия.
4. Освен ЗМСМА, в която се споменават някои важни отговорности на местното самоуправление, разпределението на правомощията между централните и местните власти е уредено в редица закони и други нормативни актове в съответните сфери на дейност. Според информацията, предоставена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, отговорностите на местните власти понастоящем са уредени в осем кодекса, 131 акта, над 500 подзаконови акта. По този начин общините участват в прилагането на националните секторни и хоризонтални политики на тяхна територия.
5. НСОРБ изготви някои ключови предложения, формулирани в рамките на подготовката на Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация за периода 2021—2025 г. Що се отнася до „Защита и развитие на собствената сфера на дейност на местното самоуправление“, НСОРБ предложи, наред с другото:
* предоставяне/разширяване на правомощията за управление на важни за местната общност дейности, включително някои от делегираните дейности (в областта на средното образование, управлението на асоциациите за водоснабдяване и канализация, контрола на спазването на местните разпоредби и т.н.);
* осигуряване на управлението, съответно на приходите от ресурси с местно значение – природни, културни, исторически и други (пещери, минерални води и др.);
* разширяване на правомощията на местните власти за действие при извънредни ситуации и извънредни ситуации;
* повече инструменти за насърчаване на инвестициите от местно значение в изграждането на индустриални паркове и т.н.;
* стимулиране на публичните инвестиции чрез създаване на фондове и програми за финансиране на общинската инфраструктура.
1. Докладчиците приветстват приемането на горепосочените предложения, при условие че се предоставят съизмерими ресурси и местните власти разполагат със съответната свобода на действие при изпълнението на задачи от името на държавата. Като цяло съществуващите отговорности се определят от законодателството и докладчиците стигат до заключението, че член 4, параграф 1 се спазва в България.
2. Член 4.2.
3. Важно е местните власти да бъдат възприемани като политически субекти, които работят за насърчаване на общото благосъстояние на своите жители, да имат правото да предприемат инициативи по въпроси, които не са изрично изключени от тяхната компетентност от закона.[[28]](#footnote-28)
4. В член 21, параграф 2 от ЗМСМА се предвижда, че общинският съвет може да „разрешава други въпроси от местно значение, които не попадат в изключителната компетентност на други органи“. Според събеседниците, представляващи местните власти, съдебната практика показва, че има много случаи на отмяна на общински наредби или на част от техните текстове поради липсата на изрично законово делегиране за регулиране чрез местни наредби по съответния въпрос. Освен това тези събеседници се оплакаха от широкото държавно регулиране на различни области на действие, което едва ли би оставило никакви възможности за местни закони и инициативи. Всъщност този вид критика се проявява в много европейски държави поради тенденцията на местните законодатели да регулират дори подробностите в много области на политиката и освен това да въвеждат различни проверки и изисквания за предишни държавни одобрения, които задушават местните инициативи. Но това е общ проблем, който не изглежда да има изключителни измерения в България; освен това докладчиците имаха впечатлението, че по-скоро липсата на ресурси би осуетила местните инициативи. Следователно заключението им е, че член 4, параграф 2 е спазен в България.
5. Член 4.3.
6. Този параграф от Хартата въвежда „принципа на субсидиарност„" според който публичните отговорности следва да се упражняват „предпочитано“ от органите или институциите, които са най-близо до гражданите. Този принцип събира всички равнища на териториална организация и въвежда близостта до гражданите като основен критерий за разпределяне на отговорностите, освен ако не съществуват първостепенни съображения за ефективност и икономичност поради обхвата и естеството на задачата. Той е от основно значение за защитата на местните власти от тенденции за увеличаване на мащаба и повторна централизация, които заплашват да изпразнят от съдържание местното самоуправление. Освен това субсидиарността може да намали възможната липса на гъвкавост, до която може да доведе единното прилагане. В този смисъл субсидиарността постига повече ефективност, отзивчивост и отчетност на действията на правителството.[[29]](#footnote-29)
7. В България този принцип е включен при прехвърлянето на допълнителни задачи на общините в областта на опазването на околната среда, териториалното развитие, първичния сектор, социалните услуги, образованието и здравеопазването и т.н. Въпреки тези усилия, принципът на субсидиарност в смисъл на укрепване на местното самоуправление все още не се прилага в достатъчна степен понастоящем. Изглежда, че принципът на субсидиарност все още се разбира основно като принцип на деконцентрация. С правните изменения в областта на образованието и социалното подпомагане например на общините бяха възложени много нови отговорности. Те са определени като делегирани от държавата дейности. Съответна обща тенденция става ясна и от финансирането, свързано предимно със целевата ориентация на общинските задачи (вж. по-долу).
8. Поради това докладчиците насърчават българските власти да съчетават усилията за децентрализация с по-голяма свобода на преценка на местно равнище. Въпреки това, с оглед на значителните усилия за децентрализиране на отговорностите и разширяване на обхвата на правомощията на органите на местното самоуправление, докладчиците заключават, че България спазва член 4, параграф 3.
9. Член 4.4.
10. Съгласно Препоръка CM/Rec(2007)4 на Комитета на министрите към държавите членки относно местните и регионалните публични услуги[[30]](#footnote-30), законодателите следва да установят ясно определяне на отговорностите на различните равнища на управление и балансирано разпределение на ролите между тези равнища в областта на местните услуги. Това би позволило да се избегне както празнота в правомощията, така и дублирането на правомощия. Освен това, това разпределение на отговорностите следва да насърчава предвидимостта и да гарантира непрекъснатост при предоставянето на някои местни обществени услуги, които са от съществено значение за хората.
11. В няколко мониторингови доклада се посочва, че объркването и липсата на ясно разграничаване на правомощията биха размили отговорността и биха довели до промяна на властта в полза на по-високото равнище и особено на централните власти. Поради липсата на ресурси на по-ниско правителствено равнище често са необходими допълнителни действия от страна на властите на по-високо равнище, но доста често това не се извършва въз основа на паритет и партньорство; в такъв случай местните власти ще бъдат сведени до обикновени представители на областните или националните власти.[[31]](#footnote-31)
12. Характерен пример, споменат от НСОРБ, са ВиК услугите. Тъй като през 2010 г. общините са станали собственици на значителна част от водоснабдителните и канализационните мрежи и съоръжения, те са придобили нови отговорности за поддръжката и развитието на мрежите и за качеството на услугата за гражданите. Тези отговорности са придружени от силно ограничени права на управление. Общините са задължени да се присъединят към така наречените ВиК сдружения на определени територии, сключвайки договори с търговски дружества – водоснабдителни и канализационни оператори. Държавата има блокираща квота в тези сдружения, които изпълняват предимно консултативни функции при приемането на регионалните генерални планове за водоснабдяване и канализация и бизнес плановете на водоснабдителните и канализационните оператори. Следователно общините не могат действително да влияят върху процеса на инвестиции за подобряване на мрежите, нито върху качеството и цената на услугата.
13. Друг посочен пример е областта на образованието: Общините не разполагат с инструменти за оказване на влияние върху доброто управление, въпреки че са собственици на материалната база и отговарят за нейната поддръжка. Общините не са работодатели на училищното ръководство, те не участват в тяхното атестиране.
14. Местните събеседници споменаха и областта на здравеопазването: общините са собственици на 122 общински болници (36 % от всички болници в страната), които се конкурират на пазарна основа в своята дейност с други публични, частни и смесени болници. Общините нямат правно основание за финансиране на дейностите си, а могат да участват само в подобряването на материалната и техническата база.
15. Едно от основните предизвикателства на процеса на реформа на децентрализацията е да се разпределят ясно управлението и съответните отговорности на различните равнища и да се премахне припокриването на компетентности. Докато това все още не е постигнато на задоволително равнище, България спазва само частично член 4, параграф 4 от Хартата.
16. Член 4.5.
17. Делегирането на правомощия и правителствените задачи могат да приемат различни механизми. Обикновено държавата или регионалните власти запазват собствеността върху компетентността и прехвърлят на местните образувания упражняването или прилагането на тази компетентност. Същевременно делегиращите власти (в качеството си на „магистър на компетентността“) запазват правомощието да инструктират местните власти как да изпълняват делегираните задачи и да упражняват надзор върху изпълнението на тези делегирани задачи.
18. Съгласно Препоръка CM/Rec(2007)4 на Комитета на министрите до държавите членки относно местните и регионалните обществени услуги близостта на местните обществени услуги до населението е основна необходимост. За да се гарантира, че услугите са адаптирани към нуждите и очакванията на гражданите, местните власти следва да се възползват от висока степен на децентрализация и капацитет за независими действия. Делегиращите власти следва да приемат минимални стандарти за защита на ползвателите на делегирани услуги и да създадат необходимите механизми за наблюдение на спазването им.[[32]](#footnote-32)
19. Според НСОРБ обхватът на делегираните от държавата дейности включва нови услуги, главно в областта на образованието, социалните грижи, здравеопазването, отбраната и сигурността. Обхватът на най-важните делегирани дейности е следният:
* образование: 86 % от училищата и 95 % от детските градини са общински;
* здравеопазване 36 % от всички болници или 122 общински здравни заведения; почти 100 % от всички детски ясли, здравни служби в детските градини;
* социално подпомагане и грижи: 90 % от социалните услуги се предоставят от общините.
1. Неясната формулировка на сферата на местното самоуправление дава възможност за възлагане на нетипични отговорности на общините чрез промени в нормативните актове в секторното законодателство. Такива случаи са: връчване (доставка) на административни и съдебни производства; контрол върху спазването на авторското право и сродните му права; контрол върху използването на лечебни растения; дератизация и дезинфекция извън градските зони, притежавани от други; контрол върху депозирането и разпространението на печатни произведения; регистрация на кошери и т.н. Това води до допълнително влошаване на администрирането и разходването на собствени финансови ресурси, докато съответната свобода на действие почти не се предоставя на общините, както подчертаха местните партньори.
2. Всяка година с решение на Министерския съвет се определят делегираните от държавата дейности, финансирани от държавния бюджет за организиране и предоставяне на обществени услуги, и се приемат стандарти за делегираните от държавата дейности с показатели за природни и стойностни показатели през съответната година. Повечето от новите отговорности, прехвърлени на общините, основно в областта на социалното подпомагане, образованието и т.н., се определят като дейности, делегирани от държавата. Системата за финансиране на повечето от делегираните от държавата отговорности чрез единни стандарти за разходите, която се прилага понастоящем, ограничава правомощията на

общинските съвети да преразпределят тези ресурси в съответствие с местните нужди и приоритети. НСОРБ поддържа становището, че разширяването на общинските правомощия следва да се извършва само ако то върви ръка за ръка със съответното финансиране и свобода на преценка.

1. Поради това докладчиците заключават, че в България е налице само частично съответствие с член 4, параграф 5.
2. Член 4.6.
3. Консултациите са основен принцип на Хартата и държавните (или регионалните) власти следва да се консултират с местните власти при обсъждането и одобряването на закони, подзаконови актове, планове и програми, засягащи правната и оперативната рамка на местната демокрация. Това също така засилва демокрацията, в смисъл че лицата, отговорни за вземането на решения, следва да се вслушват в гласа на местните власти и техните сдружения. Нещо повече, това се изисква от принципите на прозрачност в действията на правителството и от принципа на субсидиарност.[[33]](#footnote-33)
4. Конгресът прие няколко препоръки и резолюции относно правото на местните власти да бъдат консултирани от други равнища на управление.[[34]](#footnote-34) В своята Препоръка 171 (2005 г.) Конгресът подчерта, че правото на местните власти да бъдат консултирани е основен принцип на европейската правна и демократична практика, чиято цел е да допринесе за доброто управление.[[35]](#footnote-35) В Препоръка 328 (2012 г.)[[36]](#footnote-36) се подчертава, че консултациите следва да бъдат организирани по начин и график, така че местните власти да имат реална възможност да формулират и формулират свои собствени възгледи и предложения, за да упражняват влияние.
5. Според информацията, предоставена от НСОРБ, по въпроси, които засягат пряко общините, се прилагат следните законоустановени механизми за консултации.
* По инициатива на НСОРБ от 2016 г., чрез изменения в Закона за нормативните актове, всеки проект на нормативен акт, който засяга правомощията на общините, следва да бъде консултиран с НСОРБ, преди да бъде внесен за приемане в Министерския съвет.
* Проектите на нормативни актове подлежат на задължителна обществена консултация и се публикуват на специален интернет портал на правителството. В рамките на сроковете за тези консултации както НСОРБ, така и отделните общини също могат да изпращат своите становища и активно да го правят.
* В парламента НСОРБ представя становища пред компетентните парламентарни комисии относно всички законопроекти, които засягат дейностите на общините. Представители на НСОРБ се канят да участват в заседанията на парламентарните комисии и могат да изразяват позиции по време на разискванията по внесените законопроекти.
* НСОРБ и общините участват общо в 260 консултативни органа, съвети, комисии и работни групи в различните министерства и централни отдели с 640 представители от 180 общини. Този подход на предварителна съвместна работа предоставя на общините възможност още на етапа на инициативата да реформират определени сектори и да бъдат активен участник в процеса.
* Представителството на НСОРБ в комитетите за мониторинг на Споразумението за партньорство с ЕС за периода 2014—2020 г., в комитетите за мониторинг на оперативните програми и програмата за развитие на селските райони е важно за дейността на общините. Тези правомощия се определят с постановление на Министерския съвет.
* Общините са представени и в новите съвети за регионално развитие, които съгласно Закона за регионалното развитие координират прилагането на държавната политика за регионално развитие всъответния регион на планиране на ниво 2 по Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Представителите на общините (кметове и председатели на общински съвети) имат 70 % от гласовете в регионалните съвети. Те бяха избрани чрез прозрачна процедура, организирана от НСОРБ, на равнището на регионите за планиране. По този начин местните власти ще имат възможност да участват пряко в процеса на изготвяне и одобряване на новите интегрирани териториални стратегии (ИТС) за развитие в регионите за планиране на ниво NUTS 2. Законът предвижда тези стратегии да се приемат от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, след като бъдат одобрени от съответните съвети за регионално развитие.
1. Друга важна институция за консултации е Съветът по децентрализация на държавното управление (където е представено и НСОРБ) на Министерския съвет. Той има решаваща роля за изпълнението на основните цели на стратегията за децентрализация. Този постоянен консултативен орган е създаден с правителствено постановление през 2006 г., за да подпомага изпълнението на държавната политика в областта на децентрализацията. С различни нормативни промени в правителствените актове по отношение на функциите на този съвет, дейността му беше прекъсната два пъти – от 2011 г. до 2013 г., както и от 2016 г. до 2020 г. След продължаващите усилия на НСОРБ през август 2020 г. след четиригодишно прекъсване беше проведено заседание на Съвета. На това заседание беше решено да се актуализира Стратегията за децентрализация за периода 2016—2025 г., да се разработи програма за нейното изпълнение за периода 2021—2025 г., както и да се изготви проект на правителствено постановление, който да гарантира устойчивата и ефективна дейност на Съвета. За тази цел беше създадена работна група, която започна дейността си през януари 2021 г.
2. Докладчиците заключават, че България спазва изцяло член 4.6 от Хартата.

1. Член 5 – Защита на териториалните граници на местните общности

Член 5 – Защита на териториалните граници на местните общности

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

1. В няколко европейски държави бяха осъществени териториални реформи, където наличието на много малки и слаби общини е съпроводено от недостиг на капацитет, водещ до неефективност и неспазване на изискванията на Хартата. В този контекст Хартата не забранява обединяването, нито налага затворен модел на териториално или институционално устройство. С него се въвеждат процедурни правила за промени в границите на местните власти.
2. В този смисъл задължително процедурно изискване е да не се допуска промяна на местните граници без консултация. Това трябва да се извърши своевременно, преди да се вземе окончателно решение по този въпрос. Това е необходимо, за да се насърчи ефективността на консултациите, с други думи реалната възможност местните общности да бъдат изслушвани и да изразяват своите възгледи в момент, когато действително може да се упражни влияние върху решенията за сливане и различните им аспекти и консултациите не са само от формален или символичен характер. Ако обединението включва значителна част от страната или цялата страна, националните сдружения на местните и/или регионалните власти също следва да участват в процедурите на консултация.[[37]](#footnote-37)
3. В своята Препоръка (2004)12 Комитетът на министрите на Съвета на Европа установи някои принципи, които следва да бъдат спазвани от страните, когато те се ангажират с реформи на границите или структурата на местните власти.[[38]](#footnote-38) Освен това целите, методите и резултатите от процеса на реформа следва да бъдат напълно съвместими с разпоредбите на Хартата. Освен това, когато е целесъобразно, страните следва допълнително да гарантират, че целите, методите и резултатите от процеса на реформи съответстват на задълженията им по член 7, параграф 1, буква б) от Европейската харта за регионалните или малцинствените езици и член 16 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства.
4. Съгласно член 136, алинея 2 от Конституцията „Границите на общините се определят след допитване до населението“. През последните 10 години след предишния мониторинг не е имало сливания на общини в България. НСОРБ информира делегацията, че има два случая на създаване на нови общини чрез отделяне на съответната територия от съществуваща община. Така от 1 януари 2015 г. община Сърница става независима община след референдум, с който се отделя от община Велинград. С тази промяна общините в България достигнаха 265. В края на февруари 2021 г. беше проведен референдум за отделяне на град Обзор и няколко населени места като независима община от община Несебър. С решението си от 23.3.2021 г. Министерският съвет потвърди резултатите от референдума и обяви новата община. Предстои последният етап от процедурата – издаване на президентски указ. Законът за административно-териториалното устройство на Република България определя изчерпателно реда и условията за създаване, разделяне или сливане на общини. В общия случай основното изискване и за трите хипотези е да се проведе и да има положителен резултат от референдум сред населението от засегнатите населени места.
5. Докладчиците заключават, че България спазва изцяло член 5 от Хартата.

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

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

1. Без да се изключва приложението на по-общи законови разпоредби, органите на местно самоуправление трябва да могат сами да определят вътрешните административни структури, които смятат да създадат, за да могат да ги приспособят към своите специфични нужди и за да осигурят ефективно управление.
2. Статутът на служителите в органите на местно самоуправление трябва да дава възможност за качествен подбор на кадри, основан на техните способности и компетентност; за тази цел той трябва да включва подходящи условия за обучение, заплащане и възможност за професионално израстване.
3. Член 6.1
4. В този параграф се посочва, че местните власти имат право на преценка при определянето на собствените си вътрешни административни структури или организация. В такъв случай правомощието да се самоорганизират е част от автономията, с която разполагат местните власти (правомощия за самоорганизация). Тази свобода на преценка не е абсолютна, а трябва да зачита общата законова рамка за правителствената организация. Целта на параграфа е да се запази местната автономия, като се даде възможност на местните власти да създадат такава вътрешна административна структура и организация, които да им позволят да отговорят на различните нужди на местните жители и да предоставят пълен набор от обществени услуги.
5. Самоорганизиращата се власт на местните власти трябва да бъде широка и да включва не само правомощието за вземане на решения относно вътрешната местна организация, но и правомощието за създаване на независими органи, като например местни дружества или агенции, с цел по-добро предоставяне на местни услуги. Местните власти следва също така да разполагат със свобода на действие при създаването на децентрализирани териториални единици и структури (като например общинските райони), за да се гарантира най-доброто изпълнение на техните отговорности.[[39]](#footnote-39)
6. Българските общини имат свободата да определят вътрешната организация, както и вътрешните си административни структури. ЗМСМА урежда подробно правомощията на избраните политически органи на местно равнище (общински съвет, кметове, кметове на кметове и кметове на кметове). Местните власти определят самостоятелно организацията на административните структури, както вътрешни (структура на администрацията), така и външни (създаване на общински единици, публични учреждения и общински предприятия). Общинската администрация е структурирана в дирекции, отдели или сектори. Отделите или секторите могат също така да бъдат организирани като независими структурни звена, без да бъдат включени в състава на дирекциите или отделите. Общинският съвет може да създава служби на общинската администрация в отделни квартали, кметства, селища или в части от тях и да определя техните функции.
7. Поради това докладчиците споделят становището, че член 6, параграф 1 се спазва в България.
8. Член 6.2.
9. При надлежно спазване на общите законови и подзаконови актове в областта на държавната администрация, местните власти следва да разполагат с автономност при определянето на условията за работа на своите служители и да установяват стабилна и ефикасна политика по отношение на персонала, като също така предлагат достатъчно обучение и възможности за професионално развитие. Местните власти следва да имат възможност да привличат, наемат и поддържат своите квалифицирани административни служители. Разбира се, тези възможности ще зависят до голяма степен от размера и ресурсите на всяка местна единица.[[40]](#footnote-40)
10. В процеса на наблюдение Конгресът отбеляза, че в много държави националните и/или регионалните власти регулират по всеобхватен начин статута на служителите на местното самоуправление, като по този начин ограничават свободата на преценка на местните власти. Също така в България някои местни партньори се оплакаха от националните закони и правителствени разпоредби, които ограничават дейностите на местното управление по отношение на подбора и оценката на персонала, както и по отношение на предлагането на адекватно възнаграждение.
11. Докладчиците обаче считат, че най-важният въпрос в този контекст не са правните ограничения, а липсата на необходимия персонал. Служителите на местното управление подчертаха слабите професионални умения на много служители, особено в по-малките общини. Освен в големите градове, за местните власти е изключително трудно да привличат специализиран персонал с високо качество. Друг проблемен аспект е липсата на ефикасна, надеждна и леснодостъпна система за обучение, главно поради факта, че все още липсват подходящ опит и необходими ресурси. По време на процедурата на консултация НСОРБ информира делегацията, че се стреми да запълни този пропуск, като организира обучения относно прилагането на последните изменения в законодателната основа, които са важни за дейностите на експертите по секторните политики в общините. В началото на всеки нов мандат на местното самоуправление НСОРБ организира обучения за новоизбрани местни представители – кметове и общински съветници.
12. Поради това докладчиците заключават, че изискванията на член 6, параграф 2 са изпълнени само частично в България.

1. Член 7 – Условия за упражняване на правомощията на местно равнище

Член 7 – Условия за упражняване на правомощията на местно равнище

1. Статутът на избраните местни представители трябва да им гарантира свободно упражняване на техните правомощия.
2. Той трябва да дава възможност за подходяща финансова компенсация за разходите, направени във връзка с упражняване на правомощията, както и при необходимост, финансова компенсация за пропуснатите ползи или възнаграждение за свършена работа и съответно социално осигуряване.
3. Функциите и дейностите, несъвместими с упражняването на мандата на местен представител, могат да бъдат определени само със закон или от основни принципи на правото.
4. Член 7.1
5. Местните власти са длъжни да предоставят на всички избрани представители необходимите съоръжения, оборудване и техническа подкрепа за изпълнение на техните задачи. Това трябва да се направи независимо от политическата им принадлежност; освен това избраните местни политици следва да имат достъп до програми за обучение относно тяхната роля, статут, задължения и ограничения.[[41]](#footnote-41)
6. Избраните представители следва да не бъдат възпрепятствани от действията на трета страна да изпълняват функциите си. Например те следва да бъдат защитени със закон срещу заплахи от страна на социалните медии или срещу нарушения на неприкосновеността на личния им живот. Друг пример биха могли да бъдат законите, които благоприятстват „съдебното преследване“ на местната политика, или когато местните представители на изборни длъжности са фактически застрашени от перспективата за наказателно преследване дори при незначителни обвинения. В тази връзка борбата с корупцията следва да бъде балансирана спрямо необходимостта да се гарантира, че местните политици не са неоснователно застрашени от перспективата за произволно наказателно преследване.[[42]](#footnote-42)
7. Статутът на общинските съветници, определен съгласно българското законодателство, им дава право да бъдат избирани в постоянните и временните комисии на съвета, да предлагат включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет на въпроси от компетентността на съвета и да внасят проекторешения, да участват в обсъждането и решаването на всички въпроси от компетентността на съвета, да отправят въпроси към кмета. Държавните власти, икономическите и публичните организации са длъжни да оказват съдействие на общинските съветници, както и да им предоставят информация и документи, от които се нуждаят във връзка с дейността си като съветници, освен когато събират класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.
8. Според информацията, предоставена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), съществуващите норми за предсрочно прекратяване на мандат се прилагат точно и не са налице значителни нарушения на правата на заемащите изборни длъжности на местно равнище. ЗМСМА определя изчерпателно случаите, в които общинският съвет може да бъде уволнен и да бъдат проведени нови избори (например, ако той не проведе заседание в продължение на три месеца: Член 27, параграф 1. Също така изчерпателно се определят случаите, в които правомощията на общински съветник и кмет са прекратени преждевременно (съответно член 30, параграф 4 и член 42, параграф 1 от ЗМСМА). Временно отстраняване от длъжност на кмет е предвидено като възможност в Наказателно-процесуалния кодекс (член 69) в рамките на досъдебното производство, когато лицето е обвинено в умишлено престъпление от общ характер, ако има основания да се счита, че неговото официално положение ще попречи на обективното изясняване на обстоятелствата по делото. Решение за отстраняване във времето може да бъде взето само от съда по искане на прокурор.
9. Заслужава да се спомене, че изборните длъжности в българското местно управление все още привличат значителен брой кандидатури. Според ЦИК по време на последните избори общо 66 партии и коалиции са били регистрирани за участие в местните избори. В общинските избирателни комисии са регистрирани около 29 477 кандидати за общински съветници, 1 253 кандидати за кметове на общини, 463 кандидати за кметове в 35 района в градовете с област София, Пловдив и Варна и 5 040 кандидати за кметове от 1 966 кметове с население над 350 души.
10. В сравнение с местните избори, проведени през 2015 г., обаче има известно намаление на броя на регистрираните кандидати: 35 772 кандидатури за общински съветници; 1 600 кметове на общини и 635 за кметове в областни градове с районно разделение. Към онзи момент регистрираните кандидати за кметове от 3 190 кмета с население над 100 души са 10 077 души.
11. Резултатите от изборите през 2019 г. показват, че са избрани 5 134 общински съветници; 265 кметове на общини, от които 160 (60,38 %) са избрани на първия тур, а 105 (39,62 %) – на втория тур; 35 кметове на областни градове, от които четирима (11,43 %) са избрани на първия тур, а 31 (88,57 %) – във втория тур; 1 966 кметове на кметства, от които 1 525 (77,57 %) са избрани на първия тур, а 441 (22,43 %) – на втория тур. Средната избирателна активност на страната в тези избори беше 49,76 % на първия тур и 42,10 % на втория тур.
12. Докладчиците заключават, че България спазва член 7, параграф 1 от Хартата.
13. Член 7.2.
14. Този параграф отново се отнася до условията за заемане на изборни длъжности на местно равнище и се съсредоточава върху финансовия аспект на тяхната работа. Целта на параграфа е да се гарантира, че местните представители на изборни длъжности получават „подходящо финансово обезщетение“ и да се избегнат условията за заемане на длъжността, които възпрепятстват, ограничават или дори изключват възможността потенциални местни кандидати да се кандидатират за мандат поради финансови съображения.[[43]](#footnote-43)
15. По отношение на избираемата длъжност може да се направи разграничение между три степени на ангажираност:
* изборни задължения, считани за отговорност на пълно работно време (участието в друга трудова дейност по същото време е едва възможно);
* задължения, считани за работа на непълно работно време (40 %, половин работен ден и т.н.);
* политически задължения, които представляват спомагателна дейност (като цяло не засягат основната професионална дейност). Избраният представител може да запази работа на пълно работно време.
1. Разграничението между тези три категории не отразява практиката във всички държави. Някои считат, че всяка изборна длъжност, дори ако включва само няколко часа работа на месец, е работа на непълно работно време. В много държави участието на пълно работно време често се предполага само за членовете на парламентите, тъй като ангажираността обикновено не е толкова взискателна за местните съветници. Въпреки че кмет (и в някои случаи един или няколко заместник-кмет) може евентуално да се счита за отговорност на пълен работен ден, значителна част от местните избрани съветници имат отговорности на непълно работно време или политическите им задължения представляват спомагателна дейност.
2. В България, въпреки многобройните правни промени през последните 10 години, въпросът за възнагражденията на общинските съветници е относително стабилен в Закона ЗМСМА, тъй като страната е оттеглила резервите си по член 7, параграф 2 от Хартата. Възнаграждението на общинските съветници се определя като процент от възнаграждението на председателя на общинския съвет или от средното възнаграждение на общинската администрация за общините с различна скала. Възнаграждението на председателя се определя от общинския съвет в размер до 90 % от възнаграждението на кмета на общината.
3. Освен това съгласно член 34 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) общинският съветник използва неплатен официален отпуск за времето, необходимо за изпълнение на задълженията му. Пътните и други разноски, направени от общинския съветник във връзка с работата му в съвета, се поемат от общинския бюджет.
4. Поради това докладчиците заключават, че България спазва член 7, параграф 2 от Хартата.
5. Член 7.3.
6. Рестрикциите за заемане на изборна длъжност следва да бъдат възможно най-ограничени и установени в националното законодателство, което означава, че те се прилагат за всички равнища на управление. Основните ограничения за заемане на длъжност следва да бъдат свързани с потенциални конфликти на интереси или да включват ангажимент, който не позволява на местния представител да изпълнява професионалните си задължения за местния орган на управление.[[44]](#footnote-44)
7. През последните 10 години бяха направени няколко промени в правната рамка, уреждаща изборите и дейностите на местните власти. Условията за избор на местни органи на управление са регламентирани в Изборния кодекс, приет през 2014 г., с който се урежда провеждането на всички видове избори в страната, включително изборите за членове на Европейския парламент. С него се въвежда ново изискване за кандидатите за общински съветници и кметове: да са живели в съответното населено място най-малко през последните шест месеца, което важи и за граждани на държави–членки на ЕС, когато кандидатстват за общински съветници.
8. Значителна промяна е приемането на новия Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ, 2018 г.). Той урежда процедурите за предотвратяване и установяване на корупция, както и условията за несъвместимост на заемането и заемането на длъжности както на изборни, така и на висши длъжности в общинските администрации. В същото време с този закон са направени промени в ЗМСМА, с която се въвеждат нови условия за несъвместимост на общинските съветници. Някои от тези промени доведоха до ограничения за някои активни и видни граждани в местните общности да участват в изборите през 2019 г.
9. По-конкретно, съгласно член 34, параграф 5 от ЗМСМА общинският съветник не може: 1. да бъде член на управляващ, надзорен или контролен орган, съвет на директорите, администратор, управител, прокуратор, търговски пълномощник, синдик или ликвидатор на търговски дружества с общинско участие, или директор на общинско предприятие; 2. да заема длъжност общински съветник или подобна длъжност в друга държава – членка на Европейския съюз; 3. да извършва дейности, които водят до нарушаване на забрана или ограничение съгласно осма глава, раздел II от ЗПКОНПИ.
10. Съгласно параграф 6 от същия член от ЗМСМА в едномесечен срок от полагането на клетва лицето, което при избирането си за общински съветник заема длъжност по ал. 5, т. 1 и 2, подава молба за освобождаване от длъжност и уведомява писмено председателя на общинския съвет и на общинската избирателна комисия. Когато общински съветник има частен интерес, той е длъжен да предприеме действия за предотвратяване на конфликт на интереси съгласно глава осма, раздел III от ЗПКОНПИ.
11. С оглед на правните разпоредби и техните обсъждания със заинтересованите страни, докладчиците стигат до заключението, че изискванията на член 7, параграф 3 са изпълнени в България.

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

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

1. Административен контрол над органите на местно самоуправление може да се упражнява само по начините и в случаите, предвидени в Конституцията или в закона.
2. Административният контрол над дейността на органите на местно самоуправление трябва като правило да цели единствено да гарантира спазването на законността и на конституционните принципи. Административният контрол може все пак да включва контрол за целесъобразност, упражняван от висшестоящите органи по отношение на задачите, чието изпълнение е било делегирано на органите на местно самоуправление.
3. Административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които той се стреми да защити.
4. Член 8.1
5. В Препоръката си до държавите членки относно контрола на дейностите на местните власти CM/Rec(2019)3E[[45]](#footnote-45) Комитетът на министрите определи три различни вида надзор: административен, финансов и демократичен като само първият попада в приложното поле на член 8 от Хартата. Той не се прилага за каквато и да било форма на надзор или контрол, упражняван от омбудсмана, от наказателните прокурори или от законодателя. Наличието на административен контрол е обосновано от необходимостта да се спазват „принципите на правовата държава и определените роли на различните публични органи, както и защитата на правата на гражданите и ефективното управление на публичната собственост“.
6. Обяснителният доклад към Хартата ограничава предмета на член 8 до надзора, който се извършва „от други равнища на управление“, т.е. от централни власти или органи (секторни министерства, Министерство на вътрешните работи и т.н.) или регионални органи на управление. Що се отнася до въпросите, които могат да бъдат „контролирани“, Хартата се позовава на широкото понятие за дейности, което обхваща всички видове планове, проекти, правила, решения или стратегии, одобрени на местно равнище.
7. Хартата установява важен принцип в областта на междуправителствения надзор на местните власти: всяка форма на такъв контрол трябва да бъде предвидена в конституцията или в закона, т.е. Хартата въвежда принципа на законност в контрола на местните власти. Надзорът не може да бъде импровизиран или разпореден от по-високото равнище без ясно правно основание. Същевременно надзорните органи трябва стриктно да спазват установените със закон процедури за упражняване на такъв надзор (време, начин, компетентност и т.н.).[[46]](#footnote-46)
8. Съгласно чл. 144 от Конституцията на Република България централните държавни власти и техните местни представители упражняват контрол върху законосъобразността на актовете на органите на местното самоуправление само когато това е разрешено със закон. Член 145 от КРБ предвижда, че всеки общински съвет е свободен да обжалва пред съда всеки акт, който нарушава неговите права.
9. Естеството и обхватът на административния надзор на местните власти са подробно определени в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА. В член 45, параграфи 1—12 от ЗМСМА се предвижда следният механизъм за административен надзор на действията на местните власти.
* Актовете на кмета на общината могат да бъдат обжалвани по административен ред пред областния управител, освен ако в закон не е предвидено друго.
* Общинският съвет може да отменя административни актове, издадени от кмета на общината, които не са съгласни с актове, приети от съвета, в 14-дневен срок от приемането им. В същия срок общинският съвет може да оспори незаконосъобразните административни актове, издадени от кмета на общината, пред съответния административен съд. Актовете на общинския съвет могат да бъдат обжалвани пред съответния административен съд.
* Регионалният управител упражнява контрол за законосъобразността на актовете и действията на местните правителства и местната администрация (член 31, параграф 1, точка 5 от Закона за администрацията), освен ако в закон не е предвидено друго. Той може да върне незаконосъобразните актове за ново разглеждане от общинския съвет или да ги оспори пред съответния административен съд. Обжалването спира прилагането на индивидуални и общи административни актове и прилагането на подзаконови нормативни актове, освен ако съдът не реши друго.
* По всички въпроси, отнасящи се до издаването, обжалването и изпълнението на актове на общински съвети и кметове, които не са обхванати от настоящия регламент, се прилагат разпоредбите на административното производство, определени в закон.
1. Друг важен законодателен акт е АПК. Правилата за административното производство, установени със закон, се прилагат за неуредените въпроси относно издаването, оспорването и изпълнението на актовете на общинските съвети и кметовете. АПК предвижда възможността всеки гражданин на общината, включително кмет или общински съветник, да оспори административен акт (съгласно член 15, параграф 1 от АПК „[с]трани в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения.“).
2. С оглед на правните разпоредби и техните обсъждания със заинтересованите страни, докладчиците стигат до заключението, че изискванията на член 8, параграф 1 са изпълнени в България.
3. Член 8.2.
4. Общото правило на Хартата е, че надзорът („обикновено“) има за цел единствено да гарантира спазването на закона и на конституционните принципи. По този начин тя обявява общо предпочитание към проверките за законност пред проверките за целесъобразност, като първите са единствените проверки, които като цяло са в съответствие с Хартата. Проверките за целесъобразност не са забранени от Хартата, но са строго ограничени, тъй като се считат за противоречащи на самото значение на местното самоуправление. Административният надзор, основан на целесъобразност, следва да бъде ограничен до задачите, които органите на по-високо равнище (надзорните органи) са делегирали на местните власти. Следователно видът на местната власт е от голямо значение за определяне на естеството и обхвата на административния контрол, който може да бъде упражняван от по-висшите административни органи в съответствие с Хартата.[[47]](#footnote-47)
5. Съгласно Закона за администрацията и ЗМСМА регионалният управител упражнява контрол само върху законността, върху актовете на общинския съвет и кмета. Той може да върне акт на общинския съвет, който се счита за незаконосъобразен, за ново обсъждане, което трябва да бъде разгледано в срок от 14 дни от получаването му. То може да бъде прието повторно с мнозинство, предвидено от закона, но не по-малко от половината от общия брой на съветниците. Регионалният управител може впоследствие (или пряко, без да го връща) да оспори акта на общинския съвет в съда. Обжалването спира изпълнението на акта, освен ако съдът не реши друго.
6. Съгласно предоставената от МРРБ информация актовете на кмета на общината се оспорват пред областния управител в съответствие с общата административна заповед. Незаконосъобразните действия на кмета могат да бъдат отменени от областния управител в 14-дневен срок от получаването или сезирането им. Съответно кметът на общината може да обжалва пред административния съд отмяната на техния акт от областния управител. Финансовият контрол се извършва от Националната сметна палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. Общините са създали системи за първото ниво на финансов контрол.
7. С оглед на правните разпоредби и техните обсъждания със заинтересованите страни, докладчиците стигат до заключението, че изискванията на член 8, параграф 2 са изпълнени в България.
8. Член 8.3.
9. Тази разпоредба утвърждава принципа на пропорционалност в административния надзор на дейностите на местните власти от страна на органи от по-висок ранг. Този принцип се основава на предпоставката, че намесата на надзорния орган следва да бъде пропорционална на значимостта на интересите, които възнамерява да защитава. Във връзка с това през 2019 г. Комитетът на министрите препоръча на правителствата на държавите членки да приемат подходящи мерки за „въвеждане на подходяща правна, институционална и регулаторна рамка за надзор на дейностите на местните власти, която е пропорционална, по закон и на практика, на интересите, които трябва да защитава".[[48]](#footnote-48)
10. Очевидно този принцип е приложим за всяка форма на междуправителствен надзор, с предварителна или последваща проверка на законосъобразността или целесъобразността. Това е общо формулиран принцип, който може да бъде изпитан само в точния контекст на действителен спор, но може да се обясни с прости думи, като се посочи, че за да се гарантира спазването на закона, регионалният/държавният орган не следва да „използва ковашки чук за да счупи лешник“.

Член 9 – Финансови средства на органите на местно самоуправление

1. Органите на местно самоуправление имат право в рамките на националната икономическа политика на достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си.
2. Финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да бъдат съобразени с правомощията, предвидени в Конституцията или закона.
3. Поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получава от местни такси и данъци, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона.
4. Финансовите механизми, осигуряващи средствата, с които разполагат органите на местно самоуправление, трябва да бъдат достатъчно разнообразни и подлежащи на развитие, за да им позволят да следват, доколкото това е възможно на практика, естественото нарастване на разходите за упражняване на техните правомощия.
5. Защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране, както и на разноските, които те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност.
6. Мнението на органите на местно самоуправление за начините, по които да им бъдат предоставени преразпределените средства, трябва да се вземе по подходящ начин.
7. Доколкото е възможно, субсидиите, предоставяни на местните общности, не трябва да бъдат предназначени за финансиране на специфични проекти. Отпускането на субсидии не трябва да засяга основната свобода на органите на местно самоуправление да определят политиката си в пределите на своите правомощия.
8. Следователно, съгласно принципа на пропорционалност, регионалният или държавният орган следва да се намесва само до необходимата степен, като се има предвид значимостта на съответния обществен интерес или тежестта на правното нарушение, за което се твърди, че е извършено от местните власти. Система, съгласно която местните власти трябва да получат предварително одобрение от регионални или държавни органи за незначителни или дори незначителни решения, не би била в съответствие с принципа на пропорционалност.
9. Според Националната делегация на България в Конгреса, няма забележителна промяна в съответното законодателство, но случаите на неоправдана, политизирана намеса в правомощията на кмета са значително намалени. Съгласно Закона за администрацията, регионалният управител осигурява спазването на законността на територията на региона и осъществява административен контрол върху изпълнението на административните актове. В това си качество той/тя може да оттегли административен акт на кмета, но само поради незаконосъобразност. Съответно кметът на общината може да обжалва отмяната пред окръжния административен съд.
10. Националната делегация на България в Конгреса подчерта, че съществуващите норми се прилагат точно и че няма значителни нарушения на правата на заемащите изборни длъжности на местно равнище. ЗМСМА определя изчерпателно случаите, в които общинският съвет може да бъде уволнен и могат да се проведат нови избори. По същия начин случаите, в които правомощията на общински съветник и кмет са прекратени преждевременно, са изчерпателно определени и не са променяни в периода след последния мониторинг. Временно отстраняване от длъжност на кмет е предвидено като възможност в Наказателно-процесуалния кодекс (член 69) в рамките на досъдебното производство, когато лицето е обвинено в умишлено престъпление от общ характер, ако има основания да се счита, че неговото служебно положение ще попречи на обективното изясняване на обстоятелствата по случая. Решение за отстраняване във времето може да бъде взето само от съда по искане на прокурор.
11. С оглед на правните разпоредби и съответната информация, предоставена от заинтересованите страни, докладчиците заключават, че изискванията на член 8, параграф 3 са изпълнени в България.
12. Член 9 – Финансови средства на органите на местно самоуправление

3.8.1 Член 9.1

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

1. Този параграф установява два основни принципа в областта на финансите: първо, местните власти следва да разполагат със собствени финансови ресурси; второ, те следва да имат свободата да решават как да изразходват тези средства.
2. Що се отнася до първото измерение, местните власти следва да бъдат „право“ на собствените си ресурси. Това не е просто очакване, а истинско „право„, което не е абсолютно, но трябва да се упражнява „в рамките на националната икономическа политика“. Формулировката „адекватни финансови ресурси“ включва изискването за гарантиране на пропорционалност между задължителните функции на местните власти и наличното финансиране.
3. Второто измерение е свободата на местните власти да разполагат (поне) със своите „собствени ресурси“ в рамките на своите правомощия. Всички ограничения и ограничения, наложени от по-висшите власти на местните власти, следва да бъдат уточнени и обосновани и да имат за цел да гарантират макроикономическа стабилност и добро финансово управление.[[49]](#footnote-49)
4. По отношение на финансовата основа на местното самоуправление Конституцията на България регламентира:
* Член 140. Общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност.
* Член 141, (1) Общината има самостоятелен бюджет.
* (2) Постоянните финансови източници на общината се определят със закон.
* (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.

Член 141, алинея 5 от Конституцията въвежда задължението на държавата да „гарантира нормалната работа на общините“, без да определя какво се разбира под „нормална работа“ и дали включва само основните общински функции. Всъщност местните бюджети се формират предимно от държавни трансфери, чийто дял се е увеличил от 60 % през 2010 г. на 64 % през 2019 г. Липсата на пълни правомощия на местните власти по отношение на средствата, прехвърлени от бюджета за делегираните от държавата дейности, продължава да е тенденция. Общините имат пълни правомощия само по отношение на общата субсидия за изравняване и отчасти върху целевата субсидия за капиталови разходи. В същото време системата за финансиране на повечето от делегираните от държавата отговорности чрез единни стандарти за разходите, която се прилага понастоящем, ограничава правомощията на общинските съвети да преразпределят тези ресурси в съответствие с местните нужди и приоритети.

1. От 2014 г. насам бюджетните и фискалните правила в Република България са консолидирани в ЗПФ, който постоянно урежда процедурата за изготвяне и приемане на общински бюджети. Участието на НСОРБ като представител на общините в бюджетната процедура и в преговорите по Закона за държавния бюджет за предстоящата година също е уредено в член 77 от ЗПФ.
2. Сроковете за изготвяне и внасяне на законопроекта за държавния бюджет в Народното събрание са ясно определени (предстои да бъдат представени до 30 октомври). Размерът на всички субсидии за общините и приложимите специфични правила и условия, валидни за съответната година, също се определят със Закона за държавния бюджет на Република България. По време на процедурата на консултация Министерството на финансите информира делегацията на Конгреса, че в Закона за държавния бюджет на Република България се предоставя информация за размера на всяка субсидия за дадена община и за относителната част от общата субсидия за всяка група делегирани дейности (функция), например член 50 и 51 от ЗДБРБ от 2021 г., както и издаване на насоки за изготвяне и изпълнение на общинските бюджети и подробна информация за показателите в натура и стойността, използвани при изчисляването на субсидиите за всяка община. Общините могат самостоятелно да приемат своите бюджети, докато в ЗПФ се определя само крайният срок за това (т.е. кметът внася проектобюджета в общинския съвет в срок от 20 работни дни от обнародването на Закона за държавния бюджет за съответната година и общинският съвет го приема в срок от 15 работни дни от представянето му. Докладчиците обаче са чували от представителите на местните власти, с които се срещнаха дистанционно, че общините не са достатъчно ясни относно конкретните цифри, определени в държавния бюджет, и не могат да планират своите разходи в съответните области достатъчно точно, тъй като общинските бюджети се формират главно от държавни субсидии (средно 64 %).
3. Предизвикателствата, свързани с недостатъчната финансова автономност на общините, оказват влияние не само върху техните икономически резултати и конкурентоспособност, но и върху редица подсектори, по-специално образованието, развитието на човешките ресурси и предоставянето на качествени здравни и социални услуги. Много други политически последици са свързани с данъчната политика, ефективното функциониране на институциите, административния капацитет и доброто управление на местно равнище.
4. С приемането на ЗПФ са въведени задължителни фискални правила и показатели, които кметът и общинският съвет трябва да спазват при изготвянето, приемането и изпълнението на общинския бюджет. На етапа на планиране се наблюдава средният темп на нарастване на разходите за местни дейности в общинския бюджет за планирания средносрочен период, който не надвишава средния темп на нарастване на отчетените разходи за местни дейности за последните четири години.
5. С решението на общинския съвет за приемане на бюджета се спазват и одобряват и следните фискални ограничения:
* максимален размер на новите задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината в общинския бюджет – задълженията за разходи в края на годината не могат да надвишават 15 % от средния годишен размер на отчетените разходи за последните четири години;
* максимален размер на поетите задължения за разходи, които могат да бъдат направени през годината в рамките на общинския бюджет – поетите задължения за разходи, налични в края на годината, не могат да надвишават 50 % от средния годишен размер на отчетените разходи за последните четири години (ограничението не се прилага за поети задължения за разходи, финансирани с безвъзмездни средства и дарения); Според Министерството на финансите от 2019 г. ограничението не се прилага за сключените през 2019 г. договори за услуги, предоставяни от общината по чл. 62 от Закона за местните данъци и такси, и за сметка на трансферите от централния бюджет по чл. 52, ал. 1, точка 1, буква г) от ЗПФ;
* лимит за поемане на нов общински дълг и максимален размер на общинските задължения и общински гаранции към края на бюджетната година – максималният годишен размер на плащанията по общинските задължения не трябва да надвишава 15 % от средните годишни собствени приходи и общата субсидия за изравняване за последните три години, а номиналната стойност на издадените общински гаранции не може да надвишава 5 % от общия размер на приходите и общата субсидия за изравняване в последния годишен доклад за изпълнението на общинския бюджет.

При изпълнението на бюджета общините са длъжни да не допускат:

* извършване на разходи, натрупване на нови задължения за разходи и/или поемане на задължения за разходи, както и стартиране на програми или проекти, които не са предвидени в годишния бюджет на общината;
* поемане на задължения за разходи, ако общината не е коригирала показателите си за поетите ангажименти и задължения за разходите в съответствие с ограниченията на член 94, параграф 3, алинеи 1 и 2 от ЗПФ;
* натрупване на нови финансови пасиви за капиталови разходи и/или поемане на задължения за капиталови разходи за сметка на приходите, ако не са изпълнени планираните приходи от общинския бюджет;
* увеличаване на просрочените задължения, които вече са на разположение в общинския бюджет в края на годината, в сравнение с отчетените просрочени задължения в края на предходната година, ако просрочените задължения, налични в края на предходната година, надвишават 5 % от отчетените разходи.
1. Българските общини са изключително зависими от финансови трансфери от държавния бюджет, които също ограничават свободата им на преценка. Освен това ограничителните правила ограничават бюджетната автономия на местното самоуправление. Поради това докладчиците заключават, че България не спазва член 9, първа алинея.
2. Член 9.2.
3. Този параграф утвърждава т.нар. „принцип на съпоставимост“ на финансовите ресурси на местните власти. Това означава, че ресурсите, с които разполагат местните власти, следва да бъдат достатъчни и пропорционални на техните функции и задачи. Това не означава, че всички тези задачи следва да бъдат финансирани със собствени приходи. В този параграф се посочва, че приходите и задължителните задачи на местните власти следва да бъдат балансирани, за да се гарантира, че финансовите ресурси, с които разполагат тези органи, са задоволителни в сравнение със задачите, които са им възложени по закон.[[50]](#footnote-50)
4. Новата ЗПФ запази разпоредбата от отменения Закон за общинските бюджети, съгласно която държавата компенсира намалението на приходите от местни данъци и такси, когато то произтича от провеждането на държавната политика. Съгласно член 19 от ЗПФ не се предвижда нормативни актове, които водят до увеличаване на разходите, да влязат в сила не по-рано от датата на тяхното изменение или влизане в сила за следващата бюджетна година, намаляване на приходите и/или ангажименти за разходи/плащания след приемането на закона за държавния бюджет за съответната година. Член 53, параграф 1 от ЗПФ гласи, че делегираните дейности се финансират с обща субсидия за тези дейности. В член 51, параграф 2 и член 55а от ЗПФ се определят промените в размера на фискалните отношения между общинските бюджети и централния бюджет, когато това произтича от закона, преструктурирането на дейностите, делегирани от държавата, или промените в икономическите показатели и/или показателите за стойността за финансиране на съответните дейности от общинските бюджети или при изпълнението на области на политиката, проекти, програми и дейности по възлагане на обществени поръчки. Регламентът, с който се определя задължението на държавата да предостави пълно финансово обезщетение в следните случаи, не е бил прехвърлен в новия закон:
* актуализиране на заплатите на служителите, заети в делегираните от държавата дейности, финансирани чрез общините;
* други случаи, установени със закон.
1. На практика обаче няма гаранция, че делегираните от държавата правомощия, които не подлежат на финансиране чрез субсидия, ще бъдат допълнително гарантирани. Поради тази причина практиката на прехвърляне на необезпечени правомощия към местните власти от централното правителство или приемането на актове, уреждащи процедурата за изразходване на собствените средства на общините, продължава да се развива с различна динамика през различните години от предходния период.
2. Изготвянето на задължителна оценка на въздействието е предвидено в Закона за нормативните актове, в който се разглежда въздействието на съответния проект на нормативен акт върху определени области на обществения живот. В методологията за изготвяне на тази оценка общините и местните бюджети не са изрично посочени като заинтересовани страни.
3. Докладчиците заключават, че не са осигурени съизмерими финансови ресурси, докато на практика общините поемат голяма тежест от задачи без достатъчно ресурси. Поради това България не спазва член 9, параграф 2 от Хартата.
4. Член 93.
5. Съгласно чл. 141 от Конституцията на Република България общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон. (параграф 3). Общинският съвет определя размера на местните такси по ред, установен със закон. (параграф 4). Що се отнася до местните данъци, законодателството предоставя на общинските съвети правомощието да определят техния размер, а кметът и администрацията – правомощието да ги управляват. Общинските съвети нямат правомощия да определят вида, основата, границите на ставките и данъчните облекчения. Що се отнася до туристическия данък, общините са задължени по закон да изразходват приходите от този данък за определени дейности и видове разходи.
6. В Решение № 4/2019 по конституционно дело № 15/2018 Конституционният съд отбелязва, че по правило данъците се определят едностранно от държавата и само със закон. Парламентът не може да делегира това правомощие на изпълнителната власт. В член 141, параграф 3 от Конституцията обаче е предвидено изключение от това правило, което гласи, че общинските съвети определят размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон. Подобен подход въвежда нюанс на финансова децентрализация в правната рамка на общинските публични финанси по отношение на размера на местните данъци, но не променя конституционното изискване за установяване на данъци със закон.
7. През 2007 г. общинските съвети получиха правомощия да определят размера на местните данъци и такси в рамките на определен диапазон. Тази стъпка не беше достатъчна и не доведе до съществена промяна в структурата на общинските бюджети, въпреки че бяха предприети няколко последващи мерки за осигуряване на финансовата стабилност на общините. Според Института за пазарна икономика в България развитието през последното десетилетие – стъпки към повече данъчни правомощия за общините, засилена роля на фондовете на ЕС, държавни програми за регионално развитие и процес на възстановяване на общинските финанси – са от ключово значение за разбирането на отношението към финансовото положение на общините и предизвикателствата, пред които е изправена финансовата децентрализация. Въпреки това постигнатите резултати имат ограничено въздействие както върху финансовата независимост и устойчивостта на общинския бюджет, така и върху възможностите за влияние на общинския бюджет върху местното и регионалното развитие извън държавните трансфери и европейските фондове. Проблемът е постоянен и е източник на неефективност на политиката, докато прилагането на ефективен модел на децентрализация може да подобри разпределението на ресурсите, да насърчи развитието на пазара и на свой ред да насърчи икономическия растеж.
8. Средният дял на местните данъци в общите собствени приходи на общините за последния 10-годишен период е 15 %, с ясна тенденция за увеличаване на данъчните приходи през всяка следваща година с темпове на растеж между 5 и 7 %. Налице са значителни промени в данъчните правомощия на местното управление.
* Правомощията на общинската приходна единица са разширени.
* Въведени са постепенни промени в системата на местните данъци:
* беше въведен нов местен данък върху таксиметровия транспорт за пътници;
* туристическата такса е преобразувана в местен данък;
* в края на 2018 г. формулата за определяне на данъка върху превозните средства беше съществено променена, като беше въведен компонент, свързан с околната среда;
* през 2011 г. е извършено последното частично увеличение на оценките за данъка върху недвижимото имущество в съответствие с нарастването на пазарните цени, отчетено от националните статистически данни; правното задължение за актуализиране на данъчните оценки съгласно данните за пазарните цени на НСИ е премахнато.
1. Служители на централното държавно управление подчертаха, че през последните години, благодарение на макроикономическото положение в страната, на общините се отпускат повече средства чрез бюджетни трансфери от държавния бюджет, а Законът за държавния бюджет за 2021 г. предоставя значителни допълнителни средства, включително за преодоляване на последиците от пандемията от COVID-19 на местно равнище. Според представителите на местното самоуправление, с които се срещнаха докладчиците, българските местни власти обаче не разполагат с достатъчно количество, устойчиво и с потенциал за развитие собствени източници на доходи. Във връзка с това по време на процедурата на консултации Министерството на финансите заяви, че местните власти не се възползват от законовата възможност да определят по-високи ставки на местните данъци от определените в Закона за местните данъци и такси, като посочват, че 73 % от общините са приели ставка под средните пределни стойности, определени в Закона за местните данъци и такси по отношение на данъка върху недвижимото имущество за 2020 г., а 265 общини са приели ставка под средните допустими граници по отношение на данъка върху превозните средства за най-популярните автомобили за 2020 г. с почти половината от минималната ставка, приета от тях за 2020 г. Докладчиците са на мнение, че различията в гледните точки по този въпрос подчертават необходимостта от преструктуриране на данъчната система в полза на местните данъци, свързани с икономическата дейност.
2. Заключението е, че частта от общинските ресурси, произтичаща от местни данъци и такси, остава изключително ниска, докато ограниченията на данъчните ставки се определят от централното законодателство. Поради това България само частично спазва член 9, параграф 3 от Хартата.
3. Член 9.4.
4. Този параграф се отнася до две важни характеристики на финансовите системи, на които се основават ресурсите на местните власти: те трябва да бъдат диверсифицирани и да бъдат „приспособими“. На първо място, диверсификацията на източниците на доходи е от решаващо значение, за да могат местните власти да запазят своята самостоятелност по време на колебанията в икономическите цикли. Следователно финансите на местните власти не следва да се основават единствено на данъци или трансфери и следва да бъдат подкрепени от всички възможни източници на местни доходи: трансфери, местни данъци, такси, възнаграждения, печалби съгласно частното право, лихви по банкови сметки и депозити, санкции и глоби, продажба на имущество или стоки и услуги, предлагани на частния сектор, и т.н.
5. Вторият аспект, посочен в настоящия параграф, е, че системите за местно финансиране следва да бъдат „приспособими“. Това означава, че те следва да позволят на местните финанси да се увеличат, за да посрещнат разходите за предоставяне на услуги, т.е. местните финанси следва да могат да се адаптират към новите обстоятелства, потребности и макроикономически сценарии и да бъдат достатъчни за покриване на предоставянето на услуги. Поради това трансферите от регионални или национални власти следва да бъдат актуализирани и евентуално увеличени през годините, за да се вземат предвид увеличенията на цените или факторите, свързани с предоставянето на услуги. Местните власти следва също така да имат право да увеличават данъчните си ставки, когато такова решение е необходимо поради инфлацията. Следователно всяко делегиране на задачи, което не посочва източника на финансиране за покриване на разходите за новата отговорност, не е съвместимо с принципа на приспособимост.[[51]](#footnote-51)
6. Според НСОРБ се правят периодични промени във формулите и механизмите за разпределение на държавните трансфери. От 2016 г. насам инвестиционните трансфери от държавата към общините са консолидирани в една обща целева субсидия за капиталови разходи. Целевият трансфер за строителство и общо обновяване на общински пътища, съществуващ до 2015 г., е включен в капиталовата субсидия. Разпределението му на общините се определя по формула съгласно Закона за годишния държавен бюджет. И накрая, не разширяването на данъчната основа, а мерките за подобряване на събирането и по-широките правомощия на местните власти по приходите продължават да бъдат основната движеща сила за увеличаването на собствените приходи.
7. С оглед на тази ситуация НСОРБ предложи следните мерки:
* реорганизация/преструктуриране на данъчната система с цел засилване на ролята и разнообразяване на местните данъци, което би означавало и преобразуване на някои от националните данъци (ДДФЛ, ДДС, акцизи върху горивата и т.н.) в местни данъци, които са свързани в по-голяма степен с динамиката на икономическото развитие;
* актуализиране на данъчните оценки за недвижими имоти с оглед на реалните пазарни условия и създаване на механизъм за периодични автоматични актуализации;
* справедлив подход към данъчното облагане на собствеността върху недвижими имоти (включително земеделска земя и гори);
* създаване на правни гаранции срещу прехвърлянето на финансово необезпечени отговорности на общините;
* законово установен механизъм за определяне на общия размер на капиталовата субсидия и създаване на методология за оценка на нуждите от поддръжка на общинските пътища;
* оптимизиране на критериите за достъп на общините до общата изравнителна субсидия (ОИС).
1. Според анализа на финансирането на местните власти, който вече е направен в настоящия доклад, финансирането от местните власти изглежда достига приемливо равнище на диверсификация, но системата на местно финансиране не може да се характеризира като динамична, особено по отношение на приходите, които следва да покриват разходите за допълнителни задачи, които са били делегирани на местните власти (вж. коментарите в параграф 2). Поради това докладчиците заключават, че България частично спазва член 9, параграф 4.
2. Член 9.5.
3. Тази разпоредба разглежда въпроса за финансовото положение на общините, които са финансово необлагодетелствани поради местоположението си в икономически или географски слаби райони (региони в преход, планински или островни региони), или просто защото са твърде малки, за да получат необходимите ресурси за изпълнение на своите задачи.
4. С член 9.5 се въвежда правило за защита на финансово по-слабите местни власти. Хартата посочва финансовото изравняване като традиционния метод за подпомагане на по-слабите местни власти, тъй като това е добре известен механизъм за преразпределяне в контекста на фискалния федерализъм. Според ОИСР „фискалното изравняване представлява трансфер на фискални ресурси между различните юрисдикции с цел компенсиране на разликите в капацитета за повишаване на приходите или разходите за обществени услуги“.[[52]](#footnote-52)
5. В България финансовото изравняване на общините се осъществява чрез механизъм за ОИС. Целта на ОИС е да гарантира минимално равнище на предоставяне на местни услуги в общините, като общата му сума не може да бъде по-малка от 10 % от отчета за собствените приходи на всички общини в последния годишен доклад. Тази субсидия следва да намали финансовите неравенства между общините и поради тази причина съгласно законодателството критериите за разпределението ѝ от общините се определят съвместно от министъра на финансите и НСОРБ. Тези критерии следва да отчитат различията, причинени от обективни фактори извън контрола на местните власти, за да се запази стимулът на общините да увеличат събираемостта и ефективността на разходите.
6. ОИС, прилагана от 2008 г. до 2018 г., включително формулата за разпределение, беше сложна и допълнително утежнена от прилагането на различни корекционни коефициенти и компоненти, които не бяха актуализирани своевременно. Механизмът е изравнен по отношение на капацитета за разходи и приходи с пълен или ограничен достъп на различни групи общини. Поради тази причина се наблюдава тенденция за увеличаване на броя на общините без или с минимално увеличение на субсидията, предимно малки и бедни общини, като ръстът е бил само в 16—20 общини в добро финансово състояние. По време на процедурата на консултация Министерството на финансите посочи, че бюджетът за 2019 г. е променил механизма за разпределение на общата субсидия за изравняване, като е поставил акцент върху основната ѝ цел – предоставяне на сравнимо равнище на фискални възможности за общините и намаляване на дисбалансите между тях.
7. От 2019 г. механизмът за разпределение на ОИС се промени значително. Въведено е задължително условие за достъп до нея, а именно общините, чиито постоянни данъчни приходи на глава от населението са по-ниски от 120 % от равнището за държавата на глава от населението, имат право да участват в разпределението на тази субсидия. Поради тази причина 18 общини вече не получават такава субсидия.
8. Новият изравнителен механизъм се състои от пет компонента.
* Първият и вторият компонент се изравняват въз основа на данъчните приходи (дял от 73,1 % от разпределената сума) и капацитета на разходите (20,2 %).
* Третият компонент е за общини с много нисък капацитет на приходите (дял от 3,8 % от сумата).
* Четвъртият компонент не позволява намаление в сравнение с предходната година (2,7 % от общата сума).[[53]](#footnote-53)
* Петият компонент е да се стимулират общините по отношение на данъчното усилие над средното за страната (0,2 % от общата сума).

Поради въздействието на кризата, причинена от Covid-19, през 2021 г. бяха въведени допълнителни трансфери за други целеви разходи за някои общини без достъп до ОИС.

1. Ще бъде необходима консолидирана и независима оценка на тази нова система за изравняване, за да се оцени ефективността на процедурите за изравняване и изпълнението на съответните изисквания на Хартата. Въз основа на законодателството и информацията, предоставена от българските им партньори, докладчиците споделят становището, че България спазва член 9.5.
2. Член 9.6.
3. Този параграф се позовава на общ принцип на консултация, както е заложено в член 4, параграф 6. В този случай е необходима консултация относно начина, по който преразпределените ресурси следва да се разпределят между местните власти на други равнища на управление. Не се прави разлика между изравнителни фондове или други безвъзмездни средства, или между общи и целеви безвъзмездни средства. Правната форма на решението за разпределяне не е посочена. Това може да бъде законодателен акт, декрет, министерска заповед или решение на друг орган, принадлежащ към по-високо равнище на управление (т.е. регионално или провинциално събрание или изпълнителен комитет).
4. Обичайните органи, обхванати от това изискване за консултация, са държавните или регионалните органи в държави, в които местните власти финансират частично или изцяло от регионите. Методът на разпределяне на преразпределените ресурси включва времеви аспекти (например график на финансовите трансфери) и съществени аспекти като различните видове и степени на значение на критериите за такова разпределение. Следователно тази консултация не е просто задължителна процедура, която трябва да се проведе своевременно преди вземането на окончателно решение. Тя трябва да обхваща и начина на вземане на решение и критериите за това, а не само самото решение.[[54]](#footnote-54)
5. По въпроси, които засягат пряко общините, се прилагат следните законови механизми за консултации.
* ЗПФ предвижда задължително участие на НСОРБ в консултациите по бюджетната процедура. Асоциацията има право да прави предложения за общата сума на основните бюджетни отношения на общинските бюджети с централния бюджет и други предложения по проекта на държавния бюджет за съответната година за общините и да ги представя на Министерството на финансите. Преди внасянето в парламента на Закона за държавния бюджет за следващата година,

НСОРБ и Министерството на финансите подписват протокол за проведените консултации, включително направените и отразени в бюджета предложения. Този протокол е част от пакета документи, които трябва да бъдат представени на Народното събрание, заедно с проекта на Закон за държавния бюджет за следващата година.

* Съгласно член 54 от ЗПФ общата субсидия за балансиране за местни дейности има за цел да гарантира минимално ниво на местни услуги в общините. Механизмът за разпределяне на общата субсидия за балансиране по общини се определя в Закона за държавния бюджет за съответната година и структурата на този механизъм се съгласува от НСОРБ.
* Съгласно член 55 от ЗПФ размерът на целевата субсидия за капиталови разходи и механизмът за разпределянето ѝ по общини са определени в Закона за държавния бюджет за съответната година. Структурата на съответния механизъм „се одобрява от НСОРБ“.
* Съгласно член 71 от ЗПФ в рамките на бюджетната процедура Министерският съвет, по предложение на министъра на финансите, приема стандарти за делегираните от държавата дейности, включващи показатели за натура и стойност. Тези стандарти се използват за определяне на общия размер на ресурсите за финансиране на дейности, делегирани от държавата, и за разпределението им по бюджет, одобрен от делегиране. Стандартите за делегираните от държавата дейности се разработват съвместно от съответния министър, НСОРБ и министъра на финансите.
1. Докладчиците изразиха впечатлението, че в България съществуват механизми за своевременна и съществена консултация по финансови въпроси в рамките на участието на сдружения на органите на местното самоуправление. Те заключават, че България спазва изискванията на член 9, параграф 6 от Хартата.
2. Член 9.7.
3. Този параграф се отнася до безвъзмездните средства за местните власти от по-високите равнища на управление. Безвъзмездните средства са ключов инструмент за междуправителствената финансова помощ. Местните власти получават централно отпуснати безвъзмездни средства за конкретни проекти, както и общи безвъзмездни средства (трансфери). Отпускането на специфични безвъзмездни средства следва да се основава на обективни, прозрачни критерии, обосновани от нуждите от разходи, а критериите за отпускане на общи безвъзмездни средства следва да бъдат определени със закон, за да се даде възможност на местните власти да знаят предварително колко средства ще получат при трансферите.[[55]](#footnote-55)
4. Член 52 от ЗПФ гласи следното:

(1) Бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с централния бюджет включват:

1. трансфери за:

а) обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности;

б) местни дейности - обща изравнителна субсидия и за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища;

в) целева субсидия за капиталови разходи;

г) други целеви разходи, включително за местни дейности;

д) финансови компенсации от държавата;

2. временни безлихвени заеми.

(2) В общинския бюджет се включват и бюджетните взаимоотношения с други бюджети и сметки за средства от Европейския съюз.

1. Освен това член 53 от ЗПФ гласи следното:

(1) Държавата финансира делегираните на общините държавни дейности с обща субсидия за тези дейности за сметка на централния бюджет, както и за сметка на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет, които провеждат съответните области на политики.

1. Според данни, предоставени от НСОРБ, общинските приходи в България (7 млрд. евро през 2019 г.) включват следното:

• собствени приходи – дял от 34 %:

—местни данъци 43 %,

—местни такси 35 %,

—приходи от собственост и други приходи 22 %;

• държавни трансфери – дял от 64 %:

—Делегирани от държавата дейности 75 %,

—обща изравнителна субсидия 8 %,

—капиталови разходи 4 %,

* целеви трансфери и други компенсации 11 %,

—други трансфери 4 %.

1. Както беше посочено по-горе, общините почти нямат свобода на преценка по отношение на разходните приоритети, когато съответните дейности се финансират чрез държавни трансфери. Делът на държавните трансфери е близо 70 % от общинските приходи и тази система на общинско финансиране в повечето случаи премахва свободата на местните власти на политическа преценка. Поради това докладчиците заключават, че България не спазва член 9.7 от Хартата.
2. Член 9.8.
3. Достъпът до националните капиталови пазари е важен за местните власти за финансиране на инвестиционни проекти, необходими за по-нататъшното развитие на местния район, тъй като в много случаи размерът на собствените им „обикновени“ ресурси не е достатъчен. Законът може да установява изисквания, процедури, критерии, ограничения или тавани по отношение на финансовите дейности на местните власти, но при всички случаи тези стандарти не следва да ги възпират да вземат заеми на националния капиталов пазар или да ги правят изключително трудно на практика.
4. Съгласно член 21, параграф 10 от ЗМСМА общинският съвет „приема решения за сключване на договори за банкови кредити, за удължаване на безлихвени заеми, както и решения за поемане на общински задължения чрез сключване на договори за кредит или издаване на общински ценни книжа и за издаване на общински гаранции при условия и по ред, установени със закон“. Достъпът до националния капиталов пазар е свободен, а условията и редът за поемане на общински задължения са определени в специален закон – Закона за общинския дълг. Член 35 от ЗПФ предвижда, че министърът на финансите определя процедурата, начина и сроковете за предоставяне на информация от общините относно състоянието на дълга и движението на дълга, притежаваните от тях активи под формата на дългови инструменти, намерението им да поемат дълг, както и намерението на общините да издават гаранции.
5. Тези разпоредби са в съответствие с Хартата, в която се говори за „достъп“ до националния капиталов пазар в рамките на закона. Поради това докладчиците заключават, че България спазва член 9, параграф 8 от Хартата.

3.9 Член 10 – Право на сдружаване на местните общности

Член 10 – Право на сдружаване на местните общности

1. Местните общности имат право при упражняване на техните правомощия да си сътрудничат и в рамките на закона да се сдружават с други местни общности за осъществяване на задачи от взаимен интерес.
2. Правото на местните общности да членуват в сдружение за защита и осъществяване на техните общи интереси и правото им да влизат в международни сдружения на местните общности трябва да бъдат признати във всяка държава.
3. Местните общности могат при условия, които могат да бъдат уредени със закон, да си сътрудничат с общности от други държави.
4. Член 10.1
5. Съгласно член 10, параграф 1 от Хартата местните власти имат общо право да си сътрудничат, за да предоставят местни услуги или да изпълняват своите отговорности. Сътрудничеството между общините (или сътрудничеството на други равнища на местното управление) е основен инструмент за местните власти по отношение на предоставянето на услуги, тъй като много от тях са твърде малки или твърде слаби (от финансова гледна точка), за да предоставят всички услуги, за които се предполага, че ще изпълняват или да изпълняват значима местна стратегия или политика.[[56]](#footnote-56)
6. През 2017 г. беше направена значителна промяна в глава 8 от ЗМСМА (членове 59—61), с която се определя рамката за междуобщинско сътрудничество.
* Бяха определени целите на междуобщинското сътрудничество: подобряване на качеството на предоставяните услуги; оптимизиране на разходите за услуги (икономии от мащаба); оптимизиране на вътрешните административни процеси и икономии; изпълнение на проекти на междуобщинско и регионално равнище.
* Формата на сътрудничество беше регламентирана: сключване на споразумение. Чрез споразумението може също така да се създаде съвместно юридическо лице с търговска или нестопанска цел.
* Решението за сътрудничество се взема от общинския съвет с мнозинство от две трети от общия брой съветници.
1. В Закона за социалните услуги са определени и формите на такова сътрудничество при предоставянето на определени услуги от жилищен тип за потребители в съответния регион. Освен това се очаква потенциалът на междуобщинското сътрудничество да се разшири с активното прилагане на измененията на Закона за регионалното развитие и прилагането на интегрираните концепции за териториално развитие.
2. Задължителното междуобщинско сътрудничество се регулира от специализираното законодателство в някои секторни политики, например общините са се присъединили към асоциациите за водоснабдяване и канализация на регионално равнище (съгласно Закона за водите), създадени регионални сдружения за управление на депата (съгласно Закона за управление на отпадъците). В редица случаи общините се асоциират за изпълнението на проекти с европейско финансиране, например за изграждането на водоснабдителна и канализационна инфраструктура на т.нар. водни цикли, както и за закупуването на тролейбуси, електрически автобуси и други.
3. Докладчиците заключават, че България спазва член 10, параграф 1.
4. Член 10.2.
5. В този параграф Хартата определя правото на местните власти да принадлежат към: а) национално сдружение за защита и насърчаване на техните общи интереси; и б) международна асоциация на местните власти. На този етап Хартата е необичайно категорична: това право „се признава във всяка държава“. Това е единствената разпоредба в Хартата, в която се използва тази формулировка, която засилва пряко приложимия характер на параграфа.
6. Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е създадено на 11 декември 1996 г. от една трета от всички български общини. До средата на 1997 г. броят на общинските членове достигна две трети, което дава право на сдружението да бъде законен представител на местното управление и да представлява и защитава своите интереси. От 1999 г. насам членове на НСОРБ са 264 общини, а най-новата българска община Сърница стана член на НСОРБ през 2015 г. Сдружението е юридическо лице с нестопанска цел, създадено съгласно член 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация и съгласно Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Той действа на доброволен принцип и въз основа на принципите на равнопоставеност на своите членове.
7. Докладчиците заключават, че България спазва член 10, параграф 2.
8. Член 10.3.
9. В този параграф се потвърждава правото на местните власти да си сътрудничат, но това се прави със специфично измерение: местните власти в една държава имат право да си сътрудничат с местните власти в друга държава, така че в настоящия параграф се определя правото на участие в транснационално или трансгранично сътрудничество, което е друга форма на междуместно сътрудничество.[[57]](#footnote-57)
10. Българските общини си сътрудничат със своите партньори от държавите – членки на ЕС, чрез програмите за трансгранично сътрудничество Interreg VA с общини от Румъния и Гърция. В рамките на програмите за трансгранично сътрудничество, финансирани от Европейския инструмент за предприсъединителна помощ Interreg-ИПП, българските общини изпълняват съвместни проекти с общини от Сърбия, Северна Македония и Турция. Съвместните общински проекти се изпълняват с финансиране от други европейски програми – Дунав, Балкани-Средиземно море и др.
11. Докладчиците заключават, че България спазва член 10, параграф 3.

3.10 Член 11 – Правна защита на местното самоуправление

Член 11 – Правна защита на местното самоуправление

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

1. В този член се подчертава изискването местните власти да имат право да се позовават и да защитават пред съдилищата принципите на местното самоуправление, особено в контекста на съдебни дела, при които техните права и правомощия се оспорват или ограничават, или когато тези права са застрашени от по-високите (централни или регионални) равнища на управление. „Прибягване до съдебна защита“ означава достъп на местен орган на управление до надлежно учреден съд или до равностоен, независим, законоустановен орган.
2. Съгласно член 145 от Конституцията „общинските съвети могат да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техни права“. Тъй като Хартата е ратифицирана със закон от българския парламент през 1995 г., тя става част от националното законодателство на държавата. В този смисъл всеки административен акт, както и нормативни актове от по-нисък ранг могат да бъдат оспорвани пред административен съд на основание противоречие с Хартата. Освен това съгласно Закона за Конституционния съд Конституционният съд е компетентен да се произнася по спорове относно компетентността между органите на местното самоуправление и централните изпълнителни власти. Конституционният съд също така се произнася относно съответствието на законите с нормите на международното право и с международните договори, по които България е страна. Следва да се отбележи, че въпросът за съобразността с конституцията на закон, който нарушава конституционния статут на местното самоуправление, може да бъде отнесен до редовите съдии (Върховен касационен съд или Върховен административен съд). Ако сметнат, че въпросът е важен, те ще спрат процедурата и ще се обърнат към Конституционния съд.
3. С приемането на Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) през 2016 г. беше дадена важна възможност за оспорване по съдебен ред на налагането на финансови корекции при изпълнението на споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ за реализиране на проекти с европейско финансиране. Въведено е понятието „административен договор“, въпреки че се предоставят безвъзмездни средства за всеки европейски проект. Със своята наредба и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) стана възможно да се обжалват решенията на управителния орган за налагане на финансова корекция, подобно на обжалването на други административни актове. Общините използват тази възможност за съдебна защита в случай на недостатъчно мотивирани решения на централната администрация.
4. Предвид правната рамка и практиката, която им е станала известна, докладчиците стигнаха до заключението, че България спазва член 11 от Хартата. Те обаче настоятелно биха насърчили българските власти да въведат възможността за подаване на конституционна жалба за местните власти, която няма да бъде ограничена само до спорове за компетентност. Тази възможност би укрепила решително съдебната защита, предлагана на институцията на местното самоуправление.

4. ДРУГИ ВЪПРОСИ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

4.1 Предизвикателства, пред които са изправени местните власти при управлението на пандемията от Covid-19, и уроци, научени здравната криза

1. Според НСОРБ правомощията на общините не са били ограничени или отменени по време на извънредното положение и последвалото извънредно епидемично положение. Законодателят е определил две възможности, които общинските съвети могат да използват по свое усмотрение. Едното е свързано с намаляването на наемите на общински имоти, а другото – с еднократно намаляване на дължимата такса за битови отпадъци по време на извънредното положение и извънредната епидемична ситуация. Що се отнася до предвидената от държавата мярка за подпомагане на таксиметровите оператори, които ще плащат местен данък за таксиметровия транспорт на пътници като намалена сума през 2021 г., държавата предоставя финансова компенсация.
2. В България общините нямат правомощия да въвеждат самостоятелно ограничителни мерки на своя територия, но заповедите на Министерството на здравеопазването предвиждат възможността кметовете да регулират на местно равнище прилагането на антиепидемични мерки, въведени на национално равнище. По време на пандемията беше свикан действащият понастоящем кризисен щаб, който се председателства от кметовете. Те включваха и представители на всички институции с отговорности и правомощия на територията на общината. Според местните партньори това гарантира добра координация между отговорните държавни институции и местното управление при прилагането на антиепидемични мерки.
3. Според НСОРБ диалогът между местните власти и централното правителство по време на кризата е систематичен, активен и ефективен, въпреки необходимостта от технологично време за приемане на предложенията на общините по конкретни въпроси. Предвиждането на проблемите на общините и представянето им е от полза за получаването на подходяща методологична и логистична подкрепа от централното правителство. Сред примерите са: участието на НСОРБ в разпределението на получените на централно равнище дарения, възможностите за по-добро програмиране на европейските инструменти за подкрепа, своевременното предоставяне на информация за реалното положение на място, подкрепата за общинските болници и командироването на медицински специалисти от една бюджетна система в друга.
4. В резултат на диалога с централното правителство, включително с неговите регионални структури, на национално равнище бяха приети редица решения, предложени от общините и НСОРБ, които улесняват работата на местните власти при прилагането на противоепидемични мерки.
* Създадена е национална информационна система за борба с Covid-19, която предоставя на общините достъп до регистъра на лицата под карантина. Това улеснява общините при изпълнението на техните контролни функции.
* Разработена е специална информационна платформа, която поддържа база данни с регистрирани доброволци, която да бъде насочена към дейности в подкрепа на националния оперативен щаб на местно равнище.
* НСОРБ поддържа списък с контакти на всяка община във връзка с искания за доставка на храна и лекарства от възрастни, самотни живи хора и хора с ограничена подвижност, който се актуализира ежедневно и е публично достъпен.
* НСОРБ заедно с Министерството на здравеопазването работят по програма за дългосрочно командироване на медицински специалисти в райони, където има недостиг на персонал. Общините предоставят общински жилища безплатно, а на някои места покриват част от дневните разходи.

4.2. Регионални съвети за развитие

1. През 2020 г. влязоха в сила изменения на Закона за регионалното развитие, с които се засили участието на регионалното равнище в изпълнението на политиките. С тези изменения се въвежда институтът на Регионалния съвет за развитие (РСР), като ключов орган при вземането на решения за развитието на регионите за планиране и се определя важната роля на партньорството между централните институции, регионалните изпълнителни органи на централното управление, местното управление, бизнеса, академичните среди и гражданския сектор.
2. В рамките на Стратегията за децентрализация за периода 2016—2025 г. се наблюдава забележителен напредък в изпълнението на стратегическа цел 4 „Повишаване влиянието на регионалните институции за провеждане на координирана политика за регионално развитие“. Като последващо действие във връзка с основните изменения в Закона за регионалното развитие, правомощията, функциите и отговорностите на РСР бяха значително увеличени. Тези промени превърнаха РСР в ключов орган при вземането на решения за развитието на регионите за планиране.
3. Що се отнася до регионалното равнище, новите стратегически документи за прилагане на политиката за регионално и териториално развитие са интегрираните териториални стратегии (ИТС) за развитие на шестте региона на ниво NUTS 2. Документите координират прогнозите и определят основните насоки на секторните стратегии и документи на регионално равнище в областта на икономическото развитие, здравеопазването, образованието, науката, социалните услуги, транспорта, водоснабдяването, енергетиката, широколентовия достъп, туризма и околната среда. В края на 2020 г. и началото на 2021 г. интегрираните стратегии ще бъдат обсъдени и одобрени от съответните регионални съвети за развитие и след това ще бъдат приети от Министерския съвет.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

1. Няма съмнение, че в България е постигнат значителен напредък чрез прилагането на стратегия за децентрализация, включваща прехвърляне на правомощия и прехвърляне на отговорности, особено в областта на образованието, общественото здравеопазване и социалните услуги; освен това се наблюдава значително увеличение на общинските ресурси, главно поради подобряването на общото икономическо положение в България, тъй като делът на общините в националния БВП не се е увеличил през това десетилетие.
2. Друго положително развитие е институционализирането на няколко процедури за консултации по въпроси, пряко засягащи местните власти, и съответното участие на Националното сдружение на общините в Република България.
3. Важно е да се приветства създаването на регионални съвети за развитие, в които представители на местните власти участват във вземането на решения за регионално развитие. Въпреки че създаването на второ равнище на териториално самоуправление не се изисква от Хартата и размерът на страната би могъл да се използва като аргумент срещу този вариант, опитът с тези съвети и очевидните предимства на вземането на решения, които носят политическа отговорност на същото териториално равнище, биха могли в крайна сметка да поставят началото на процес на териториална реформа, който би довел до създаването на пълноправно второ ниво на управление в България.
4. Друга положителна стъпка е ратифицирането на нератифицираната разпоредба, което означава, че България е обвързана от всички членове на Хартата. В тази насока България е ратифицирала Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в работата на местните власти.
5. Докладчиците обаче считат, че е необходимо или препоръчително подобрение в следните области, както е обяснено в настоящото становище.
* Определението за местно самоуправление в конституцията може да бъде подобрено и доближено до определението в Хартата, включително общата отговорност за местните въпроси, управлението на значителен дял от обществените дела от местните власти на тяхна отговорност и предоставянето на данъчни правомощия.
* Следва да се обмисли и въвеждането на конституционна жалба, която би позволила на местните власти да се обръщат към Конституционния съд, когато закон нарушава конституционния им статут.
* Принципът на пропорционалност следва да бъде добавен в съответствие с член 8, параграф 3 от Хартата.
1. Налице са също така очевидни опасения по следните въпроси.
* Все още предстои ясното разпределение на интегрираното управление и съответните отговорности на различните равнища, за да се премахне припокриването на компетентност и разпокъсаността на отговорностите.
* По отношение на делегираните правомощия, свободата на преценка на местните власти и съответните възможности за адаптиране към местните условия са ограничени.
* Българските общини са изключително зависими от финансови трансфери от държавния бюджет, които също ограничават свободата им на преценка. Освен това строги правила ограничават бюджетната автономия на местното самоуправление.
* Не са осигурени съизмерими финансови ресурси, докато на практика общините поемат голяма тежест от задачи без достатъчно ресурси.
* Частта от общинските ресурси, произтичаща от местни данъци и такси, остава ниска, докато ограниченията на данъчните ставки се определят от централното законодателство.
* Системата на местно финансиране не може да се характеризира като динамична, особено що се отнася до приходите, които следва да покриват разходите за допълнителни задачи, които са били делегирани на местните власти.
* Общините почти нямат свобода на преценка по отношение на разходните приоритети, когато съответните дейности се финансират чрез държавни трансфери. Делът на държавните трансфери е близо 70 % от общинските приходи и тази система на общинско финансиране премахва в повечето случаи свободата на местните власти да упражняват политическа преценка..
1. С оглед на гореизложеното докладчиците приканват властите на България:
* да подобрят определението за местно самоуправление в Конституцията и да го доближат до това в Хартата, включително общата отговорност за местните въпроси и управлението на значителен дял от обществените дела от местните власти на тяхна отговорност;
* да преразглеждат законодателството с цел предоставяне на повече данъчни правомощия на местните власти.
* да въведат конституционна жалба, която би позволила на местните власти да се обръщат към Конституционния съд, когато закон нарушава конституционния им статут и/или Хартата;
* драстично да разширят на свободата на действие на местните власти и възможностите за адаптиране към местните условия по отношение на делегираните правомощия;
* да добавят принципът на пропорционалност в съответствие с член 8, параграф 3 от Хартата;
* да намалят зависимостта от финансови трансфери, произтичащи от държавния бюджет, и драстично да увеличат дела на приходите от местни данъци (или местни дялове от данъци) и такси;
* да въвеждат обективна, адаптивна, надеждна и точна система за изчисляване на съизмеримите ресурси, покриващи разходите за изпълнение на общинските задачи.

ПРИЛОЖЕНИЕ

МОНИТОРИНГ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА ХАРТА ЗА МЕСТНОТО

САМОУПРАВЛЕНИЕ:

БЪЛГАРИЯ
14—15 декември 2020 г.

ОКОНЧАТЕЛНА ПРОГРАМА ЗА ДИСТАНЦИОННИТЕ ЗАСЕДАНИЯ

|  |  |
| --- | --- |
|  | Делегация на Конгреса: |
| Докладчици:г-жа Брайъни Рудкин | Докладчик относно местната демократична камара на местните власти, съветник на SOC/G/PD[[58]](#footnote-58) в Общинския съвет на Ипсуич, Обединено кралство |
| г-жа Ранди Мондорф | Докладчик относно регионална демокрация в Камарата на регионите, НЛДГ 58Член на Регионалния съвет на Копенхаген, Дания |
| Секретариат на Конгреса:г-жа Свитлана Перевертен | Съвместен секретар на Комитета за наблюдение |
| Експерт:г-н Николаос-Комнинос Хлепас преводачи: | Член на групата от независими експерти по Европейската харта за местно самоуправление |

Работният език на заседанията ще бъде български. Ще бъде осигурен устен превод от и на английски език.

СЪВМЕСТНО ЗАСЕДАНИЕ С ЧЛЕНОВЕ НА БЪЛГАРСКАТА ДЕЛЕГАЦИЯ В КОНГРЕСА И НАЦИОНАЛНИ СДРУЖЕНИЯ:

14 декември 2020 г., четвъртък

• НАЦИОНАЛНА ДЕЛЕГАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ В КОНГРЕСА

г-н Дилян Млъзев, кмет на община Елена, ръководител на делегацията г-н Арбен Мименов, кмет на община Сатовча, г-н Николай Грозев, кмет на община Нова Загора, г-н Димитър Здравков, кмет на община Садово

• НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (НСОРБ)

г-н Даниел Панов, председател на управителния съвет на НСОРБ, кмет на община Велико Търново

г-н Иво Димов, кмет на Димитровград, г-н Хасан Азис, кмет на Кърджали, г-н Владимир Георгиев, кмет на Самоков

г-жа Силвия Георгиева, изпълнителен директор на НСОРБ

• НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА ПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ НА ОБЩИНСКИ СЪВЕТИ (НАПОС)

г-н Венцислав Спирдонов, председател на управителния съвет на Националната асоциация на председателите на общински съвети

СОФИЯ – ГРАД

г-жа Йорданка Асенова Фандъкова, кмет

15 декември 2020 г., четвъртък

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

г-н Борис Велчев, председател

МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

г-н Николай Нанков, заместник-министър

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

г-жа Надежда Генова, директор

г-жа Евгения Петкова, началник на отдел „Държавни дейности“

г-жа Юлия Цолова, началник на отдел „Консолидирани бюджетни прогнози и отношения между общините и централния бюджет“

г-жа Гергана Тонова, началник на отдел „Финансово възстановяване на общините“, г-жа Тихомира Цекова, държавен експерт, г-жа Петранка Кедикова, държавен експерт, г-н Христо Ечев, държавен експерт

ОМБУДСМАН

доц. д-р Диана Ковачева, омбудсман

СМЕТНА ПАЛАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

г-н Тома Дончев, директор на дирекция „Развитие на одитната дейност“, г-жа Кремена Цачева, директор на дирекция „Правни услуги“, г-жа Димитринка Дамянова, началник на отдел, секция „Местни органи“

ОБЩИНА СИЛИСТРА

д-р Юлиян Найденов Найденов, кмет

г-жа Мария Димитрова Димитрова, председател на Общинския съвет

ОБЩИНА БОЛЯРОВО

г-жа Нина Терзиева, заместник-кмет

1. L: Камара на местните власти / R: Камара на регионите; EPP/CCE: Групата на Европейската народна партия в Конгреса; SOC/ G/ PD: Група на социалистите, Зелените и Прогресивните демократи; НЛДГ: Независима и либерално-демократична група;

ЕКР: Група на Европейските консерватори и реформатори

НП: Членове, които не принадлежат към политическа група на Конгреса. [↑](#footnote-ref-1)
2. Обсъдена и приета от Конгреса на 17 юни 2021 г., 3-то заседание (вж. документ  [CG(2021)40-20,](https://rm.coe.int/monitoring-of-the-application-of-the-european-charter-of-local-self-go/1680a28bb8) , обяснителен меморандум), съдокладчици: Брайони Рудкин, Обединено кралство (L, SOC/G/PD) и Ранди Мондорф, Дания (R, НЛДГ). [↑](#footnote-ref-2)
3. Обсъдена и приета от Конгреса на 18 октомври 2011 г., 1-во заседание (вж. документ CG2114, обяснителен меморандум), докладчици: А. Тореш Перейра, Португалия (L, EPP/CCE) и Й. Саувенс, Белгия (R, EPP/CD). [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://worldpopulationreview.com/countries/bulgaria-population> [↑](#footnote-ref-4)
5. [https://www.voanews.com/europe/bulgaria-parliament-reiects-draft-new-constitution](https://www.voanews.com/europe/bulgaria-parliament-rejects-draft-new-constitution) [↑](#footnote-ref-5)
6. [https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2020.](https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2020) Сравнение на резултатите на съседните държави на България: Румъния 83/100 („свободна“), Сърбия 66/100 („частично свободна“), Северна Македония 63/100 („частично свободна„), Гърция 88/100 („свободна“) и Турция 32/100 („липса на свобода“). [↑](#footnote-ref-6)
7. Сравнение на резултатите на съседните на България държави: Румъния 6.49/10 („фалшива демокрация“), Сърбия 6.41/10 („фалшива демокрация“), Северна Македония 5.97/10 („хибриден режим0147), Гърция 7,43/10 („фалшива демокрация“) и Турция 4.09/10 („хибриден режим“). [↑](#footnote-ref-7)
8. Относно Конституцията на България, изменена през 2007 г. (ДВ, бр. 12/6.2.2007 г.) вж. съответното становище на Венецианската комисия, прието на 74-та пленарна сесия (Венеция, 14—15 март 2008 г.), Становище № 444/2007.

CDL-AD(2008)009:<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)009-e> [↑](#footnote-ref-8)
9. Региони, области и общини в Република България 2019 г. <https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/publications/ROO_2019.zip> [↑](#footnote-ref-9)
10. Пак там [↑](#footnote-ref-10)
11. Изм. и доп., бр. 65 от 1995 г., изм., бр. 69 от 2003 г. Вж. също<http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Пак там. [↑](#footnote-ref-12)
13. Пак там. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf) [semester-country-report-bulgaria en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-country-report-bulgaria_en.pdf) [↑](#footnote-ref-15)
16. Доклад „Изпълнение на стратегията за децентрализация за периода 2016—2025 г. и развитие на процеса на децентрализация през периода 2016—2019 г.“, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, 2020 г. [↑](#footnote-ref-16)
17. Доклад на Конгреса CG(21)14 „Местната и регионалната демокрация в България“, приет през 2011 г., част 3. [↑](#footnote-ref-17)
18. Местна и регионална демокрация в България, Докладчици на комисията за наблюдение: Артур Тореш Перейра, Португалия (L, EPP/CD) и Йохан Саувенс, Белгия (R, EPP/CD) 21-ва сесия CG(21)14, 21 септември 2011 г. [↑](#footnote-ref-18)
19. Скорошен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-explanatorv-report-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [to-t/1680a06149](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-19)
20. Изм. и доп., бр. 65 от 1995 г., изм., бр. 69 от 2003 г. Вж. също [http://www.sng-wofi.org/country-](http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf) [profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf](http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20BULGARIA.pdf) [↑](#footnote-ref-20)
21. Вж. част 2.1 от настоящия доклад. [↑](#footnote-ref-21)
22. Обн., ДВ, бр. 117 от 10.12.1997 г., в сила от 1.01.1998 г., изм. и доп. няколко пъти, и последно – ДВ, бр. 99 от 12.12.2017 г., в сила от 01.01.2018 г. [↑](#footnote-ref-22)
23. Пак там. [↑](#footnote-ref-23)
24. Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Стратегия за децентрализация, 2016—25 г., София 2016 г. [↑](#footnote-ref-24)
25. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-25)
26. Вж. Препоръка 113 (2002) относно връзките между обществеността, местната асамблея и изпълнителната власт в местната демокрация (институционалната рамка на местната демокрация). [↑](#footnote-ref-26)
27. Пак там. [↑](#footnote-ref-27)
28. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-28)
29. Пак там. [↑](#footnote-ref-29)
30. Приета от Комитета на министрите на 31 януари 2007 г. на 985-ото заседание на заместник-министрите, [https://search.coe.int/cm/Pages/result details.aspx?QbiectID=09000016805d6b5e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e) [↑](#footnote-ref-30)
31. Скорошен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-explanatorv-report-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-31)
32. Приета от Комитета на министрите на 31 януари 2007 г. на 985-ото заседание на заместник-министрите[,](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e) [https://search.coe.int/cm/Pages/result details.aspx?QbiectID=09000016805d6b5e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6b5e) [↑](#footnote-ref-32)
33. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-33)
34. Резолюция 368 (2014) беше обсъдена и приета от Конгреса на 27 март 2014 г., докладчик: Андерс Кнапе, Швеция (L, ЕНП/CCE). Вж. също: Резолюция 437(2018) относно консултацията на по-високите равнища на управление с местните органи, 8 ноември 2018 г. [↑](#footnote-ref-34)
35. Обсъдена и одобрена от Камарата на местните власти на 1 юни 2005 г. и приет от Постоянния комитет на Конгреса на 2 юни 2005 г. (вж. документ CPL (12) 5). [↑](#footnote-ref-35)
36. Обсъдена и приета на 18 октомври 2012 г. от Конгреса (вж. документ CG(23)ll, обяснителен меморандум). [↑](#footnote-ref-36)
37. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-37)
38. Препоръка (2004)12 на Комитета на министрите към държавите членки относно процесите на реформа на границите и/или структурата на местните и регионалните власти (приета от Комитета на министрите на 20 октомври 2004 г. на 900-то заседание на заместник-министрите). [↑](#footnote-ref-38)
39. Пак там. [↑](#footnote-ref-39)
40. Пак там. [↑](#footnote-ref-40)
41. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-41)
42. Пак там. [↑](#footnote-ref-42)
43. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-43)
44. Пак там. [↑](#footnote-ref-44)
45. Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите членки относно надзора на дейностите на местните органи (приета от Комитета на министрите на 4 април 2019 г. на 1343-тото заседание на заместник-министрите). Тази препоръка включва допълнение с насоки за подобряване на системите за надзор на дейностите на местните органи.

	1. Група от независими експерти относно Европейската харта за местно самоуправление, коментар на Конгреса относно обяснителния доклад. [↑](#footnote-ref-45)
46. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-46)
47. Пак там. [↑](#footnote-ref-47)
48. Препоръка CM/Rec(2019)3 на Комитета на министрите към държавите членки относно надзора на дейностите на местните органи (приета от Комитета на министрите на 4 април 2019 г. на 1343-тото заседание на заместник-министрите). [↑](#footnote-ref-48)
49. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-49)
50. Пак там. [↑](#footnote-ref-50)
51. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-51)
52. Мрежа на ОИСР по фискалните отношения на различни равнища на управление: Фискална изравняване в страните от ОИСР, 2007 г. [↑](#footnote-ref-52)
53. През годините размерът на ОСИ включваше и компенсации за местни данъци, отнети (отнети) от държавата, и поради тази причина съществува голяма група общини, които следва да бъдат компенсирани. [↑](#footnote-ref-53)
54. Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление, приет от Уставния форум на 7 декември 2020 г.,  [https://rm.coe.int/contemporarv-commentarv-bv-the-congress-on-the-](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [explanatory-report-to-t/1680a06149.](https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149) [↑](#footnote-ref-54)
55. Пак там. [↑](#footnote-ref-55)
56. Пак там. [↑](#footnote-ref-56)
57. Пак там. [↑](#footnote-ref-57)
58. EPP/CCE: Групата на Европейската народна партия в Конгреса;

SOC/G/PD: Група на социалистите, Зелените и Прогресивните демократи;

НЛДГ: Независима и либерално-демократична група;

ЕКР: Група на Европейските консерватори и реформатори

НП: Членове, които не принадлежат към политическа група на Конгреса. [↑](#footnote-ref-58)