

ПРИОРИТЕТИ, ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ КОНГРЕСА НА  
МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ НА СЪВЕТА НА  
ЕВРОПА В КОНТЕКСТА НА МЕСТНОТО  
САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Ас. Стоян Васев  
E-mail: [stoyanvasev@law.swu.bg](mailto:stoyanvasev@law.swu.bg),  
Правно-исторически факултет  
Югозападен университет „Неофит Рилски“

**Резюме:** Статията разглежда значението на демократичното развитие на местното самоуправление, което произтича от членството на Република България в Съвета на Европа, проследявайки процесите и тенденциите на децентрализация в държавата. Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа е с основна заслуга по отношение насърчаване развитието на местната демокрация в Република България. Набляга се на факта, че Конгресът притежава само консултативни функции, което означава, че задължението за постигане целите на местната демокрация е на българското общество и постигането на резултати в тази насока е негова лична отговорност.

**Ключови думи:** Конгрес на местните и регионални власти, Съвет на Европа, Европейска харта за местно самоуправление

PRIORITIES ARISING FROM THE CONGRESS OF LOCAL AND  
REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE IN  
THE CONTEXT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE  
REPUBLIC OF BULGARIA

Assist. Prof. Stoyan Vasev  
E-mail: [stoyanvasev@law.swu.bg](mailto:stoyanvasev@law.swu.bg),  
Faculty of Law and History,  
South-West University “Neofit Rilski”

**Abstract:** The article explores the importance of the democratic development of local self-government, which results from the membership of the Republic of Bulgaria in the Council of Europe, tracing the processes and trends of decentralization in the state. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe is of major merit in promoting the development of local democracy in the Republic of Bulgaria. Emphasis is placed on the fact that the Congress has only consultative functions, which means that the obligation to achieve the goals of local democracy ultimately lies with Bulgarian society, making progress in this area a collective responsibility.

**Keywords:** Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, European Charter for Local Self-Government

## Въведение

Настоящата статия разкрива значението на демократичното развитие на местното самоуправление, което произтича от членството на Република България в Съвета на Европа, проследявайки процесите и тенденциите на децентрализация в държавата. В годините след приемането на сега действащата Конституция от 12 юли 1991г. децентрализацията става предпочитан подход и предпоставка за по-добро управление на населените места<sup>1</sup>. Децентрализацията има определени демократични достойнства, доколкото предполага предаване на управлението на максимален брой дела в ръцете на непосредствено заинтересованите лица или техни представители<sup>2</sup>. Посредством децентрализацията населението придобива правото и възможността да участва в приемането на решения от местен характер, които пряко го засягат.

Ролята на местното самоуправление се засилва все повече в периода след Втората световна война. Основна заслуга за това има Съветът на Европа, който като политическа международна организация, посветена в каузата за постигането на единство между държавите членки в областта на върховенството на закона, правата на човека и демокрацията, обръща все по-сериозно внимание върху гаранцията за спазване правото на самоуправление на гражданите<sup>3</sup>. Този продължителен процес по изработване принципите на местната демокрация се материализира в Европейската харта за местно самоуправление от 15 октомври 1985г.<sup>4</sup>.

Именно Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа е институцията, която следи за спазването на принципите, установени в Хартата, която се превръща в еталонен договор за защита правата на местните и регионалните власти, като правото на автономия и самоуправление, на избор на свои местни органи и на свои собствени правомощия, административни структури и финансови ресурси. Посредством мониторинга, осъществяван от Конгреса по отношение зачитането на Хартата, се поддържа доброто състояние на местното и регионално самоуправление в Европа. По този начин Конгресът допринася на местно и регионално равнище за

---

<sup>1</sup> Стефанова, М., Калфова, Е. Децентрализация и интеграция: Регионално и местно управление. София: Мултирейд & Микропринтинг, 2004, с.151.

<sup>2</sup> Близнашки, Г. Конституционно право. Принципи. Том I. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020, с.205.

<sup>3</sup> Стефанова, М., Калфова, Е. Децентрализация и интеграция: Регионално и местно управление. София: Мултирейд&Микропринтинг, 2004, с. 25.

<sup>4</sup> Ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995 г., обн. ДВ, бр.28/28.03.1995 г.

постигане на основните цели на Съвета на Европа, а именно укрепване на демокрацията и защита правата на човека<sup>5</sup>.

Европейската харта за местно самоуправление е резултат от положени дългогодишни усилия, инициативи и дискусии в Съвета на Европа. В исторически аспект идеята за документ, който да закрепи възможността за установяване на демократично конституирани органи на местното самоуправление, автономия в областта на икономиката, културата и финансите, възниква в средата на XX век. Още през 1957г. Съветът създава Постоянната конференция на местните и регионални власти в Европа (ПКМРВЕ). Чрез учредяването ѝ Съветът на Европа дава знак, че един от основните му приоритети е развитието на местното и регионално самоуправление. В поредица от инициативи през следващите десетилетия, най-значимата от които през 1981г., ПКМРВЕ, посредством своя Резолюция 126(1981)<sup>6</sup>, представя пред Комитета на министрите Проект на Европейска харта за местно самоуправление, като се подчертава желанието тя да бъде приета със статут на европейска конвенция.

Така, след обсъждането ѝ на Петата конференция на европейските министри, отговорни за местното самоуправление<sup>7</sup>, проведена в Лугано на 5-7 октомври 1982г. и Шестата конференция на европейските министри, отговорни за местното самоуправление<sup>8</sup>, проведена в Рим на 6-8 ноември 1984г., Комитетът на министрите през юни 1985г. приема Хартата да бъде приета под формата на конвенция.

Като признание за сериозния принос и политическата значимост на ПКМРВЕ, през 1994г. Съветът на Европа я преобразува в Конгрес на местните и регионални власти в Европа (КМРВЕ).

## **1. Правно положение на Конгреса на местните и регионални власти в Европа и неговата роля в демократичното развитие на местното самоуправление**

Още с основаването си през 1949г. Съветът на Европа се характеризира с наличието на добре организирана институционална структура. Наред с двата основни

---

<sup>5</sup>Съвет на Европа. Европейска харта за местно самоуправление. Страсбург: 1985. Достъпно на <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bulgari/168098bb4f>, посл. влизане на 09.03.2023.

<sup>6</sup>Council of Europe. Conference of local and regional authorities of Europe. Resolution 126 (1981). Strasbourg: 1981. Достъпно на <https://rm.coe.int/090000168099b304>, посл. влизане на 10.03.2023.

<sup>7</sup>Council of Europe. Fifth conference of ministers responsible for local government. Lugano: 1982. Достъпно на <https://rm.coe.int/09000016807ac290>, посл. влизане на 10.03.2023.

<sup>8</sup>Council of Europe. Sixth conference of ministers responsible for local government. Rome: 1984. Достъпно на <https://rm.coe.int/09000016809ab6a6>, посл. влизане на 10.03.2023.

органа, а именно Парламентарната асамблея и Комитетът на министрите, към Съвета се създават и други органи и институции – Генералният секретар и заместник-генералният секретар, Конгресът на местните и регионални власти в Европа (преди 1994г. Постоянна конференция на местните и регионални власти в Европа), Европейският съд по правата на човека, Комисарят по правата на човека и Конференцията на международните неправителствени организации.

Конгресът на местните и регионални власти в Европа (КМВРЕ) е консултативен орган на Съвета на Европа, чиято дейност е насочена към укрепване на местната и регионална демокрация в държавите членки, посредством провеждане на редовен мониторинг, осъществяване на постоянен контрол по отношение спазването на основните принципи на Европейската харта за местно самоуправление, изготвяне на периодични доклади по страни за състоянието на местната и регионалната демокрация във всички държави-членки на Съвета, а също и чрез наблюдение на местни и регионални избори. Като глас на европейските общини и региони, той работи за насърчаване на консултациите и политическия диалог между националните правителства и местните и регионални власти, чрез сътрудничество с Комитета на министрите<sup>9</sup>. Конгресът организира обсъждания и конференции, с цел достигане до широката общественост, чието участие е важна предпоставка за всяка функционираща демокрация.

Конгресът е съставен от представители на местните и регионални власти на държавите членки. Структурата му е двукамарна, включваща Камара на местните власти и Камара на регионалните власти, начело на всяка от които се избира президент. Освен него, всяка камара на Конгреса избира свой изпълнителен орган - Бюро, като мандатът на президента на съответната камара и на Бюрото на камарата е с продължителност от две години и половина. След преустановяване членството на Руската Федерация в Съвета на Европа през 2022г., Конгресът се състои от 306 представители и 306 заместници или общо 612 членове, които се поделят по регионален принцип и по политически групи. Мандатът им, съгласно последните изменения на Хартата на Конгреса от 2020г., е петгодишен. По общо правило представителите и заместниците са представители на местни или регионални органи в съответната държава членка, осъществявайки такъв мандат въз основа на всеобщо, пряко и равно изборително право. В случай, че мандатът на представител или

---

<sup>9</sup> Съвет на Европа. Конгрес на местните и регионални власти в Европа. Страсбург. Достъпно на <https://www.coe.int/en/web/congress/overview>, посл. влизане 10.03.2023.

заместник в местен или регионален орган бъде прекратен или изтече, членът на делегацията в Конгреса следва да го напусне в шестмесечен срок. Съставът на делегацията на всяка държава членка следва да е такъв, че да гарантира:

- Балансирано и справедливо географско разпределение на делегатите от държавата членка;
- Справедливо представителство на различните видове местни и регионални власти, както и на различните политически сили, отразяващо или последните местни избори, или политическото разпределение в законовите органи на местна власт в държавата членка;
- Справедливо представителство на делегати от мъжки и женски пол. Съгласно чл. 5 от Хартата на Конгреса, представителството на по-слабо представения пол не може да бъде под тридесет процента, като това се отнася както за представителите, така и за заместниците<sup>10</sup>.

В рамките на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа, като спомагателни органи, функционират Бюро и Уставен форум.

Бюрото на Конгреса е изпълнителен орган, който отговаря за подготовката на неговата сесията. Състои се от бюрата на Камарата на местните и на Камарата на регионалните власти. Той координира работата на Камарите като разпределя темите, които са предмет на дискусия във всяка една от тях. В периода между сесиите на Конгреса и заседанията на Уставния форум, Бюрото осигурява непрекъснатостта на работния процес като изготвя предложения, свързани с общата политика на Конгреса, бюджета, местните и регионалните мисии за наблюдение, както и мисиите за наблюдение на местните избори. Бюрото може да изготвя и доклади, които да представя за разглеждане и гласуване от Камарите и Конгреса. По общо правило заседанията на Бюрото се провеждат при закрити врата, но по изключение може да бъдат поканени наблюдатели на някои или на всички заседания, провеждайки изслушвания на лица или организации.

Уставният форум осъществява дейност от името на Конгреса за периода между сесиите и се свиква по решение на Бюрото на Конгреса. Уставният форум приема доклади и организира разисквания и изслушвания. Неговите заседания са винаги публични. Уставният форум се състои от председателите на всички национални

---

<sup>10</sup>Council of Europe. Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers). Strasbourg: 2020. Достъпно на <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168099817d>, посл. влизане на 10.03.2023.

делегации и членовете на Бюрото. Всички препоръки и становища, които се адресират до Комитета на министрите или до Парламентарната асамблея, както и резолюциите, адресирани до местните и регионални власти, се приемат от Конгреса по време на сесиите или от Уставния форум.

Конгресът избира и президент. Срокът на неговия мандат е с продължителност от две години и половина. Президентът на Конгреса осъществява ръководството на политическите му дейности, както и на тези на Камарите и представителството пред други международни организации, в контекста на общата политика на Съвета на Европа относно външните отношения. Президентът гарантира, че решенията на Конгреса се изпълняват, като представя неговата дейност пред Парламентарната асамблея и Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Конгресът на местните и регионални власти осъществява своята дейност чрез своите постоянно действащи комисии. Това са Комисия за спазване на задълженията и ангажиментите от държавите-членки на Европейската харта за местно самоуправление, популярна с наименованията си Комисия по наблюдение или Комисия по мониторинг, Комисия по управление и Комисия по текущи въпроси. Правата, задълженията, отговорностите и работната програма на тези комисии се одобряват от Бюрото на Конгреса. Конгресът може да създава и други комисии, ако счете за необходимо, че разглежданата материя е извън компетенциите на постоянните. Формирането, функционирането и компетенциите на комисиите са уредени в Правилник за организацията и дейността на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа<sup>11</sup>. Постоянните комисии на Конгреса изготвят доклади, провеждат консултации, предоставят необходимата на Конгреса информация във връзка с теми от областта на местното и регионално самоуправление, а при необходимост извършват и допълнителни действия, с оглед постигане на целите, за които са създадени. Комисиите отчитат своята дейност пред Конгреса или пред съответната Камара. В случай че комисия е натоварена с отговорности, които са извън нейната компетенция, тя следва да уведоми Бюрото на Конгреса, което да се заеме с тях.

Съставът на комисиите се съгласува и актуализира от Бюрото на Конгреса. Всеки един представител в Конгреса може да членува в една комисия, освен ако броят на членовете на национална делегация е по-малък от броя на комисиите. Когато

---

<sup>11</sup> Rules and Procedures of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Resolution 462 (2021). Strasbourg: 2021. Достъпно на <https://rm.coe.int/congress-rules-and-procedures/1680a39eb7>, посл. влизане на 11.03.2023.

национална делегация разполага с представители във всяка една комисия и са останали членове от нея, които не членуват в нито една, последните имат правото да поискат да участват като представители *ad hoc* в комисия по техен избор, докато тяхната национална делегация не разпредели местата. Задължение на всяка национална делегация е да назначи заместници, които да заместят представителите на всяка една комисия. Член-заместник може да участва само в една комисия като такъв, по аналогия на правилото за броя на представителите в комисията. Всяка една комисия следва да избере председател, както и петима заместник-председатели. Те остават на поста си за период от две години и половина, с опция за повторно преизбиране със същата продължителност.

- Комисията по наблюдение отговаря за мониторинга на прилагането на Европейската харта за местно самоуправление и нейния Допълнителен протокол относно правото на участие в делата на местните власти от държавите-членки на Съвета на Европа, които са ратифицирали тези правни инструменти. Комисията по наблюдение организира посещения за мониторинг и изготвя доклади и препоръки, касаещи състоянието на местната и регионална политика. Тя разглежда и конкретни въпроси, свързани с местната и регионална демокрация. На всеки пет години Комисията провежда редовна мисия за наблюдение на всяка държава членка. По свое собствено решение или по това на Бюрото на Конгреса, тя може да разгледа и конкретни случаи, пораждащи безпокойство по отношение прилагането на Хартата. Комисията, в съответствие с Резолюция 296 (2010)<sup>12</sup> изготвя и редовен доклад по въпроса, свързан със зачитането на човешките права на местно и национално ниво в Европа. Комисията разработва целеви програми за помощ по въпроси от общ интерес, които са наблюдавани по време на посещенията, за да осигури ефективното проследяване на своите препоръки.
- Комисията по управление отговаря за правните и политическите въпроси, които са свързани с развитието на управлението и демокрацията на местно и регионално ниво, разглеждайки теми, които са касаят управлението и функционирането на местните и регионални власти и по-конкретно въпроси, от пряко значение за участието на гражданите на местно и регионално ниво, за публичните финанси, за трансграничното и междурегионално сътрудничество и

---

<sup>12</sup>The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Resolution 296 (2010). Strasbourg: 2010. Достъпно на <https://rm.coe.int/090000168071907c>, посл. влизане на 11.03.2023.

електронна демокрация. Дейността на Комисията е насочена и към насърчаване прилагането и развитието на правните инструменти и препоръки на Съвета на Европа в областта на местната и регионална демокрация. За тази цел тя си сътрудничи със съответните структури и органи на Съвета на Европа, като Комисията по социални въпроси, Комисията по здравеопазване и съответните спомагателни органи на Комитета на министрите.

- Комисията по текущи въпроси изследва ролята на местните и регионални власти в приноса им към основните ценности на Съвета на Европа, имащи отношение към предизвикателствата, пред които е изправено демократичното европейско общество. Въпросите, които разглежда Комисията, са интеграцията на емигранти, културния и религиозен диалог, правата на човека на местно и регионално ниво. В последните години Комисията провежда последователни и ефективни политики за предотвратяване на радикализъм, за управление на миграционните потоци и за подобряване на политиките за интеграция.<sup>13</sup>

Конгресът на местните и регионалните власти в Европа придобива все по-значима роля в последните години. Приносът на Конгреса към обсъждане бъдещето на Съвета на Европа като паневропейски гарант за правата на човека, демокрацията и върховенството на закона, е централен фактор за иновативното мислене в тези области и може да допринесе за демократичното измерение на Европа, което преживява тревожна криза. Местното и регионално равнище може да помогне значително за повторното свързване с гражданите и възстановяване на доверието в демократичните процеси и институции, а Конгресът може да допринесе със своя опит, както и този на общините и регионите, които представлява, за да бъдат разработени цялостни стратегии, насочени към съживяване и регенериране на местната и регионална европейска демокрация<sup>14</sup>.

Положителното развитие в сферата на местната и регионална демокрация, вследствие на наблюдения и препоръки, направени от Конгреса по време на мисиите за наблюдение, има за последица провеждането на редица законодателни реформи в държавите членки. През март 2016г. Конституцията на Кралство Норвегия е изменена, за да включи принципа на местно самоуправление, както предписва Европейската харта

---

<sup>13</sup>The Congress of Local and regional Authorities of the Council of Europe. Current affairs committee. Strasbourg. Достъпно на <https://www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee>, посл. влизане на 12.03.2023.

<sup>14</sup>The Congress' contribution to the reflection on the future of the Council of Europe (Helsinki Ministerial Session, 16-17 May 2019). Helsinki: 2019. Достъпно на <https://rm.coe.int/09000016809725e5>, посл. влизане на 12.03.2023.



за местно самоуправление. В Република Австрия Федералният съвет стартира законодателна инициатива за подобряване на социалното положение на кметовете. По отношение на Република Португалия, вследствие на докладите по наблюдение, Конгресът приема препоръки по отношение на местното и регионално самоуправление в страната, които водят до реформи, имащи траен ефект върху местните власти и тяхното бюджетно състояние. Реформите позволяват на избирателите да оспорват актовете на териториалните власти, което допринася за утвърждаването на механизмите за обжалване в страната. Испания от своя страна привежда законодателството си в съответствие с чл.7, §2 от Европейската харта за местно самоуправление, по отношение възнагражденията на местните изборни представители.

Конгресът полага значителни усилия и по отношение спазването на принципите на местната и регионална демокрация. Със своите редовни мисии за наблюдение на местните и регионални избори, институцията остава единствената в международен аспект, която осъществява такава дейност. В последните години Конгресът разширява мисиите за наблюдение и към програмата се добавя предизборните мисии, като по този начин се обхваща целият изборен процес.

Не на последно място, ролята на Конгреса в развитието на местното самоуправление се подчертава и от тясното сътрудничество между него и националните асоциации и организации, представляващи териториалните власти в Европа. Това сътрудничество е от голямо значение и се изразява по-специално чрез участието и приноса на представители на Конгреса в редица събития. Националните асоциации имат съществен принос в прилагането на резолюциите на Конгреса, насърчаване спазването на принципите на Хартата на национално ниво, осъществяването на диалог с националните правителства за защита на интересите на местните и регионалните власти и подпомагането на работата на тяхната национална делегация в Конгреса.

## **2. Значение на Конгреса на местните и регионални власти за местното самоуправление в Република България**

Република България е пълноправен член на Съвета на Европа от 7 май 1992г., а само две години по-късно – на 3 октомври 1994г. подписва Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). Тя официално става част от националното законодателство след като XXXVII Народното събрание я ратифицира със закон, приет през 1995г. Българската държава обявява обвързаност с всички разпоредби от Хартата,

с изключение на член 7, §2 от нея. При ратифицирането ѝ Република България приема декларация, свързана с изискването на ЕХМС, че избраните местни представители трябва да получават финансова компенсация за разходите, направени във връзка с упражняването на правомощията си, както и при необходимост, финансови компенсация за пропуснати ползи или възнаграждения за свършена работа и съответно социално осигуряване. Причината за приемане на тази декларация е, че към момента на ратифициране, въпросът за финансовата компенсация за упражняване на правомощия на местно равнище не е бил законово регламентиран. Едва с промените от 2003г. в чл.21, ал.1, т.5, както и в чл. 34, ал.1 и ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)<sup>15</sup>, въпросът е уреден по отношение възнаграждението на кметовете, председателите на общинските съвети и общинските съветници. Така, през 2012г. Народното събрание Народното събрание оттегля със закон<sup>16</sup> декларацията по чл.7, §2 от ЕХМС, а през 2016г. XXXXIII Народно събрание приема Закон за ратифициране на допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление за правото на участие в делата на местна власт<sup>17</sup>, с оглед на което Република България става обвързана от всички разпоредби на Хартата, без изключение.

Европейската харта за местно самоуправление притежава ключова роля за насърчаване на местната демокрация и модела на плуралистичното общество в Европа. Европейската харта е една от само седемнадесетте конвенции на Съвета на Европа, които са ратифицирани от всички държави членки. След влизането си в сила Хартата е правното основание за около 180 мониторингови доклада и препоръки на Конгреса, които водят до промени в законодателството и конституциите на държавите членки. Хартата също така предоставя правното основание за държавите членки да защитават принципите на местната демокрация и самоуправление и да разработват отговори за защита на функционирането на демократичните институции.

Конгресът на местните и регионалните власти е с пряка заслуга за значителния напредък на Република България при прилагането на стратегията за децентрализация, делегиране на правомощия и прехвърляне на отговорности на местно ниво в областта

---

<sup>15</sup>Обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991г., изм. ДВ. бр.9 от 2 Февруари 2021г.

<sup>16</sup>Обн. ДВ. Бр.56 от 24 Юли 2012г.

<sup>17</sup>Обн. ДВ. Бр.8 от 29 Януари 2016г.

на здравеопазването, образованието и социалните услуги<sup>18</sup>. След ратифицирането на Хартата през 1995г. Конгресът приема няколко доклада за наблюдение и изготвя съобразно тях съответните препоръки.

Съгласно първата от тях, а именно Препоръка №45 (1998)<sup>19</sup> на Конгреса, изготвена съобразно Предварителен доклад за наблюдение на състоянието на местната и регионалната демокрация в Република България (3) 48 от 1996г.<sup>20</sup> и съобразно Доклад за местното и регионално самоуправление в Република България (5) 3, Втора част, от 1998г.<sup>21</sup>, Конгресът отбелязва, че е налице сериозен напредък в областта на местната демокрация, но счита за необходимо да препоръча предприемането на законодателни реформи в няколко насоки:

- По отношение на надзора върху действията и органите на местната власт. Препоръките на Конгреса в тази насока са породени от действащото към периода законодателство, регламентиращо тази материя. Счита се, че мерките за предотвратяване на прекомерно или неподходящо използване на правомощия следва да бъдат засилени. В духа на ЕХМС професор Живко Миланов приема, че административен контрол над местните органи може да се упражнява в случаи и по начин, уредени в Конституцията и в законите. Това е изключително важно, тъй като обезличаването на местното самоуправление в повечето случаи е ставало чрез изземване на функциите и правомощията на местните органи посредством различни правителствени и ведомствени актове и действия<sup>22</sup>.
- По отношение на отговорностите и местните финанси. Конгресът мотивира необходимостта от законодателни промени в тази насока с аргумента, че местните органи следва да разполагат с достатъчно собствени средства, с които да функционират в рамките на своите компетенции. Икономическите възможности на държавите членки са различни, което се отразява и на жизнения

---

<sup>18</sup>Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria. Report CG(2021)40-20final. Strasbourg: 2021. Достъпно на <https://rm.coe.int/0900001680a28bb8>, посл. влизане на 21.03.2023.

<sup>19</sup>The Congress of Local and regional Authorities of the Council of Europe.Recommendation 45(1998). Strasbourg: 1998. Достъпно на <https://rm.coe.int/the-situation-of-local-and-regional-self-government-in-the-republic-of/1680719327>, посл. влизане на 21.03.2023.

<sup>20</sup>PreliminaryReportonthesituationoflocalandregionaldemocracyinBulgaria. MonitoringReport CG/BUR(3)48. Strasbourg:1996. Достъпно на <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680719e87&format=native>, последно влизане на 21.03.2023.

<sup>21</sup>Monitoring Report on the situation of local and regional self-government in the Republic of Bulgaria – CG (5) 3 Part II. Strasbourg: 1998. Достъпно на <https://rm.coe.int/report-on-the-situation-of-local-and-regional-self-government-in-the-r/1680718e1e>, посл. влизане на 21.03.2023.

<sup>22</sup> Миланов, Ж. Местно самоуправление. София: Юриспрес, 2001, с.26.

стандарт на населението, но целта е да се установи съразмерно разпределяне на средствата с оглед покриване на разходите за онези дейности, които са включени в правомощията на местните органи<sup>23</sup>.

- По отношение на регионализацията. Препоръките на Конгреса в тази насока са обусловени от идеята му провеждане на сериозна законодателна реформа, която да доведе до установяване на второ ниво на самоуправление в регионален план с демократично избрани органи за вземане на решения.
- По отношение на подпомагането на действията на общините и техните сдружения. В рамките на тази насока Конгресът насърчава създаването на добре структурирани общински асоциации и сдружения, които да влизат в сътрудничество за защита на техни общи интереси. Освен сътрудничество на местно равнище, Конгресът препоръчва и членство на местни органи в международни сдружения, с оглед участие в общи програми и инициативи, които да допринесат за утвърждаването на местните демокрации в държавите-членки на Съвета.

Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа продължава със своите усилия за укрепване на демократичното развитие на местното самоуправление в нашата държава и за тази цел провежда своята втора мисия за наблюдение в периода 24-26 ноември 2010г. В Мониторинговия доклад<sup>24</sup>, приет впоследствие през 2011г., се отбелязва значителното подобрение на местната демокрация и задоволителната степен на рецепция на ЕХМС в българската правна система. Внимание се обръща и на утвърждаването на Националното сдружение на общините в Република България, ползващо се с подкрепата на всички местни власти.

Въпреки това, Конгресът отбелязва и сериозни пропуски в демократичното развитието на местното самоуправление по отношение на редица насоки, заложиени в Препоръка 45 (1998), а именно:

- наблюдават се сериозни бюджетни ограничения върху автономията на местните власти и постоянната липса на яснота в разделението между делегирани правомощия и собствени правомощия на властите. Конгресът приема, че процедурата за „консолидиран бюджет“, приета от правителството, ограничава автономията на местните власти, защото Общинският съвет приема общинския

---

<sup>23</sup> Пак там, с.28.

<sup>24</sup>Monitoring report on Local and regional democracy in Bulgaria. CG(21)14. Strasbourg: 2011. Достъпно на <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bulgaria-draft-recommendation-explanat/1680718cc4>, посл. влизане на 22.03.2023.

бюджет след приемането на държавния и съобразно неговите указания, т.е. нивото на автономност в българските общини продължава да бъде ниско, което не съответства на чл. 9 от ЕХМС.<sup>25</sup>

- продължава да съществува липса на яснота в разделението между делегираните правомощия и собствените правомощия на органите. Достига се до извода, че преобладават правомощията, които се делегират на местните органи, докато собствените са значително по-малко.
- Допълнителният протокол към ЕХМС<sup>26</sup> за правото на участие в делата на местната власт не е подписан от нашата държава.

В рамките на своя Доклад за наблюдение CG(21)14 (2011), Конгресът обръща внимание на действащия към този период Изборен кодекс<sup>27</sup> и изразява своите резерви относно разпоредбата, предвиждаща значително намаляване на броя на общинските съветници. Мотивите на институцията на Съвета на Европа са, че евентуално прилагане на такава разпоредба би довело до значително редуциране на представителството на политическите партии в местните парламенти. Това от своя страна би отслабило в значителен мащаб местната демокрация, защото властта се концентрира в органа на изпълнителната власт в общината и кметът би получил значителен обем правомощия, когато населението не е представено подобаващо в Общинския съвет. Все пак, с решение на Конституционния съд<sup>28</sup> се обявява за противоконституционен Параграф 19, т.2 от Изборния кодекс, който изменя чл. 19, ал.1 от ЗМСМА, с което се запазва броят на членовете в местните парламенти, което елиминира всички противоречия с Хартата, в рамките на този въпрос.

През 2021г., във връзка с проведен на 14-15 Декември 2020г. мониторинг, Конгресът приема третия си Доклад за наблюдение CG 40-20(2021)<sup>29</sup>, по отношение прилагането на ЕХМС в Република България. Наблюдаващите стигат до заключението, че за периода от ратифицирането на Хартата до последния осъществен мониторинг съвместните усилия на Конгреса и Република България в развитието на местната

---

<sup>25</sup> Пак там, с.3.

<sup>26</sup> Съвет на Европа. Европейска харта за местно самоуправление. Допълнителен протокол за правото на участие в делата на местната власт. Утрехт: 2009. Достъпно на <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bulgari/168098bb4f>, посл. влизане на 23.03.2023.

<sup>27</sup> Обн. ДВ. бр.9 от 28 Януари 2011г., отм. ДВ. бр.19 от 5 Март 2014г.

<sup>28</sup> Вж. Решение № 4 от 4 Май 2011 г. по конституционно дело № 4 от 2011 г. на КС (Обн., ДВ, бр. 36 от 10 Май 2011 г.).

<sup>29</sup> Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria. Report CG(2021)40-20final. Strasbourg: 2021. Достъпно на <https://rm.coe.int/0900001680a28bb8>, посл. влизане на 25.03.2023.

демократия в последните години, посредством прилагането на стратегията за децентрализация, делегиране на правомощия и прехвърляне на отговорности на местно ниво, показват значителен напредък, особено в областта на общественото здравеопазване, образованието и социални услуги. В доклада, приет от Конгреса, се отчита, че компетентността на местното самоуправление в тези области е значително увеличена. Според данни, предоставени от Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ), отговорностите на местната власт включват<sup>30</sup>:

- По отношение на благоустройството и комуналните услуги. Услугите чистота, поддръжка на улици (57 000 км), улично осветление, ВиК, паркове и зелени площи (95 млн. м<sup>2</sup>) съставляват 100% отговорност на местните власти;
- По отношение на комунални дейности. Общинската пътна мрежа представлява почти 50% от всички пътища в страната (19 500 км общински пътища). Тези дейности включват поддръжка, ремонт и изграждане на общински пътища;
- По отношение на образованието. Според данните, предоставени от НСОБ, 86% от всички училища (2018) и 96% от детските градини (1726) са общински;
- По отношение на здравеопазването. Отчита се, че 122 заведения за болнична помощ (36% от общия брой), 152 заведения за извънболнична помощ (7% от общия брой), 820 детски ясли (над 90% от общия брой) са общински;

В положителна насока се акцентира върху и ратифицирането на чл.7, §2 от ЕХМС и Допълнителния протокол за правото на участие в местната власт към ЕХМС, с оглед на което Република България е обвързана от всички членове на Хартата. Без съмнение се установява увеличаване на общинските ресурси, но главно поради подобряване на общата икономическа ситуация в държавата.

В доклада се отчитат опасения в няколко насоки<sup>31</sup>:

- По отношение на делегираните правомощия, дискрецията на местните власти е ограничена.
- Българските общини са силно зависими от предоставяне на финансов ресурс от държавния бюджет, което ограничава възможността за свободна преценка. Строгите правила, предвидени в закона, ограничават бюджетната автономия на местното самоуправление.

---

<sup>30</sup>Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria. Report CG(2021)40-20final. Strasbourg: 2021, с.15. Достъпно на <https://rm.coe.int/0900001680a28bb8>, посл. влизане на 26.03.2023.

<sup>31</sup> Пак там, с.41.

- Системата на местните финанси се намира в такова положение, че приходите не могат да покрият разходите за допълнителни задачи, които са делегирани на местните власти.
- Общинският съвет, като орган на местно самоуправление в общината, не разполага с правото да сезира Конституционния съд.

Въз основа на доклада, изготвен във връзка с мисията по наблюдение, Конгресът приема Препоръка 460(2021)<sup>32</sup>, в която приканва българските власти да предприемат следните действия с оглед привеждането на българското законодателство в пълно съответствие с ЕХМС. Според Конгреса трябва да бъдат изяснени отговорностите, разпределени на различните нива на управление, да бъде разширена свободата на преценка на местните власти при адаптиране упражняването на делегирани правомощия към местните условия, да се намали зависимостта на местното самоуправление от държавните финансови трансфери, както и да бъдат засилени данъчните правомощия на местните власти. Конгресът препоръчва да се предостави право на местните власти да сезират Конституционния съд с оглед защитата на техния конституционен статус.

### **Заклучение**

Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа е с основна заслуга по отношение насърчаване развитието на местната демокрация в Република България. Със своите редовни доклади и препоръки той гарантира ефективното прилагане на принципите на Европейската харта за местно самоуправление, извеждайки като приоритет за българската държава представителната демокрация и участието на гражданите във вземането на политически решения на местно ниво. Въпреки това, следва да се отчете, че Конгресът притежава само консултативни функции, което означава, че задължението за постигане целите на местната демокрация е на българското общество и постигането на резултати в тази насока е негова лична отговорност.

---

<sup>32</sup>Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria. Recommendation 460(2021). Strasbourg: 2021. Достъпно на <https://rm.coe.int/0900001680a2dfa8>, посл. влизане 26.03.2023.