

## I. УВОД

Приетата Конституция на Р България през 1991 г. утвърди 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. беше прието и ново законодателство за функционирането на местната власт - Законът за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/. Той даде възможност на гражданите в общините да се включат непосредствено в решаването на местните проблеми. Въпреки това ЗМСМА притежаваше 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 Р България /ЗАТУРБ/. Този закон утвърди 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 организационна 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 специализирани 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 администрация” и “Териториални управления “Държавен финансов контрол”;
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството – “Районни управления 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 приблизят 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 Р 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.

## **II. 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.

### **1. 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.

#### **А). 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 образувание, 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./ бяха 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.

### Б). 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.

Заместник-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, областният 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 областният 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 осигуряването 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.

### **III. ОБЩИНА**

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 ѝ статут се преутвърждава 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 за 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.

#### **А). Организационно-правно положение на общината**

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.

### **Б). 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. Икономическото 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 се 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 благоустрояването, 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.

### **В). Общински съвет – организационно-правна структура**

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 представителния 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 деконцентрирани 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.

- **Общинските съветници** са основна структурна единица в структурата на общинския съвет. Те като състав на този съвет осъществяват своите управленски правомощия на заседание. Затова заседанието е основна и единствена организационно-правна форма за работа на общинския съвет. То играе ролята на официална трибуна на общината.

Заседанията на общинския съвет обикновено са открити, но чл. 28 от ЗМСМА допуска, че някои от заседанията на общинския съвет могат да се провеждат и при “закрити врата”. Това обаче рядко се осъществява в практиката. Обикновено заседанията са публични и всеки гражданин може да присъства на тях. На тези заседания законът допуска самите граждани да поставят въпроси и да правят изказвания. Те обаче не вземат участие при гласуване на съответните решения.

- По решение на общинския съвет се **създават постоянни и временни комисии**. Той определя състава, броя и наименованията им (чл.21, ал.1, т.1 от ЗМСМА). Поради това те са елемент на организационната структура на общинския съвет. В състава им освен съответните общински съветници се включват и граждани – специалисти по съответните проблеми.

Законодателя не е уредил точно въпроса с правомощията на общинските комисии и след като те са форма за работа на общинските съветници, то правомощията на общинските съветници по чл. 33, ал.1 и 2 от ЗМСМА са правомощията и на комисията. Тя се произнася с мотивирани решения, които внасят за разглеждане от общинския съвет или отправят до други субекти. **Постоянните комисии** не са органи с решаваща компетентност и не могат да приемат правни актове със законодателен характер.

Независимо от ограничените правомощия на постоянните комисии, те са важни и обществено значими органи. Техните решения оказват съответно въздействие върху работата на общинския съвет или на други органи, стопански и обществени организации, при решаване на проблемите на общините.

**Временните комисии** също са елемент от структурата на общинския съвет. Те се избират целево – за решаването на точно определена задача. С нейното изпълнение се прекратява дейността им. По това те се различават от постоянните комисии, които се избират за срока на мандата на общинския съвет, т.е. за 4 години и действат през цялото това време. Временните комисии имат правен статут, какъвто имат и постоянните комисии. Изразява се в задължението на органа, до който е отправена задачата да я разгледа и уведоми комисията.

- Важен елемент от организационната структура на общинския съвет е председателят на този съвет. Той обаче не е орган на изпълнителната, а на общинската представителна власт.

**Председателя на общинския съвет** е избран и се избира измежду средата на общинските съветници. Лица без изискуемият се статут не могат да заемат тази длъжност. Необходимо е да са налице две предпоставки: кандидатът да е общински съветник и възникването на длъжността да се основава на административния акт на местния представителен орган – решение за избиране на председател на общинския съвет. Тъй като длъжността е изборна, тя се заема за определен срок – мандат. Същият възниква от деня на избора и се прекратява с изтичането на мандата на избиращия орган, т.е. за 4 години. Пълномощията на председателя се прекратяват с изтичането на пълномощията на самия общински съвет. Не съществува пречка и за предсрочно прекратяване на неговите пълномощия.

С оглед гарантиране на обективност и самостоятелност, избора на тази фигура се провежда при тайно гласуване на общинските съветници. Смесът е да се осигури свобода на волеизявлението на всеки общински съветник относно лицето, което да ръководи общинския съвет.

Първо и съществено правомощие на председателя е да свика общинския съвет на заседание. Това е едностранно волеизявление относно деня, часа, мястото и дневния ред на съответното заседание.

Дейността по подготовката и провеждането на заседанието са друга важна страна на правомощията на председателя. Той има съществена роля при ръководене на заседанията, което законът възлага именно на него. Представителните му функции пък се изразяват в неговите взаимоотношения с други публично-правни субекти, в международни срещи и др.

Всички тези конкретни правомощия на председателя на общинския съвет са предмет на конкретна уредба на Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация.

- **Общинските съветници** са политически представители, т.е. политически лица, а не държавни служители. Дейността им в общинския съвет е на обществени начала и не получават възнаграждение за осъществяване на своите функции. Статутът на общински съветници като политически представители, т.е. политически лица, се определя от начина на възникване на пълномощията им – чрез преки избори. По този начин те са оправомощени с вота на избора да управляват общите дела.

Правомощията на общинските съветници възникват от момента на избирането им и се прекратяват с изтичането на мандата на общинския съвет. Те се избират по пропорционалната избирателна система и броят им се определя в съответствие с чл.19 от ЗМСМА. С промяната и допълненията на закона от 1995 г., броят им бе значително намален.

Мандата на общинските съветници може да бъде предсрочно прекратен на няколко основания:

- при смърт;
  
- при поставяне под запрещение;



- когато съветникът е осъден с влязла в сила присъда “лишаване от свобода” за умишлено престъпление;
  
- трайна невъзможност или системно неизпълнение на задълженията за повече от 6 месеца;
  
- подаване на оставка пред общинския съвет;
  
- несъвместимост на статута на съветник със заемана длъжност в изпълнителната власт.

Едно от правно-политическите задължения на общинските съветници е да положат клетва. Това е акт на публично обещание, с което съветникът се ангажира официално, че ще спазва Конституцията и законите на РБ и ще се ръководи в действията си от интересите на населението, от което е избран.

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. 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.

### **Г). 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.

Избирателният закон установява определени условия за упражняване пасивното избирателно право за кандидатите за кметове по отношение на възрастта – навършени 18 години, задължително наличие на българско гражданство, без да се допуска кандидатите за кметове да имат и друго гражданство. Друго изискване от закона е полагането на клетва. Това правно задължение произтича от политическия и представителен характер на неговите пълномощия. Клетвата се полага пред общински съвет и нейното съдържание е определено от чл.32 на ЗМСМА, според който полагат клетва и общинските съветници.

Законът установява и известни ограничения относно избраните за кметове и

заместник-кметове лица. Така например те не могат да заемат ръководни длъжности в политически партии или търговски дружества. След като е избран, кметът действа само като представител на изпълнителната власти на общината, но не и като политическа сила. Той е длъжен да бъде безпристрастен при изпълняване на функциите си.

За заместник-кметове, които могат да бъдат един или повече наброй се избират лица, без значение дали са общински съветници или не. За разлика от кметовете, които се избират пряко от избирателите, заместник-кметовете се избират с тайно гласуване от общинския съвет.

Пълномощията на кмета възникват с акта на избирането му и се прекратяват с изтичането на мандата. Предсрочното им прекратяване се допуска при следните основания:

- подаване на оставка пред общинския съвет;
- при трайна невъзможност или ситемно неизпълнение на функциите за повече от 6 месеца;
- при влизане в сила на присъда “лишаване от свобода” за умишлено престъпление;
- при смърт

При предсрочно прекратяване на пълномощията на кмета на общината, неговите функции се осъществяват от заместник-кмет. Временното заемане на длъжността на кмета е ограничено до момента на успешното произвеждане на избори за нов кмет.

**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.

**Като едноличен държавен орган на изпълнителната власт,** кметът има за задача да организира изпълнението на законите, да отговаря за опазването на обществения ред, за съставянето на избирателните списъци и за организирането на избирателната

кампания.

**Като изпълнителен орган на общинската публична власт**, кметът е представител на тази власт. В случая правомощието му на такъв произтича от прекия вот на избирателите. Поради това той е представител на общината във взаимоотношенията ѝ като административно-териториална единица с други гражданско-правни субекти – общини, частни лица, различни власти, учреждения и др.

**Като представител на юридическото лице и носител на общинската изпълнителна власт**, правомощията на кмета се изразяват в предоставената му възможност да решава редица въпроси с общински характер – имуществени, организационни, кадрови, трудовоправни и др.

**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.

Кметът е орган, оправомощен в областта на социалното дело. Така например той разпорежда предоставянето на съответните социални помощи. С негови заповеди се определят лицата, на които трябва да бъдат предоставени такива помощи.

Така посочените правомощия, както и тези по ръководството на цялостната изпълнителна дейност на общината разкриват, че кметът разглежда и решава разнообразни въпроси, които имат общ характер. Това обстоятелство, както и общия статут на кмета като орган на общината показва, че като едноличен орган на общинската изпълнителна власт, кметът е орган с обща компетентност.

Основно изискване при упражняване на компетентността на кмета е така да организира и управлява дейността си, че тя да бъде в интерес на общината и на нейното население.

На следващо място кметът е решаващ орган. Самостоятелно и окончателно решава въпросите, отнесени до неговата компетентност. Не е необходимо неговите актове да бъдат утвърждавани или потвърждавани от по-горестоящ орган.

Аналогично са уредени и правомощията на кмета на район или кметство. Законът обаче не определя ясно мястото на тези кметове в системата на местното управление.

Съгласно чл.46 от ЗМСМА, кметът на район осъществява важни правомощия свързани с изпълнението на бюджета на общината в частта му за района или кметството, с организирането на благоустройствени, комунални и други мероприятия, със стопанисването на общинската собственост в частта за района, с назначаването и освобождаването на служителите, подпомагащи неговата дейност, с воденето на регистрите на населението и за гражданското състояние, с опазване на обществения ред и др.

Анализа на посочените правомощия показва, че кметът на район или кметство също е със статута на 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.

По-точно кметовете имат пряко отношение към въпроса за благоустрояването и хигиенизирането на населените места, контрол относно съблюдаване правилата за ползване на общинските имоти, за общо ползване на мери и пасища, водоизточниците и др.

#### **IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Конструирането на съвременния модел за териториалната администрация и неговото начало у нас се постави с Конституцията на Република България от 1991 г. в нея бяха разгърнати основните й принципи, а по същество в ЗМСМА и ЗАТУРБ.

ЗМСМА бе приет в условия, когато стария административно-бюрократичен модел изчерпи възможностите си да стимулира развитието на общините и областите. Децентрализацията на държавното управление и самоуправление са оказаха единствената алтернатива за изваждането им от кризата, в която бяха изпаднали.

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, формулирани 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.

ЗМСМА от своя страна бе създаден в условия, когато не бяха съвсем уравновесени оценките за управленския опит на общините и областите, идващ от по-близкото или по-далечното минало и непосредствените задачи на прехода към пазарно стопанство и демокрация. Ето защо много скоро се наложи коригирането на някои негови постановки.

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.

Промяната е неделима част от управлението на общините и областите. Многообразието на решаваните проблеми налага непрекъснато да се извършват по-малки или по-големи, по-незначителни или по-значителни промени. По-голямата част от тях са свързани със социални проблеми и засягат различни форми на обслужване на населението. При това общата и професионалната култура, ценностните системи на гражданите – обект на тези услуги са изключително разнообразни. Всичко това изисква точно да се дефинират пълномощията и отговорностите на органите на местното управление, както и тяхната променяща се роля в зависимост от динамиката на потребностите.

Функциите и организацията на администрацията в местните и регионални власти очевидно са производни на възприетия модел на административно-териториално устройство, който е в процес на непрекъснато развитие. Демократизацията на обществото при всички случаи е свързана и с децентрализация на функции и правомощия към регионалните и местните власти. Това изискваше да се подходи системно към извършването на всички реформи в страната от 1990 г. до наши дни. За

съжаление това не само, че не става, но ние навлизаме в задънена улица поради непоследователното провеждане на всички законодателни начинания, които са призвани да решават текущо възникналите проблеми.

В резултат на това в настоящия момент след приемането на Закона за администрацията и на Закона за държавния служител се получиха следните недостатъци и грешки:

- разделът за областите бе изведен нелогично от ЗМСМА и включен в Закона за администрацията;
- разпределението със Закона за държавния служител на държавни и недържавни чиновници по принцип правилно заимствано от европейската практика бе проведено със силно разделени критерии. В резултат на това съществува реална опасност следващия парламент и правителства да променят законите и да прибегнат към отстраняване на назначените по този начин кадри;
- не се създаде единна принципна схема и структура за управление на регионално и местно ниво, в резултат на което се подходи много субективно от отделните общини и области;
- не се разработиха принципни схеми за организацията, технологията, времетраенето и отговорностите на териториалната администрация при предоставянето на услуги на населението и юридическите лица. Това е най-сериозният фактор за разширяване на корупционната практика на общинско, областно и централно ниво.

Очевидно могат да бъдат изброени още много проблеми на териториалната администрация, но изброените дотук дават основание да се твърди, че започналата и незавършена административно-териториална реформа в България от 1995 г. ще постави на изпитание следващите парламенти и правителство. По-нататъшните ни стъпки по пътя за присъединяване към Европейския съюз ще изискват изпълнението на едно сериозно изискване, което се свежда до въвеждането на регионално ниво на самоуправление. На тази основа ще се наложи цялостно реструктуриране на териториалната администрация.