

# Конгрес на местните и регионални власти



## Местната и регионална демокрация в България

Комисия по Мониторинг

Докладчици: Артур ТОРЕС ПЕРЕЙРА /Artur TORRES PEREIRA, Португалия (L, EPP/CD),  
Йохан/САУЕНС/Johan SAUWENS, Белгия (R, EPP/CD)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> L: Камара на местните власти / R: Камара на регионите  
ILDG: Група на независимите и либерал демократи в Конгреса  
EPP/CD: Европейска народна партия – християндемократи в Конгреса  
NR: Членове на членувачи в политически групи на Конгреса (независими)



## ПРОЕКТО ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### Съдържание

I.	ВЪВЕДЕНИЕ И ОБХВАТ НА ПОСЕЩЕНИЕТО И МАНДАТА.....	2
II.	НАСТОЯЩА СИТУАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКО РАЗВИТИЕ.....	3
2.1	Международен контекст и отношения със съседните държави.....	3
2.2	Вътрешен политически контекст.....	4
2.3	Предишни доклади и препоръки.....	4
III.	ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И АНГАЖИМЕНТИТЕ.....	5
3.1	Конституция: настоящо развитие.....	5
3.2	Режим на спазване на Европейската Харта на местното самоуправление	
3.3	Анализ на състоянието на местната демокрация, член по член.....	8
3.4	Регионална демокрация.....	14
3.5	Алтернативи за развитие на регионализацията в България.....	16
3.6	Ролята на местните власти при изпълнение на проекти финансирани от ЕС.....	18
IV.	ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА НА МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО.....	18
4.1.	Законово регламентиращи принципи свързани с отношенията между гражданите и местната власт.....	18
4.2.	Омбудсманът на национално и местно ниво.....	20
4.3.	Положението на малцинствените групи.....	20
V.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРОДЪЛЖЕНИЕ НА МОНИТОРИНГОВАТА ПРОЦЕДУРА.....	21
5.1.	Основни заключения.....	21
5.2.	Въпроси свързани с Хартата.....	22

Приложение I: Програма на мониторинговото посещение на Конгреса на местните и регионални власти по мониторинга на местната и регионална демокрация в България

Приложение II: Основни текстове регулиращи въпросите за местната и регионална демокрация

### I. ВЪВЕДЕНИЕ: ЦЕЛИ И ОБХВАТ НА ПОСЕЩЕНИЕТО И МАНДАТА

1. Съгласно член 2, параграф 3 от Законната Резолюция CM/Res(2007)6 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа (наричан по-долу Конгрес) изготвят регулярни доклади за състоянието на местната и регионална демокрация на всички държави членки на Съвета на Европа.

2. Република България се присъединява към Съвета на Европа на 7 май 1992 г., като подписва и ратифицира Европейската Харта за местното самоуправление (ETS no. 122, наричана по-долу Хартата) на 10 май 1995 г.. Хартата влиза в сила в България на 1 септември 1995 г.. Съгласно член 12, параграф 1 от Хартата, България декларира не обвързаност по член 7, параграф 2 от Хартата.

3. Ситуацията свързана с местната и регионална автономност в Република България е била обект на разглеждане в предишния мониторингов доклад на Конгреса. Институционалната Комисия<sup>2</sup> решава да разгледа напредъка на България в съответствие с принципите и стандартите на Съвета на Европа, в частност на Европейската Харта на местното и регионално самоуправление

<sup>2</sup> Вследствие на реформите на Конгреса, дейностите по мониторинга се прехвърлят към Комисията по мониторинг, създадена на 1 декември 2010 г.

и Референтната Рамка на регионалната демокрация и въпросите повдигнати в това отношение от Препоръка 45 (1998)<sup>3</sup>, одобрена от Конгреса на 28 май 1998 г.

4. Институционалната Комисия определя Артур ТОРЕС ПЕРЕЙРА/ Artur TORRES PEREIRA, Португалия (L, EPP/CD) и Йохан САУЕНС/Johan SAUWENS, Белгия (R, EPP/CD) за докладчици, респективно по местна и регионална демокрация в България със задачата да представят нов доклад пред Конгреса.

5. Мониторинговото посещение се проведе в България от 24 до 26 ноември 2010 г.. На докладчиците бе оказано съдействие от Франческо МЕРЛОНИ/Francesco MERLONI, консултант и председател на групата на независимите експерти по Европейската Харта на местното самоуправление и Мерит Мора/Marité MORAS, Ръководител направление дейности по сътрудничество и Европейски проекти.

6. Делегация на Конгреса посети градовете София, Велико Търново и Перник, като се срещна с представители на държавните институции (Правителство, Парламент) и правните органи (Конституционен Съд, Омбудсман) и с местните власти и техните асоциации (виж детайлната програма в Приложение I).

7. Този отчет се основава на информацията получена по време на посещението, като и на преглед на съществуващото законодателство и на информацията и документи предоставени от различни експерти и международни организации.

8. Докладчиците желаят да благодарят на Постоянното представителство на Република България към Съвета на Европа и на Българската делегация към Конгреса и на неговия Секретариат, който допринесе много за гладкото протичане на посещението. Също изказват благодарност на всички хората, с които са се срещнали по време на престоя им страната, за доброто посрещане и предразполагане на участващите в срещите. Биха желали още да благодарят и на Българската делегация и на нейния секретариат за големия принос към успеха на посещението.

## II. НАСТОЯЩА СИТУАЦИЯ И ПОЛИТИЧЕСКО РАЗВИТИЕ

(от Препоръка 45 (1998) за местната и регионална автономност в Република България)

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

9. Външните отношения на България са регламентирани в глава 5, чл. 105, ал. (1) на Конституцията на РБ от 1981.

10. България е член на Съвета на Европа от 7 май 1992 г. и се присъединява към Европейския съюз (наричан по-долу ЕС) на 1 януари 2007 г. Членството в Евророната и Шенгенското пространство остава сред принципните цели на Европейската политика на България.

11. Присъединяването на България към ЕС беше съпроводено от създаването на механизъм за "сътрудничество и проверка" на постигнатия напредък в борбата срещу корупцията, прането на пари и организираната престъпност. Този механизъм е начин да се гарантира, че България продължава усилията за подобряване на съдебната система и да се бори ефективно с корупцията и организираната престъпност. Това води до изготвянето на редовните доклади на Европейската комисия. Докато през 2008 г. доклад разкритикува България и доведе до замразяване на европейските фондове, докладът, публикуван през юли 2010 г. е по-снизходителен. Комисията признава, че е постигнат забележителен напредък и приветства, в частност, влизането в сила на новия Наказателно-процесуален кодекс.

<sup>3</sup> Препоръка 45 (1998) за местното и регионалното самоуправление в Република България, одобрена от Конгреса на 28 май 1998, Докладчици: Giorgio DE SABBATA (Италия) и Libert CUATRECASAS (Испания).

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

13. България категорично подкрепя развитието на Европа за отбраната. Тя участва в различни мисии за наблюдение, например в Грузия. НАТО представлява друг приоритет в българската външна политика. България стана пълноправен член на НАТО през април 2004 г. и е на страната на САЩ на няколко пъти.

## **2.2 Вътрешен политически контекст**

14. Конституцията от 1991 г. е основния закон на Парламентарна Република България. Президентът на Републиката се избира чрез преки всеобщи избори, но има ограничени правомощия в сравнение с тези на министър-председателя. Правителството се отчита пред Европейския парламент, който назначава Министър-председателя по предложение на Президента на Републиката, и на министрите по предложение на Министър-председателя.

15. Парламентарните избори са планирани за 23-ти октомври 2011 г. за избор на Президент и Вицепрезидент в продължение на 5 години. Настоящият президент, Георги Първанов, не може да бъде избран отново, след като вече е избран два пъти през 2001 и 2006 година.

16. Парламентът на Република България е еднокамарен, състоящ се само от Народното събрание (пл. Народно събрание), с 240 депутати избирани чрез всеобщи преки избори за четири години.

17. Последните парламентарни избори проведени на 5 юли 2009 г., един месец след изборите в Европейския парламент. Временната ad hoc комисия на Бюрото на Парламентарната Асамблея на Европа наблюдава тези избори и стигна до заключението в доклада си, че те "като цяло са в съответствие с поетите към ОССЕ и стандартите на Съвета на Европа, но усилия в бъдеще са необходими за осигуряване на целостта на изборния процес и повишаване на общественото доверие"

18. Днес България има тристепенна система на управление, съставено от централната власт, областните (регионални) власти и местните власти. Според българското законодателство, общините представляват само и единствено нивото на местното самоуправление.

19. Местните избори ще се проведат в същия ден с президентските избори. Тези избори са били предмет на много дискусии по време на посещението на делегацията на Конгреса и тъй като приемането на единен избирателен кодекс е в ход в момента. Председателят на Конгреса, по предложение на докладчиците след завръщането си от България, поиска от Европейската комисия за демокрация чрез Закон (Венецианската комисия) да дава становище относно това ново законодателство, и по-специално, на разпоредбите, свързани с местните избори .

20. Избирателния кодекс е приет на 19 януари 2011 г. от Народното събрание на България и влезе в сила през февруари 2011 година. Този нов закон предвижда една единна регулаторна рамка за всички видове избори и също така предвижда изборите чрез преки избори на членовете на Народното събрание, председателят и заместник-председател, българските членове на Европейския парламент и за общински съветници и кметове.

21. Венецианската комисия предостави съвместно становище с Бюрото за демократични институции и човешки права на 17 юни 2011 г. и показва, че някои препоръки, които не изискват промяна на Конституцията преди изборите през октомври 2011 г.

## **2.3 Предишни доклади и препоръки**

22. В Препоръка 45 (1998), приета след мониторинговото посещение от 1997 г. и 1998 г. Конгресът приветства развитието на българското законодателство, което води до укрепване на местното самоуправление и изрази желание, че реформите трябва да продължат, включително в областта на регионалното самоуправление.

23. Препоръките на Конгреса, свързани със серия от специфични въпроси, като надзор на местните правителствени институции и действия, правото на местните власти на ресурс, свободното упражняване на мандата на местните изборни представители и въпроси, свързани с местни компетентности и финанси.

24. По време на посещението си през ноември 2010 г., делегацията на Конгреса направи оценка на изпълнението на тези препоръки в съответствие с различните разпоредби на Хартата. По време на многобройните си срещи с политически и административни органи на всички равнища на правителството и с различни независими органи и безпристрастни наблюдатели на местната система на управление в България, делегацията ясно усети значително подобрение в областта на местната демокрация.

25. Българските общини, на около 20 години след приемането на новата демократична конституция, са добре установени институции, които осигуряват все по-голям дял на основните обществени услуги, необходими на населението.

26. Въпреки, че продължават няколко слабости по точки (от гледна точка на правомощия и ресурси, необходими за тяхното правилно упражняване), българските общини, най-общо казано, имат население (30 000 жители) и площ, които дават добра основа за създаването на стабилна система на местно самоуправление.

27. Централното правителство изглежда са започнали цялостна стратегия в полза на нови демократично управление основаващи се на принципите на децентрализацията.

(28) България остава силно централизирана държава. В желанието си да поддържа централизирана "система за управление", за да изведе страната, като цяло към постигане на целите, свързани с членството в Европейския съюз, еврозоната и Шенгенското пространство, което със сигурност е разбираемо и може да обясни нежеланието да се проведе истинска "регионална реформа" и забавяне на скоростта, с която се укрепват правомощията на общините.

29. Делегацията на Конгреса осъзнава, че България все още е в период на преход, което означава, че страната е отворена за нови възможности за развитие и разширяване на нейните демократични институции. Най-големият риск е този на ре-централизиране на властта.

30. Националното сдружение на общините в Република България е утвърдена институция със значително силна роля. Тя има правото да се намеси в законодателството и в при взетите решения от Правителството, отнасящи се до местните власти. Организацията е подкрепена от мнозинството на местните власти и е призната за положителните си действия.

### III. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЕТА И АНГАЖИМЕНТИТЕ

#### 3.1 Конституция: настоящо развитие

31. Има многобройни разпоредби в българската Конституция, предназначени да защитят местното самоуправление:

- Територията на България е разделена на 264 общини и 28 области (област);
- Общината е основната административно-териториална единица, отговарящ за местна автономия;
- Общината е самостоятелно юридическо лице с право на собственост и самостоятелен бюджет;
- Гражданите могат да участват в общинското управление по два начина: косвено, по време на местните избори, така и непосредствено чрез референдуми и срещи.

32. Член 2 (1) от българската Конституция гласи, че "Република България е единна държава с местно самоуправление. Не се допускат автономни териториални образувания да съществуват в него".

33. Основната рамка за демократично местно самоуправление в България се осъществява от глава 7 от Конституцията, който определя общината като основна единица за местно самоуправление (член 136 [1]). Тя регламентира демократични избори на общински съвети и кметове с четиригодишен мандат (членове 138 и 139 [1]) и правото на общините да притежават собственост (член 140) и да управляват бюджета (член 141 [1]). Общините са определени, като юридически лица (член 136 [3]). Местната демокрация може да бъде също така пряко изразявана, чрез срещите на гражданите и на референдуми.

34. През февруари 2007 Парламентът прие изменения в Конституцията, съгласно които се дава право на местните власти свободно да определят размера на местните данъци, в рамките на определени граници, определени от закона (член 141 [3]).

35. Споменатите по-горе 28 области не са автономни региони. В английската версия на текстовете на закона, предоставени от българските власти, думата "области" е преведена като "региони" (regions). В този доклад термините "региони" и "регионално управление" се отнасят, съответно, за "област" и за *областни органи на управление*. Мястото на регионалните власти е между централната власт и местните власти. Конституцията определя регионите като административно-териториални единици, отговарящи за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. (член 143 [3]). За всеки регион отговаря областен управител, който се назначава от Министерския съвет и се подпомага от областна администрация (членове 142 and 143).

36. Областният управител се произнася относно законността на актовете на местните власти.

37. България е разделена на шест района за планиране, създадени през 2004 г. със Закона за регионалното развитие, за целите на регионалното планиране и статистика и за координиране на инструментите за присъединяването към ЕС. Тези шест района за планиране нямат административни структури или финансови ресурси. За всеки от тях отговаря Комисията за икономическо и социално сближаване, съставена от представители на регионалните местни власти, на администрацията и на икономическите и социалните партньори.

#### Столица

38. Град София е определен от Конституцията за столица на Република България. Столицата е една от 28-те области на България, която включва 3 сателитни града и 34 села, и има 24 района

39. Правният статут на София е специфичен, в сравнение с други общини, и се определя не от характеристиката му като столицата, а в качеството му на метрополия. Спецификата на правния статут се отнася преди всичко за вътрешното териториалното деление на Столична община. Той се определя от същия закон, който урежда вътрешното разделение на другите големи градове в България (Пловдив, Варна).

40. Нито Конституцията, нито Законът за местното самоуправление предоставя на София специален статут по отношение на специални правомощия, или специални отношения с централната власт за управлението на въпроси, които произтичат от факта, че в града са разположени централните държавни институции

#### Трансгранично сътрудничество

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

Законодателство и регламенти, уреждащи местната и регионалната демокрация

42. Демократичното местно управление в България се урежда по-подробно в редица законодателни текстове, повечето от които бяха приети или изменени през последните години, по-специално по време на присъединяването на България към Европейския съюз<sup>4</sup>.
43. Почти всички аспекти на публичната администрация са обхванати от законодателство, което е с добро качество от гледна точка на яснота и за гарантиране на основните права на гражданите и местните власти
44. Сравнението на разпоредбите на редица закони, приети от българския парламент с принципите на Хартата дава цялостно положително впечатление. Действащото законодателство демонстрира отлична правна култура.
45. Трябва да се отбележи, че тези законови текстове могат да бъде квалифицирани по два начина. От една страна, официалното признаване на демократичните ценности и принципи трябва да бъде подкрепено от практическото им прилагане и от ефективни действия на административно ниво. От тази гледна точка общото впечатление на делегацията е, че все още се забелязва тенденция към централизация на властта. От друга страна, трябва да се подчертае, че приложимите законови разпоредби са разпръснати, в смисъл, че правилата относно общините са разпръснати сред много законодателни текстове. Има девет действащи закони, които се прилагат конкретно по отношение на общините. Има повече от 16 закона, регламентиращи различни аспекти на работата на държавната администрация и които следователно се отнасят и за общините.
46. Усилията за уеднаквяване на националното законодателство с европейските стандарти са изложени на риск да бъде създадени твърде подробни нормативни актове. Всъщност, докато качеството на законодателството се подобрява, за местните власти и гражданите става по-трудно да се запознаят с действащите приложими закони поради голямото количество правни разпоредби.
47. Общо казано, системата на местното самоуправление трябва да се основава на по-компактна система от закони, съставена по-скоро от принципи, отколкото от подробни разпоредби. Може би би било подходящо да се обсъди приемането на по-кратък "кодекс" на местното самоуправление, за да се гарантира консолидиране на законодателството, по-добра координация и съгласуваност между законодателните актове, оставяйки повече възможност за местните власти да приемат свои собствени автономни правила.
48. Законодателството е значително подобро през последните години. Конституцията е изменена с цел укрепване на принципите на местното самоуправление.
49. Многобройните конституционни и законодателни изменения са част от систематичната стратегия за децентрализация, което показва, че централната власт е осъзнала необходимостта от ефективна стратегия и начините за нейното прилагане.
50. Последният документ в това отношение е новата стратегия за децентрализация 2006-2015 г., която определя основните елементи на стратегията, предизвикателствата, произтичащи от прилагането ѝ и актуализираните цели. По-специално, определя насоките за разпределение на правомощия и финансови ресурси между централното, регионалното и местно ниво. Тъй като общата цел е укрепване на демокрацията и гражданското участие.
51. Изпълнението на стратегията се планира в дългосрочен план (2006-2015), така че да съвпада с различните планове и програми в областта на регионалната политика и с Националната регионална стратегия за развитие на България, до 2015 г.
52. Делегацията горещо приветства стратегически подход, възприет от България, с цел да се осигури ефективна политика на децентрализация. Въпреки това, отбелязва известна липса на прецизност. Докато изборът на целите е разумен, изглежда, че няма подробна пътна карта, която

---

<sup>4</sup> Вж приложение II.

да посочва, например, кои компетенции да бъдат прехвърлени към общините, коя година ще бъде извършено това прехвърляне, и финансовите ресурси, които ще бъдат необходими

### **3.2. Начин на приемане на Европейската харта за местно самоуправление**

53. България е подписала и ратифицирала Европейската харта за местно самоуправление - по-нататък "Хартата" (ETS № 122) на 10 май 1995 година. Влязла е в сила за България на 1 септември 1995. България заявява, че не е обвързана с член 7, параграф 2 от Хартата, който предвижда възстановяване на разходи, направени при изпълнение на мандата, както и за пропуснатите ползи или възнаграждение за свършена работа и съответните социални плащания.

54. Що се отнася до начина на приемане Хартата, България е сред страните, които пряко прилагат<sup>5</sup>, което означава, че Хартата е ратифицирана и включена в правната система. Хартата, като международен договор, винаги има обвързващо действие по отношение на адаптиране на националното законодателство на страната, за да се транспонират нейните разпоредби. Бидейки задължителна, Хартата има статут на източник на правото, чиито разпоредби са пряко приложими. Хартата има статут на обикновен закон: в случай на конфликт между Хартата и друг обикновен закон, разпоредбите на Хартата имат предимство. Хартата е приложима, но не може директно да се позовава на нея пред обикновен съд.

55. Позоваване на Хартата може да се прави пред Конституционния съд за да се защитят решенията относно конституционността на специфичните разпоредби на обичайното право.

56. Прякото прилагане на Хартата в националното законодателство на този етап означава, че всички административни органи, отговарящи за прилагането на закона, трябва да прилагат Хартата в съответствие с посочените по-горе правила и ограничения. Това представлява реално правно задължение, преди всичко за по-висшите (национални и регионални) власти, които са длъжни да спазват автономията на местните власти.

57. Следователно, състоянието на приемане на Хартата, като цяло, е задоволително. Делегацията на Конгреса насърчава българските власти да гарантират във възможно най-голяма степен директния достъп от страна на местните власти до Конституционния съд и да се даде възможност на обикновените съдилища пряко да прилагат Хартата.

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

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

#### *Член 2 и 3 принцип и концепция на местното самоуправление*

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

60. Въпреки това, делегацията има редица резерви по две основни точки: принципът на избори чрез всеобщо пряко изборително право на всички нива на местната администрация и прилагането на принципа на субсидиарност.

61. Що се отнася до първата точка, на нов изборителен кодекс сякаш се сблъсква с многобройни проблеми. Делегацията е била информирана по време на посещението си, че проектът на нов Изборителен кодекс е в процес на разглеждане от българския парламент. Тъй като делегацията не е разполагала с английската версия на този проект, основава своите становища на информацията, която е дадена по време на посещението. Целта на този проект на кодекс е да се хармонизират съществуващите изборителни закони на всички нива на управление, и съществените промените в демократичната структура на местно ниво.

<sup>5</sup> Референция от комитет за управление  
8/25



62. На общинско ниво, се предвижда значително намаляване на броя на общинските съветници. Това може да намали представителството на политическите партии в общинските съвети, което ще отслаби демокрацията, както и ще засили правомощията на кмета. Властта става още по-концентрирани в ръцете на кмета, когато Съветът не е много представен от населението.

63. На ниво кметства, Кодексът ще повиши прага за избор на кмет 150-500 жители. Вместо за създаване на общински съвет заедно с кмета на общината, са избрани да се премахне с всички форми на преки избори в кметства с по-малко от 500 жители. В резултат на това заместник-кмет ще бъде назначен от кмета на общината.

64. Положението е особено тревожно в области (длъжностите създадените в големите градове, за децентрализиране на администрацията и увеличаване на демократичното участие на гражданите). В момента единственият орган в областите - кметът избран чрез преки избори - се счита за изключително слаб и недостатъчно представен за мненията на гражданите. Тази система ще бъде премахната, както и заместник-кметът в областта ще бъде назначен от кмета на общината.

65. И в двата случая (кметства и области), положението по отношение на този тип на кмета - вече силно зависима от кметовете на общините и с не избрани съвет за оказване на помощ или административна помощ - вероятно ще се влоши още повече, значително ще отслабви демократичния процес.

66. Това ще доведе до по-нататъшно общо укрепване на ролята на кмет, който, имайки предвид неговата / нейната избори от пряк мажоритарен вот, ще се превърне в истински център на общинския живот.

67. В очакване на по-подробно изследване на окончателния текст, делегацията на Конгреса желае да изрази резерви по отношение на разпоредбите относно избирателната система на местно ниво на това ново законодателство.

68. На второ място се отнася до прилагането на принципа на субсидиарност, посочен в член 3, параграф 1 и член 4, параграф 3 от Хартата. Тя е насочена по-долу.

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

69. В съответствие с принципа на субсидиарността, предвиден в Хартата и широко прилаган в няколко Европейски страни, отговорностите трябва да бъдат разпределени в съответствие с конкретните задачи на местните власти, а не тези, които са им делегирани. Признаването на компетенциите трябва да се разглежда не от гледна точка на прехвърляне на отговорност от центъра към териториални единици, но по отношение на проверката, че всяка публична функция, от най-ниското ниво на управление (т.е. най-близо до гражданите) нагоре, се разпределят разумно.

70. Според българската система, по-голямата част от функциите, изпълнявани от местните власти, отнасящи се до области от голямо значение за гражданите (образование, здравеопазване и социални грижи), са делегирани задачи, докато в повечето европейски страни съответните задачи са изрично отнесени към местните власти.

71. Дисбалансът между специфичните и делегирани функции имат отрицателни последици за някои ключови аспекти на местното самоуправление.

72. Първият аспект се отнася до финансирането на общините. А делегирането на задачи означава, че финансирането се основава на прехвърляне на ресурси от централното правителство, за разлика от независимо финансиране с местни данъци и такси. Засилването на правомощията да определят местните данъци и такси - което трябва да бъде приветствана - ще се отнасят само за финансиране на "местните функции".

73. Вторият аспект се отнася надзора. За делегираните функции, по-задълбочено наблюдение, включително за целесъобразност, не е невъзможно. Тъй като общините са свикнали за повечето

от техните дейности да бъдат подложени на широко наблюдение, системата генерира неприемлива степен на подчиненост на държавата, която не е в съответствие с разпоредбите на Хартата в това отношение.

74. Що се отнася до правото на местните власти за консултации, в България няма законодателство, което по принцип да определя процеса на консултации с местните власти по време на законодателния процес по въпроси, които ги засягат. Въпреки това, неформални процедури на консултации съществуват.

75. Ролята на Националното сдружение на общините в тази област трябва да бъде взета под внимание. Всъщност, делегацията беше информирана за точно определени подобрения, направени със Закона за Бюджет 2003, като признаването на по-широки консултации по финансови въпроси, получена отново благодарение на усилията на Националната асоциация (вж. също точки, отнасящи се до прилагането на членове 9 и 10 от Хартата).

76. Дори, ако правото на консултация изглежда се подобрява на практика, остава фактът, че върховенството на закона в България е все още е недостатъчен за постигане на съответствие с разпоредбите на член 4, ал. 6 от Хартата.

#### *Член 5: защита на местните териториални граници*

77. Принципът, залегнал в Хартата е формално съответствие: Българската Конституция призовава за референдум по този въпрос. В Закона за териториалното административната структура на Република България описва подробно процедурата, която да бъде следвана.


#### *Член 6: Административните структури*

78. Принципът, съдържащ се в член 6, параграф 1 от Хартата за свободата на определяне на вътрешната организация на общините се спазва. Законът регламентира, често в подробности, политическите органи на общинско равнище (Съвет, кмет), но като цяло оставя на тях да се определи организацията на административните структури, както вътрешни, така и външни (за създаването на публични заведения и предприятия)


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

79. По отношение на принципа на свободата да се упражнява в офиса на местния избран представител, предвидена в член 7, параграф 1 от Хартата, видяхме, че от 1999 г. насам управляващият министър не може да отстранява директно местни органи, той може само да сезира съда за тяхното отстраняване. В тази област е налице значително подобрение в законодателството и има пълно съответствие с Хартата

#### *Член 8 : Административен контрол*

80. Що се отнася до контрола, три случая на възможен конфликт между съществуващото българско законодателство и Хартата бяха очертани, а именно прекомерен обхват на делегираните правомощия, силата на областните управители директно да отменят общински иск и липсата на яснота относно основанията за отстраняване или прекратяване на пълномощията на местните изборни органи. 

81. По отношение на делегираните компетенции, силата да се провери тяхната целесъобразност е в съответствие с член 8, параграф 2, по принцип. Това не може да бъде случаят, когато делегирани компетенции представляват лъвския дял на отговорностите на местните власти, какъвто е случаят в България.

82. Що се отнася до състоянието на законодателството в областта на контрола от страна на областния управител върху актовете и дейността на общините и въпреки Препоръка 45 (1998 г.), все още изглежда да има противоречие между, от една страна, изменение на член 71, от Закона за местното самоуправление и местната администрация (наричана по-долу ЗМСМА), което е далеч от правомощията на областния управител да спре или директно да отмени незаконен акт, и, от друга страна, разпоредбата, съдържаща се в член 7, параграф 4, алинея т. б) от 

Устройствения правилник на областните администрации, което придава на областния управител на властта да отмени "незаконособразни актове на кметовете на общините".

83. Тази промяна приближава българското законодателство по-близо до Харта. Затова местната автономия е правилно гарантирана по отношение на актовете на общинските съвети, а това не е случаят с актове на кметовете, които са значително по-многобройни от тези на съветите.

84. Това противоречие трябва да бъде решено. Наистина, не може да има никакво оправдание за прилагане на актове на общините по различен начин от тези на кметовете. Кметът действа от името на неговата община и приема повечето от нейните административни актове. Тази власт от страна на управителите трябва да бъде преразгледана, дори и ако то би могло да се тълкува и като отнасящо се само за актовете, приети в областта на делегираните от държавата функции. За делегирани области, контролът може да се основава не само на правни разпоредби, но също така и на централни инструкции от Правителство. Така или иначе, областният управител трябва да имат една и съща власт: да поиска ново разглеждане на незаконособразни актове на общинския съвет (или на кмета) или да ги оспори пред компетентния административен съд.

85. Обикновените правомощия да отменя, прекратява или отмени акт на община далеч надхвърлят принципа, посочен в член 8 от Хартата.

86. Що се отнася до състоянието на нормативни документи, уреждащи контрола на поведението на органите на местното самоуправление (кметове, съвети и индивидуални съветници) на препоръката, направена през 1998 г., имащи за цел да се премахне директно включване на прокурорите да приемат актове за премахване или разтваряне на тези органи са спазени. Делегацията приветства факта, че подобряването на действащото законодателство в това отношение.

87. От друга страна, втората - може би най-важна - част от препоръката не е била изпълнена действащото законодателство все още не дефинира достатъчно ясно случаите, в които един административен орган на общината може да бъде отменен или разрешен. Тази ситуация трябва да бъдат оценена като не съответстваща на член 7, параграф 1 от Хартата, който гласи, че "Условията на мандата на избраните местни представители трябва да предвижда свободно упражняване на техните функции".

#### *Член 9 : Финансови ресурси*

88. Делегацията е особена загрижена за законодателните разпоредби, свързани с този член, който не са претърпели съществени изменения, съгласно Препоръка 45 (1998)

89. Конгресът препоръчва по-голяма яснота по отношение на споделени компетенции между държавата и общините, и по-добро съответствие между финансовите ресурси и отговорности. Все пак трябва да се отбележи, че по-голямата част от местните функции са делегирани от държавата и, че повече от половината от бюджета на общините идва от държавни трансфери.

90. Остава противоречие между принципа, посочен в член 141, параграф 2 от Българската конституция (постоянните източници на приходи в общината, се определят със закон), и сегашната система на финансиране въз основа на държавни трансфери.

91. Безспорни подобрения наблюдаващи се през последните няколко години се дължат основно на новата, по-обективна система за обмен на държавни трансфери между общините (приемане на стандартния метод за изчисляване на разходите на нивото на средства да бъдат прехвърлени към всяка община, и второ, за нарастващия дял на собствените приходи на общините, в сравнение с тази на държавни трансфери (спад от 96,1% през 1991 г. до 54,8% през 2008 г.), но която все пак не са достатъчни, за да генерира истинска автономия. Въпреки че общините имат по-голяма фискална автономия, тъй като финансова автономия е свързани с местните функции, които представляват само малка част от общинските отговорности, очакваните подобрения в областта на местното данъчно облагане ще имат само ограничено въздействие.

92. В становището на делегацията: толкова, колкото този дисбаланс продължава, финансова самостоятелност на общините ще бъде компрометирана.
93. Член 9, параграф 1 от Хартата включва задължение не само да се гарантира на местните власти подходящи финансови ресурси, но и да им позволи свободно да разпределят тези ресурси. Първата последица от този принцип е правото на местните власти да имат свой собствен бюджет. Вторият е относителната независимост на местната власт, когато става въпрос за разпределение на бюджетните средства. Независими одобряването на бюджета е най-висшият израз на местна автономия.
94. Този принцип е залегнал в член 141, параграф 1 от българската Конституция посочва, че "Общината има самостоятелен бюджет" и в ЗМСМА член 52, параграф 1, който гласи, че "Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, от републиканската единица, въз основа на собствени източници на приходи и субсидии от държавата, разпределени между общините по критерии, определени със закон".
95. Делегацията на Конгреса се отнася за много аспекти на текущото законодателство, уреждащо бюджетната процедура за българските общини, която се появява в противоречие с тази важна правна разпоредба. Преди общините да приемат бюджета си, правителството трябва да изготви и одобри "държавата консолидирания бюджет".
96. В Държавен бюджет за 2009 г. имаше специфични разпоредби, които определят точния размер на допълнителна субсидия, обща изравнителна субсидия и субсидия за капиталови инвестиции. В същия закон се определя (член 11): "Докато разработването на общинските бюджети и приемането им от общинските съвети, средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности се определят по функции, групи, дейности и продукти, в съответствие с единната бюджетна квалификация". Държавния бюджет следователно налага специфични ограничения върху разходната политика на общините.
97. Общинският съвет е трябвало да приеме бюджета на общината едва след приемането на държавния бюджет и в съответствие с неговите инструкции. В светлината на правото да следи за законосъобразността на общинските актове (и по-конкретни надзорни правомощия на Министерство на финансите), всяка една разпоредба, в общинския бюджет, която не спазва ограниченията, определени от държавния бюджет ще се счита за незаконна. Държавния консолидиран бюджет следователно налага силни компромиси на "независимостта на общинските бюджети".
98. Методът на Консолидирания бюджет не е специфичен за България, но и другаде в Европа, той дава на държавата по-добра представа от глобалното публичните финанси, за да се избегнат например преброяване на два пъти едни и същи ресурси, както и да координира по-добре практики на различните административни органи. Основната разлика по отношение на българската система е, че държавния консолидирания бюджет, в допълнение е един източник на информация, също има задължителни правни последици, тъй като общинските бюджети трябва да бъдат приети, след като решенията са били взети на държавно равнище относно разпределението на ресурсите.
99. Във време на финансова криза това е напълно разбираемо, че държавата би трябвало да се съгласи с някои извънредни правомощия да налага ограничения върху разходната политика на органите на самоуправление, включително местните власти. Тези ограничения (горна граница на данъци и разходи) трябва да бъдат пропорционални и временни, така че да се ограничава принципа на местното самоуправление, без да го компрометира напълно. Делегацията е на мнение обаче, че за тази обикновена система толкова силно ограничава автономността на общините по отношение на приемането на бюджета е в противоречие с член 9 от Хартата.
100. Принципите на адекватни ресурси (член 9, параграф 1) и на ресурси, съизмерими с отговорности (Член 9, параграф 2) бяха сериозно оспорени от трудностите, записани във връзка с настоящата финансова криза. Делегацията на Конгреса отбелязва редица проблеми във връзка с финансовото състояние на общините. Много от тях са в затруднено положение и вече не са в състояние да финансира политиките си. Най-големият - и тези, които привличат най-много туристи - се справят благодарение на процеса на приватизация. И все пак една

дългосрочна визия и стратегия изглежда липсва. За момента, централното правителство не предвижда структурно решение за финансиране на общините.

101. След посещението на делегацията, Националното сдружение на общините в Република България привлече вниманието към постепенно намаляване на общините "финансови ресурси, както по отношение на собствените им приходи и държавни трансфери. Той твърди, че в резултат е налице нетно намаление на публичните разходи капацитет на местно ниво (спад от 18% до 14% от общите публични разходи).

102. Ситуацията се оказва особено трудно за почти всички малки общини, които са в тежко финансово състояние, те дори не разполагат с финансови ресурси, за да участват в европейското сътрудничество за финансиране на програмата. Това може да доведе до различия във финансирането на 264-те общини, в който случай България ще бъде в нарушение на принципа, предвиден в член 9, алинея 5 от Устава.

103. Препоръка 45 (1998 г.) се позова на необходимостта да "гарантират, че общинските органи имат достатъчно сгради, в качествено, така и в количествено отношение, за да могат да изпълняват своите финансови и административни функции". Основните подобрения са направени в тази област: Закона за общинската собственост е широко изменен, в съответствие с член 140 от Конституцията, и общините са получили множество имоти и необходими правомощия да ги управляват.

104. Въпреки това българските местни власти осъждат ограниченията, наложени от обикновеното законодателство, което ги задължава да се разреши употребата на такива активи, безплатно, от частни предприятия.

#### *Член 10: Правото на сдружаване*

105. Право на местните власти да се сдружават, се признава по задоволителен начин, както от Конституцията и законодателството. Предвижда се както за правото на сдружаване като такива, т.е. правото да участват в национални и регионални сдружения, както и за правото на сдружаване и сътрудничество между общините.

106. Националното сдружение на общините в Република България е утвърдена институция, която се подкрепя от голяма част от местните власти и играе все по-важна роля в процеса на вземане на решения на национално ниво. Неговата роля, по-специално по отношение на финансирането на местните власти, е значително по-сериозна: тя има правото да се намеси в законодателството и в решенията на централната власт.

107. По отношение на сътрудничеството трябва да се отбележи, че съществува растяща активност от страна на така наречените регионални сдружения, които са форми на сътрудничество между общините за по-големи райони. Делегацията се среща с представители на Централна Стара планина и Янтра регионални сдружения, той приветства разработването на подобни инициативи, които увеличават административния и обществен капацитет на общините.

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

108. В българската система отговаря на Препоръка 45 (1998) като отдават правно признание на тези права, например по отношение на директен достъп на местните власти до Конституционния съд.

109. Правото на пряк достъп е ограничена до спорове за компетентност между местните власти и централните органи на изпълнителната власт. Въпреки това, достъпът не е предоставен, за да постави конституционната легитимност на правото на държавата по отношение на местното самоуправление под въпрос. За това, достъпът е индиректен: въпросът за конституционността на закон може да бъде изправен пред обикновените съдии (Върховен касационен съд или Върховният административен съд). Ако те считат за важен въпрос, те ще спрат процедурата и се обърнат към Конституционния съд.

110. И в двата случая (директен достъп за компетентност или косвен достъп), Конституционният съд може да основава своите решения на Хартата, тъй като по-късно има пряко прилагане. Той може също да декларира вътрешна норма, която противоречи на противоконституционността по отношение на Хартата.

111. Що се отнася до достъп до обикновените съдии, член 145 от Конституцията предвижда, че общинските съвети могат да изземат актове, които подриват правата им в съда. Проблемът за по-добро признаване на тези права в обикновеното законодателство остава.

*Член 12: - Обещания – възможни резерви изразени от държавата*

112. Единствената резерва, изразени от България, когато я ратифицирала Хартата се позовава на член 7, параграф 2, която се отнася за "подходяща финансова компенсация" за изборните местни представители. Делегацията не бе в състояние да получи пряка информация за това дали причините за тази резерва все още се прилагат. Тя желае да изтъкне обаче, че въпросът вече е уреден от ЗМСМА, както по отношение на възнаграждението на кмета, така и на общинските съветници. Ситуацията сега в съответствие с разпоредба от Хартата, която все още не е ратифицирана, делегацията предлага, че България може да оттегли резервата си, в съответствие с член 12, параграф 3 от Хартата, и декларира, обвързаност с всички разпоредби на Хартата.

#### **3.4. Регионална демокрация**

113. Въпросът за създаване на автентично регионално самоуправление или второ ниво на местните власти е една от темите, разгледани от делегацията. Трябва да се отбележи, че сегашната "регионално управление" е просто форма на децентрализираното организация на централното правителство, което няма нищо общо с реално децентрализация.

114. Както бе припомнено по-рано, както в приложимото законодателство и в политиките на различните органи и органите на централната власт, понятието "регион" има две различни значения.

115. От една страна има 28 области, които имат административна структура и "регионални" управители с конкретни отговорности: координация на децентрализираните структури на централната власт, координацията между действията на централната власт в областта и на местните власти (общини), и контрол на законосъобразността на действията от страна на общините.

116. От друга страна, има шест регионални зони, които служат като референтни територии, за приемането и прилагане на стратегията на "регионалното развитие". Тези шест области бяха определени от Министерството на регионалното развитие и благоустройството за статистически и аналитични цели. Няма реална правителствена структура съществуваща на това ниво.

117. Препоръка 45 (1998 г.) изразява интерес към второто ниво на управление, с други думи, девет окръга обхващат достатъчна площ, за да може тяхното развитие да е в реално регионалното ниво на самоуправление.

118. Има сериозно ново развитие: нов закон за регионалното развитие, приет през февруари 2004 г. заменя закон, който са бил в сила от 1999 г. определя настоящата рамка за планиране и програмиране на регионалното развитие в България. През 2007 г., министърът на регионалното развитие и благоустройството прие Оперативната програма "Регионално развитие 2007-2013 г.". Европейският съюз е основен източник на финансиране за предприемане на действията по този план. Въпроси, свързани с използването на средствата от ЕС са разгледани по-подробно в раздели 3.5 и 3.6 на настоящия доклад.

119. Изпълнението на тези видове политика може на пръв поглед да се тълкува като форма на прилагане на 1998 г. препоръка на Конгреса ". В действителност, предложението на Конгреса

разглежда планове за развитие, като средство за създаване на бъдещето на условия за ефективно местно самоуправление. В действителност настоящата политика не отразява от тази гледна точка: регионалните планове за развитие се изпълняват изцяло от централното правителство въз основа на териториалното деление на шест регионални единици, които нямат нищо общо със сегашното "регионално управление" по области 28.

120. Едно нещо трябва да се има предвид, че прилагането на препоръката е частична и непълна. Нещо повече, с премахването на тези окръзи се връща към по-традиционните териториални звена по области 28 и коренно променя фактите. Всъщност, по отношение на площта на областите по много начини да отговарят по-близо до междинно ниво на самоуправление (между общински и регионални нива, като на италиански и испански провинции, френските департаменти, германската Kreise, и т.н.) отколкото на регионално ниво като такива.

121. Това "провинциално" ниво на самоуправление в България не е отразено в създаването на местната власт с ръководен орган избран пряко от народа. Това ниво е "управител", чиито правомощия (координация и надзор) са много сходни с тези на френски префект. С други думи, това е един високопоставен държавен служител, назначен от централното правителство и поставени под широк орган на държавата, а не държавен служител с неутрален статут, отговорни за прилагане на националните политики в територията под негова отговорност в интерес на държавата.

122. Има един момент, който тежи силно на отношенията, установени в общините: управителя се стреми да "ръководи" дейността на местните власти в съответствие с националния интерес (с напълно легитимна цел), вместо да подпомага общините при изпълнението на техните функции. В голяма част от отговорностите, които са "общини" и "делегирани от държавата" не го прави лесно, да се направи ясно разграничение.

123. Новата стратегия за децентрализация 2006-2015 заслужава да бъдат спомената в този контекст. Заедно с регионализацията на политиката, тя има следната стратегическа цел на "Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално ниво", както и следните три приоритета:

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

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

Приоритет 3: Увеличаване на правомощията на регионалните съвети за развитие".

124. Изпълнение на приоритети 1 и 2 е особено важно в контекста на референтна рамка на Съвета Европа от ноември 2009 г.. Те отделят две реални правомощия на областния управител, с оглед, на регионално ниво, установяване на ефективно държавно управление, подобряване на сътрудничеството между представители на централните органи на изпълнителната власт и координиране на секторните политики.

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

126. Успоредно с това, както видяхме, над междинното или "провинциалното" ниво, представявано от области, има слабо и все още не структурирано "регионално" ниво на управление, покриващо широка територия (има шест такива региони), което е полезно за приемането на стратегически и общи политики за "Регионално развитие".

127. Делегацията на Конгреса установи използването на термина "регионализация" във връзка с "регионалния" управител за неточен и би искала изясняване по отношение на регионалните стратегии на българското правителство.

128. При сегашните условия, до момента, като истински ниво на регионалното управление, основано на органи, избрани пряко от гражданите и политически отговорни пред тях, "регионализация" в България не може да се счита в съответствие с принципите на референтна рамка.

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

129. Разглеждайки възможното развитие на тази система за в бъдеще, делегацията на Конгреса обърна внимание на съществуването на много виждания и предлагани решения.

130. Възможните хипотези са представени по-долу, но не с цел да се дават съвети или да се формулират по-особени решения, а най-вече с цел да се изяснят техните последствия по отношение на съответствие с Хартата за местно самоуправление и Референтна рамка на Съвета на Европа за демокрацията на регионално ниво.

*Първо решение: създаването на истинска система на управление на регионално ниво*

131. Това решение би могло да предизвика създаването на регионални институции с юридическа правоспособност, различна от тази на държавата, с органи за управление, избрани по демократичен път (директно от гражданите или индиректно от избрани представители). Макар че административната система се нуждае от широк набор инструменти за работа с държавата и институциите, навсякъде в Европа крайната цел на създаването на подобни регионални институции е да се признае тяхната политическа автономия, както и правото да определят сами политическата си ориентация.

132. Проектът, проследен от делегацията на Съвета по време на срещите му с българските власти, включва създаването на "региони" предимно за стратегически и статистически цели, които притежават единствено прехвърлени от Държавата структури с цел да се определят и приложат "регионални стратегии за развитие", което може да се разглежда като полезен предшественик за истинско самоуправление на местно ниво, но не означава истинска ефективна регионализация.

133. Наистина Референтната рамка на Съвета на Европа за демокрация на регионално ниво постановява, че "регионалното самоуправление означава юридическа правоспособност и способността на регионалните власти, в рамките на Конституцията и законите, да регулират и управляват частта от публичните политики в рамките на тяхната компетентност, в интерес на населението от региона и в съответствие с принципите на субсидиарността".

134. Дефинирано по този начин, това решение може да приеме две форми:

- създаването на допълнителна система от регионално управление, в допълнение към вече съществуващите нива (общини и *области*). В няколко европейски държави регионалната система на управление е междинно звено между двете системи – на местното самоуправление и това на държавата.

- създаването на единна система от власти, която би се появила между общините (които тогава ще бъдат единствената система на местно самоуправление) и Държавата. Тази регионална система би могъл да замести сегашното "регионално/ провинциално" ниво, което се формира от областите. Подобно решение би предизвикало тълкуване на българската Конституция, по-специално на членове 142 и 143: "регионите", споменати в Конституцията не са "области" (които би трябвало да изчезнат), а са шестте значително по-големи региона, които понастоящем съществуват единствено за статистически и аналитични цели.

135. Втори вариант беше предложен по време на срещата в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, но делегацията отбеляза голяма разнопосочност на мненията, както на национално ниво (Министерство на финансите), така и сред общините (Националното сдружение на общините в Република България).



136. С цел постигане на съответствие с член 13 на Хартата, това решение би позволило член 143 от Конституцията да се запази: в действителност, този член директно постановява назначаването на "областен управител", назначен от Министерския съвет, т.е. без да бъде избран демократично. Това лице е представител на регионално ниво на централната власт, отколкото е представител на местното население. Такъв "областен управител" не би могъл да бъде разглеждан като истинска "регионална власт" по смисъла на Рамковия документ.

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

137. При условие, че областите понастоящем заемат територия, която е по-близо до тази на второто ниво местно самоуправление (като провинции, департаменти и т.н.), това решение би могло да бъде преобразуването на "съществуващите" областни администрации (областният управител с всичките му служби) в истинско второ ниво на местно самоуправление с демократично избрани органи за управление. Това ще наложи промяна на член 143 от българската Конституция така че областните управители да бъдат заменени от избрани органи.

138. Тук отново има два възможни варианта

- Обикновената замяна на сегашния областен управител с демократично избрани управителни органи; на областта, като на местна власт би трябвало да й бъдат дадени всички гаранции за независимост, които Хартата и Конституцията предлагат на общините; пряк избор на регионален съвет, както и на "глава" на изпълнителната власт (бившият "управител"), избран от този съвет или директно от избирателите. Това решение, освен че ще предизвика промени в Конституцията, се явява в противоречие по много показатели с българската традиция, а именно наличието на представителност на централната власт на регионално ниво с необходимите силни правомощия за координация и мониторинг на местните власти.

- Добавянето на второ ниво на местно самоуправление в добавка към сега съществуващите "областни управители". Това решение е широко разпространено в Европа в държави, където представителите на централната власт (като префектите във Франция) все още притежават компетентности на координация между местните власти и регионалните представителства на централната власт, както и компетентност за мониторинг над местните власти, докато на същата територия действа и местно самоуправление.

139. Това второ ниво на местно самоуправление, при прилагането на принципа на субсидиарността, изпълнява задачи, които не могат да бъдат делегирани на първата система на местно самоуправление (общините). Подобни задачи, макар и смятани за "функции на местно ниво", обичайно се възлагат на второто ниво на местно самоуправление. Подобно решение би било истинско нововъведение в България, но продължаващото съществуване на областните управители би гарантирало степен на приемственост и стабилност.

140. Това би означавало промяна на Конституцията, която да предвиди създаването на второ ниво на местна власт и да предвиди за нея всички гаранции за местно самоуправление.

*Трето решение: "частична демократизация" на сегашната система на управление*

141. В този случай, България ще запази двустепенната система, съставена от централното правителство и общините. От една страна, централното правителство и децентрализираните органи (в "регионални" и / или "провинциалните" ниво) ще бъдат отговорни за националните интереси и за координиране на дейностите на местните власти, а, от друга страна, общини ще имат по-голяма автономия и защита срещу прекомерно или прекалено централизирана упражняване на държавна власт.

142. На тази последна точка, едно решение, предложено от някои местни власти е да се подобрят отношенията между сегашните "регионални" управители и общините на територията на една област от създаването, в допълнение към областния управител, избран от събрание, което ще представлява:

- а) на местното население (събрание избрано пряко от гражданите),
- б) на местните власти (събрание косвено, избрано от местните съвети).

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

144. Средствата на Европейския съюз за изпълнение на специфични програми представляват един от основните източници на финансиране за усилията на България да модернизира своята инфраструктура и да насърчи развитието ѝ като цяло.

145. България показва много ниско ниво на капацитет за изразходване на средствата от ЕС. Нейното изоставане в тази област се дължи на "лошото проектно планиране", бавно усвояване на средствата, съмнителни проектни резултати, нисък административен капацитет"<sup>6</sup>.

146. По време на срещите в София, в частност с г-н Дончев, министър по управление на средствата от Европейския съюз, делегацията на Конгреса се опита да разбере по-добре настоящата роля на българските общини и ролята, която те биха могли да играят в подобряването на административния капацитет на България да управлява европейските фондове, не само по отношение на представянето и финансиране на процедури, но също и на етапа на изпълнение.

147. Тя получи общото впечатление, че досегашното управление на средствата от ЕС е прекалено централизирано, с голям брой проекти от национален интерес, които са били управлявани пряко на централно държавно ниво, без особен успех.

148. Новият министър, като бивш кмет на община (Габрово, в центъра на страната), който безспорно е постигнал успехи в управлението на проекти, финансирани от ЕС, на общинско ниво, изглежда е твърдо за създаване на система на преки отношения между централната власт и общините (с решаващата помощ на Националното сдружение на общините в Република България), което може напълно да изключи ролята на областните управители. Техническата помощ ще бъде предоставяна от децентрализираните централни държавни органи.

149. Делегацията силно подкрепя тази политика и подчертава, че няма противоречие между местното самоуправление и необходимостта от ефективно използване на фондовете на ЕС. Само силни общини, със специфични компетенции и степен на финансова самостоятелност, биха могли да осигурят надеждна основа за административна подкрепа и ефективното използване на средствата от ЕС

150. Местната демокрация не само гарантира отзивчива и децентрализирана администрация, но и участието на гражданското общество (граждани, асоциации, предприятия), което е необходимо за подобряване на административния капацитет на държавата и осигуряване на демократичен контрол на действията от страна на публичните органи, с цел да се предотврати всякаква злоупотреба с фондове и корупция. От тази гледна точка, едно по-добро използване на средствата от ЕС и децентрализация на отговорностите и ресурси към местните власти са много добро допълнение.

151. Що се отнася до идеята да се премахне ролята на областните управители, делегация е на мнение, че е по-добре за държавните органи да приемат управителите като чисто бюрократично ниво на управление. Обратно, една добра алтернатива може да бъде насочена към обновяване на областното ниво на управление, осигуряващо широко и демократично организирано участие на общините в програми, финансирани от европейските фондове, и адекватна подкрепа от ефективна администрацията

## **IV. ЧОВЕШКИТЕ ПРАВА НА МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО**

### **4.1. Законово гарантирани принципи относно отношенията между гражданите и местната власт**

152. Не е лесно да се идентифицират специфичните принципи в приетите нормативни документи, уреждащи начина, по който действат общините. Въпреки това, българският

<sup>6</sup> Вж "Средносрочен преглед на прилагането на политиката на сближаване в България"; Гражданска коалиция за устойчиво ползване на фондовете на ЕС. 2010.

Административно процесуален кодекс определя множество общи принципи<sup>28</sup>, които са приложими за всички публични администрации в страната, включително и местните власти.:

- 1) Съизмеримост<sup>7</sup>
- 2) Правдивост<sup>8</sup>;
- 3) Равенство<sup>9</sup>;
- 4) Принципът Ex officio (Служебно начало)<sup>10</sup>;
- 5) Независимост и обективност<sup>11</sup>;
- 6) Бързина и процесуална икономичност<sup>12</sup>.
- 7) Достъпност, публичност и прозрачност<sup>13</sup>;
- 8) Последователност и предвидимост<sup>14</sup>.

153. Едно сравнение между наскоро въведените принципи в българското законодателство с Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото да участват в делата на местната власт показва, че ефективното прилагане на тези принципи ще доведе до българската демокрация в пълно съответствие с разпоредбите на протокола, по-специално членове 1 и 2.

154. Правната техника, която се състои в определяне на общи принципи, приложими към всички администрации, не е нова. От една страна тя има предимството да даде възможност на различните администрации да адаптират своята собствена организация на целите, заложен в

<sup>28</sup> Много подобен набор от общи принципи, е предвиден в Закона за администрацията. Виж чл. 2: "(1) Администрацията осъществява своята дейност, при спазване на следните принципи:

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

<sup>7</sup> Съгласно чл. 6 от Кодекса "(1) Административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.

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

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

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

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

<sup>8</sup> Art. 7: "(1) Административните актове се основават на действителните факти от значение за случая..

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

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

<sup>9</sup> Art. 8: "(1) Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси.

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

<sup>10</sup> Art. 9: "(1) При условията, посочени в закона, административният орган е длъжен да започне, да проведе и да приключи административното производство, освен ако издаването на акта е предоставено на свободната му преценка

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

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

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

<sup>11</sup> Art. 10: "(1) Административният орган осъществява производството самостоятелно. По-горестоящ орган не може да иземе за решаване въпрос от компетентността му, освен ако това е предвидено със закон.

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

<sup>12</sup> Art. 11: "Процесуалните действия се извършват в сроковете, определени от закона, и за най-краткото време, необходимо според конкретните обстоятелства и целта на действието или на административния акт".

<sup>13</sup> Art. 12: "(1) Органите са длъжни да осигуряват откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство.

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

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

<sup>14</sup> Art. 13: "Административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му".

принципите. Но от друга страна, това означава, че няма данни за степента, до която тези принципи се спазват ефективно в административна практика, по-специално на местно ниво.

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

155. Омбудсманът може да играе важна роля като гарант на нов тип отношенията между гражданите и публичната администрация, и по-специално за по-справедлива администрация

156. В България има два вида омбудсман: Национален, който беше въведен с изменение в Конституцията от 2006 г. и който се регулира със специален закон<sup>15</sup>, и общински. Първият е задължителен държавен орган, а вторият е задължителни общински органи<sup>16</sup>.

157. Ако една община избира омбудсман тя приема правила, уреждащи работата на Службата на омбудсмана и осигурява необходимите финансови ресурси. Само 26 от 264 общини имат свой собствен омбудсман.

158. Националният омбудсман е компетентен да разглежда жалби, подадени от граждани срещу всички форми на публични администрации, включително общини, които имат свой собствен омбудсман.

159. Делегацията на Конгреса се среща с националния омбудсман и с омбудсмана на град София. Общото впечатление е, че ролята и независимостта на тези важни играчи в защитата на правата на човека за момента остават ограничени. Това може да се обясни с факта, че малко хора знаят за съществуването на националния омбудсман, въпреки че все повече граждани се обръщат към неговите услуги. На национално ниво полето на действие на омбудсмана е твърде широко по отношение на наличните ресурси

160. Що се отнася до местните посредници, въпросът за липса на ресурси обяснява защо само една малка част от общините са учредили Службата на омбудсмана.

#### **4.3. Положението на групите на малцинствата**

161. В България съществуват две различни етнически и лингвистични групи с много различно ниво на интегриране в българското общество.: турско и ромско малцинство

162. Турската общност, която представляват 9% от българското население, макар и подложени на много тежки политики, като се започне от принудителна интеграция по време на комунистическия период и се стигне до принудително експулсиране през 1989 г.<sup>17</sup>, все пак е доста широко представена в институциите на страната (38 членове на Парламента от общо 240; 35 кметове на общини от общо 264) благодарение на политическа партия ДПС (Движение за права и свободи), която непосредствено представлява турската общност .

163. От друга страна, ромската общност, която представлява 4,7% от населението, все още е изправена пред големи проблеми с интеграцията, независимо от ангажиментите, поети от българското правителство, когато страната се присъедини към Европейския съюз (1 януари 2007 г.). Делегацията има впечатлението, че съществува голяма разлика между официалните документи за българската стратегическа политика за интеграция и ефективното им прилагане.

<sup>15</sup> Art. 91a. of the Bulgarian Constitution: "(1) Народното събрание избира омбудсман, който се застъпва за правата и свободите на гражданите .

(2) Правомощията и дейността на омбудсмана се уреждат със закон". Специален закон, регулиращ националния омбудсман е бил приет за първи път през 2004 г. и след това е изменен няколко пъти

<sup>16</sup> Чл. 21а. От ЗМСМА (изм. 2003): "(1) Общинският съвет може да избира обществен посредник..

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

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

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

<sup>17</sup> Съветът за човешки права и религиозни свободи е приел през февруари 2010 г. декларация , с която се осъждат опитите на комунистическия режим насилствено да асимилира етническите турци в страната. Експулсирането на 360 000 турци през 1989 г. се окачествява като "етническо прочистване".

164. Двата основни приети инструмента – по-скоро административни отколкото законодателни – са "Рамковата програма за интеграция на ромите в България" и "Национален план за действие за Десетилетието на ромското включване". Те са били изменяни няколко пъти, но са направени малко на базата на практически резултати.

165. Били са планирани и мерки в сферите, които най-пряко се отнасят до политика за интегриране, като образование, здравеопазване, подобряване на стандарта на живот (особено предоставянето на евтини жилища).

166. Във всички тези области на политиката структурите за дискусия и сътрудничество между неправителствените организации, представляващи ромската общност и държавата са срещнали сериозни затруднения поради съпротива от страна на част от централните държавни институции и вътрешни структури на ромската общност.

167. Делегацията на Конгреса няма специални препоръки, освен да продължи стремежът за по-широка децентрализация на политиките за интеграция, защото път към действително ефективни политики за интеграция може да бъде намерен на местно, общинско и регионално ниво.

## **V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И FOLLOW-UP НА ПРОЦЕДУРАТА ПО МОНИТОРИНГ**

### **5.1. Основни изводи**

168. Делегацията на Конгреса констатира значително подобрение в областта на местната демокрация. Българските общини, около 20 години след приемането на нова, демократична конституция, са солидно установени институции, които осигуряват все по-голям дял на основните обществени услуги, необходими на населението.

169. Почти всички аспекти на публичната администрация са обхванати от качествено законодателство, от гледна точка на яснота и за гарантиране на основните права на гражданите и местните власти. Сравняването на разпоредбите на редица закони, приети от българския парламент, с принципите на Хартата дава положително цялостно впечатление. Действащото законодателство демонстрира отлична правна култура

170. Официалното признаване на демократичните ценности и принципи трябва да бъде подкрепено от практическото им прилагане и от ефективни действия на административно ниво. От тази гледна точка общото впечатление на делегацията е, че все още има една силна тенденция към централизация на властта в България

171. Приложимите законови разпоредби са разпръснати, в смисъл, че правилата, уреждащи общини са разпръснати в много законодателни текстове. В усилията да се приведе законодателството в съответствие с най-високите европейски демократични стандарти съществува риск да се създаде твърде детайлно законодателство.

172. Общо казано, системата на местното самоуправление трябва да се основава на по-компактна система от закони, основаваща се по-скоро на принципи, отколкото на подробни разпоредби, или на по-компактен "кодекс" на местното самоуправление, който да гарантира добра координация и съгласуваност на законодателството, като оставя място за приемане на автономни правила от страна на местните власти.

173. Делегацията горещо приветства стратегическия подход, възприет от България, с цел да се осигури ефективна политика на децентрализация. Въпреки това, се забелязва известна липса на прецизност. Изборът на целите е разумен, но изглежда, че не съществува подробна пътна карта, която да посочва, например, кои правомощия трябва да бъдат прехвърлени към общините, срока, в който да се извърши това прехвърляне и финансовите ресурси, които ще бъдат необходими и насочени към тях.

174. Делегацията на Конгреса смята, че използването на термина "регионализация" във връзка с "регионален" (областен) управител е неточно и ще предложи прецизиране на регионалните стратегии изясняване на българското правителство. За тази цел делегацията е представила серия от предложения за промени, с цел да се създадат истински демократични и междинни

нива на управление между общините и централната власт, изборът на които е оставено изцяло на преценката на самите български институции

175. По отношение на използването на структурните фондове на ЕС, делегацията отбелязва нова политика, основана на система от преки отношения между централната власт и общините (с необходимата помощ от Националното сдружение на общините в Република България) и въз основа на системата на съ-финансиране (ЕС, държавата и общините). Делегацията силно подкрепя тази политика и подчертава, че няма противоречие между местното самоуправление и необходимостта от ефективно използване на фондовете на ЕС. Само силни общини, със специфични компетенции и степен на финансова автономност, ще осигуря надеждна основа за административна подкрепа и ефективното използване на фондовете на ЕС.

## **5.2. Важни въпроси в светлината на Хартата**

176. Делегацията желае да изрази силни резерви относно някои разпоредби в новия избирателен кодекс, които изглеждат са склонни към силно намаляване на броя на пряко избраните съвети. Тази политика ще има отрицателен резултат, създавайки дисбаланс между един силен кмет, чиято позиция ще бъде допълнително подсилена от преки избори, както и поради липсата на форми на представителство на гражданите, политическите партии и обществото

177. Постоянното объркване между собствени компетенции и споделени отговорности трябва да бъде премахнато. Това нарушава принципа на субсидиарност, установен в член 3, параграф 1 и член 4, параграф 3 от Хартата и има отрицателни последици за автономията на общините както по отношение на финансирането, така и по отношение на контрола

178. Правото на консултации на местните общности, особено в контекста на процедурите на вземане на решения на централно ниво не са уредени задоволително. Единственото активно участие се провежда чрез Националното сдружение на общините. Това участие трябва да бъде засилено на правно и формално основание. В същото време, би било разумно да се предвидят и регулират индивидуалните права на консултиране и участие на всяка община

179. Делегацията би искала да види преразглеждане на законодателството, регулиращо контрола на дейността на местните власти с цел премахване на противоречията между правомощията на областните управители директно да отменят актове на кметовете, от една страна, а от друга, по-добра гаранция за автономията, предвидена за актовете на общинските съвети, които могат само да бъдат отменени от съдията по искане на областния управител

180. Делегацията препоръчва да се преразгледа законодателството относно контрола на общинските органи с цел да се премахне липсата на яснота по отношение на отстраняването или разпускане на местните изборни органи.

181. Делегацията препоръчва да се преразгледа законодателството относно финансирането на общини, с цел да се премахне дисбаланса между собствени приходи и държавни трансфери. Докато този дисбаланс продължава, финансова самостоятелност на общините е компрометирана. Делегацията на Конгреса счита, че принципът, посочен в член 9, параграф 3 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че по-голямата част от финансови ресурси на местните власти трябва да идват от местните данъци, за разлика само от минималния дял

182. Делегацията на Конгреса е обезпокоена във връзка с редица аспекти на текущото законодателство, уреждащо бюджетната процедура за българските общини, което изглежда е в противоречие с тази важна правна разпоредба. Преди общините да могат да приемат своя бюджет, правителството трябва да изготви и приеме държавния консолидиран бюджет. Делегацията счита, че за един обикновена система да се ограничава толкова силно самостоятелността на общините по отношение на приемането на бюджета е в противоречие с член 9 от Хартата.

183. Принципите на адекватни ресурси (член 9, параграф 1) и на ресурси, съизмерими с отговорностите (Член 9, параграф 2), са сериозно засегнати от постепенното намаляване на

наличните финансови ресурси, както по отношение на собствените приходи така и на държавните трансфери. Делегацията разбира, че това намаление се дължи на трудности, причинени от финансовата криза. Въпреки това счита, че дори в периоди на криза, най-доброто решение остава да се позволи на местните власти сами да вземат мерки срещу кризата, което те могат да направят по-бързо и по-ефективно, отколкото държавата.

184. Въпреки че местните власти имат право на обжалване пред Конституционния съд (само за защита на своите компетенции), въпросът за по-добър контрол на местните власти от страна на държавата трябва да бъде регламентиран в обичайното законодателство.

185. Що се отнася до самата "резерва", изразена от България, когато е ратифицирала Хартата, относно член 7, параграф 2, позовавайки се на "подходяща финансова компенсация "за избраните местни представители, делегацията не успя да получи никаква конкретна информация дали причините за резервата все още са налице. Делегацията желае да изтъкне обаче, че въпросът вече е уреден в ЗМСМА, както по отношение на възнаграждението на кмета<sup>18</sup> така и на общинските съветници<sup>19</sup>. Тя се надява, че България ще може да се оттегли резервата си, в съответствие с член 12, параграф 3 от Хартата, и се обяви за обвързана с всички разпоредби на Хартата.

186. Институцията на омбудсмана трябва да бъде укрепена и да бъде разпространена във всички местни власти. По тази причина, делегацията би искала да препоръча ново изменение на законодателството, с цел да се предоставят законови гаранции за независимостта на местния омбудсман и в частност на неговата финансова независимост. Предложението е да стане задължително избирането на омбудсман във всяка община (като цяло, във всички местни власти) и да има избори, на базата на широко мнозинство, за да се гарантира независимостта на омбудсмана. Това законодателство трябва да предвижда контролирана процедура, която да позволява замяна с националния омбудсман в случай на отказ на общината да действа.

---

<sup>18</sup> Вж член 21, ал. 5.

<sup>19</sup> Вж член 34, алинеи 1, 2, 3 и 4.

## Приложение I

## Програма на мониторинговото посещение на Конгреса на местните и регионалните власти в България

Срещи в София, Велико Търново и  
(24-26 ноември 2010)

## Делегация на Конгреса:

Mr Artur TORRES PEREIRA

Съ-докладчик, член на мониторинговия комитет на Конгреса, председател на общинската асамблея на Созел, Португалия

Mr Johan SAUWENS

Съ-докладчик, член на мониторинговия комитет на Конгреса, Член на of the фламандския парламент, кмет на Билзен, Белгия

Professor Francesco MERLONI

консултант

## Сряда, 24 ноември 2010

Българска делегация в Конгреса и кметове представители на НСОРБ (NARBM): г-жа Дора ЯНКОВА, Председател на УС, кмет на Смолян; г-жа Росица Янакиева, ръководител на българската делегация в Конгреса, кмет на Перник

Г-н Евгени Петров ТАНЧЕВ, председател на Конституционния съд

Народно събрание на Р България: Комисия по бюджет и финанси и Комисия по регионална политика и местно самоуправление - председател : г-жа Менда Кирилова СТОЯНОВА и г-н Любен Петров ТАТАРСКИ

Г-жа Цеца ЦАЧЕВА ДАНГОВСКА, председател на Народното събрание

Г-н Константин ПЕНЧЕВ, Омбудсман на Република България

Среща с проф. д-р Христина БАЛАБАНОВА, Декан на Юридическия факултет, УНСС, проф. д-р Александър ВОДЕНИЧАРОВ, член на Групата на независимите експерти на Европейската харта за местно самоуправление, проф. д-р Милена Стефанова, доцент, катедра Публична администрация, Софийски университет

## Четвъртък, 25 ноември 2010

Г-н Томислав Дончев, министър отговарящ за управлението на еврофондовете

Г-жа Йорданка ФАНДЪКОВА, кмет на София

Среща в Сметната палата

Г-жа Екатерина ЗАХАРИЕВА, Заместник-министърът на регионалното развитие и благоустройството

Г-жа Боряна ПЕНЧЕВА, Заместник-министър на финансите

## Петък, 26 ноември 2010

Срещи във Велико Търново

Център за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе"

Г-н Румен РАЩЕВ, кмет на Велико Търново

Представители на Регионална асоциация на общините "Централна Стара планина" и Регионална асоциация на общините "Янтра"

Срещи в София

Д-р. Ангел Стефанов, София Обществен посредник

Кметове от област Враца

Среща в Перник

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



## Appendix II

### Main texts governing the questions of local and regional democracy

- Law on Local Self-Government and Local Administration (Prom. SG. 77/17 Sep. 1991, last amend. SG. 15/23 Feb. 2010).
- Law on Local Elections (Prom. SG. 66/25 Jul. 1995, corr. SG. 68/1 Aug. 1995, last amend. SG. 82/16 Oct. 2009).
- Law on Local Taxes and Fees (Prom. SG. 117/10 Dec. 1997, last amend. SG. 95/1 Dec. 2009).
- Law on the Municipal Debt (In force from 01.06.2005; Prom. SG. 34/19 Apr. 2005, last amend. SG. 110/30 Dec. 2008).
- Law on Municipal Budgets (Prom. SG. 33/24 Mar. 1998, last amend. SG. 108/19 Dec. 2007).
- Law on Municipal Property (Prom. SG. 44/21 May 1996, last amend. SG. 41/2 Jun. 2009).
- Law on the Administrative Territorial Structure of the Republic of Bulgaria (Prom. SG. 63/14 Jul. 1995, last amend. SG. 36/4 Apr. 2008).
- Law on the Territorial Division of the Capital Municipality and of the Big Cities (Prom. SG. 66/25 Jul. 1995, amend. SG. 80/8 Sep. 1995, last amend. SG. 90/15 Oct. 1999).

#### And also the:

- Law on Administration (Prom. SG. 130/5 Nov. 1998, last amend. SG. 24/26 Mar. 2010).
- Law on the Civil Servant (Prom. SG. 67/27 Jul. 1999, last amend. SG. 58/30 Jul. 2010).
- Administrative Procedure Code (in force from 12.07.2006, Prom. SG. 30/11 Apr. 2006, last amend. SG. 35/12 May 2009).
- Law on Administrative Offences and Sanctions (Prom. SG. 92/28 Nov. 1969, last amend. SG. 32/28 Apr. 2009).
- Penal Procedure Code (Article 69 - Removal of defendant from office) (in force from 29.04.2006, Prom. SG. 83/18 Oct. 2005, last amend. SG. 32/27 Apr. 2010).
- Law on the Liability of the State and the Municipalities for Damages (Prom. SG. 60/5 Aug. 1988, last amend. SG. 17/6 Mar. 2009).
- Law on the State Budget of the Republic of Bulgaria for 2009 (In force from 01.01.2009, Prom. SG. 110/30 Dec 2008, last amend. SG. 102/22 Dec 2009).
- Law on Corporate Income Taxation (Effective from 01.01.2007, Prom. SG. 105/22 Dec. 2006, last amend. SG. 95/1 Dec. 2009).
- Law on Ownership (Prom. SG. 92/16 Nov 1951, last amend. SG. 6/23 Jan. 2009).
- Law on the Prevention and Disclosure of Conflict of Interests (In force from 01.01.2009, Prom. SG. 94/31 Oct. 2008, last amend. SG. 62/10 Aug 2010).
- Law on Public Procurement (in force from 1 Oct. 2004, Prom. SG. 28/6 Apr. 2004, last amend. SG. 54/16 Jul. 2010).
- Law on Concessions (Prom. SG. 36/2 May 2006, amend. SG. 53/30 Jun. 2006, last amend. SG. 54/16 Jul. 2010).
- Law on the Audit Office (Prom. SG. 109/18 Dec. 2001, last amend. SG. 42/5 Jun 2009).
- Law on the State Financial Inspection (Prom. SG. 33/21 Apr 2006, last amend. SG. 42/5 Jun.2009).
- Law on the Internal Audit in the Public Sector (Prom. SG. 27/31 Mar 2006, last amend. SG. 99/15 Dec 2009).
- Law on Spatial Planning (Prom. SG. 1/2 Jan. 2001, last amend. SG. 50/2 Jul. 2010).
- Law on Limiting of the Administrative Regulation and the Administrative Control over the Economic Activity (in force from 18.12.2003, Prom. SG. 55/17 Jun. 2003, corr. SG. 59/1 Jul. 2003, last amend. SG. 59/31 Jul. 2010).

#### Regional development and decentralisation documents:

- Law on Regional Development (in force from 31.08.2008, Prom. SG. 50/30 May 2008, last amend. SG. 93/24 Nov. 2009).
- Structural Regulation of the Regional Administrations (Prom. SG. 57/14 Jul. 2000, last amend. SG. 48/23 May 2008).
- Operational Programme "Regional Development" 2007-2013.
- Decentralisation Strategy 2006-2015 (adopted 2006).
- Programme for the Implementation of the Decentralisation Strategy 2006-2009.
- Updated Strategy for Decentralisation 2006-2015 (adopted 2010).
- Programme for the implementation of the Strategy for Decentralisation 2010-2013.
- Rural Development Programme (2007-2013).