

Местна администрация

/гл.7 от Конституцията на България , ЗМСМА/

Увод

Основните нормативни актове, които уреждат правната самостоятелност на общините и процесите, свързани с местното самоуправление и местната администрация са:

- Конституция на Република България;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за местните данъци и такси;
- Закон за общинския бюджет;
- Закон за общинската собственост;
- Закони за държавния бюджет на Република България.

На първо място, местното самоуправление на общините е гарантирано от Конституцията, според която:

- Република България е парламентарна република с местно самоуправление.
- Територията на страната се дели на общини и области.
- Общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местно самоуправление.

Законът за местното самоуправление и местната администрация урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация. Според този закон, орган на изпълнителната власт на общината е кметът, който се избира пряко от населението. Кметът организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите. Кметът утвърждава Устройствен правилник на общинската администрация, в който конкретно регламентира и функциите и задачите на дирекциите, отделите и секторите, които работят по предоставяне на административни

услуги на гражданите. Кметът назначава безсрочно секретар на общината, който организира дейността на общинската администрация, деловодството, документооборота и общинския архив. Кметът на общината в случаите, определени от закона, изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи.

1. Органи на местната администрация

Основен орган на местната администрация е общинският съвет. Институцията на Общинският съвет изпълнява следните задачи при самоуправлението на общината:

- определя политиката за изграждане и развитие на съответната община;
- приема и контролира изпълнението на бюджета на общината;
- определя размера на местните такси;
- приема решения за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество;
- приема решения за сдружаване на общината, за извършването на административни промени, засягащи територията на общината, за провеждане на местни референдуми и други.

Общинският съвет приема различни по своята правна природа актове. Решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с обикновено мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Съветът може да реши гласуването да бъде и тайно.

Актовете, които приема Общинския съвет са:

- правилници – Общинския съвет приема правилници, свързани с дейността на общината, организацията на администрация, свързани с въпроси по контрола и управлението на местните финанси;
- наредби - Общинският съвет приема различни наредби, с които да създаде правила за поведение за гражданите на дадена община, които действат само на нейната територия. Основни такива са свързани с обществения ред, общинската собственост,

отдаването под наем на общинското имущество и др.

- решения - Те се приемат обикновено по организационни въпроси. Решенията на общинския съвет се обявяват по подходящ начин на населението.

- инструкции - Те имат нормативен характер, защото създават правила за поведение за жителите на територията на съответната община.

Общинският съвет избира пряко от хората в общината за срок от четири години. По същество той е колективен орган и се състои от избраните общински съветници. Общинският съвет определя политиката за изграждане и развитие на общината, може да приема наредби, решения, инструкции и правилници, които установяват местни регламенти и са задължителни за спазване от всички в общината.

Общинския съвет се състои от съветници. Общинският съветник има право да:

- бъде избран в състава на постоянни и временни комисии на съвета;
- предлага включването в дневния ред на заседанията на общинския съвет разглеждането на въпроси от неговата компетентност и да внася проекти за решения;
- участва в обсъждането и решаването на всички въпроси от компетентността на съвета;
- отправя питания към кмета на общината.

Общинският съветник има следните задължения:

- да присъства на заседанията на съвета и на комисиите, в които е избран и да участва в решаването на разглежданите въпроси;
- да поддържа връзка с избирателите и да ги информира за дейността и решенията на общинския съвет.

Основна функция на съвета е да съставя бюджета на общината.

Бюджетите на общините се съставят на основание Закона за местното самоуправление и местната администрация и Закона за общинските бюджети.

Основният принцип при съставянето на местните бюджети е спазването на действащите в страната закони и подзаконови нормативни актове. Към тях се отнасят, както нормативните актове, свързани с бюджетни процеси, така и тези, регламентиращи конкретните приходни форми и разходни пера. Освен тях Министерството на финансите издава свои писма, които имат разяснителен характер. Част от указанията на Министерството на финансите имат характер на контролни цифри. Към тях се отнасят финансирането на разходите за работни заплати, посочването на прогнозен курс на валутата и други. Следва да се посочи, че с въвеждането на контролните цифри не се нарушава Законът за местното самоуправление и местната администрация, който регламентира правото на общината за съставяне на самостоятелен бюджет, тъй като в тях могат да се правят корекции, доуточнявания и пр.

Основно изискване при съставянето на бюджета на общината е то да става в съответствие с мандатната програма за социално-икономическото развитие на териториалната единица. Програмата и проектобюджетът са взаимно обвързани и взаимно си въздействат.

Проектобюджетите на общините трябва да бъдат съобразени с извършените нови структурни промени в бюджетните дейности, отразяващи реформирането на отделни отрасли от извънпроизводствената сфера.

Що се отнася до процедурата по съставянето бюджета на района следва да се посочи, че тя е част от бюджетната кампания по съставянето на бюджета на общината. Районната администрация съставя само бюджетна сметка и не разполага със собствени приходи. Разходите на района се покриват със субсидия от бюджета на общината.

Процедурата по съставянето на бюджетите на районите преминава при следните етапи:

v Възлагане разработването проектите на бюджетните сметки на подведомствените на района учреждения и на проектобюджетите на кметствата;

- v Обобщаване проектобюджета на кметствата и проектосметките на подведомствените учреждения от финансовите органи на района;

- v Представяне проектобюджета на района в общината в съответствие с утвърдения от кмета график;

- v Разработване бюджетите на районите след приемането на бюджета на общината от общинския съвет;

- v Обсъждане бюджетите на районите в колегиума на общината;

- v Изпращане на утвърдените бюджети на районите за изпълнение.

Към всеки съвет се създават комисии. Комисиите включват определени общински съветници. Всеки гражданин на общината, който не е съгласен или е пряко засегнат от някое решение на общинския съвет, има право да го стори. Това може да стане директно пред съда или чрез кмета на общината, който има право да внася за повторно разглеждане от съвета онези решения, които противоречат на закона, на интересите на общината или на нейното население. Общинският съвет се ръководи от избран от него председател.

Общинския съвет заседава на определен период от време. Заседанията на съвета се свикват от неговия председател:

- по негова инициатива;
- по искане на една трета от съветниците;
- по искане на най-малко една пета от избирателите;

- по искане на областния управител.

Решенията и всички актове, приети от съвета се оповестяват на населението.

Правата на съвета са да:

- определя изисквания за дейността на физическите и юридическите лица на територията на общината, които произтичат от екологичните, историческите, социалните и другите особености на населените места, както и от състоянието на инженерната и социалната инфраструктура;
- определя размера на местните данъци и такси в граници, предвидени със закон;
- определя размера на местните данъци и такси в граници, предвидени със закон;
- приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината;
- приема решения за създаване и одобряване на общи и подробни градоустройствени планове за територията на общината или за части от нея;
- приема годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му;
- създава постоянни и временни комисии и избира техните членове;
- избира и освобождава председателя по предложение на общинския съвет;
- приема решения за произвеждане на референдуми и общи събрания на населението по въпроси от своята компетентност;
- одобрява символ и печат на общината;
- обсъжда и приема решения по предложения на кметове на кметства и кметски наместници по въпроси от своята компетентност.
- удостоява с почетно гражданство български и чуждестранни граждани.
- определя структурата на общинската администрация и средствата за работна заплата на персонала от общинския бюджет;
- избира и освобождава заместник- кметове по предложение на кмета на общината;
- определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба.
- приема решения за придобиване, стопанисване и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината, районните съвети и кметовете на райони и кметства;
- приема решения за участие на общината в сдружения на местни власти в страната и чужбина и определя своите представители в тях.
- създава райони и кметства при условия и по ред, определени със закон;
- прави предложения за административно-териториални промени, засягащи територията и границите на общината;
- приема решения за именуване и преименуване на улици, площади, паркове, инженерни съоръжения, вилни зони, курорти и курортни местности и други обекти с общинско значение;

- приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и определя своите представители на тях;
- приема решения за ползване на банкови кредити, за предоставяне на безлихвени заеми и за емитиране на облигации;
- приема решения за създаване и прекратяване на общински фондации и за управлението на дарено имущество;

Общинският съвет определя размера на таксите при спазване на следните принципи:

1. възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата;
2. създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество;
3. постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси.

За услуга, при която дейностите могат да се разграничат една от друга, се определя отделна такса за всяка от дейностите. Размерът на таксата може и да не възстановява пълните разходи на общината по предоставянето на определена услуга, когато общинският съвет реши, че това се налага за защита на обществения интерес. В случаите, когато размерът на таксите не възстановява пълния размер на разходите по предоставянето на услугата, разликата между разходите и размера на таксата е за сметка на общинските приходи.

Общинският съвет може да освобождава отделни категории граждани изцяло или частично от заплащане на отделни видове такси по ред, определен с наредбата по чл. 9 от ЗМДТ.

Кметът е представител на изпълнителната власт в общината. Кметът ръководи цялата изпълнителна дейност на общината. Той назначава и освобождава от длъжност служителите в общинската администрация. Кметът организира изпълнението на решенията на общинския съвет и се отчита за това. Кметът организира изпълнението на общинския бюджет. Представява общината пред физическите и юридическите лица и пред съда и др.

Той управлява общинската администрация, назначава и освобождава служителите в нея (без тези в кметствата и районите). Той може да възлага изпълнението на свои функции на кметове на кметства и райони и да осъществява контрол върху тяхната дейност. Кметът трябва да организира изпълнението на всички решения на общинския съвет.

Кметът има и представителни правомощия. Той поддържа връзки с политически партии, обществени организации и движения, както и с организации на местното самоуправление в страната и чужбина. Той представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда. Всички изброени дотук правомощия, характеризират кмета като орган на местната изпълнителна власт. От друга страна, той действа и в качеството на представител на държавната власт в общината.

Той организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на Президента и на Министерския съвет. В изпълнение на своите правомощия, кметът на общината може да издава заповеди. Те могат да бъдат отменени от общинския съвет, ако противоречат на негови решения. Трябва да се знае обаче, че кметът също може да оспори решение на съвета, ако счита, че то противоречи на законите или на интересите на общината. Ако органът на местното самоуправление потвърди решението си, кметът е длъжен да го изпълни или, при наличие на противоречие със закона, да отнесе спора пред съда.

Правната природа на актовете на кмета на общината се определя от неговия правен статут на едноличен орган на изпълнителната власт. Ето защо, той издава винаги заповеди. Актовете на кмета са административни актове и притежават всички характерни белези за тях. Те могат да се групират в няколко групи:

- заповеди - една част от тях, са индивидуални административни актове по смисъла на Закона за административното производство (ЗАП) и подлежат съответно на административен и съдебен контрол. Тези заповеди се обжалват пред областния управител по реда на ЗАП и Закона за администрацията. Друга част от заповедите имат организационен и вътрешноведомствен характер, поради което не подлежат на обжалване нито по административен, нито по съдебен ред. Това са заповедите, с които се назначават обикновено комисии от общински служители, възлага се определена работа на даден служител и други.

- индивидуални административни актове - тези актове нямат нормативен характер, а напротив притежават всички белези на индивидуалните административни актове по смисъла на Закона за административното производство.

- постановления - в определени от закона случаи, кметът се явява административно наказващ орган. Административно наказателната компетентност на кмета на общината може да произтича не само от законови норми, но и от актове на Министерския съвет и от наредби на общинския съвет.

2. Правомощия на органите на местното самоуправление

Органите на местното самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт. За предпочитане е изпълнението на обществените задължения да бъде възложено по принцип на властите, които са най-близо до гражданите.

Възлагането на задължения на друга власт трябва да бъде съобразено с мащаба и естеството на задачата и изискванията за ефективност и икономия. Правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени. Те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална, само в рамките на закона. В случай на делегиране на правомощия от централен или регионален орган на власт органите на местно

самоуправление трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им към местните условия. В процеса на планиране и на взимане на решения, доколкото това е възможно, своевременно и по подходящ начин трябва да се взема становището на органите на местно самоуправление по всички пряко засягащи ги въпроси.

Тъй като България е хармонизирала своето право с достиженията на ЕС, като е приела Хартата за местно самоуправление, то органите на местната власт трябва да притежават определени правомощия, които не са в разрез със съответното национално законодателство, за да могат да менажират финансовите средства на съответната административна единица. Тези правомощия могат да се формулират по следния начин:

- Органите на местната администрация имат право в рамките на националната икономическа политика на достатъчно собствени средства, с които да могат да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си.
- Финансовите средства на органите на местната администрация трябва да бъдат съобразени с правомощията, предвидени в Конституцията или закона.
- Защитата на финансово по-слабите местни общности налага установяването на финансови процедури за равномерно разпределяне на средствата или на равностойни мерки, насочени към коригиране на последиците от неравномерното разпределение на потенциалните източници за финансиране, както и на разноските, които те трябва да понесат. Тези процедури или мерки не трябва да ограничават свободата на избор на органите на местно самоуправление в тяхната собствена сфера на отговорност.

Изпълнението на тези правомощия предполага наличието на местни власти, притежаващи демократично конституирани решаващи органи, разполагащи с широка автономия, начините на нейното упражняване и средствата, необходими за осъществяване на тяхната задача.

Използвани източници:

1. Европейска харта за местно самоуправление. Ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995 г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Издадена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000 г., в сила от 1.09.1995 г.

2. Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77 от 1991 г., изм. и доп., бр. 69 от 05.08.2003 г. – в сила от деня, следващ датата на произвеждане на местните избори през 2003 г.

3. Конституция на РБ, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.
4. Миланов, Ж. Местно самоуправление. С., 2000
5. Ненкова, Пр., Контролиране на общинския дълг в България, Сп БИП, 2004/8
6. Сивков, Цв. Защита на правата и интересите на общините. С., 2000
7. <http://www.namrb.org/>