

I. УВОД

Преди демократичните промени от 1989/1990 година, децентрализацията и местното самоуправление бяха непознато явление в България. Централизираните решения се спускаха “отгоре”, независимо дали ставаше въпрос за култура, здравеопазване, образование или финансови ресурси на съответната община.

Ако се погледне в исторически план, централизацията е процес, противоположен на местното самоуправление. Наистина, тя е свързана с изграждането на национална държава и способства за национална интеграция, но безспорно, централизацията често е водела до авторитаризъм. Също в ретроспективен план, децентрализацията е свързана с борбата срещу авторитаризма на централната власт, с борбата за самоуправление, финансова и фискална самостоятелност на административно – териториалните единици.

След започване на процеса на демократизация и плурализъм през 1989/1990 год., България оцени значението на местното самоуправление като фундаментална част от демократичните реформи. По време на периода на активни трансформации, както и в следпреходния период, у нас се извършиха значителни промени във всички области на обществения живот и публичното пространство, които естествено засегнаха и сферата на местното самоуправление и фискалната децентрализация. Редицата новоприети нормативни актове гарантираха до известна степен автономността и самостоятелността на административно – териториалните единици. В настоящите условия на евроинтеграция, България трябва приоритетно да работи за укрепването на системата на местно самоуправление. В този смисъл, законодателството, регламентиращо самостоятелността на административните единици може да се разглежда условно в няколко аспекта – на ниво евроинтеграция, на национално ниво и подзаконови актове на местно ниво.

II. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

За Европа може да се говори както за съюз на държави, така и на местни общности. В исторически план, Европа се е самоосъзнала като система от свободни градове още преди столетия и българските общини имат своето място в нея. Законодателството на Европейския Съюз оказва влияние върху местното самоуправление по три линии:

- по линия на изпълнение на принципите на европейската интеграция;
- по линия на задължителното прилагане на общностните регламенти и техния пряк ефект;
- чрез националното законодателство, което се хармонизира с общоевропейското.

В този смисъл е необходимо да се подчертае важността на **Европейската Харта за местното самоуправление**, подписана от страните - членки на Съюза в Страсбург на 15.X.1985 год. и ратифицирана от България със закон, приет от 37-то Народно събрание на 17.03.1995 г.

Най – специфичният момент в хартата е определението за понятието местно самоуправление и неговия обхват, а именно: Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.

Според документа, 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 разгледат в следните аспекти:**

v осигуряване на достатъчно средства в рамките на националната икономика за упражняване на местното самоуправление;

v осигуряване на достатъчно свобода на органите на местното самоуправление за дефиниране обхвата на местните данъци и такси;

v осигуряване на защита на по – слабите във финансово отношение общини;

v осигуряване на достъп на общините до националния капиталов пазар.

III. НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Конституцията е този нормативен акт, който регламентира местното самоуправление на първо място. Според върховния закон на Република България:

v Република България е парламентарна република с местно самоуправление;

v Общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местно самоуправление;

v Общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност.

v Държавата чрез средства от бюджета и по друг начин подпомага нормалната дейност на общините.

v Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

v Гражданите могат да участват в управлението на общините по два начина: -непряко - чрез избраните от тях на общинските избори органи на местно самоуправление и пряко - чрез референдуми и общи събрания.

На второ място, освен основния закон на страната, нормативната база, която регламентира местното самоуправление в България се открива в:

- Закона за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за местните данъци и такси;
- Закона за общинската собственост;
- Закони за държавния бюджет на Република България;
- Закон за общинските бюджети;
- Закон за кадастъра и имотния регистър;
- Закон за регионалното развитие
- Закон за приватизация и следприватизационен контрол и др.

Законовият акт, който регламентира общинските приходи и разходи е *Закона за общинските бюджети*

. Според този акт,

б
юджетни приходи
са очакваните и постъпилите парични средства в общинския бюджет въз основа на закон, подзаконови нормативни актове, решения на общинския съвет и други. Под

б
юджетни разходи
се има предвид разходваните парични средства от общинския бюджет съгласно законите на страната и решенията на общинския съвет.

Бюджетен кредит
са средствата, гласувани в рамките на общинския бюджет, определящи размера на определен разход.

Законът за местните данъци и такси е следващият акт, който трябва да се спомене при разглеждането на нормативната база на формирането на общинската финансова

политика. Този акт регламентира видовете местни данъци, таксите, постъпленията от тези приходи в общинския бюджет, принципите на определяне на общинските такси и пр.

Законът за общинската собственост регламентира имуществото на общините, начините с неговото придобиване, разпореждане, отдаване под наем и концесиониране.

Законът за местното самоуправление и местната администрация решава въпроси, свързани със структурата и управлението на общината.

В Законите за държавния бюджет намират място финансовите взаимоотношения между централния и местните бюджети, а именно субсидиите, отпускани на съответните общини.

IV. МЕСТНИ ПОДЗАКОНОВИ АКТОВЕ

Общинският съвет обикновено се сравнява с Народното събрание и често се определя като „местен парламент“. Характерното е, че той действа и взема решения винаги в рамките на законите, приети от Народното събрание. В тази връзка, общинският съвет приема подзаконови нормативни актове, които регламентират отношенията, развитието и взаимовръзките на общината.

Актове на общинския съвет

В изпълнение на своите правомощия общинският съвет приема различни по своята правна природа актове. Като колегиален орган общинският съвет приема своите актове само на заседания. За да са законни заседанията на съвета, на тях трябва да присъстват повече от половината от общия брой на съветниците. Това е всъщност необходимият кворум за провеждане на заседанията на общинския съвет. 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. В изпълнение на своите правомощия общинският съвет приема следните видове актове:

А. Правилници - Най-важно място сред тях заема *Правилника за организацията и дейността на общинския съвет и общинската администрация*, с който се уреждат въпроси, свързани с организацията и функционирането на общинския съвет и неговите комисии, на общинската администрация, сдружаването на общината и пр.

Б. Наредби - Общинският съвет има право приема различни наредби, с които да създаде правила за поведение за гражданите на дадена община, които действат само на нейната територия. Например:

- Наредба за опазване на обществения ред;
- Наредба за местните данъци и такси;
- Наредба за управление на общинския пазар;
- Наредба за управление и разпореждане с общинската собственост;
- Наредба за рекламната дейност в общината;
- Наредба за предоставяне на концесии;
- Наредба за управление на капитала в търговските дружества с общинско имущество и др.

Характерното за тези наредби е, че с тях могат да се установяват административно наказателни нарушения и съответните административно наказателни санкции. Изпълнението на наказателните постановления и тяхното обжалване по съдебен ред се осъществява по реда на Закона за административните нарушения и наказания, а касационното производство по реда на Закона за върховния административен съд.

В. Решения - Те се приемат обикновено по организационни въпроси и когато са предвидени в специални закони като Закона за преобразуване и приватизация на държани и общински предприятия. Закона за общинската собственост и др. Решенията на общинския съвет се обявяват по подходящ начин на населението.

Г. Инструкции - Характерно и за всички актове на общинския съвет е, че те се отнасят за въпроси от местно значение. Правилниците, наредбите и инструкциите, които приема общинският съвет, имат нормативен характер, защото създават правила за поведение за жителите на територията на съответната община. А решенията имат организационен характер или са индивидуални административни актове, които пораждат, изменят или прекратяват административни правоотношения.

Актове на кмета

В изпълнение на своите правомощия кметът на общината издава различни актове. 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 юридически актове, които се издават от административен орган в кръга на неговата компетентност. Актовете на кмета представляват едностранни властнически волеизявления, които пораждат, изменят или прекратяват административни правоотношения. Те са израз на властническия метод на правно регулиране на обществените отношения и естествено и логично имат вертикална структура. Актовете на кмета са административни актове и притежават всички характерни белези за тях. Те могат да се групират в няколко групи:

А. Заповеди - кметът издава заповеди в кръга на своите правомощия по чл. 44 от ЗМСМА. 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.

Б. Индивидуални административни актове - разпореждания, резолюции и т.н. Тези актове нямат нормативен характер, а напротив притежават всички белези на индивидуалните административни актове по смисъла на Закона за административното производство. Ето защо, те могат да се оспорват както по административен ред, така и по съдебен ред по ЗАП.

В. Наказателни 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.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Преходът към пазарна икономика изисква отказ от силна централизирана власт и прехвърляне правото и отговорността за вземане на решения на по-долно ниво на управление, като се търси не просто деконцентрация на властта, а истинска децентрализация на процеса на вземане на решения. Ефективната децентрализация предполага изграждане и укрепване на необходимите институционализирани структури на регионално равнище, които да изпълняват политически, икономически и свързани с предоставянето на услуги функции. За подпомагане и задълбочаване целите на регионалната политика е необходимо стриктно спазване на законите, регламентиращи местното самоуправление и финансова децентрализация, както и тяхното хармонизиране с достиженията на правото в Европейския съюз.

Използвана литература:

1. Европейска харта за местно самоуправление. С., 2000
2. Закон за местното самоуправление и местната администрация. 2000
3. Закон за общинските бюджети. 2002
4. Закон за местните данъци и такси. 2002
5. Конституция на РБ. 1991
6. Маринска, Г.Общ преглед на законодателството в областта на местното самоуправление и местната администрация. С., 2001