

ПРАВНИ ОСНОВИ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

проф. Веселин Христов Цанков, д.н.

Център за юридически науки – Бургаски свободен университет¹

LEGAL BASES OF LOCAL SELF - GOVERNMENT AND LOCAL ADMINISTRATION

Prof. Veselin Hristov Tsankov, D.Sc.

Law Faculty – Burgas Free University

***Abstract:** The fate of the nation state and its future in human development is one of the current issues on the agenda in Europe. Naturally, the question of local self-government, its systematic place, nature and role is also raised.*

***Key words:** the fate of the nation-state; Legal bases of local self - government and local administration.*

Същност и характерни особености на местното самоуправление

Местното самоуправление е една от най-самобитните форми на управление на социалните процеси в обществото. То носи белезите на националните традиции, нравствени ценности, религия и морал на съответните общности. Стремешът към самоуправление е естествен обективен процес, но същевременно е израз на правната уредба, на политическите традиции и култура на гражданите, на степента на развитост на гражданското общество. Историческото развитие и правно-историческият преглед показват, че местното самоуправление е трайно явление и постоянен фактор в живота на териториалните общности. Същността му е на „спонтанен ред“, който възниква естествено в резултат на обективни закономерности. Индивидите са се обединявали инстинктивно в по-малки или по-големи общности с цел оцеляване, взаимопомощ. Създавали са определени правила на сътрудничество и взаимопомощ, които са прераствали в традиции и в обичайно право². Налага се констатацията, че общините, като форма на местно самоуправление се зараждат и развиват, като първична форма на социална организираност. Първоначално това е спонтанно, но днес вече е и организирано.

Съвременната държава, запазвайки своето правно и политическо единство, разделя територията си на административно-териториални единици с цел да направи управлението по-рационално и по-ефективно. Местното самоуправление се осъществява в рамките на определени административно-териториални структури. В тези

¹ Проф. Веселин Цанков е работил като практикуващ юрист в сферите на миграция, убежище, гражданство, права на човека в различни ведомства. Бил е директор на Института за държавата и правото. През периода 2010 – 2015 е представител на Република България в Управляващия борд на Агенцията за основните права на ЕС. Има 10 монографии и над 70 научни публикации.

² Вж. Миланов, Ж. Местното самоуправление. С., 2001.

структури намират приложение различни принципи – на централизация и на децентрализация, на концентрация и на децентрация, на самоуправление, на координация³ и т.н. Тези принципи са международни, европейски, национални и са със специфична проява при конкретни дадености и особености на етапа в развитието.

Пълна централизация означава всичко, дори в най-малките подробности, да се нарежда и управлява от централната власт чрез нейните органи, подчинени в административна йерархия. В историята абсолютно централизирана държава не е имало. Дори и в абсолютната монархия територията на държавата се е разделяла на административни единици, в които централното управление е съжителствало с местното самоуправление в една или друга форма. Към настоящия етап модерната демократична държава проявява тенденция към децентрализация, т.е. към признаване самоуправителни права на административно-териториалните единици, запазвайки в същото време за себе си върховната власт и надзора за опазване интересите на държавата. Понятията „централизирано управление“, „децентрализация“ и „самоуправление“ са се формирали и наложили като свързани понятия. Основната форма на децентрализирано управление в държавата е местното управление. Докато класическата линия на разделението на властите – законодателна – изпълнителна – съдебна власт се развива и реализира на хоризонтална плоскост, то децентрализацията на държавната власт се извършва по вертикална линия.

В този смисъл местното самоуправление не се осъществява в изолирано пространство, а в държавата. Неговите принципи са част от организацията на държавата и поради това имат място в основния закон на държавата – Конституцията. Местното самоуправление е управление от публично правен характер. Населението по места „излъчва“ власт и формира органи на власт, за да се постигнат определени местни цели. Но тези цели са и държавни цели. Държавата се отдръпва от упражняването на присъщи нейни управленски функции, като държавната власт се самоограничава и освободеното пространство се заема от местното самоуправление. Самоуправляващите се общности поемат функции на държавната власт и ги упражняват, вече от свое име, спрямо граждани, юридически лица и органи на публичната власт. В този смисъл местното самоуправление изпълнява функции на децентрализираната държавна власт, при което демократично формираните от народа местни органи осъществяват публична власт, без обаче (с някои изключения) да са в административна зависимост от орган на държавната власт. Осъществила се е делегация на функции и задачи от страна на държавата спрямо самоуправляващите се общности. Там, където държавата доброволно се е оттеглила, на това място нейната роля е поета от органите на местното самоуправление. Тези органи осъществяват публична власт; но те не са извън държавата, а са част от нея.

Основната ни теза е, че местното самоуправление е част от държавното управление. То се осъществява по делегация на държавата, цялата правна фигура на местното самоуправление действа вместо държавата. Въпросът за това кои функции да се резервират за централното равнище на власт и кои да се делегират на местното самоуправление, се решава позитивно в Конституцията и в законодателството според установената форма на държавно устройство в синхрон с националните традиции и тенденциите в международното право и в Правото на ЕС.

Ще направя кратък преглед на основни положения в теорията и в съвременните модерни разбираня за местното самоуправление.

³ Вж. Сивков, Цв., Централизация и децентрализация в държавното управление. С., 2016; Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление. С., 2003.

В българската правна традиция доминира разбирането (С. Чолаков, П. Стайнов, Ж. Миланов, Б. Спасов, Цв. Сивков, М. Славова и др.), че местното самоуправление черпи властта си от държавата, а не я има първично въз основа на собствени неотнемни изконни права. Потвърждение на това е ангажиментът на държавата, изрично предвиден в Конституцията на Република България (чл. 141, ал. 5) да подпомага чрез средства от държавния бюджет или по друг начин нормалната дейност на общините. Присъства обаче и становището на проф. Б. Спасов, на проф. Мария Славова което поддържа тезата, че общинската власт произтича пряко от народния суверенитет⁴. Всъщност двете виждания не си противоречат, а се допълват, тъй като според преобладаващите научни тези, държавната власт в съвременните демократични условия на глобализация и повсеместна либерализация също произтича от народния суверенитет. Факт е, че като историческа поява общината предхожда държавната организация и има самоуправление, но то е различно от „местното самоуправление“ в държавата в настоящия му вид и форми на проявление.

Правна уредба на местното самоуправление

Материята за местното самоуправление и местната администрация има принципна уредба в Конституцията. В правната традиция на България всички конституции съдържат принципи за местно управление и самоуправление. В Търновската конституция чл. 3 гласи: „Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особен закон ще се изработи за наредбата на това административно деление върху начала за самоуправление на общините.“ Така първата българска конституция закрепва самоуправлението на общините като основно конституционно начало. Последвалите две конституции на България от 1947 г. и от 1971 г., отделят на местното управление вече отделни глави, но в тях принципите са претърпели съществени изменения: те са вградени в „системата на съветите“ и съответно променени по съветски модел в духа времето и традициите през този период от време. Действащата българска Конституция отделя на местното самоуправление и местната администрация самостоятелна Глава седма и с това следва практиките в съвременния конституционализъм в повечето държави. Освен в Конституцията, правната уредба на материята се съдържа в редица закони. Конституцията съдържа принципите, които очертават рамката за местното самоуправление и неговото съвместяване с държавната политика по места. Смисълът и предназначението на тази конституционна конструкция е стабилизирането на местното самоуправление като самостоятелна правна фигура и като степен и ниво в управлението на държавата. В този смисъл определяйки формата на държавното устройство, Конституцията на Република България извежда местното самоуправление като основно начало още в чл. 2, ал. 1: „Република България е една държава с местно самоуправление“. Това се доразвива в основните положения залегнали в Глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“:

– местното самоуправление и местната администрация следват очертаванията на административно-териториалното деление на страната. Самото административно-териториално деление се определя със закон /ЗАТУРБ/;

– общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление от народа на общината и нейните органи; орган на местното самоуправление е общинският съвет, избран пряко от народа на общината за 4 години (чл. 135, 136 и чл. 138);

⁴ Чолаков, С. Науката за местното самоуправление. Варна, 1936, с. 75; Стайнов, П. Административно право (Обща част), С., 1934, с. 86. Спасов, Б. Общината. – Закон, 1994, № 1.

– кметът на общината е особен орган: едновременно е орган на общината, но и орган на изпълнителната власт, като във второто си качество подлежи на пряк контрол от органите на държавната администрация (чл. 139);

– общината е юридическо лице, има своя собственост и самостоятелен бюджет (чл. 136, ал. 3, чл. 140 и чл. 141, ал. 1);

– областта е основната единица, в която се осъществява държавното управление по места; на равнище област държавата има своите органи, чрез които постига синхрон между национални и местни интереси (чл. 142-143);

– централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на местното самоуправление, когато това е предвидено със закон (чл. 144). Без изрично да е записан в Конституцията, в отношенията централна власт – местно самоуправление, е заложен и се прилага принципът на субсидиарността: в полето на местното самоуправление централната власт има субсидиарна функция – ако местното самоуправление не се справя с отделни функции, централната власт осигурява изпълнението им. /пример: водната криза в община Перник 2019-2020 г./.

Конституцията на Република България предвижда две главни равнища за публичната власт по места – общината и областта, като предвижда също, че със закон могат да се създават и други административно-териториални единици и съответно органи на самоуправление в тях (чл. 135).

Общинските органи имат обща компетентност за решаване на местните въпроси. Но те поемат и задачи по делегация от централната държавна власт. Чрез децентрализацията на публичната власт Конституцията залага върху вертикалното разделение на властите; цели се преодоляване противопоставянето на държавното управление спрямо местното самоуправление. Като гаранция Конституцията предвижда възможност за особен процес пред Конституционния съд, когато е възникнал спор за компетенции между органи на местното самоуправление и на централната власт; общинският съвет може да сезира съда (чл. 149, ал. 1, т. 3 и чл. 150, ал. 1). Общината е основна клетка на местното самоуправление (чл. 136, ал. 1 от КРБ) и като такава тя функционира в две качества: като административно-териториална единица и като юридическо лице. Общината е юридическо лице (чл. 136, ал. 3 от КРБ). Тази правна характеристика има развитие в законодателството. Съгласно ЗМСМА (чл. 14) общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет на основата на собствени приходоизточници и субсидии от държавата. Законът за общинската собственост предвижда, че общинската собственост е публична и частна (чл. 3), съответно с различен правен режим. Общината може да осъществява стопанска дейност, да създава общински предприятия и да участва в съвместни форми на стопанска дейност. Разходите за изпълнение на държавни функции се покриват от републиканския бюджет.

В правната теория се приема, че общината е субект както в частното право, така и в публичното право. Впрочем, качеството на общината като публичноправен субект се съдържа в самата Конституция (чл. 135, ал. 1, изр. 2). В това си качество общината има следните специфични характеристики: натоварена е от Конституцията и законите да извършва публични служби и публична власт, но същевременно се намира в особени взаимоотношения (контрол за законосъобразност) с централната държавна власт и нейните представители по места. Следователно общината като юридическо лице в публичното право има задачата в границите на общинското землище да организира и да реализира осъществяването на местните публични служби в интерес на хората в дадено селище. Възложените със закон (ЗМСМА, чл. 17, ал. 1) публични

служби са общинското имущество, общинските предприятия; общинските данъци и такси; общинските финанси; общинската администрация; устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея; образованието; здравеопазването; културата; благоустрояването и комуналните дейности; социалните услуги; опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси; поддържането и опазването на културни, архитектурни и исторически паметници; развитието на спорта, отдиха и туризма. Конституцията на Република България изрично предвижда правото на общините да се сдружават за решаването на общи въпроси (чл. 137) и възлага на закона да създава условия за това.

Конституцията на Република България в чл. 138 урежда, че орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет. В решение № 12 от 1999 г. Конституционният съд прецизира, че Конституцията определя населението на общината като самоуправляващ се субект, а общинския съвет – като орган на този субект. Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местно самоуправление, само когато това е предвидено в закон /чл.144 от КРБ/. Общинският съвет е органът на местно самоуправление. Той е условно наричан „местен мини парламент“. Общинският съвет решава най-важните въпроси, като например, приемане на програмите за развитие, общинския бюджет и отчета за изпълнението му, решения по принципно важни и съществени въпроси за развитието на общината.

Кметът на общината е орган с обща компетентност (чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА). Според действащото законодателство кметът на общината работи в две качества: като орган на общината (с уредба в ЗМСМА) и като териториален орган на изпълнителна власт (с уредба в ЗА), чиито актове и действия се контролират от държавната администрация в лицето на областния управител. В дейността си кметът се ръководи от Конституцията, международните договори, по които Република България е страна, от Правото на ЕС, от законите и другите правни актове, от актовете на общинския съвет и от решенията на населението.

Правомощията на кмета на общината са изброени в каталог (чл. 44, ал. 1 ЗМСМА). Той ръководи цялата изпълнителна дейност на общината; насочва и координира дейността на специализираните изпълнителни органи; назначава и освобождава от длъжност заместник-кметовете на общината, главния секретар на общината, кметските наместници, началниците и служителите в общинската администрация и налага дисциплинарни наказания; отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби; организира изпълнението на общинския бюджет; организира изпълнението на дългосрочните програми; организира изпълнението на актовете на общинския съвет и се отчита пред него за това; организира изпълнението на задачите, които произтичат от законите, от актовете на президента на Републиката и на Министерския съвет; възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и на районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на районните кметове и кметовете на кметства; поддържа връзка с политическите партии, обществените организации и движения, и с другите органи на местно самоуправление в страната и в чужбина; организира и ръководи управлението при кризи; възлага или разрешава изработването на устройствени планове и техни изменения, организира тяхното изпълнение; изпълнява функциите на длъжностно лице по гражданското състояние; представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда; осигурява организационно-техническото

обслужване на общинския съвет и участва в заседанията му с право на съвещателен глас; утвърждава устройствения правилник на общинската администрация.

Кметът на общината, в случаите, определени от закона, изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи (чл. 44, ал. 4 от ЗМСМА). В изпълнение на своите правомощия кметът на общината издава заповеди. Особено внимание заслужават отношенията между общинския съвет, кмета на общината и областния управител (чл. 45, ЗМСМА).

Европейски аспекти на местното самоуправление

Европейската харта за местното самоуправление (ЕХМС) е многостранен договор-конвенция, приета от държавите-членки на Съвета на Европа, отворена за подписване на 15 октомври 1985 г. и влязла в сила на 1 септември 1988 г. Тя заема централно място сред международноправните актове, посветени на местното и регионалното развитие и е основен акт, който утвърждава и защитава местното самоуправление. Хартата е акт на Съвета на Европа, който поставя проблемите на местното самоуправление като един от своите приоритети. Република България се е присъединила към ЕХМС и я е ратифицирала със закон (в сила от 1 септември 1995 г.) с декларация, че не се счита обвързана по един от параграфите.

Местното самоуправление отразява специфичните особености на отделните региони в съответните държави. Очевидно има много специфики в отделните региони и държави. Ето защо Хартата развива основните принципи, като регламентира, че местното самоуправление трябва да бъде заложено като основно начало в конституционния ред на всяка държава и съответно доразвито в законодателството; съдържа легално определение за местното самоуправление (чл. 3): правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела на своя отговорност и в полза на своето население. Това право се упражнява чрез съвети и събрания, избрани чрез свободни преки избори, с равно избирателно право и тайно гласуване, пред които изпълнителните органи са отговорни. Хартата акцентира върху принципа, че административен контрол върху местното самоуправление се упражнява само по начините и в случаите, предвидени в Конституцията и закона. Хартата е най-ранният правен инструмент, който въвежда принципа за субсидиарността⁵.

Държавите, подписали Хартата, са длъжни да гарантират политическата, административната и финансовата независимост на местните власти. В теорията и практиката се приема, че съвременното българско законодателство отговаря на тези изисквания. Интересен е начинът на обвързването на държавите с ЕХМС: присъединяващата се държава трябва да се счита обвързана поне с 20 параграфа от Част първа, от които поне 10 да са измежду основните начала на местното самоуправление, закрепени в Хартата; следователно държавата има право на избор от тях и задължително ги посочва при депозирането на ратификационните документи в Съвета на Европа. От това произтича, че държавата има право и на декларации, които да ограничават поетите по Хартата задължения, с оглед на конституционни и законови особености и национални традиции. Такава декларация относно чл. 7, § 2 Република България е направила при ратифицирането на Хартата⁶. ЕХМС съдържа механизъм за упражня-

⁵ Виж. Воденичаров, Ал. Правна същност на Европейската харта за местно самоуправление. Сп. Съвременно право, 1998, № 1.

⁶ ДВ, бр. 28 от 1995 г. Разпоредбата, по която Република България е направила декларацията, установява принципа на съответна финансова компенсация за разходите, извършени от

ване мониторинг за нейното прилагане, като всяка държава-страна по договора е длъжна да предоставя на генералния секретар на Съвета на Европа информация за актуалното национално законодателство и съответствието му с принципите на хартата. В рамките на Съвета на Европа Република България има свои представители в двете камари на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа – Камарата на местните власти и Камарата на регионите.

Местното самоуправление и Европейският съюз

Република България има свои представители в Комитета на регионите. Той е институция със съвещателни функции, която подпомага Съвета, Комисията и Парламента, за да се осигурява съобразяването на решенията на органите на ЕС с регионалните и местните власти; основава се на политическия опит на членовете му на регионално и местно ниво. Регионите, градовете и местните власти чрез своите представители участват във взимането на решения в ЕС. Основна цел на Комитета на регионите е да засили икономическата и социалната сплотеност на държавите-членки. Основните принципи, залегнали в работата на Комитета, са на първо място субсидиарност, според който в държавите-членки на ЕС решенията трябва да се вземат на възможно най-близкото до гражданите ниво. Поради това ЕС не бива да се ангажира с решаването на задачи, които са от компетенциите на национални, регионални и местни администрации. На следващо място – принцип на сближаване, като всички нива на управление трябва да се стремят да работят в непосредствена близост с гражданите, като организират своята работа по прозрачен и достъпен за гражданите начин, така че да знаят те как и пред кого да заявяват позициите си. И принципа на партньорство на европейско, национално, регионално и местно ниво. Тези общности са независими и трябва да бъдат включени еднакво в процеса на взимане на решения.

Комитетът на регионите е независим орган. Договорът от Ница, подписан през декември 2002 г., предвижда членовете на Комитета на регионите или да са получили мандат на местни или регионални избори, или да са политически отговорни пред изборен орган. Членовете на този комитет не са обвързани със задължителни инструкции и не живеят в Брюксел. Те получават регионален или местен мандат и остават в своите региони, колкото се може по-близо до населението. Срещат се 5 пъти годишно на пленарни заседания, на които приемат мнения, подготвени чрез тяхно сътрудничество с различни комисии. Комитетът на регионите осигурява по-пълноценна връзка между европейските институции, от една страна, и регионите, общините и градовете на страните от ЕС, от друга. Отговорностите на Комитета покриват такива разнообразни и важни за регионалните и местни власти области, като: транспорт; заетост; социална политика; осъществяване на решения, касаещи Европейския социален фонд; образованието и младежта; професионално обучение; култура; здраве; транс европейски мрежи; специфични структурно-политически дейности, извън обхвата на фондовете; определяне на задачите, целите, организацията и общите правила на Структурните фондове, определени от функциите на фондовете за сближаване; осъществяване на решения във връзка с Фонд Европейско регионално развитие; околна среда. Всяка от 6-те комисии на Комитета покрива една или повече сфери. Тези комисии проучват документите, издадени от Съвета, Комисията или Парламента, и предлагат проекти на становища по основните въпроси. На пленарните заседа-

изборните местни представители при изпълнение на функциите им, а също, в случай на нужда, и финансова компенсация за пропуснати ползи или възнаграждение за извършената работа и съответната социална осигуровка.

ния проектите стават становища, които се предават на Съвета, Комисията и Парламента.

В заключение бихме могли да предложим цитат от Стратегията на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно равнище, приета през 2007 г.: „доброто управление на местно ниво е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемане на действия в полза на обществото, като цяло“. Стратегията възприема 12 принципа на местното управление, последователното възприемане на които от българското законодателство и практика е в процес. Проф. Мария Славова предлага в труда си от 2019 г. „Местно самоуправление и местна администрация“, бъдеща кодификация на материята на местното самоуправление, като изцяло и безрезервно подкрепям тази идея, тъй като съм убеден че ще допринесе до по-добра уредба и правоприлагане в интерес на гражданите и на обществото.

Литература:

1. Ангелов, А. Общинско право (лекции). С., 1946.
2. Воденичаров, А. Местното самоуправление във Франция, Благоевград: ЮЗУ Неофит Рилски, 1996.
3. Воденичаров, А. Правна същност на Европейската Харта за местното самоуправление. – Съвременно право, 1998, № 1.
4. Гиргинов, Ал. Държавното устройство на България. С., 1921.
5. Каназирева, Д. Местната власт в условията на членство на България в Европейския съюз и в Съвета на Европа: изд. къща „Хермес“, 2015.
6. Киров, В. Функции и компетентност на кмета на общината. – Съвременно право, 1997, № 1.
7. Къндева-Спиридонова, Е., Панайотова, Ем. Общини и общински дейности в развитите страни. С.: Св. Климент Охридски, 1994
8. Миланов, Ж. Местното самоуправление. 2. изд. С.: Юриспрес, 2001.
9. Сивков, Цв. Европейската харта за местно самоуправление и българското законодателство. С.: Софи-Р, 1998.
10. Сивков, Цв. Общината. Основни публичноправни въпроси. С.: Сиби, 2002.
11. Славова, М. Местно самоуправление и местна администрация. С. 2019.
12. Спасов, Б. Общинско самоуправление (Общинско право). С.: Софи-Р, 2000.