

## I. Увод

Територията на страната е държавната територия на Република България , т.е. онази част от земното пространство, върху която се разпростира суверенитетът на българската държава. Територията включва сухопътна, водна, въздушна и подземна част и други обекти, върху които се разпростира суверенитетът.

Териториалната организация на държавата е нейното административно-териториално устройство. Нейната територия е обособена в части, които включват населени места и землища към тях със съответно население. На територията на тези части се създава система от органи за самоуправление и държавна администрация, чрез които се осъществява управлението на обществените процеси.

В света е позната двустепенна и тристепенна териториална организация. Двустепенната включва териториални формирания на две равнища – общини и региони. Такава е териториалната организация на Холандия, Белгия, Португалия, България и др. Трестепенната се състои от общини, околии и области – такава е изградена в Германия, Италия и др.

За да се осъществи рационалното и деференцирано управление на обществото, територията на държавата е разделена на административно-териториални единици. Те са подразделения от територията на Република България и имат точно определени граници със съответна територия.

Според Конституцията от 1991г. територията на нашата държава се дели на общини и области. Тази двустепенна административно–териториална организация осигурява оптимална децентрализация и демократизиране на държавното управление.

## II. Характеристика на административно-териториалното устройство

Приетата Конституция на Р България през 1991 г. утвърждава нова форма на държавата, която се характеризира с разделение на властите, плурализъм на политическия живот, местното самоуправление и свързаната с него децентрализация на държавното управление и др.

През 1991 г. е прието и ново законодателство за функционирането на местната власт - Законът за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Той дава възможност на гражданите в общините да се включат непосредствено в решаването на местните проблеми. Въпреки това ЗМСМА притежава редица недостатъци. Подобряването на условията за функциониране на местното самоуправление и необходимостта от усъвършенстване на неговите органи наложиха през 1995 г. да се приеме Закона за административно-териториалното устройство на Република България /ЗАТУРБ/. Този закон утвърждава и двузвенната система на местното управление - области и общини. В съответствие с нея е изградена и функционира два вида администрация - децентрализирана и деконцентрирана.

1. Децентрализирана е тази администрация, която се изгражда и функционира в общините, районите на големите градове и кметствата. Нейната организационна структура и правомощия се определят със ЗМСМА. На тази администрация са прехвърлени функции за самоуправление от държавата, които са ограничени в пространството - в територията на общината и по отношение на обекта на управление - населението на общината. Тези функции са свързани основно с:

- Общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
- Устройството на територията на общината и включените в нея населени места;
- Образованието – предучилищно възпитание, начално, основно и средно образование;
- Здравеопазване – амбулаторно-клинично и болнично обслужване, здравна профилактика, медико-социални грижи и санитарно-хигиенни дейности;
- Култура – читалища, театри, библиотеки, музеи и музейни сбирки, ритуали, местни традиции и обичаи;
- Благоустрояване и комунални дейности – водоснабдяване, канализация, електрификация, топлофикация, телефонизация, улици и площади, паркове, градини, улично осветление, общински транспорт, хотели, гаражи и др.;
- Социално подпомагане – социални грижи и социални помощи, и др. Социални дейности с общинско значение;

- Опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси с общинско значение;
- Поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници с общинско значение;
- Развитие на спорта, отдиха и туризма с общинско значение.

За реализация на тези си функции общинските съвети приемат правилник и органи-зационна структура, които зависят в много голяма степен от размера на територията, броя на населението в нея и населените места в общината. Общинския съвет може да децентрализира изцяло или част от своите функции на районите в големите градове, кметствата в населените места с изборни кметове и кметските наместници в селища с население до 500 души, без изборни кметове.

2. Деконцентрирана в територията на страната е администрацията в областите и специалните структури на централните ведомства, които йерархически са подчинени на Министерски съвет. Материята за нейното организиране се урежда със специ-ализирани закони и други нормативни актове на правителството. На територията на общините и областите функционират следните деконцентрирани държавни структури:

- Министерство на финансите – “Териториални управления на данъчната админи-страция” и “Териториални управления “Държавен финансов контрол”;
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството – “Районни управле-ния за гражданска администрация и административно обслужване”, “Регионални служби по кадастър и геодезия”, “Районни инспекции за териториално-устройствен и строителен контрол”, “Главно управление на пътищата”, и Управление “Пътни такси и разрешителни”;
- Министерство на труда и социалната политика – “Регионални служби по заетостта”, “Районни инспекции по труда”;
- Министерство на образованието и науката – “Регионални инспекторати”;
- Министерство на здравеопазването – “Районни центрове по здравеопазване”, “Хигиенно-епидемиологични инспекции”, Здравно-осигурителни служби;
- Министерство на околната среда и водите – “Районни инспекции по околната среда”;
- Министерство на транспорта – Регионални звена на “Държавна автомобилна инспекция”;
- Министерство на икономиката – “Регионални центрове по търговия и отдели в по-големите градове;
- Министерство на отбраната – “Териториални военни управления, отдели и бюра” структурирани на областно, общинско и кметско ниво, “Териториални отдели и специалисти по гражданска защита” на ниво области и общини;

- Министерство на вътрешните работи – Регионални дирекции на вътрешните работи с РПУ и ПУ и СДВР с РПУ на територията на гр.София;
- Национален статистически институт – статистически служби на областно ниво;
- Главно управление на архивите при МС- специализирани поделения в областите;
- Главно управление “Държавен резерв и военновременни запаси” с 8 районни дирекции;
- Комитет по метрология и стандартизация – с 15 регионални центрове;
- Национален осигурителен институт – с районни управления по социално осигуряване.

Най-обобщено деконцентрираните държавни структури могат да се оценят по следния начин:

- Те са създадени на основата на секторни и функционални закони или вътрешни нормативни актове на централните ведомства;
- Съществуващите седалища и райони на влияние са наследени от минали периоди, като не са прилагани единни критерии за функционирането им;
- Налице е терминологичен хаос в наименованията на деконцентрираните структури;
- Няма механизъм за обективно установяване на необходимостта от съществуване или закриване на някои от тези структури;
- Нормативната уредба за тяхното функциониране е твърде разнообразна, което усложнява и координацията помежду им.

Както децентрализираната, така и деконцентрираната териториална администрация имат обща цел и задачи - да приближат обекта до субекта на управление. По такъв начин се осъществяват техните разнообразни функции с оглед на задоволяване разнообразните потребности на населението и юридическите лица от разнообразни по вид и характер услуги и дейности. Различното е, че децентрализираните функции и дейности предоставени на общината са обект на самоуправление, а деконцентрираните са обект на държавно управление.

Както бе споменато по-горе в Република България е утвърден двузвеният модел на териториална администрация, състоящ се от области и общини. Предстои тяхното подробно разглеждане, за да се добие по-ясна представа за местното самоуправление в страната.

### III. Историческо развитие на териториалното устройство на България

Още по времето на Хан Кубрат прабългарската държава, наричана съракт, била поделена на вътрешна област и външни области. През Второто българско царство се дели на хори. По време на османското иго България е включена в Румелий-ското бейлербейство. То е поделено на вилаети, те на санджаци, те на каази и те на нахии. След Руско-турската война са въведени осем губернии с общо 56 окръга. След приемането на Търновската конституция се въвеждат 26 окръжия, съставени от 84 околии. През 1901 г. страната е поделена на 12 окръга със 71 околии, а през 1934 г. - на 7 области. След Втората световна война тя се дели на 9 области, през 1947 г. те се закриват и остават околии и общини. През 1949 г. са създадени 13 окръга, а 10 години по-късно са премахнати и окръзите стават 30 с 250 общини. През 1964 г. градските окръзи на Пловдив и Варна отпадат и о стават 28 окръга с 979 общини. През 1978 г. общините се уедряват и се формират 300 селищни системи с различен функционален тип. През 1988 г. страната бе разделена 9 области, 278 общини с 3913 кметства.

От 1 януари 1999 г. с Указ на президента на Република България е отвърдено ново административно-териториално деление на страната, с което България се разделя на 28 области с административни центрове бившите окръжни градове Благо-евград, Бургас, Варна, Велико Търново, Видин, Враца, Габрово, Добрич, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Разград, Русе, Силистра, Сливен, Смолян, София град, София-област, Стара Загора, Търговище, Хасково, Шумен и Ямбол.

+ (от учебника още за набиране)

### IV. Видове административно-териториални единици

Административно-териториалното устройство и единиците за местно административно управление са едни от най-съществените елементи на държавно-правната структура. Държавата се идентифицира с територията, а чрез териториалното деление държавата предоставя на гражданите възможност да изпълняват своите публични права и задължения, там където те са заселени. Организацията на гражданите по местоживееене е обща за всички държави. Чрез административно-териториалното

деление се създава система за удовлетворяване интересите и потребностите на населението. Административно-териториалното устройство се основава на административно-териториални единици.

Законът за административно-териториалното устройство урежда създаването и закриването на административно-териториални единици в страната, както и за извършването на промени. Административно-териториалното деление използва няколко понятия. Такива понятия са населени места, граници на населеното място и землище.

Населеното място представлява трайно заселване на хора, които имат устройствен план или определени строителни граници. То представлява съвкупност от жилищни, работни сгради, които се обитават постоянно от хора, които водят там заседнал живот. То има наименование и е включено в списъка на населените места в страната.

То също така има строителни граници и граници на землището. Строителните граници се очертават от неговия градоустройствен план. Всяко населено място има и територия около застроената си част, в която са разположени недвижими имоти и земи, които не са застроени. Тази околна извънселищна територия се нарича землище.

Административно-териториалните единици в България са общините и областите. В общините има съставни административно-териториални единици. Това са кметствата и районите. Областта, Общината и Кметството имат територия, граници, население, наименование и административен център.

Териториални единици са населените места и селищните образувания. Населените места са градове и села. Отделни махали и колиби не са населени места. Те обикновено са част от някое населено място. Селищните образувания са промишлените зони, вилните зони, курортните комплекси и курортните местности. Всички те нямат самостоятелно землище. А са разположени в землищата на населените места.

### 1. Област

**F** **Областта като**  
**административно-териториална единица**

Като административно-териториална единица областта, според ЗАТУРБ, се състои от една или повече съседни общини, територията на които представлява и територия на областта. При създаването ѝ се взимат под внимание физико-географските особености на територията, наличието на град, който да е традиционен културен и стопански център с изградена социална и техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места.

Създаването и закриването на дадена област се извършва със закон. Промяната на границите на областта се извършва само по границите на съществуващи общини. Промяната се утвърждава с указ на президента на Р България по предложение на МС. Промяната на административния център и на наименованието на областта се утвърждава само с указ на президента на страната по предложение на МС.

## **F Местно управление в областта**

Местното управление в областта се осъществява като държавна подзаконова дейност по общо ръководство, организация и контрол на всички сфери на обществения живот на ниво област. Областта е територията за протичане на местното управление. Ето защо когато разглеждаме организационно-правната характеристика на местното управление на ниво област, първо трябва да изясним правната същност на областта, като пространствен елемент на местното управление и след това да се посочат носителите на местното управление в областта - областен управител и областна администрация.

## **F Организационно-правна характеристика на местното управление на ниво област**

Административно-териториалното устройство на страната е предмет на конституционно-правна уредба. Чл. 135 от Конституцията на Р България посочва, че "територията на РБ се дели на общини и области". Следователно, на административно-териториалните единици не се придава характер на държавни образувания, а се изграждат в пределите на унитарната държава при отчитане на демографски, историко-битови фактори, съществуващата инфраструктура, транспортните връзки и др. Изграждането на тези единици се свързва с разделяне на територията на държавата по критерии, които да оформят по-ясно териториалния

обсег на компетентността на държавните органи. Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, както и за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между общонационалните и местните интереси.

Като административно-териториална единица областта се характеризира със следните белези: територия, наименование, граници, население и административен център. Територията на областта обхваща териториите на включените в нея общини, а населението на областта включва населението на тези общини. Наименованието ѝ съвпада с това на населеното място, което е определено за неин административен център. С Указ №1 на президента на Р България /ДВ, бр.2/08.01.1999 г./ са утвърдени границите и административните центрове на 28 области. Те са: Благоевград, Бургас, Велико Търново, Варна, Видин, Враца, Габрово, Добрич, Кърджали, Кюстендил, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Разград, Русе, Силистра, Сливен, Смолян, гр. София, Софийска, Стара Загора, Търговище, Хасково, Шумен, Ямбол.

Основен носител на местното управление в тези 28 области е областният управител. Конституцията от 1991 г. възстановява една традиционна институция в държавния механизъм на страната, правно създадена още с Търновската конституция, а именно тази на областния управител. На този орган е поверено управлението на областта, като в своята дейност той се подпомага от областната администрация.

## **F** **Функции на областния управител**

Длъжността областен управител се заема по силата на назначенията, като по силата на чл.143, ал.2 от Конституцията, това се извършва от МС безсрочно. Замест-ник-областните управители също са назначаеми, но от министър-председателя. В момента не е установен възрастов, имуществен или образователен ценз, но по аргумент на по-силното основание, съгласно чл.43 от ЗМСМА се изисква висше образование за секретаря на общината, считаме, че с висше образование трябва бъде и областния управител.

Назначаването на областен управител от титуляра на изпълнителната власт определя мястото му именно в системата на тази власт. Следователно, той е държавен орган, а не орган на местното самоуправление. От друга страна, правно-организационният способ "назначение" при конституиране фигурата на областния управител разкрива



основния замисъл при създаването на тази институция, а именно като представител на централната власт, на правителството на територията на областта. Ето защо негова основна функция е да провежда държавната политика в областта, да осигурява спазването на законността на територията, да осъществява административен контрол, както и да следи за изпълнението на актовете на президента и тези на МС.

Политическите мотиви при подбора на това лице играят важна роля и често пъти са основен критерий при назначаването на тези лица. Безспорно се отчита и техният опит, професионализъм и обществено мнение за личността им. Без подобни критерии подборът на областен управител не би бил ефективен. Но политическите критерии са от решаващо значение за лоялността към властта, за правилното провеждане на политиката на централната власт на територията на областта и вероятно имат първостепенно значение. За да се осигури лоялност към властта, за да се сведат до минимум проявите на корупция, чл.69, ал.4 от ЗМСМА забранява областния управител и неговите заместници да участват в ръководни органи на политическите партии и да упражняват търговска дейност по смисъла на Търговския закон за времето на мандата им.

Като орган на изпълнителната власт и орган на местното управление с обща компетентност, областния управител осъществява правомощия, които могат да се разграничат на групи с оглед на предметното им съдържание:

Правомощия по опазване на конституционно установения държавен и политически ред. Тук важно значение има да не се допуска социално напрежение свързано с поставянето на определени интереси над националните. В съответствие с обстановката областния управител може да получи правомощия от МС за преодоляване на възникнало социално напрежение.

Правомощия по защита и опазване на държавната собственост. Те се изразяват в издаване на актове за държавна собственост, даване на задължителни разпореждания на ръководителите на държавни учреждения и предприятия на територията на областта, разпореждане с имуществото, което е одържавено по Закона за политическите партии.

- Контролно-отменителни и сезиращи правомощия, които се изразяват в контрола върху актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната

администрация /общински съвети и кметове на общини, но не и върху актове на кметовете на населени места/.

- Държавно-политически правомощия. Тук областният управител отговаря за оси-гуряването на съответствие между националните и местните интереси като представя в МС стратегии и програми за развитие на отделни общини и на целия регион наред с това тази група правомощия обхваща и прякото задължение да повежда държавната политика.

- Общоправленски правомощия в качеството на едноличен орган с обща компетентност. Тук се включват правомощията свързани с опазването на обществения ред, военно-мобилизационната подготовка и др. Особено значение в случая имат контролните правомощия по отношение на различните местни държавни органи и учреждения извън системата на местното управление. По отношение на тях следва да се прецизира правната уредба, като се очертаят по-ясно пределите на този контрол. Необходимо е по-ясно разграничение на контрола върху административния характер на техните решения от контрола над решенията им, които имат гражданско-правен характер.

Горепосочените правомощия с оглед дали са насочени извън системата на областта или вътре в нея, могат да се групират общо като вътрешни или външни по отношение на областта като основна административно-териториална единица.

## 2. Община

**F** **Общината като**  
**административно-териториална единица**

Конституцията на РБ и по-специално чл. 136, ал.1, определи общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местно самоуправление, а ал.3 определя, че тя е юридическо лице. Този й статут се преутвър-ждава в ЗМСМА. Така законодателно определеният обществен статут на общината ни дава основание да я разглеждаме като:

- Политическа общност, която включва само онази част от населението, което има право да упражнява общинската власт върху началата на самоуправлението;

- Териториална общност, включваща землищата на населените места, които я образуват с населението живеещо в тях. Големината ѝ зависи от възможностите на политическата общност да регулира отношенията в нея, при решаването на местните държавни задачи;

- Юридическа личност, която има своя собственост и бюджет и може да развива стопанска дейност, като използва собствеността си.

В момента на територията на нашата страна има 263 общини. В тях са обединени 240 градове и 5100 села. Махалата не съществува като административно-териториална единица в България от 1995 г., когато със закон всички махали бяха присъединени към съседните им села.

Общината като административно-териториална единица възниква след Освобождението от османско владичество в резултат от протичането на два процеса. Единият е обусловен от промяната в материалния живот на общината, започнал още през Възраждането с развитието на занаятите, появата на стоково-паричните отношения и родовите общини. Другият е свързан със създаването на новобългарската държава и включването на общината в нейната административно-териториална система.

Според ЗАТУРБ от 1995 г. населението от едно или няколко населени места може да образува дадена община ако е над 4000 души, има населено място, което да е обединяващ център, в нея да са включени населените места, които самостоятелно не могат да образуват община и максималната им отдалеченост от административния център да не е по-голяма от 20 километра.

Онази част от населението на териториалната община, което е с признати от закона политически права и има право да ги упражнява образува политическа общност. Принадлежността на всеки човешки индивид към тази общност го прави гражданин. В

тази си роля той е участник в дейностите по упражняването на властта и управлението на общината. Има право да участва в учредяването на държавната власт и във формирането на нейния апарат, в непосредственото управление и в контролирането на дейността на държавния апарат. Освен това той е задължен да спазва нормите на установения от нея обществен ред и изпълнява изискванията, които тя предявява към неговата личност като гражданин.

Според ЗМСМА територията на общината се състои от землищните граници на едно или повече населени места, влизащи в нея. Землищата на общините се утвърждават от председателя на МС в съответствие с изискванията на Закона за кадастъра. Всяка община носи името на населеното място, което е неин административен център, а нейни жители са всички граждани, живеещи на територията ѝ и записани в регистрите на населението. Общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет.

Най-общо материята на общинските бюджети е уредена в Конституцията на РБ. Съгласно чл. 141 всяка община има свой самостоятелен бюджет. Съгласно ал. 3 от същия член държавата чрез средства от бюджета или по други начини подпомага нормалната дейност на общината. По този начин на държавата е вменено едно задължение – да подпомага общините.

Правото на общината на своя собственост е уредено от Конституцията, чл.140. Обхватът на тази собственост и начините на придобиване и разпореждане се уреждат с отделни нормативни актове като Закона за собствеността, ЗМСМА, Закона за собствеността и използването на земеделските земи и др.

Предназначението на общинската собственост е да обслужва непосредствено дейността и осъществяване на компетенциите на органите на общинската публична власт, както и за задоволяване на публичните потребности на местното население и потребностите на общината като юридическо лице. Съгласно чл.3, ал.1 от ЗОС, общинската собственост не може да се предоставя за безвъзмездно стопанисване и управление на други организации и лица на бюджетна издръжка.

На територията на общината се създават кметства с решение на общинския съвет. Кметството се състои от едно или повече съседни населени места, като условието за създаването му са наличие на население, чиито брой е по-голям от 100 души общо в

населените места, образуващи кметството и възможност за изпълнение на предоставени от общината функции.

Населено място е селищната територия, определена от строителните му граници и извънселищната територия, определена от границите на землището. Наименованието на населеното място се определя с указ на президента на РБ. Условието да създаване на ново населено място е да има трайно заселване на население или възникнала необходимост от ново заселване, наличие на устройствен план или определени строителни граници и наличие на население над 100 души.

Общините в България се делят съобразно обстоятелството колко населени места са включени в тях. Според този принцип на деление съществуват:

- Сборни общини - съставени от няколко населени места /села и градове/;
- Самостоятелни – обхващат само един град и неговото землище.

Съгласно чл.136, ал.1 от Конституцията на РБ общината се определя като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Тя е териториална основа на местното управление наред с областта. Ето защо се налага да се изследва организационно-правното положение на общината, за да може да се очертаят по-пълно правните граници, в които се разгръща местното управление.

## **F общината**

### **Организационно-правно положение на**

Общината е юридическо понятие, с което се определя административния характер и ролята ѝ на самостоятелен правен субект. Тя е съвкупност от всички елементи, които определят нейната същност, а именно като територия, население, собственост и публична власт. Поради това общините са правни субекти и в това си качество могат да участват в гражданско-правни отношения в областта на търговията, производството,

снабдяването и др. Така общините биха могли да се развият като самостоятелни единици, които по своя инициатива да организират дейности, от чиито доход да се насочват средства за задоволяването на обществените потребности, строежа на пътища, болнични заведения, социални помощи, снабдяване и др.

Като административни личности общините осъществяват своите функции в точно определени граници и правни рамки. В качеството им на административни личности те са административно-териториални единици, каквито териториалните единици не са – населени места и селища. Ето защо административно-правните елементи на общините са населението, територията и населеното място – административен център, очертани в съответни териториални граници.

Важна характерна черта на общината според Конституцията на РБ, чл136, ал.5 е, че те са юридически лица. Така те се превръщат в самостоятелни и равнопоставени правни субекти с широки правни възможности за участие в стопанския и културен живот на обществото. В този смисъл те могат да създават търговски дружества, да участват като съдружници в държавни или частни дружества или в такива с чуждестранно участие, да бъдат кредитирани, както и да кредитират определен бизнес.

Общината като основна административно-териториална единица на местно самоуправление - Конституцията посочва, че местното самоуправление се осъществява в една от административно-териториалните единици, а именно общината. Според ЗМСМА общината е основна, засега и единствена териториална единица на местното самоуправление. Това е така, защото тя е най-непосредствената публичноправна организационна единица до населението и неговите потребности и проблеми.

По-важните елементи на общинското управление се изразяват в следното:

- Включеното в територията на общината население има решаващ глас при организацията на общинското управление;

- В границите на общината като териториална единица на самоуправление се развива самоуправление в два аспекта – политическо и икономическо. В политически смисъл

самоуправлението на общината е възможността на местното население по пътя на политическата активност на партиите да формира собствени представителни органи и да установява цялата система от органи на общинското управление. Иконо-мическото самоуправление е сведено до възможността общината да се самоиздържа, да набира средства и да задоволява обществените потребности.

- Самоуправлението в общината като основна единица на самоуправление са осъществява в две основни насоки: пряко и представително.

- Прякото осъществяване на самоуправление става по пътя на местния референдум или чрез други форми на прякото самоуправление – общо събрание или подписка.

Местен референдум може да се провежда по въпроси от компетентност на общинския съвет. Инициативата за провеждането му може да произтича от гласоподавателите, а решението за това се взима от общинския съвет.

- Чрез общото събрание населението обсъжда и решава въпроси на благоустро-яването, хигиенизирането, на правилата за използване на общинските имоти определени за общо ползване и др. Макар и много близки по съдържание, местния референдум и общото събрание на населението се различават по своето предметно съдържание. При референдума местното население, гласоподавателите, самостоятелно и окончателно решават въпроси от компетентността на общинския съвет вместо него. Такова решение на населението има характер на правен акт с всички последици на неговото действие. На общото събрание само се обсъждат и решават дадени въпроси. Решенията обаче нямат характер на окончателни правни актове. Така кметът може да упражни контрол за целесъобразността на взети от общинския съвет решения или относно тяхната законосъобразност, дали взетото решение е в интерес на общината и т.н. В случай, че това не е така той спира неговото изпълнение, което иначе е длъжен да организира, и го отнася до съда.

F  
структура

**Общински съвет – организационно-правна**

Наред с изискването за целесъобразност се отнася и изискването за специализация.

Общинската публична власт се характеризира с изключително многообразие на задачите, които има за решаване. Това многообразие и сложност изисква по-висока степен на оперативност и познания на длъжностните лица. В този смисъл специализацията е такова подреждане на дейностите в системата, при което всички процеси изискващи специално умение и познание, да се насочват точно онези структурни елементи на системата, които притежават тези умения и познания.

Общинския съвет е сложна система от структурни елементи, които в своята цялост и връзки формират общинския съвет като управленска система. Нейната структура произтича от закона и от същността на общинския съвет като орган на местното самоуправление и корпоративно тяло. ЗМСМА предвижда в структурата на общинския съвет председател, общински съветници, постоянни и временни комисии и партийни фракции, кметове на кметства и райони. В основата на тази структура стоят преките организационно-правни връзки на така посочените органи с предста-вителния орган. В териториалните единици са създадени и местни органи, които не са в непосредствената организационна структура и не са пряко подчинени на общинския съвет. Те са предвидени от съответните нормативни актове като декон-центрирани дейности и функции, каквито са териториалните поделения на МВР, МНО, данъчни служби, поземлени комисии и др.

Общинския съвет е комплексна правно-организационна форма на териториалното държавно управление и местното самоуправление, изразяваща съдържанието на общината като самоуправляваща се общност и на разделението на властите на местно равнище. Общинският съветник е овластен и с едно важно контролно право, каквото е правото на питане. То е аналогично на парламентарния контрол, който се осъществява в НС (не случайно определят общинския съвет като местния парламент). Обикновено питането се отнася до въпроси, които не са предмет на дневния ред на заседанието на общинския съвет. Закона определя само един субект по отношение на който може да се упражни това право, а именно кмета на общината. В такъв случай той е длъжен да отговори устно или писмено в същото заседание. Когато е необходимо да се направят допълнителни проучвания и анализи, отговорът следва да се даде на следващото заседание.

### **3. Район и кметство**

F

**Район**



Законът постановява, че в столицата и в градове с население над 300 хиляди души се създават райони. Това става със закон. Районите могат да се създават и в градове с население над 100 хиляди души по решение на общинския съвет. Територията на района е част от територията, включена в строителните и землищните граници на града. Районите са съставни административно-териториални единици в общините, те са част от територията на общината. Районите се създават при наличие на над 25 хиляди души и е необходимо съществуването на инфраструктура с районно значение за задоволяване на административните, социалните и санитарно-хигиенните потребности на населението. Създаването на районите става по предложение на кмета на общината по решение на общинския съвет. Областният управител се произнася по законосъобразността на решението.

През 1995г. са създадени райони в София, Пловдив и Варна, в които пряко от населението се избират районни съвети и кметове. Това създава условия за усъвършенстване управлението в големите градове. С изменение на Закона за местното самоуправление и местната администрация от 1999г. районни съвети вече не се създават. В районите се избират кметове по предложение на кмета на общината с решение на общинския съвет. В тях се осъществява самоуправлението на населението, като съставна част от самоуправлението на общината.

F

### **Кметство**

Кметствата са също съставни административно-териториални единици в общините. Те се създават на територията на общината по решение на общинския съвет. Кметството се състои от едно или няколко населени места. То се образува при наличието на население над 100 души общо в населените места, които образуват кметството. То трябва да има възможност да изпълнява предоставените му от общината функции. Кметството се създава по искане най-малко на 25 на сто от избирателите, или по инициатива на общинския съвет. На основание на искането съветът приема решение за допитване до населението от съответните селища. Ако вотът е положителен, общинският съвет взема решение за създаването на кметство. Областният управител се произнася по неговата законосъобразност.

F

### **Кмет на община, район и кметство.**

Кметът на община е не само орган на изпълнителната власт на местно равнище, но и

титуляр на общинската изпълнителна власт. Кметът на район или кметство от своя страна е институция ограничена в рамките на волеизявлението на общинската представителна власт. Условно могат да се разграничат три вида кметове:

- Кмет на община, който е и кмет на населеното място, което е административен център;
- Кметове на кметства разположени извън административния център;
- Кметове на райони в по-големите градове, които са изпълнителни органи с ограничени правомощия.

Пълномощията на кметовете възникват по пътя на прекия и непосредствен избор. Допуска се кандидат за кмет да бъде и кандидат за съветник. В случай обаче, че бъде избран за кмет, отпада от листата на кандидатите за общински съветници. Това е регламентирано от чл.37, ал.3 от ЗМСМА.

Изборът се провежда по мажоритарната избирателна система. Избирателния район за кмет на община е територията на всяка община, а за кмет на кметство – територията на съответното кметство. Според мажоритарната избирателна система в България е възможно да се провеждат избори в два тура. Това е системата на балотажа.

Характерно за статута на кмета на община е неговият двойствен характер. От една страна той е кмет на община, следователно е орган на общината и в това си качество изпълнява задачи, непосредствено свързани с общината. От друга страна, е орган на единната държавна изпълнителна власт. Следователно, кметът е едноличен държавен орган и същевременно е орган на общината като юридическо лице и административно-териториална единица.

Кметът има правомощията да изготвя и да се разпорежда с общинския бюджет. След приемането му от общинския съвет, кметът осъществява само разпоредителни и изпълнителни действия по бюджета. Той има правомощия и относно разпореждането и контрола по квартално-застроителните и силуетните планове, както и контрол относно

започването и завършването на строежи, предвидени в същите планове.

Важни правомощия са предоставени с упражняването на вещните права, като сключване на договори за покупко-продажби, за дарения, спогодби, даване направо за строеж и т.н.

Друга група правомощия са свързани с хигиенизирането и благоустрояването на населените места, както и с поддържането на общинската инфраструктура – пътища, осветление, водоснабдяване, канализация и др. В тази група са и правомощията във връзка със събарянето на сгради, заплашени от самосрутване, тъй като представляват обществена заплаха.

Кметът е орган по настойничеството и попечителството. Той назначава настойник, заместник-настойник и двама съветници измежду роднините и близките на малолетния или непълнолетния, поставен под пълно запрещение.

Важни правомощия са предоставени на кмета и в областта на опазване на паметниците на културата. Негова задача е да отговаря за тяхното поддържане и опазване от посегателство.

Анализа на посочените правомощия показва, че кметът на район или кметство също е със статута та орган на общинската изпълнителна власт, чиято основна задача е да осъществява местното управление в съответната териториална единица. Поради това законът задължава общинския съвет да се произнесе относно следните правомощия на кметовете на кметства или райони:

- изпълнението на бюджета на общината, отнасящ се до съответното населено място;
- опазване на обществения ред;

- опазване на околната среда, водите, обществените мери и други обекти на общинската собственост в това населено място, охраната на полските имоти и взимане на мерки за чистотата и благоустрояването на населеното място.

#### **4. Населени места и селищни образувания**

Населени места и селищни образувания са териториални , но не административно-териториални единици. Селищното образувание е територията на едно или повече населени места в техните строителни и землищни граници. Селищните образувания са два вида: с национално значение и с местно такова. Те нямат постоянно живеещо население. Територията на населеното място е селищната територия, определена от строителните му граници и извънселищната територия. В населеното място трябва да има постоянно живеещо население и изградена социална инфраструктура. Например - Столичната община е особена административно-териториална единица, в пределите на която се осъществява самоуправление на населението и се провежда държавна политика за развитие на столицата. Тя е със статут на област. Тя се дели на райони и кметства, територията и е разделена на 24 района.

#### **V. Заключение**

ВНС през 1991 г. изработи Конституцията на РБ, в преамбюла на която народните представители провъзгласяват решимостта си да създадат демократична, правова и социална държава. По-важните начала, формуирани в Конституцията са народния суверенитет, равенството на гражданите пред закона и правото на собственост, разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна, местното самоуправление, плурализма на политическия живот, свободната стопанска инициатива, многообразието на формите на собственост на пазара. Тези начала са определящи за развитието на националното стопанство.

Административното-териториално разделение на Република България е създадено за рационалното провеждане на държаваната политика за развитие на територията по отделни места и с цел осъществяване на местното самоуправление. Делението на територията на Република България има своите Конституционни основи и се конкретизира чрез съответните закони. Закриването, сливането , разделянето и присъединяването на административно-териториални единици се извършва с

президентски указ по предложение на МС. Административно-териториалните единици могат да образуват национални и регионални сдружения на доброволни начала за решаване на задачи от общ интерес – такова е Националното сдружение на общините. То се създава за решаване на крупни задачи, които са с социален, комунален, благоустройствен, комуникационен и др. характер

Нормите за административно-териториалното устройство отразяват стремежа на държавата да създаде добри условия за упражняване на местната власт в съгласие с принципа на самоуправление. Законът е запазил правото на правителствената власт за инициативи при създаването на административно-териториални единици – общини и области, когато това се изисква от националните интереси, но в тези случаи не се пренебрегва мнението на населението. В този смисъл ЗАТУРБ може да се прецени като един сериозен опит за преодоляване недостатъците на териториално-устройствената политика на държавата от миналото и за поставянето ѝ в съгласие със съвременните потребности на българското общество и държавно управление.