

УПРАВЛЕНИЕ ИЛИ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Проф. Христо Иванов, д.н.

*Варненски свободен университет "Черноризец Храбър"
Факултет "Международна икономика и администрация"
Катедра "Администрация и управление"*

Резюме: Държавните административни органи са органи на държавното управление и за тях е в сила централизмът. Двустепенната административно-териториална организация осигурява оптимален децентрализъм на държавната власт, в съответствие с тенденциите за демократизиране на държавното управление. Общината, като носител на местното самоуправление, извършва дейности по неговото осъществяване, посредством своите органи и подпомагаща ги администрация.

Същността на местното самоуправление и неговите характеристики са свързани непосредствено с идеята за демократизация и участието на гражданите в управлението на своята община. Това е възможно при условие че държавата децентрализира функции за вземане на решения, свързани със стратегическото развитие и икономическата самостоятелност на общините. Необходимо е да се подчертае, че местното самоуправление е в тясна връзка и зависимост от държавното управление.

Ключови думи: местно самоуправление, демократизация, административни органи.

GOVERNMENT OR SELFGOVERNMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN BULGARIA

Prof. Hristo Ivanov, Dr. Econ. Sc.

*Varna Free University
Department "International Economics and Administration"
Department "Administration and Management"*

Summary: The state administrative bodies are part of government and the centralism is valid for them. Two-tier administrative-territorial organization gives optimum decentralism of government in accordance with the trend of democratization of state governance. Municipality as a body of local government, carries out activities in its implementation through their bodies and the administration.

The nature of local government and its characteristics are directly related to the idea of democracy and citizen participation in the government of the municipality. This is possible if the state decentralizes decision-making process related to strategic development and economic independence of the municipalities. It should be noted that local government has a close relationship and dependence on state government.

Keywords: local government, democratization, administrative authorities.

1. Органи на местното самоуправление и подпомагащата ги администрация

Местното самоуправление в общината се изразява в правото на гражданите или на избраните от тях органи, в рамките на предоставените им компетенции, пълномощия и правомощия, да решават указаните в чл. 11 от ЗМСМА въпроси от местно значение.

Самоуправлението е право на вътрешно управление по определен ред и предварително приети правила. Местното самоуправление е съвкупност от *„местни органи на самоуправление“*, съдържащи в същността си и *„органите на изпълнителната власт“*, произлезли от децентрализма. Държавните органи и органите на местното самоуправление, в своята цялост, образуват административния апарат на държавата.

- **Органи на местното самоуправление**

Общината се самоуправлява чрез **общинския съвет**, които е колективен орган на местно самоуправление. Той е орган, формиран от населението, и чрез него то се самоуправлява на местно равнище. Решава основни проблеми, свързани със задоволяване на потребностите на населението. Общинският съвет не се отнася към нито една от трите власти. Той е самостоятелна структура за самоуправление. Това обаче не означава че е орган, стоящ извън системата на държавната организация. В Конституцията и законите не

е посочено, че той е държавен орган, но анализът на определените му задачи и дейности, определени със закон¹, показва, че осъществява държавни функции на местно равнище. Определя политиката за изграждане и развитие на общината. Общинският съвет е най-масовата управленска структура в държавната администрация. Той не се намира в йерархическа зависимост от централните органи на изпълнителната власт.

Общинският съвет избира свой вътрешен ръководен орган – **председател на Общинския съвет**, който е орган на местното самоуправление. Председателят притежава само административни правомощия във връзка с организацията и дейността на съвета и го представлява пред другите институции.

Вътрешни помощни органи на Общинския съвет са **постоянните и временните комисии**.

Общинският съвет се състои от избраните **общински съветници**. Общинският съветник има задължения: да присъства на заседанията на общинския съвет и на комисиите, в които е избран, и да участва в решаването на разглежданите там въпроси.

По решение на общото събрание на населението в кметствата могат да бъдат избирани **кметски съветници**, при условия и по ред, определени с правилника по чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА.

Районният съветник се избира по време на избори, едновременно с другите избираеми органи.

Общинският съвет може да избира и **обществен посредник**. Общественият посредник съдейства за спазване правата и законните интереси на гражданите пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

По предложение на кмета, общинският съвет избира един или повече **заместник-кметове**, които са органи на местното

¹ Закон за местното самоуправление и местната администрация., чл.21, ал1

самоуправление. Те отговарят за различни ресори от дейността на общинската администрация. За тях важат същите изисквания както са и за кмета.

Заместник кмета на район или кметство е орган на местното самоуправление и се назначава и освобождава от кмета на района или кметството.

Кметът на общината назначава безсрочно и **секретар на общината**. Той осъществява административното ръководство на общинската администрация и нейните функции в изпълнение на законите, подзаконовите нормативни актове и разпорежданията на кмета на общината. Секретарят представлява общината в случаите, в които е упълномощен от кмета, отговаря за дейността на служителите от общинската администрация и следи за изготвянето и обнародването на актовете в общината. Координира дейността на изнесената общинска администрация в кметствата и населените места. Отговаря за движението на жалбите, сигналите и предложенията на гражданите в общината.

Секретарят на район или кметство организира дейността на кметската администрация, деловодството, документооборота в района или кметството и принадлежащия архив. Отговаря за дейността на службите по гражданска регистрация и административното обслужване, както и за поддържане в актуално състояние на избирателните списъци в района или кметството. Отговаря за работата с жалбите и предложенията на гражданите. Като орган на местното самоуправление йерархически е подчинен на кмета на района или кметството.

- **Органи на изпълнителната власт, които са и органи на местното самоуправление**

Съгласно чл. 139, ал. 1 от Конституцията **кметът на общината** е орган на изпълнителната власт в общината с обща компетентност. Той

е с двойно правно положение. От една страна е орган на изпълнителната власт, а от друга – орган на общината, т.е. орган на местното самоуправление. Отношенията между кмета и общинския съвет са регламентирани. Негово задължение е да работи за изпълнение на решенията на общинския съвет, за което носи и отговорност пред него. С решение Конституционният съд на Република България определя, че *кметът на общината е институция, упражняваща изпълнителна власт в системата на местното самоуправление*, без да е част от структурата на централната изпълнителна власт². Това е поради факта, че той се избира от населението по ред, определен от Закона³. За кмет на община може да се избира лице, което е само български гражданин, пълнолетен и притежаващ избирателни права.

Кметът на район е орган на изпълнителната власт в района и притежава двойно правно положение и като орган на местното самоуправление. Той се избира с тайно гласуване от общинския съвет, по предложение на кмета на общината, за срока на пълномощията на общинския съвет;

Кметът на кметство се избира пряко от населението, а тези кметства, които са с население до 350 души кметовете им се избират от общинските съвети.

В населено място, което не е административен център на кметство, кметът на общината може да назначи за срока на мандата си **кметски заместник** в съответствие с утвърдената численост и структура на общинската администрация. Кметският заместник към датата на назначаването трябва да отговаря на условията по чл. 4, ал. 5 от Изборния кодекс. Той продължава да изпълнява функциите си и

² Решение на Конституционния съд № 12 от 1999 г.

³ Конституция на Република България., чл. 139, ал. 1
Избирателният кодекс.

след изтичане на срока, за който е избран, до освобождаването му от новоизбрания кмет на общината.

2. От управление към самоуправление

Системата на децентрализъм предполага, че част от държавното управление се предоставя на местните органи за самоуправление. Постигането на модерното местно самоуправление е израз винаги на децентрализма на държавната власт. И от това зависи демократичното изграждане на държавния механизъм при формиране на съотношението между централната държавна власт и органите на местното самоуправление. *В ежедневието ни сме забелязали, че се отъждествяват понятията „местно управление“ и „местно самоуправление“.* Ето защо ще анализираме написаното от някои автори и публикуваното в нормативните актове по този проблем.

В член 19, ал. 1 от Закона за администрацията е записано, че органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Но в глава VII на Конституцията на Република България се използват термините **„местно самоуправление“** и **„местна администрация“**. В. Цанков⁴ използва термина „местно управление“ при реализиране на публичната власт от местната администрация. Не сме съгласни с разсъжденията му и тези, които го възприемат⁵ относно понятията свързани с осъществяването на публичната власт от местните единици, където той счита, че би трябвало да използваме понятието **„местно управление“**, а не „местно самоуправление“. С това си съждение авторът влиза в колизия с основния закон на страната ни, а именно Конституцията. Чрез нея се създават основни норми, които са и приповторени в Закона за местното самоуправление и местната

⁴ Вж. Цанков. В. Местно управление на Република България. Организационно правен аспект. С. 1999, с. 25

⁵ Вж. Великова. М. Местно самоуправление и управление, регионализация. В. 2008, с.110.

администрация. Ето защо считаме това негово мнение за частно. Още повече, като доказателство посочваме, че така е озаглавен и самият закон „Закон за местното самоуправление и местната администрация“.

Възприето е в правото, че при противоречие между два различни по степен акта следва да прилагаме терминологията на по-висшия. Това се отнася и при употребата на термина **„местна администрация на изпълнителната власт“**, а не **„териториална“**. Констатираме, че осъществяването на *„местното самоуправление“* протича едновременно с развитието на **„държавното управление“** в страната. Съществуването на местното самоуправление е резултат от действието на множество фактори⁶. Такива могат да бъдат – географски, политически, исторически, етнически и др. Освен това изграждането на местното самоуправление е обусловено до голяма степен и от организацията на държавната власт като цяло в страната, при отчитане и на местните интереси. Тези наши съждения ни подтикват относно изясняването на термина *„местно самоуправление“*.

3. Местно самоуправление

Местното самоуправление е възможно, когато държавата прехвърля на местните власти конкретни отговорности по предоставяне на публични блага и услуги. Констатираме, че е в сила системата на децентрализъм. Утвърдително може да се каже, че самоуправлението е вид управление⁷. В своето развитие обаче, то притежава специфика, която го отличава от управлението. В този аспект то не може да се свежда единствено при конституиране на властническите органи на местните общности, а се допълва и от правилата на функционирането им. Това означава изпълнението на

⁶ Вж. Балабанова. Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на република България. С. 2000. 52.

⁷ Вж. Великова. М. Местно самоуправление и управление, регионализация. В. 2008, с.22.

конкретни функции за организирането и функционирането на системата на местното самоуправление.

Самоуправлението може да се разглежда като качествена характеристика на местната власт, отнасяща се до основни свойства и механизми за организацията ѝ. Следователно, местното самоуправление може да се определи като процес, при които държавата делегира правата си на местните общности (общините), в рамките на които последните осъществяват дейността си⁸. Местното самоуправление е свързано винаги с определено равнище на икономическо и социално развитие⁹. Конкретните измерения на развитието се определят от неговите характеристики. То осъществява дейността си както самостоятелно, така и във взаимодействие и взаимозависимост с другите органи на държавната власт (общинския съвет) и държавното управление - кмета, както и с гражданите и юридическите лица в административно-териториалните единици. Местното самоуправление в Република България представлява самостоятелен вид *децентрализирано публично управление*. То се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които ЗМСМА е предоставил в тяхната компетентност¹⁰.

Определено можем да твърдим, че **местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите, пряко и чрез Общинския съвет и кмета да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение**. Чрез законите им се предоставят и други задачи и отговорности от местно

⁸ Вж. Стойчев. Ст. Конституционно право. С. 2002, с.608-635

⁹ Вж. Панова, М. Стандартите и реалностите на местното самоуправление. Администрация, 1996, № 2, с. 21-23.

¹⁰ Вж. Арабаджийски, Н. Контрол в местното самоуправление. Сборник-доклади от международна научна конференция "Европейският град - политики за устойчиво развитие". Национална асоциация на общинските служители в България и Нов български университет - Център по публична администрация. С., 2008 г., с.165

значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

4. Подпомагаща администрация на органите на местното самоуправление

В съдържанието на понятието „администрация“ се включват две нейни характеристики:

- *организационна*; тя се отнася до вътрешната структура на администрацията. Основни структурни звена в публичната администрация са **дирекциите**. Когато дирекциите включват в своята структура и териториални звена, се наричат **главни дирекции**. Към дирекциите (главните дирекции) могат да се изградят **отдели**, а към тях, при необходимост да се формират и **сектори**. С помощта на администрацията изпълнителният орган - кметът, реализира своите дейности, като осъществява непосредственото ръководство на съответната администрация;

- *функционална*; тя осигурява осъществяването на отделни дейности, тъй като администрацията на изпълнителната власт е създадена за да подпомага дейността (функционирането) на органите на властта, както централната, така и местната.

Общинската администрация се обособява като обща и специализирана:

- **Обща администрация**

Общата администрация осигурява технически дейността на кмета, секретаря на общината, на специализираната администрация и дейностите по административното обслужване на гражданите и юридическите лица.

- **Специализираната администрация**

Специализираната администрация осигурява техническата дейност на служителите. Тя подпомага осъществяването на

правомощията на органите на местното самоуправление, свързани с тяхната компетентност. Включва звената, които пряко подпомагат и осигуряват осъществяването на правомощията на кмета на общината.

Смятаме, че са изяснени представителите на органите на местното самоуправление в Република България, като част от тях са органите на изпълнителната власт (кметът на общината, на района или кметството и кметският наместник), които притежават двойно правно положение.

Заключение

Изводите ни са, че органите на местното самоуправление са неизменна част от държавното управление. Те имат различни форми в страните-членки на ЕС:

- *в едни те са силно централизирани;*
- *в други са децентрализирани;*
- *в някои държави се говори за местно самоуправление, а в други – за местно управление.*

Изборът на конкретна система зависи от специфичните икономически и политически условия във всяка страна-членка, от нейното историческо развитие, от нейните традиции. Между отделните народи, обаче, непрекъснато има взаимодействие и те обменят своя опит. Така по-неопитните често пъти намират решения на своите проблеми.

Една от формите на задълбочаване на демокрацията в Република България е непрекъснатото укрепване на обществения ред. Обективните закономерности в развитието на обществото показват, че за опазването на обществения ред е необходимо обединяване на усилията на държавната администрация, на обществото, както и на гражданите. Това единоредно действие се разглежда като форма и средство

за обединяване усилията на отделните индивиди по повод постигане на обща цел.

Литература

1. Арабаджийски, Н. Контрол в местното самоуправление. Сборник-доклади от международна научна конференция "Европейският град - политики за устойчиво развитие". Национална асоциация на общинските служители в България и Нов български университет - Център по публична администрация. С., 2008
2. Балабанова. Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на република България. С. 2000
3. Великова. М. Местно самоуправление и управление, регионализация. В. 2008
4. Закон за местното самоуправление и местната администрация., чл.21, ал1
5. Панова, М. Стандартите и реалностите на местното самоуправление. Администрация, 1996, № 2
6. Стойчев. Ст. Конституционно право. С. 2002
7. Цанков. В. Местно управление на Република България. Организационно правен аспект. С. 1999