

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПРАВНИ НАУКИ“**

ДАНИ СТЕФАНОВА КАНАЗИРЕВА

**МЕСТНАТА ВЛАСТ В УСЛОВИЯТА НА ЧЛЕНСТВО НА
БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд
за придобиване на образователна и научна степен „доктор“
По професионално направление 3.6. „Право“
Докторска програма „Конституционно право“

Научен ръководител:

Доц. Д-р Марчо Марков

Членове на научното жури:

проф. д-р Александър Воденичаров - рецензент
проф. д-р Евгени Танчев
доц. д-р Юлия Захаријева
доц. д-р Марчо Марков
доц. д-р Емилия Сидерова - рецензент

Варна 2014 г.

Дисертационният труд „Местната власт в условията на членство на България в Европейския Съюз” е в обем 291 страници и съдържа: 1) приложения с пълните текстове на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво; Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.); Европейската харта за регионално самоуправление; Актуализираната стратегия за децентрализация 2006-2015 г. и Декларацията за регионализма; 2) библиографска справка, която се състои от 233 български и чужди литературни източника; 3) списък на 127 цитирани европейски и български акта; 4) списък на цитирани 19 решения и дела на български и европейски съдилища, вкл. и решения на държавни и общински органи; 5) списък на използвани 23 интернет адреса;

Работата е структурирана в три глави, увод и заключение. Представени са обобщения, изводи, оценки и предложения по разглежданите проблеми.

Дисертационният труд е предварително обсъден от катедра „Правни науки” към Юридическия факултет на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър” и е насочен за защита пред научно жури, назначено със заповед на ректора на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Правни науки”.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на открито заседание на научно жури на 21.01.2015 г. от часа в Заседателната зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Материалите за защита са на разположение в стая 204 във ВСУ „Черноризец Храбър” и на интернет адрес www.vfu.bg, раздел „Докторантури”.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

Въведение

В процеса на хармонизация на българското право с правото на Европейския съюз понятието “хармонизация“ на местната власт навлиза в езика на българската администрация под влиянието на един практически контекст - възприемането на европейските модели на управлението на местните дела и новата роля на българската местна власт за прилагане на правото на ЕС, което обуславя нейната актуалност.

Изследването се характеризира с безспорна **актуалност**, тъй като е посветено на практически важен и нерешен в съвременното законодателство и практика въпрос. Проблемите на местната власт са сред основните нерешени проблеми на съвременната българска държава и общество. Тяхното решаване обаче при членството на страната в Европейския съюз се превръща във въпрос на сътрудничество и обмен с местните власти на другите страни-членки и съвместното им участие в работата на Комитета на регионите. Например въпросите на децентрализацията бяха поставени особено ярко по време на процеса на присъединяване на страната към Европейския съюз, но те остават актуални и днес, защото степента на децентрализация на една държава всъщност е показател за степента на социално-икономическо развитие на страната, за степента на демократизация и за зрелостта на гражданското общество в страната. Нейната актуалност е свързана с необходимостта от изясняване на успешното и ефективно функциониране на държавата през призмата на общоевропейската практика. То е свързано с неизбежното провеждане на нова административно-териториална реформа в Република България в следващите години във връзка с повишените изисквания за осъществяване на ефективна регионална политика и предизвикателствата на новите обществено-икономически реалности в страната, Европа и света.

Обект на изследването е местната власт в Република България. Местната власт е предмет на правна уредба още от времето на Освобождението на България. Приетите досега нормативни актове са оставили следи в законодателството на страната и са наложили традиции в местното управление. Основният знак в развитието на законодателството,

регламентиращо местната власт в годините на промяна, е преходът към **децентрализирано местно управление**. **Деконцентрацията** на властта е другият аспект на местната автономност и е израз на стремежа за приближаване на властовите механизми до източника на проблемите на гражданите в административно-териториалните единици (АТЕ)¹ на страната.

Местното самоуправление е безспорно сред критичните точки² на демократичното развитие на българското общество. Доставката и качеството на обществените услуги зависят именно от управлението на местните дела, а оттам и субективното усещане за качеството на живот на хората.

Вниманието на обществото е концентрирано в центровете на политическа власт, в столицата, където е основана държавната машина и където чуждестранните наблюдатели и експерти обикновено "дезертират". Точно в центровете на градовете, където се извършват проучвания на общественото мнение, и по-точно от позицията на хората там, произхождат заключенията за успехите на реформата.

Местната власт е консервативна както поради обективната недостатъчност на средствата за реформа, така и поради ограничения достъп до инструментите за усъвършенстването ѝ. Успешният живот и кариера на хората в младите демокрации не е свързан с изпълнението ѝ в малките населени райони, които са далеч от вниманието на медиите и на централната администрация.

Предметът на изследването е хармонизацията на българското право, регламентиращо местната власт, в условията на членство на България в Европейския съюз (ЕС). Хармонизацията на местната власт е типичен пример за това как в практиката се развиват институти, които теорията тепърва подробно ще дефинира, анализира и обяснява. Техният интердисциплинарен характер поставя правната наука и практика пред предизвикателството до каква степен ще успее да припознае и как ще изследва правния институт. Изследването е фокусирано върху: 1) приложението на правото на ЕС в организацията и дейността на местната власт в страната и нейното участие в

¹ Спасов, Б. Общинско самоуправление, 2000, с. 52;

² В литературата, посветена на управлението на местните дела, се приема, без съмнение, че от успеха на местното управление зависи на най-високо равнище стабилността на политическия режим, както и перспективите за социалната стабилност на обществото.;

„Местни управления в страните от Централна и Източна Европа и от бившия Съветски съюз“, 1994 г., „Антология от описателни студии“. Институт за местно управление и обществена администрация, Будапеща, 1995 г., с. 5;

работата на европейските институции, както и прилагането на относимите политики на Европейския съюз; 2) конституционни и законови граници на местното и регионално самоуправление; 3) специфика на представителите и изпълнителните органи на локалната и регионална демокрация; 4) обхват на компетенциите и съразмерност с предоставените им ресурси; 5) характер на държавния надзор върху дейността на местните и регионални власти; 6) съдебна защита на органите на местно и регионално самоуправление; 7) форми на взаимодействие и сътрудничество между местните и регионални власти на национално и международно равнище.

Тезата се основава на приложението на Европейската Харта за местно самоуправление в България, на актовете, приети в процеса на хармонизация на българското право с правото на Европейския съюз, и върху този анализ извежда разбирането за перспективите на местното самоуправление и местна администрация в страната, като предначертани от положителния опит на страните, които членуват в европейските общности до 1992 година, както и на определящата роля на Комитета на регионите за бъдещето на обединението. Но влиянието на правото на ЕС върху местното самоуправление и местна администрация не се изразява единствено в ратифицирането на Европейската харта за местно самоуправление и Европейската харта за регионално развитие, нито се ограничава до представителството на страната в Комитета на регионите. Прилагането на правото на ЕС в държавите - членки се осъществява преди всичко на местно равнище.

Целта на дисертационния труд е да изследва правните аспекти на местната власт в условията на членство на България в ЕС и да изведе потенциала, който публичното право носи за развитието на института. Основната причина за реализация на настоящето изследване е необходимостта от обобщение на най-важните тенденции и основни характеристики на локалната и регионалната демокрация в Европа с оглед на използване на техните позитивни постижения в настоящите български условия. По тази линия се разгръщат и **задачите** на изследването, които анализират на първо място същността на двустранното влияние на правото на ЕС върху националната местна власт и обратно - ролята на местната власт за прилагането и развитието на правото на ЕС. На второ място се указват възможностите за усъвършенстване на действащото вътрешно

законодателство по въпроси на местната власт и на тази основа да се изготвят модели за усъвършенстване на актовете на органите на местното самоуправление и местна администрация в страната. На следващо място се изследва борбата и взаимозависимостта между централизацията и децентрализацията, като два противоположни процеса и тяхното влияние върху административното деление. Проследяват се водещи тенденции в административно-териториалното устройство на страните на европейския континент и характерните черти на обобщен модел на местното и регионалното самоуправление в Европа. Тези задачи обуславят и комплексната методология на правния анализ на изследването, която съчетава **три метода на изследване:** исторически, сравнителноправен и позитивноправен метод. Основните насоки за усъвършенстване на позитивноправната регламентация на местната власт в условията на интернационализация са изведени от Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз, актовете на първичното и вторичното право на ЕС, препоръките на Европейския парламент и Договора за функциониране на ЕС. Историческият анализ на процеса на разширяване на Европейския съюз и на взаимообусловените последици от този процес е разгърнат в три основни линии, всяка от които извежда различни аспекти на сравнителноправната перспектива към проблематиката. От една страна, в исторически и концептуален план става ясно, че съществуват различни фактори, които моделират развитието на концепцията за местна власт в европейското мислене и различните законодателни подходи в различните страни - членки. От друга страна, един панорамен поглед към англосаксонската правна система позволява да бъдат идентифицирани разнообразни форми на сътрудничество на местно равнище между различните правни системи и страни.

Избраният подход дава възможност да се анализира съществуващата правна картина в императивите на европейското членство на страната и на основата на теоретични обобщения да се направят препоръки за усъвършенстване на процеса на прилагане на правото на ЕС у нас и в крайна сметка за създаване на успешно местно управление. Този подход е гаранция, че търсените решения и предложения за усъвършенстване на законодателството на местната власт няма да бъдат поредната компилация или превод на чужд правен текст или опит, а ще се основават на сериозен

анализ, който отчита публичноправната традиция в България и перспективите на общественото право.

Правните аспекти на местната власт са неразривно свързани със защитата на публичния интерес на населението по места. Тази защита е необходима на всички етапи от развитие и осъществяване на местното самоуправление и местна администрация. Днес обаче не е достатъчно единствено изследването на националните средства за защита на правата на населението по места, защото инструментите на вътрешното право не се развиват сами по себе си, а задължително под влиянието на правото на ЕС, с нова, по-богата цел и предназначение. Ефективността на този процес обаче е неразривно свързана със създаването на реципрочна среда за развитие на европейските политики за местната власт и в този смисъл се предполага от ролята на местната власт за прилагане на правото на ЕС. От тази позиция в изследването се поставя акцент върху ефективното прилагане на принципите на правото на ЕС на местно равнище. Единствено в условия на достъпност, публичност и прозрачност, съразмерност, последователност и предвидимост защитата на правата на населението по места ще може да се осъществи в контекста на европейската регионална стратегия. Тези принципи, както и ключовото разграничение между властническата изпълнителна дейност и дейността в услуга на гражданите, са подробно разработени в европейската теория по публично право и процес, които са почти непознати в България.

Изследването на местната власт през призмата на регионалните политики на Европейския съюз е възможно единствено чрез понятийния апарат на публичното право, защото естественото място на местната власт е в спектъра на изпълнителната власт.

Емпиричното социологическо изследване в дисертацията е проведено в няколко насоки: **1. По нормативна уредба** - изследва влиянието и тенденциите в нормотворческия процес и „европеизацията“³ на българското право. Анализира се влиянието на националната местна власт върху развитието на Европейския съюз и създаването въз основа на това влияние на концепцията за регионите за икономическа промяна, както и на развитието на Комитета на регионите според Лисабонския договор, като резонанс от това влияние; **2. Изследване на европейската и българската**

³ Балтаджиева, Р., Тодоров, И. „Взаимодействие между европейското и българско административно право“ 2008 г., с. 36;

съдебна практика и степента на хармонизация на местната власт със законодателството на ЕС, като се анализират задължителните стандарти по прилагане на правото на Европейския съюз, установени в практиката на съда на ЕС; **3. Българската правна теория** като стъпало и насока за дисертационния труд, но разгледани в средата на чуждестранната академична литература, която представлява безкраен източник. Анализира се българската теория за местно самоуправление и местна администрация, която не предлага категорично становище за правната им природа, като следва да се изведе ново съдържание на понятието местно управление; **4. Сравнителноправен анализ**, като по този начин се извеждат перспективите за усъвършенстване и продължаване на процеса на хармонизация на българското законодателство, уреждащо местната власт, като в анализа на нормотворческата дейност е обърнато особено внимание на координирането на новите с действащите закони, за да се избегнат противоречия, които в някои случаи могат да засегнат основните права и свободи на гражданите;

Хипотезата на изследването се свежда до процесите на законодателно преустройство, което тече с твърде бавни темпове. Все още в България предстои приемането на редица промени в националното законодателството, уреждащо местната власт в насока хармонизация с това на ЕС, за да се доведе докрай процесът на децентрализация, характерна за истински демократичните страни.

Трудността в настоящото изследване произтича от постоянните промени в тази сфера, противоречивите данни от различните източници и огромния обем информация, която трябва да се анализира и обобщи.

II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд „Местната власт в условията на членство на България в Европейския съюз” е в обем 291 страници и съдържа: 1) приложения с пълните текстове на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво; Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.); Европейската харта за регионално самоуправление; Актуализираната стратегия за децентрализация 2006-2015 г. и Декларацията за регионализма; 2) библиографска справка, която се състои от 233 български и чужди литературни източника; 3) списък на 127 цитирани

европейски и български акта; 4) списък на цитирани 19 решения и дела на български и европейски съдилища, вкл. и решения на държавни и общински органи; 5) списък на използвани 23 интернет адреса;

Работата е структурирана в три глави, увод и заключение. Представени са обобщения, изводи, оценки и предложения по разглежданите проблеми.

Изложението е структурирано както следва:

I. Съкращения

II. Увод

Глава първа. Понятие за местна власт

§ 1. Административно-териториално деление

- 1.1. Исторически преглед
- 1.2. Местното самоуправление в България и Европейският съюз
- 1.3. Административно-териториално устройство. Административно - териториални единици
- 1.4. Промяна на местните териториални граници
- 1.5. Административно-териториалното деление в сравнителноправен аспект

§ 2. Местно самоуправление

I. Понятие

II. Органи на местното самоуправление и териториални органи на изпълнителната власт. Местна администрация

1. Общинският съвет
2. Кмет. Правомощия на кмета. Видове кметове
3. Отношения между Общински съвет и кмет
4. Правомощия на децентрализираните органи на изпълнителната власт и на органите на местно самоуправление в контекста на специалните закони
5. Местна и общинска администрация

Глава втора. Правна уредба на местната власт

§ 1. Конституционноправни основи

- 1.1. Конституцията на Република България
- 1.2. Местна автономност
- 1.3. Изследване на съдебна практика, свързана с автономността на местната власт
 - 1.3.1. Преюдициално запитване до СЕС
 - 1.3.2. Повдигане на спор за компетентност между централната изпълнителна власт и органите на местно самоуправление

§ 2. *Национална правна уредба*

- 2.1. Изменчивост на уредбата
- 2.2. Исторически преглед на прехода към децентрализирано местно управление
- 2.3. Правна уредба на областта
- 2.4. Областният управител в процеса на децентрализация

§ 3. *Европейска правна рамка*

- 3.1. Европейската харта за местно самоуправление
- 3.2. „Доброто местно и регионално управление – Европейско предизвикателство”

Глава трета. Политика на „териториално сближаване”. Ролята на местната власт за прилагане на европейското право

§ 1. *Региони за икономическа промяна*

- 1.1. Регионите и икономическият ефект
- 1.2. Изследване на перспективите. Второ ниво на самоуправление - европейски модели и препоръки.

§ 2. *Договорът от Лисабон. Комитетът на регионите според Лисабонския договор*

1. Договорът от Лисабон
2. Комитетът на регионите според Лисабонския договор
3. Класификация по нормативна уредба в годините от създаване на КР до днес
4. Разпределение на местата в КР по страни - членки на ЕС днес
5. Структура на териториалните единици в държавите - членки на ЕС

§ 3. *Тенденции на развитие на местната власт под влиянието на правото на ЕС*

§ 4. *Процесът на децентрализация в България от 1991 г. до днес*

§ 5. *Модели на европейско „побратимяване” на градове и общини*

Заклучение

1. Изводи. Препоръки и предложения de lege ferenda

1.1. Промени в нормативните актове и КРБ

- 1.1.1. Предложения в контекста на Европейския доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България от септември 2011 г.
- 1.1.2. Алтернативи за развитие на регионализацията в България
- 1.1.3. Противоречие в начина на приемане на общинския бюджет в контекста на финансовата децентрализация
- 1.1.4. Изборност на кметовете в градовете с районно деление

- 1.1.5. Делегирани правомощия на местната власт. Контрол.
- 1.1.6. Ролята на местните власти в изпълнението на финансираните от ЕС проекти
- 2. *Окръпняване на области и общини*
- 3. Граждански контрол в местното самоуправление
 - 1.1. Форми на граждански контрол в местното самоуправление чрез класификация по критерия приложимост на закон
 - 1.2. Предложения за промяна в нормативната уредба, уреждаща участието на гражданите в местното самоуправление
- 4. *Перспективи пред местната власт*
- 2. Приложения**
 - 1. Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво
 - 2. Европейска харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.)
 - 3. Европейска харта за регионално самоуправление
 - 4. Актуализирана стратегия за децентрализация 2006-2015
 - 5. Декларация за регионализма
 - 3. **Summary**
 - 4. **Библиография**
 - 5. **Списък на цитираните европейски и български актове**
 - 6. **Списък на цитирани решения и дела на български и европейски съдилища**
 - 7. **Списък на използвани интернет адреси**

III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода е обоснован изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа значимост за Европейския съюз и Република България. Дефинирани са целта на изследването и изследователските задачи. Формулирани са обектът и предметът на изследването, основната теза и използваният методологически инструментариум. Посочен е обхватът на изследването на проблема.

Глава първа **ПОНЯТИЕ ЗА МЕСТНА ВЛАСТ**

Разгледано е понятието „местна власт“, което следва класическата правнотеоретична схема, която включва трите основни елемента на местната власт, административно-териториалното деление на страната, местното самоуправление и местна администрация. Направен е анализ на термина „местна власт“ по смисъла на българското право и в сравнение с европейското разбиране за двете равнища на автономна местна власт, така че понятието да придобие повече юридическа плътност и да може да се позиционира в нееднородната правна среда както в научната литература, така и в законодателството. Същността на понятието е изследвана, от една страна, чрез основните му белези, и от друга, през призмата на хибридността като концептуален инструмент. Достига се до разбирането за местната власт като „понятие-шапка“, което покрива широк кръг правоотношения с дългосрочен политически, икономически и социален характер, в рамките на които следва адекватно да бъде защитен общественият интерес. Разграничението на понятията за местно самоуправление и местна администрация в стила на конституционния законодател развиват исторически и сравнителноправно концепцията за управлението на местните дела чрез квазизаконодателната и изпълнителната власт по места.

Изведени са отграниченията от други категории като аналитичен инструмент, който представя съотношението между местната власт и други сродни теоретични категории. Не са търсени отграничения от правни понятия, използвани в българските закони, тъй като самата правна уредба на автономната местна власт все още не е съответстваща на важността ѝ, разработена от българското законодателство, а и в доктрината.

В първи параграф:

На първо място е направен **исторически преглед на местната власт**, като за нуждите на изследването е предложена класификация на база нормативни актове и етапи в исторически план както следва:

1. По времето на тюрското робство
2. От приемането на първата българска Конституция - Търновската от 16 април 1879 г., до нейната отмяна през 1947 г.
3. Отмяна на Търновската Конституция и приемане на Конституцията от 1947 г.
4. Отмяна на Конституцията от 1947 г. и приемане на нова от 1971 г.
5. Отмяна на Конституцията от 1971 г. и приемане на нова от 1991 г.

Успоредно се анализират административно-териториалните реформи в периоди както следва:

1. През 1987 година се провежда реформа в организацията на местната власт, насочена към централизиране на местното управление, като на мястото на съществуващите до тогава окръзи със Закона за създаване на административно-териториални единици - области⁴ се създават 9 области;

2. През 1991 година Конституцията полага основите на административно-териториалното деление на страната в глава VII, посветена на местната власт, според която основните административно-териториални единици в страната са области и общини. Тези разпоредби се детайлизират в приетия същата година закон за местно самоуправление и местна администрация (ЗМСМА)⁵.

3. През 1995 г. се приема специален закон за административно-териториалното устройство на страната⁶, с който се урежда създаването на административно-териториални и териториални единици в Република България и извършването на административно-териториални промени⁷. През 1995 г. се приема и специален закон за райониране на столицата и градовете с население над 300 хил. души - Законът за териториалното деление на Столичната община и големите градове⁸.

4. Разгледани са измененията и допълненията на закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ)⁹.

На второ място в 1.2. подробно е разгледано местното самоуправление в България през призмата на членството на страната ни в ЕС. Обсъдени са и четирите осъществени изменения на Конституцията, свързани с членството ни в Европейския съюз, като се поставя акцент на най-важната поправка в Конституцията от 2007 г., а именно изменението на член 141, ал. 3, което дава на местните власти правото свободно да определят размера на местните данъци в определени от закона граници. Република България вече има и свои

⁴ Закон за създаване на административно-териториални единици - области, обн. ДВ, бр. 65 от 1987 г., отм.;

⁵ Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., с посл. изм и доп.;

⁶ ЗАТУРБ, обн. ДВ, бр. 63 от 14 юли 1995 г., с последващи изменения и допълнения.;

⁷ Чл. 1 от ЗАТУРБ.;

⁸ Обн. ДВ, бр. 66 от 25 юли 1995 г.;

⁹ Обн. ДВ, бр. 67 от 29 юли 2003 г.;

представители в Комитета на регионите (КР). През този период именно е приет и *законът за регионалното развитие* (ДВ, бр. 26 от 1999 г.), по-късно отменен и заменен с едноименен закон (ДВ, бр. 14 от 2004 г., и изменения), като чрез този закон се определя регионалното развитие като процес на формиране и осъществяване на политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на административно-териториалните единици, обединени в райони за планиране на територията на страната. Изработват се и действат Национална стратегия за регионално развитие¹⁰ и областни стратегии за развитие¹¹.

На трето място е разгледано **административно-териториалното устройство на страната, административно-териториалните единици**, както и е обсъдена **промяната на местните териториални граници**, в която особено приложение намира Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС)¹². В тази връзка е разгледано изследването на Проф. Воденичаров на териториалните общности във Франция, което детайлно разглежда производството за **изменение на териториите на общините**¹³, като разкрива неговия административноправен характер. Отчитат се усилията за окрупняване на територията на страните - членки през призмата на правото на ЕС. Обсъдени са: основните административно-териториални единици в България - област и община; съставните административно-териториални единици - район и кметство, вкл. и населеното място и селищното образувание като административно-териториалните единици.

Представено е административно-териториалното деление в **сравнителноправен аспект по модели на административно-териториално деление в европейските страни**, които са изключително разнообразни, като са разпознати основно двустепенно /Дания, Норвегия, Португалия, Словения, Финландия, Холандия, Швеция/¹⁴ и тристепенно /Австрия, Белгия, Германия,

¹⁰ Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005-2015 г., май 2005 г., МРРБ;

¹¹ Средносрочна оценка на Оперативна програма „Регионално развитие” 2007-2013 г., КРМГ, февруари 2011 г.;

¹² Европейската харта за местно самоуправление, обн. ДВ, бр. 1998.;

¹³ Проф. Александър Воденичаров, сп. Съвременно право, бр. 4, 1995 г., „Правна характеристика на правните общности във Франция“, р. 60 и сл.;

¹⁴ Аналитичен доклад „Проучване практиката на страни-членки на ЕС с функциониращи две нива на местно самоуправление”, 2007;

Гърция, Испания, Италия, Полша и Франция/ административно-териториално деление, а единствено Исландия и Люксембург са с едностепенна система. Обсъдени са териториалните промени не като еднократен акт, а като сложен, конфликтен и продължителен процес, за който са необходими между 8 и 10 години. Изведени са трите водещи в Европа тенденции, а именно: първата на окрупняване на местните териториални единици в лицето на общините, втората в създаването на нови регионални административно-териториални единици и третата в засилване и задълбочаване на локалната и регионална демокрация. Изследва се правната теория, като се проследяват различните нива на управление. Според проф. Танчев във федералните страни – членки на ЕС на „общинско, областно управление, управление на съставното образувание или на лендера, федерално управление и управление в рамките на ЕС, като всъщност взаимодействието между управлението на ниво ЕС и националните правителства, основано на принципите на гъвкавост (flexibility), пропорционалност и субсидиарност, е доста усложнено понастоящем и от него са се развили поне три метода – супранационален, междуправителствен и инфрационален. Към тази схема някои прибавят плановете за регионализация и за създаване на Европа на регионите.“¹⁵

Направен е извод, че *анализът на административно–териториалното деление на европейските държави показва единство по отношение на използването му за утвърждаването на самоуправление на общините и регионите. В отделните единици се прилагат различни подходи за определяне на правомощията на общините, но като цяло обикновено се използва принципът на остатъчната обща компетентност или принципът на изричното определяне на правомощията на местните власти в отделните закони.*

Във **втори параграф** е обсъдено понятието “местно самоуправление“, извеждайки, че под „местно самоуправление“ нерядко се обединяват всички местни органи без оглед на равнищата в административно-териториалното деление на страната. Проследена е тенденция за широко тълкуване на понятието “местно самоуправление” в международното право и правото на ЕС. Застъпено е приетото в теорията днес мнение, че при самоуправлението

¹⁵ Проф. Танчев., Е., „Конституционният съд в демократичната държава“, Международна конференция, посветена на петнадесетгодишнината на Конституционния съд на Република България, София, 30 юни – 1 юли 2006 г., с. 64;

не става дума за бюрократично йерархична подчиненост на органите на властта на различните равнища, а за самостоятелност по отношение на централното управление¹⁶. Изведена е тенденцията в модерната демократична държава към **децентрализация**, т.е. към признаване на самоуправителни права на административно-териториални единици, запазвайки в същото време за себе си върховната власт и надзора за опазване на интересите на държавата. Разгледана е като основна форма на децентрализираното управление в държавата именно местното управление, чрез което се реализира **вертикално разделение** на властите. Обсъден е спорният в правната теория въпрос за **характера на местната власт**. В заключение е възприето мнението на проф. Емилия Друмева, а именно, че 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.

В този параграф подробно са разгледани **органи на местното самоуправление и териториални органи на изпълнителната власт**. Подчертано внимание се обръща на Общинския съвет като единствен орган на местното самоуправление съгласно чл. 138 от Конституцията. Изведени са неговите основни правомощия по смисъла на чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА: 1) създава постоянни и временни комисии и избира техните членове; 2) одобрява общата численост и структурата на общинската администрация в общината, района и кметството по предложение на кмета на общината; 3) избира и освобождава председателя на Общинския съвет; 4) приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му; 5) определя размера на местните такси; 6) приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства. 7) приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество и избира представителите на общината в техните органи; 8) приема решения за ползване на банкови кредити, за предоставяне на безлихвени заеми, както и решения за поемане на общински дълг чрез сключване на договори за заем

¹⁶ Киров, В. Местното самоуправление и местната администрация. В: Конституцията на Република България..., с. 343 и сл.; Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление. "Ариадна", С., 2003, с. 19 и сл.; Спасов, Б., Общинско самоуправление (Общинско право), "Софи-Р", С., 2000, с. 37 и сл. 2;

или емитиране на общински ценни книжа и за издаване на общински гаранции при условия и по ред, определени със закон; 9) приема решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общината или за части от нея при условията и по реда на Закона за устройство на територията; 10) приема стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности; 11) приема решения за произвеждане на референдуми и общи събрания на населението по въпроси от своята компетентност и др. Успоредно с основните правомощия на ОбС е разгледана и неговата т. нар. резервна компетентност: той решава проблеми от местно значение, които не попадат в изключителната компетентност на други органи (чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА), като в случаите, определени със закон, Общинският съвет изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи.

В т. 1.2. са разгледани и относими европейски актове, като *Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 г.* се отнася до правото на европейските граждани да избират и да бъдат избирани в органите на местно самоуправление в страните - членки на ЕС¹⁷.

Подробно е разгледана правната уредба на „кмет“ на общината, като в заключение е изведено, че кметът на общината е орган с обща компетентност (чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА), като според действащото законодателство, основано на Конституцията, кметът на общината се проявява в две качества: а) като орган на общината, уредено в ЗМСМА, и б) като териториален орган на изпълнителната власт, уредено в ЗА, чиито актове се контролират от държавната администрация в лицето на областния управител. Обсъдени са правомощията на кмета, като са групирани както следва: 1) правомощия в областта на общинските финанси, вкл. предложение за решение относно размера на общинския бюджет и неговото изпълнение; 2) правомощия в областта на управлението и разпореждането с общинска собственост; 3) правомощия в областта на обществения ред и сигурност; 3) други;

¹⁷ Участието в общински избори - в качеството на гласоподавател или кандидат, е основно право, залегнало в член 40 от **Хартата на основните права на Европейския съюз** (ОВ С 83, 30.3.2010 г., с. 389). А съгласно член 22, параграф 1 от ДФЕС на всеки гражданин на Съюза се дава правото да избира и да бъде избран в общински избори в държавата - членка, в която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава;

Разгледани са и видовете кметове, като е направено ясно разграничение в две посоки: от една страна, единствен орган на местното самоуправление е Общинският съвет, а кметът на община, кметът на район и кметство, както и кметският наместник са териториални органи на изпълнителната власт в съответната община, район, кметство или населено място. От друга страна, следва и трябва да се проведе и ясно разграничение между местните органи на изпълнителната власт, каквито са кметът и областният управител¹⁸, и на местното самоуправление - единствено Общинският съвет.

Особено внимание е обърнато на дискуссионния все още въпрос за изборността или назначаемостта на районните кметове.

Разгледани са и редът и условията за предсрочно освобождаване на кметовете на общини и кметства и кметовете на райони и съответно създаденият двоен стандарт по отношение на субективната страна на деянието, за което се налага наказание лишаване от свобода с влязла в сила присъда. Законът изисква умишлено деяние (чл. 42, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА)¹⁹ като предпоставка за налагане на наказанието на кметовете на общини и кметства, но пропуска тази характеристика в условията за предсрочно освобождаване на кметовете на райони (чл. 42а, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА)²⁰. В заключение е изведено, че не съществува разумно основание да се прилага различен критерий по отношение на кметовете на райони поради опосредствената система на техния избор и разпоредбата следва да се прецизира²¹.

Проследяват се отношенията между Общинския съвет и кмет във фокуса на контролните правомощия помежду си, от една страна, и областния управител, от друга. Тези правомощия са групирани както следва: 1) ОбС може да отменя административни актове (АА), издадени от кмета на общината, които противоречат на актове, приети от съвета, в 14-дневен срок

¹⁸ В областта няма органи на местно самоуправление. Областта се управлява от областен управител (чл.143, ал.1 от КРБ), подпомаган от заместник областни управители и областна администрация. Областният управител е териториален едноличен орган на изпълнителната власт; назначава се и се освобождава от Министерски съвет, без срок. Заместник областните управители се назначават от министър-председателя също без срок;

¹⁹ чл. 42, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА гласи: „при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление от общ характер“;

²⁰ чл. 42а, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА гласи „при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за престъпление от общ характер“;

²¹ Славова, М. Местната власт..., с. XXIV;

от получаването им; 2) ОбС може в 14-дневен срок да оспорва незаконосъобразните АА, издадени от кмета на общината, пред съответния административен съд; 3) Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго; 4) Кметът на общината може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните или нецелесъобразните решения на Общинския съвет; 5) Общинският съвет може да отмени, да измени или да приеме повторно върнатото за ново обсъждане решение; 6) Кметът може да оспорва незаконосъобразните решения на ОбС пред съответния административен съд и да иска спиране на изпълнението на общите (АА) и действието на подзаконовите нормативни актове (НА). С оглед на разположението на политическите сили в Общинския съвет кметът може да превърне тази възможност в ефективен инструмент срещу незаконосъобразна и неправилна практика на колективния орган.

Подробно са разгледани правомощията на децентрализираните органи на изпълнителната власт и на органите на местно самоуправление в контекста на специалните закони, а именно: в областта на движението по пътищата, в областта на местните данъци и такси, според закона за регионалното развитие²², в областта на културното наследство, във връзка със собствеността и управлението на водите, правомощия, свързани с почистването на речните легла в границите на урбанизираните територии, в сферата на опазването на околната среда, в областта на общинската и държавната собственост, в областта на борбата срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните²³, като част от социалната политика на държавата; в областта на образованието, младежта и науката правомощия съгласно разпоредбите на Закона за гражданската регистрация²⁴ и разпоредбите на Закона за народната просвета, в областта на обществените поръчки, в сферата на устройството на територията, правомощията, съгласно

²² Обн., ДВ, бр. 50 от 30.05.2008 г., в сила от 31.08.2008 г. изм. и доп., бр. 82 от 26.10.2012 г., в сила от 26.11.2012 г.;

²³ Съгласно разпоредбите на Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (Обн. ДВ. бр.13 от 14 февруари 1958 г., посл. изм. изм., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.);

²⁴ Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. и доп., бр. 39 от 20.05.2011 г., в сила от 20.05.2011 г., бр. 42 от 5.06.2012 г.;

Закона за управление на етажната собственост²⁵, съгласно разпоредбите на: Кодекса на труда²⁶, Закона за здравословни и безопасни условия на труд (ЗЗБУТ)²⁷, Закона за лечебните заведения²⁸, Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина²⁹, Закона за обществените библиотеки³⁰, Закона за закрила и развитие на културата³¹, Законът за управление на отпадъците³² (ЗУО), Закона за чистотата на атмосферния въздух³³ (ЗЧАВ), Закона за почвите³⁴, Закона за защитените територии³⁵, Закона за биологичното разнообразие³⁶, Закона за защита от шума в околната среда³⁷ (ЗЗШОС), Закона за горите и Правилника за неговото прилагане³⁸ (ППЗГ), Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ³⁹), Закона за енергетиката⁴⁰, Закона за насърчаване на инвестициите на кметовете на общини⁴¹, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България⁴², Закона за социално подпомагане (ЗСП)⁴³ и Правилника за неговото

²⁵ Закон за управление на етажната собственост, Обн., ДВ, бр. 6 от 23.01.2009 г., в сила от 1.05.2009 г. изм., бр. 82 от 26.10.2012 г., в сила от 26.11.2012 г.;

²⁶ Кодекс на труда, обн. ДВ. бр.26 от 1 април 1986г., посл. изм. доп., бр. 82 от 26.10.2012 г., изм., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

²⁷ Обн., ДВ, бр. 124 от 23.12.1997 г., изм., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

²⁸ Закон за лечебните заведения, обн. ДВ. бр.62 от 9 юли 1999 г., посл. изм. ДВ. бр.60 от 7 Август 2012г.);

²⁹ Обн., ДВ, бр. 31 от 13.04.2007 г., в сила от 13.04.2007 г., изм. изм., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

³⁰ Обн., ДВ, бр. 42 от 5.06.2009 г., в сила от 6.07.2009 г., изм., бр. 74 от 15.09.2009 г., в сила от 15.09.2009 г., бр. 38 от 21.05.2010 г., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

³¹ Обн., ДВ, бр. 50 от 1.06.1999 г., изм., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

³² Закон за управление на отпадъците, Обн., ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г.;

³³ Закон за чистотата на атмосферния въздух, обн. ДВ. бр.45 от 28 Май 1996г., изм. и доп., бр. 102 от 21.12.2012 г., в сила от 21.12.2012 г.;

³⁴ Обн., ДВ, бр. 89 от 6.11.2007 г., изм., бр. 80 от 9.10.2009 г., бр. 98 от 14.12.2010 г., в сила от 1.01.2011 г., бр. 92 от 22.11.2011 г.;

³⁵ Обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., изм., бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 1.07.2012 г., бр. 27 от 15.03.2013 г.

³⁶ Обн., ДВ, бр. 77 от 9.08.2002 г., изм. и доп. с Д. в. бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм. и доп., бр. 27 от 15.03.2013 г.;

³⁷ Закон за защита от шума в околната среда (Обн. ДВ. бр.74 от 13 септември 2005г., посл. доп. ДВ. бр.32 от 24 Април 2012г.);

³⁸ Правилник за прилагане на Закона за горите (Обн. ДВ. бр.41 от 10 април 1998г., посл. изм. ДВ. бр.7 от 21 Януари 2011г.);

³⁹ Обн., ДВ, бр. 35 от 3.05.2011 г., в сила от 3.05.2011 г., изм. и доп., бр. 59 от 5.07.2013 г., в сила от 5.07.2013г.;

⁴⁰ Обн., ДВ, бр. 107 от 9.12.2003 г., изм. и доп., бр. 59 от 5.07.2013 г., в сила от 5.07.2013 г.;

⁴¹ Обн., ДВ, бр. 97 от 24.10.1997 г., в сила от 24.10.1997 г., попр., бр. 16 от 19.02.2013 г.;

⁴² Обн., ДВ, бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г. изм., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

⁴³ Обн., ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г., измбр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.;

прилагане⁴⁴ (ППЗСП), Закона за закрила на детето и Закона за народната просвета⁴⁵.

На последно място в пар. 2, глава първа, са разгледани термините „местна администрация” и „общинска администрация, които термини не се използват последователно в правната уредба, посветена на местната власт. Подробно е изследвана правната теория в тази насока, като в заключение се извежда, че *общинската администрация* е самостоятелен вид администрация, присъща на местното самоуправление. Докато държавната администрация е администрация, извършвана от *централните и децентрализираните* държавни органи. Служителите в общинската администрация имат статут на държавни служители, но общинската администрация по принцип е нещо по-различно от държавната. Общинската администрация е част от държавния апарат, доколкото се занимава и с изпълнението на задачи на държавната политика, но наред с това тя осъществява и дейности от местно значение.

Глава втора ПРАВНА УРЕДБА НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

Глава втора от дисертационния труд е посветена на правната уредба на местната власт, която включва конституционноправни основи, национална правна уредба на местната власт и европейска правна рамка.

В **параграф първи** са обсъдени Конституционните разпоредби, посветени на местното самоуправление, ключови за управлението по места, защото слагат началото на **местната автономност**. Автономността на местно равнище означава децентрализация на управленски функции, за да могат да се обслужат интересите на населението. В Преамбюла на ЕХМС се говори за широка автономност на органите на местното самоуправление по отношение на компетенциите, начините на тяхното упражняване и средствата, необходими за осъществяването им. Българската Конституция възприема и провежда принципа на автономност на местната власт, но приетите въз основа на нея специални закони не конкретизират тази идея по правилен и последователен начин. Правната доктрина също не отговаря на

⁴⁴ Правилник за прилагане на Закона за социалното подпомагане (Обн. ДВ. бр.133 от 11 ноември 1998 г., посл. изм. ДВ. бр.63 от 16 август 2011 г.);

⁴⁵ Обн., ДВ, бр. 86 от 18.10.1991 г., изм. и доп., бр. 20 от 28.02.2013 г.;

потребностите на законодателството и практиката по приложението му с адекватни изследвания на възможностите за реализиране на местната автономия. В излезлите от печат в годините след приемането на основния закон научни трудове не намират място разсъждения и препоръки за разграничаването от стария ред на зависимост между централната изпълнителна и местната власт. Едва в годините след приемането на България в Европейския съюз се стигна до изменението на Конституцията, което да предвиди нужната икономическа гаранция за реализирането на автономията на местната власт⁴⁶ чрез определянето на местните данъци и такси.

Изведено е заключението, че Конституционноправната уредба на местната власт е сред най-кратките и бланкетни регламентации на основния закон. Очевидно конституционният законодател е съзнавал важността на материята, посветена на местната власт, но **политическият компромис не е позволил приемането на текстове, които реално да гарантират действителна възможност за ефективно местно самоуправление в условията на преход.**

За нуждите на изследването е проучена съдебната практика, като показателен е подробно разгледаният казус за т. нар. **“софийски бали”**. Казусът е проследен в две насоки:

Първо като **решение на Министерски съвет (МС) на Р. България**, като фактите по него съвсем накратко са следните:

1. С решение от 2010 г. МС на Република България, без съгласие на местните органи на управление на община Пловдив, налагат депониране и приемане на 30 000 тона балирани отпадъци от Столична община на регионалното депо за битови отпадъци, собственост на община Пловдив;
2. Решението на МС е обжалвано от община Пловдив пред ВАС и е образувано дело № 12164/2010;
3. Въпреки множеството нарушения в процедурата по издаване на решението от МС и въпреки очевидното **„изземване“ на правомощията на органите на местно самоуправление от централните държавни органи** първоинстанционният съд отхвърля жалбата на Пловдив по делото;

⁴⁶ ЗИД на КРБ от 2007 г., обн. ДВ. бр.12 от 6 февруари 2007 г.;

4. На втора инстанция община Пловдив на основание чл. 267, ал. 1, б. „б” от Договора за функциониране на Европейския съюз ⁴⁷/ДФЕС/ депозира искане до българския съд за отправяне на **преюдициално запитване** до Съда на ЕС.

5. Аргументите в контекста на правото на ЕС са следните 1) българският съд не се е съобразил със задължителните стандарти по прилагане на правото на Европейския съюз, установени в практиката на съда на Европейския съюз (СЕС). Те налагат категоричния извод, че е недопустимо самото разрешаване на депониране в регионалното сметище, собственост на община Пловдив, на отпадъци, генерирани в Столична община, без да е съобразен принципът **„замърсителят плаща”**. 2) Съгласно Директива на ЕС за отпадъците - 2006/12/ЕС и Директива 2008/98/ЕО депонирането, **„разхвърляно”** на територията на цялата страна, в региони на страната, различни от този, в който са генерирани неопасните отпадъци, не представлява изпълнение на задължението на държавата-членка по чл. 5 от Директивата за създаване на **„интегрирана и адекватна мрежа от съоръжения за депониране на отпадъците”**. Тоест **не би могло да се приеме оправданието на България за „разхвърляне на столичните отпадъци из страната“** поради страх от санкции от ЕС. Нещо повече - Европейският съд е приел, че в контекста на наказателната процедура за неизпълнение на задълженията на държавите-членки, произтичащи от актовете на Съюза, не се вземат предвид мерките, предприети от държавите след изтичане на срока, определен от Европейската комисия (ЕК) в мотивираното ѝ становище. В случая със „столичните бали“ ЕК е определила краен срок за приемане на мерки от Република България - два месеца от получаване на мотивираното становище. Този срок е изтекъл в началото на 2009 г. Следователно всички мерки, предприети след тази дата, не могат да повлияят върху решението на компетентните Европейски институции, като при разглеждане на делото **българският съд произволно не е изследвал** този ключов от гледна точка на приложението на Директива 2006/12/ЕО въпрос. По този начин той **е постановил решение, конфронтиращо се с правото на Европейския съюз**. Въпросът тук е дали е налице колизия между тълкуването и прилагането на правото на Европейския съюз и закон от националните власти, който въпрос е от ключово значение.

⁴⁷ В сила от 01.12.2009 г.;

б. Обобщеният **извод**, който се прави, е, че българският съд при осъществяване на съдебен контрол върху обжалван административен акт е бил длъжен да се съобрази и да приложи пряко правото на Европейския съюз.

Второ - казусът за “столичните бали“ в дисертацията е разгледан като „**изземване**“ на правомощията на органите на местно самоуправление от централните държавни органи, което довежда до **повдигане на спор за компетентност** на основание чл.149 ал.1 т.3 от КРБ между МС като орган на централната изпълнителна власт и ОбС- Пловдив като орган на местно самоуправление (образувано е конституционно дело № 20/2010 г.).

Правните основания съвсем накратко са следните:

1. Според чл. 16, ал. 1 ЗУО кметът на общината организира управлението на дейностите по отпадъците, образувани на нейна територия, съобразно изискванията на този закон;

2. Конституцията на Република България урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване на ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение (Решение № 6 от 29.09.2009 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 7 от 2009 г. на Конституционния съд на Република България);

3. Съгласно член 3 от Европейската Харта за местно самоуправление „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“, а съгласно Директива 2006/12/ЕС управлението на отпадъците е: „управление“ означава събирането, транспортирането, оползотворяването и обезвреждането на отпадъци, включително надзора на такива операции, както и надзора на площадките за обезвреждане след закриването им“. Тези дейности са възложени на кметовете на общините и съответно на общинските съвети;

Проследява се особеното мнение на проф. Емилия Друмева по цитираното по-горе дело в качеството си на конституционен съдия, в което се казва „...за органите на местното самоуправление - общинските съвети, този вертикален спор за компетентност пред Конституционния съд е от особена важност: той е единствената възможност общински съвет да сезира Конституционния съд, и то само по спор за компетентност (чл. 150,

ал. 1, изр. второ от Конституцията), за разлика от всички други субекти, за които такова ограничение няма. В Република България не е възприет институтът на конституционната жалба, а с това не може да се предяви конституционна жалба от страна на орган на местното самоуправление, каквато е практиката в някои европейски страни.“

За нуждите на изследването конституционно дело № 20/2010 г. със страни ОбС Пловдив и МС е съпоставено като изводи и решение с единственото друго в практиката на КС със същия предмет, но със страни Столичен Общински съвет и МС- к.д. № 7 от 2009 г. Проследява се сходството по двете дела като страни (ОбС и МС), идентичен предмет (управление на отпадъците) и двете дела заведени през една година, на едно и също правно основание, но с коренно различни решения, постановени по тях с противоречащи си правни аргументи.

Подробно разгледаният пример е показателен за цялостното отношение във всички сфери към местните органи в България, като това още веднъж доказва, че дебатът за бъдещето на местното самоуправление, започнал от преди 20 години, не е приключил. Изобщо не може все още да се говори за реално местно самоуправление - решенията на българския съд в тази област са противоречиви, съществените и важни решения за местните общности се решават на централно ниво и много пъти, както и от разгледаната съдебна практика, става ясно, че повечето решения зависят от политическата конюнктура в страната. В тази насока напълно резонна се явява посочената в изследването препоръка спрямо страната ни във втория доклад за състоянието на местната и регионална демокрация от 21 септември 2011 г. на Конгреса на местните и регионални власти (21-^{ва} СЕСИЯ, CG (21) 14), а именно, че българските власти трябва да гарантират директен достъп на местните власти до Конституционния съд и да предвидят възлагане на отговорност на обикновените съдилища за прякото прилагане на ЕХМС.

В параграф втори, глава втора, се проследява националната правна уредба на местната власт и нейната изменчивост, като се посочва, че сред общо 280 законодателни акта, оформящи правната система на страната, повече от 50 са посветени на местната власт. Прави се анализ на правната уредба на местната власт, който показва ниско равнище на предлаганите правни решения, празноти и противоречивост в създадените в сравнително

кратък срок правни актове на законово равнище. На този масив от множество неунифицирани, зле конкретизирани и още по-зле прилагани правни актове съответства и противоречива практика на органите за контрол и надзор върху актовете и действията на органите на местната власт. Намерението на българския законодател да се създадат местни органи от европейски тип, които да представляват и реализират интересите на населението по места в контекста на политическата воля за присъединяване към европейските и евроатлантическите структури, може да бъде изведено **единствено по тълкувателен път**. В този смисъл действащите разпоредби, посветени на местното самоуправление и местната администрация, създават по-скоро **несигурност в правната действителност** и са предпоставка за противоречива практика в областта на местните отношения.

В този параграф са разгледани и процесите на децентрализация и деконцентрацията като аспекти на местната власт, като и децентрализираната, така и деконцентрираната териториална администрация имат обща цел и задачи - да приближат обекта до субекта на управление. Изследвана е правната теория, като са анализирани становищата на различни автори. В заключение е изведен изводът, че децентрализацията е една от най-важните предпоставки за ефективна местна и регионална политика. Децентрализацията обаче трудно би постигнала добри резултати в страни с ниска обществена култура, с наличие на етнически малцинства със сепаратистки тенденции, мощна организирана престъпност и корупция. Именно затова особено важно е нейното оптимално съчетаване с нейния антипод – централизацията. Във взаимоотношенията между централната и местната власт най-важното нещо е създаването на устойчиво равновесие между силите на централизацията и силите на децентрализацията.⁴⁸ Намирането на правилната комбинация и доброто национално съотношение между тях гарантира стабилност и устойчивост на възходящото развитие на държавата.

В параграф втори е разгледана подробно и правната уредба на областта и областния управител в процеса на децентрализация. Обсъден е правният статут на областния управител като един от *най-неуредените и спорни* - от

⁴⁸ Kauzya, John-Mary, tanpa tahun, "Chapter two: Decentralization: Prospects for Peace, Democracy and Development", in Bertucci, Guido, Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service, Delivery, UN: Division for Public Administration and Development Management.;

една страна, поради непосредствената връзка с централната изпълнителна власт и едноличните решения, на областния управител се гледа като на остатък от тоталитарното управление, а от друга - му се възлагат надежди, свързани с бъдещето на регионалното развитие. Анализира се Законът за регионалното развитие, който въпреки приемането му явно е, че у нас не са налице предпоставките за възприемане на принципите на Европейската Харта за регионално развитие (EXPP) главно поради невъзможност да се заплати *цената на регионалната автономност*. В заключение е изведено, че у нас за региони в европейски смисъл все още не може да се говори поради отсъствието на политическа стабилност, както и поради променливия икономически профил на териториалните общности. Трудно е да се прогнозира дали в перспективата на бъдещите региони се вписва правната фигура на областния управител със съвременния му статут, но е ясно, че уредбата ще бъде обект на законодателно преосмисляне.

Областният управител в процеса на децентрализация е разгледан като преосмисляне и промяна на ролите, отговорностите и правомощията на различните нива на управление, което се сочи като един от методите за постигане на ефективност на държавата в регионалното развитие. Обсъдена е дефиницията на понятието децентрализация, която дава Комитетът на регионите⁴⁹, а именно „всички мерки на политическо равнище, които укрепват ролята на поднационалните местни и регионални власти в процеса на взимане на решения на национално и европейско равнище и водят до прехвърляне на правомощия от страна на централното държавно равнище към местните и регионални институции“.

Разгледани са критично отношенията между централната изпълнителна власт, нейните териториални звена и областните управители, които са типично деконцентрирани. Областните управители и изнесените служби на централните ведомства нямат финансови правомощия, самостоятелни бюджети, собствени приходи, собственост и др. Анализира се силната доминация на секторните политики и липса на лостове за тяхната координация на областно равнище.

⁴⁹ Становище „Децентрализация в Европейския съюз и мястото на местното и регионалното самоуправление в разработването и изпълнението на политиката на ЕС“, прието на 100-на пленарна сесия, 11 и 12 април, 2013, Официален вестник п С 139, 17/05/2013, с. 39-45;

Основните проблеми между централната изпълнителна власт, нейните териториални звена и областните управители са обобщени в няколко посоки: 1) различни по териториален обхват звена на отрасловите министерства; 2) неинформираност на населението и общините относно функциите на териториалните звена и предоставените от тях услуги; 3) несистемната и некоординираната дейност на териториалните звена с областните управители при решаването на териториални проблеми; 4) липса на ефективни връзки между териториалните звена на централната изпълнителна власт и общинската администрация също е сред проблемите. Всичко това е изведено като предпоставка за наличието на некоординираност в секторните политики на областно равнище. Този анализ е подкрепен и от критичната оценка на Комитета на регионите относно най-новото развитие в някои страни – членки, в това число и България, където разпределянето на правомощия не е обвързано със съответни финансови ресурси или с компетенции за събиране на финансови приходи, което води до неефективност на регионалното или местно самоуправление, а това от своя страна се използва като аргумент за мерки на централизация.

В заключение се прави обобщението, че процесът на децентрализация би бил завършен само с прилагането на самоуправлението на регионално ниво, доколкото основната форма на децентрализацията е именно местното (териториалното) самоуправление.

В **параграф три**, глава втора, е детайлно разгледана Европейската правна рамка. Особено внимание е обърнато на **Европейската харта за местно самоуправление**⁵⁰, приета от Съвета на Европа (Страсбург, 15.X.1985 г.). Анализирани са разпоредбите, които се отнасят до конституционните и законови основи на местното самоуправление, сферите на неговите компетенции, необходимостта от административен контрол върху дейността на местните органи на самоуправление, източниците за финансиране, както и правото на местните органи на самоуправление да се обединяват. Европейската харта за местно самоуправление посочва финансовите средства на органите на местно самоуправление да им се

⁵⁰ Първо ратифицирана със закон, приет от 37-о Народно събрание на 17.03.1995 г., ДВ, бр. 28 от 1995 г.

Второ издадена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000 г., в сила от 1.09.1995 г.;

предоставят от държавата съразмерно на предоставените им от конституцията или законите правомощия. Необходимо е местните власти да разполагат с достатъчно финансови средства за реализиране на своите цели. Част от средствата следва да се осигуряват от местни данъци и такси, чийто размер те определят самостоятелно. Финансовата система следва да бъде разнообразна и гъвкава, за да позволява синхронизация с реалните изменения на разходите за осъществяване на компетенциите.

На второ място е разгледано „Доброто местно и регионално управление - Европейско предизвикателство⁵¹”. Обсъдени са обхватът и целта на Стратегията от Валенсия 2007 г.⁵², която се основава на опита и придобитите уроци на страните-членки и тяхното сътрудничество посредством Съвета на Европа. Разгледани са дванадесетте принципа за добро демократично управление на местно ниво.

Разгледан е създаденият Европейски етикет⁵³ за иновации и добро управление, както и Европейски приз за изключителни постижения с цел да се отличат заслужилите местни власти в Европа. Подробно е проследено участието на редица български общини, след като правителството на България одобрява прилагането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа през 2007 г. Прилагането на Стратегията се провежда в партньорство между Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) и централната власт в лицето на Министерство на регионалното развитие (МРР). На 27.05.2011 г. на официална церемония в Министерския съвет на 13 български общини (Димитровград, Добрич, Долна баня, Карлово, Кирково, Кнежа, Лясковец, Перник, Свиленград, Свищов, Смолян, Столична, Търговище) е връчен Европейския приз - Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Подчертава се обаче, че от анализа на първата процедура по кандидатстване на български общини става ясно, че популярността на Стратегията и Етикета сред българските общини все още не е достатъчно голяма. Това оказва пряко влияние върху интереса на общините към участие в

⁵¹ 15^{-та} сесия, Валенсия, 15-16 октомври 2007, Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление “доброто местно и регионално управление – Европейското предизвикателство”, Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво;

⁵² Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво - <http://eur-lex.europa.eu>;

⁵³ НСОББ - <https://wcd.coe.int>;

процедурата по присъждане на Етикета и съответно броя на кандидатстващи общини. Основната причина за слабата популярност на Стратегията и Етикета по време на Първата процедура е краткият срок за провеждане на процедурата и недостатъчните финансови ресурси за провеждане на широка информационна кампания. Но все пак България е една от първите държави - членки, акредитирана от СЕ да присъжда приза, и първата, която успешно провежда цялата процедура в изпълнение на Стратегията. В тази връзка страната ни продължава да получава покани да споделя опита си в рамките на международни мероприятия.

Обобщено са представени препоръките към България, групирани в няколко насоки: 1) Информационна кампания - основните изводи по отношение на информационните кампании от проведените две процедури са следните: недостатъчните финансови ресурси ограничават ефективността на кампанията и интересът на медиите към Стратегията и Етикета като цяло е слаб; 2) Партньорски посещения в общините, наградени с Етикет. В съответствие с принципите за добро управление е необходимо да се обсъди модел за извършване на посещения на общините, наградени с Етикета. Целта е да се създаде механизъм за практическо наблюдение на прилагането на 12^{те} принципа, да се отчете степента на подобрене по онези от тях, които са идентифицирани като по-слабо прилагани, както и идентифициране на добри практики, които могат да бъдат разпространени и в другите общини. Ролята им ще бъде предимно експертно подпомагане на общините при изпълнение на Стратегията и обмен на опит и добри практики. 3) Създаване на устойчив механизъм (платформа или мрежа) за обмен на добри практики между общините, който следва да осигури ефективен обмен на опит, знания и конкретни практики по прилагане на принципите между общините. 4) Изготвяне и приемане на актуализиран Национален план за действие в изпълнение на Стратегията. Като част от мерките по прилагане на Стратегията е подходящо да се заложи изготвяне на местни планове за прилагане на Стратегията, които да съдържат конкретни мерки за подобрене на прилагането на принципите съгласно препоръките на независимите експерти в оценителните доклади, както и мерки за популяризиране на Стратегията сред гражданите в съответните общини. 5) Финансиране - осигуряване на достатъчни финансови ресурси за изпълнение на процедурата. Препоръката към следващи процедури е да

се отпусне по-голям размер бюджетни средства, както и да се потърсят и други източници на финансиране - например от бъдещата оперативна програма „Добро управление”.

В заключение се обобщава, че България поставя началото на прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво. Страната ни направи първите стъпки по практическото изпълнение на тази европейска инициатива и следва да продължи да отстоява и доразвива тази позиция в бъдеще. След провеждане на две процедури за присъждане на Европейския етикет наред с допуснатите слабости и констатиранияте проблеми страната ни придоби и значителен опит.

Глава трета

ПОЛИТИКА НА “ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ”. РОЛЯТА НА МЕСТНАТА ВЛАСТ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО

В глава трета се анализира влиянието на националната местна власт върху развитието на Европейския съюз и създаването въз основа на това влияние на концепцията за регионите за икономическа промяна, както и на развитието на Комитета на регионите, според Лисабонския договор като резонанс от това влияние. Проследява се и ролята на местната власт за прилагане на европейското право, включително и развитието на местна власт под влиянието на европейското право и моделите на европейско „побратимяване” на градове и общини.

Направен е исторически анализ на процеса на разширяване на Европейския съюз и на взаимнообусловените последици от този процес, като е разгърнат в три основни линии, всяка от които извежда различни аспекти на сравнителноправната перспектива към проблематиката. От една страна, в исторически и концептуален план става ясно, че съществуват различни фактори, които моделират развитието на концепцията за местна власт в европейското мислене и различните законодателни подходи в различните страни - членки. От друга страна, един панорамен поглед към англосаксонската правна система позволява да бъдат идентифицирани

разнообразни форми на сътрудничество на местно равнище между различните правни системи и страни. От трета страна, предмет на изследване са регламентациите на местната власт в националните законодателства на Франция, Германия, Испания и Гърция, които са не само държави-членки на Европейския съюз, но и типични представители на континенталната правна система. В тези рамки се очертават различни законодателни модели на реформа на местната власт. По този начин сравнителноправният анализ систематизира законодателния опит на държави-членки на ЕС.

В параграф първи са изследвани перспективите за **второ равнище на автономно местно самоуправление у нас, като се анализират детайлно европейските модели и препоръки.**

Разгледан е дебатът за създаване на второ ниво на самоуправление, който започва през 1970 г. с приемането на Резолюции 67 (1970) относно проблемите на регионализацията в Европа, и 117 (1980)⁵⁴ относно регионалните институции в Европа на Постоянна конференция на местните и регионални власти в Европа⁵⁵. Посочени са подробно и в хронология актовете на ЕС в тази посока. Изведена е като акцент дефиницията, която дава в своя чл. 1 на понятието регион в приетата от Асамблеята на европейските региони (АЕР) на срещата в Базел на 4 декември 1996 г. Декларация за регионализма⁵⁶, а именно: „Регионът е териториален орган на публичното право, създаден на ниво, намиращо се непосредствено под държавното и притежаващо право на политическо самоуправление“. Както е отбелязано в т. 2 от Преамбюла към Декларацията, тя се отнася преди всичко до „региони в състава на държави, които имат федерална, децентрализирана или автономна структура. Настоящият документ не следва да бъде приеман като задължаващ регионите по отношение на която и да било от гореспоменатите структури.“ Успоредно с тази дефиниция е предложена и тази, дефинираща понятието регионално самоуправление съгласно Проекта за Европейска харта за регионално⁵⁷ самоуправление, който така и не бе

⁵⁴ Във връзка с т. 2, раздел I, от Европейска харта за регионално самоуправление, обсъдена от Конгреса и приета на трето четене на 5 юни 1997 г.;

⁵⁵ Пълните текстове на Резолюциите и цитираните препоръки могат да бъдат намерени на интернет страница: <http://eur-lex.europa.eu> - Общ портал към националното и европейско законодателство;

⁵⁶ Вж пълния текст на Декларацията за регионализма, с. 248;

⁵⁷ Обсъдена от Конгреса и приета на трето четене на 5 юни 1997 г. (вж. Докл. CPR (4) изменен. Препоръката е представена от П. Рабе, докладчик;

приет, в чл. 3, ал. 1, а именно: „Регионално самоуправление означава правото и способността на най-големите териториални власти, притежаващи изборни органи, административно разположение между централното правителство и местните власти и разполагащи с прерогативи на самоорганизация или такива, характерни за централната власт, да управляват на собствена отговорност и в интерес на населението си значителна част от обществените дела в съответствие с принципа на субсидиарността“. Нещо повече - през април 2013 г. Комитетът на регионите в свое становище относно „Децентрализацията в Европейския съюз и мястото на местното и регионално самоуправление в разработването и изпълнението на политиките на ЕС“, изрично поставя акцент, че целта не е създаването на чисто статистически регионални единици, а изграждането на поднационални равнища на политическо и административно самоуправление, тъй като те могат значително по-добре да прилагат приетите от ЕС мерки. Обърнато е внимание, че с Препоръка 45 (1998)⁵⁸ се изразява интерес към второто ниво на управление по това време. В параграф 121 тези промени се коментират така: „Изпълнението на тези видове политика може на пръв поглед да се разглежда като форма на прилагане на препоръката на Конгреса от 1998 г., но предложението на конгреса разглеждаше планове за развитие като средство за създаване на бъдещи условия за ефективно регионално самоуправление. В действителност настоящата политика не отразява тази перспектива. Регионалните планове за развитие се изпълняват изцяло от централното правителство въз основа на териториалното деление на шест регионални единици, които нямат нищо общо със сегашните „регионални управи“ на 28-те области“. Разгледана е Референтната рамка за регионална демокрация на Съвета на Европа, в която се посочва, че „регионално самоуправление означава правни компетенции и способност на регионалните власти, в рамките на конституцията и закона, да регулират и управляват част от обществените дела, намиращи се под тяхната собствена отговорност, в интерес на населението в региона и в съответствие с принципа на субсидиарността“. Обсъдени са подробно възможните варианти, които се предлагат на България: 1) Замяна на сегашния областен управител с

⁵⁸ Препоръка 45 (1998) относно местното и регионално самоуправление в Република България, приета от Конгреса на 28 май 1998 г., Докладчици: Джорджо ди Сабата (Италия) и Либерт Куатрекасас (Испания);

демократично избран орган. Областта като орган на местната власт ще се ползва с всички гаранции за независимост, които Конституцията и Хартата дават на общините, като се започне с правото на самоуправление: преки избори на колективен орган, както и ръководител на изпълнителната власт (бившия „управител“), избран от този колективен орган или пряко от гражданите. 2) Добавяне на второ ниво на местно самоуправление в допълнение към настоящите „областни“ управители. Това решение е широко разпространено в Европа, в страни, където представителят на централното правителство (като например френският префект) все още упражнява правомощия по отношение на координацията между изнесените структури на централното управление и местните власти, както и правомощия за надзор над местните власти, докато на същата територия функционира и второ ниво на местно самоуправление.

Накрая е изведен обобщеният извод, че в България все още съществуват множество празноти и несъвършенства в правната уредба, а също и несъответствия с изискванията на правото на ЕС. Все още страната ни не е свикнала да привежда в изпълнение и респективно да спазва законодателството на ЕС, което ще доведе до още много санкции, които за съжаление се изплащат от българския данъкоплатец. Казусът „софийски бали“ е само пример как държавни, общински и съдебни органи не разбират и не спазват европейските нормативни актове, като държавни органи изземват безконтролно и в нарушение на ЕХМС правомощия на местните органи, а българският съд, при осъществяване на съдебен контрол върху обжалван административен акт, често не се съобразява и не прилага пряко правото на Европейския съюз, което води до наличието на процесуално нарушение, даващо основание за обжалване на акта пред СЕС и съответно санкции за страната ни. Изведени са и перспективите на областната управа в България, които се определят от регионалната политика на държавата. Правилната регионална политика се възприема от европейските институции като важен фактор за влияние върху процеса на присъединяване към ЕС. Регионалната политика на ЕС е концентриран израз на европейския интеграционен процес, чиято движеща сила е принципът на взаимната солидарност.

В параграф втори особено внимание е отделено на **Лисабонския договор**, който доц. д-р Захаријева определя като „договор за реформа“⁵⁹ и **Комитета на регионите според него, която институция е основна в ЕС, защитаваща местното самоуправление**. Комитетът за регионите настоява европейските страни да признаят принципа за местно и регионално самоуправление, защото е убеден, че разнообразието от местни и регионални организации е ценност, която трябва да се защитава. Комитетът счита, че е необходимо по-голямо сътрудничество с действащите местни органи, които да допълват европейските решения на местно ниво и да преценяват разходите за реализирането им. В тази връзка той настоява за изграждане на нови форми на управление, които да осигурят включването на местните и регионални власти в:

1. официалния диалог на паневропейска основа за дискутиране на ролята на различните сфери на управление;
2. редовните консултации между Европейската комисия и асоциациите на местните и регионални органи по важни за тях въпроси;
3. работните групи на Европейската комисия, които са свързани с дейността им, чрез назначаване на техни експерти.

За нуждите на изследването е представена нова **класификация по нормативна уредба в годините от създаване на КР до днес:**

1. 1992 г.: Договор от Маастрихт;
2. 1995 г.: Разширяване на ЕС, с присъединяването към ЕС на Австрия, Финландия и Швеция броят на членовете на КР нараства от 189 на 222;
3. 1997 г.: Договор от Амстердам;
4. 2001 г.: Договор от Ница;
5. 2002-3 г.: Конвент за бъдещето на Европа;
6. Месец май 2004 г. — Разширяване на ЕС, с присъединяването на още десет държави към ЕС броят на членовете на Комитета на регионите нараства от 222 на 317;
7. Месец януари 2007 г. — Разширяване на ЕС, с присъединяването на България и Румъния броят на членовете на Комитета на регионите се увеличава от 317 на 344;
8. Месец декември 2009 г. - Договор от Лисабон;

⁵⁹ доц. Д-р Захаријева., Ю., „Лисабонският договор“ - Конференция на тема „Договорът от Лисабон: европейски перспективи“, с. 8, София, 5 февруари 2008 г.;

9. Месец юли 2013 г., с решение на Съвета на Европа се назначават членове и заместник-членове на Хърватия в Комитета на регионите. С приемането на Хърватия в ЕС членовете на КР се увеличават от 344 на 353.

В допълнение **структурата на териториалните единици в държавите - членки на ЕС е представена в сравнителен план:**

1. Австрия - 9 федерални провинции 99 окръга (включително 15 града), 2357 общини;
2. Белгия - 3 региона, 3 общности, 10 провинции, 589 общини;
3. България - 6 района на планиране, 28 области, 264 общини, 3850 кметства и населени места;
4. Кипър - 6 окръга, 33 града, 486 общини;
5. Дания - 5 области, 98 общини;
6. Естония - 15 провинции, 226 общини (33 града, 193 селски общини);
7. Финландия - 18 регионални съвета, 1 автономна провинция (островите Аланд, с 16 общини), 336 общини;
8. Франция - 26 области (22 континентални и 4 отвъдморски), 102 департамента (96 континентални и 4 отвъдморски), 36 781 общини;
9. Германия - 16 федерални провинции, около 12 900 териториални единици (301 окръга, невключени в окръзи градове, както и градове и общини);
10. Гърция - 7 децентрализирани администрации, 13 самоуправляващи се региона, 325 общини;
11. Унгария - 7 статистически региона на планиране, 19 графства, 3152 общини (3128 града и села, 23 града със статут на графства и столицата Будапеща с 23 района);
12. Ирландия - 2 регионални събрания, 8 регионални общности, 29 графства, 5 града, 80 общини;
13. Испания - 17 автономни области, 2 автономни града (Сеута и Мелиля), 50 провинции, 8114 общини;
14. Италия - 20 области (15 обикновени и 5 със специален статут), 2 автономни провинции (Болцано и Тренто), 104 провинции, 14 градски области, 8102 общини;
15. Латвия - 5 области, 9 града, 109 общини;
16. Литва - 60 общини;
17. Люксембург - 3 региона, 12 кантона, 116 общини;

18. Малта - 5 административни области, обединяващи 68 местни съвета, 16 административни общности;
19. Нидерландия - 12 провинции, 430 общини;
20. Полша - 16 воеводства, 314 окръга около 2500 общини (градове и земеделски общини), 64 общини със статут на окръзи, град Варшава е със специален статут;
21. Португалия - 2 автономни области (Азорски острови и острови Мадейра), 18 окръга, 308 общини, 4260 енории, 2 градски области (Лисабон и Порто);
22. Чешка република - 14 области, 6250 общини;
23. Румъния - 8 области на развитие, 41 департамента (*judete*), включително столицата Букурещ, 103 община (*municipii*), 217 града (*orase*), 2861 селски общини (*commune*);
24. Словашка република - 8 автономни области, 79 окръга, 2891 общини;
25. Словения - 58 децентрализирани поделения на държавната администрация, 193 общини, от които 11 града;
26. Швеция - 2 области (Сконе и Западен Готланд), 18 съвета на графства, 290 общини;
27. Обединеното кралство - 4 нации (Англия, Северна Ирландия, Шотландия, Уелс) - *Англия* - 9 области (включително Голям Лондон), 34 графства, 46 обособени териториални единици, 308 окръга (239 извънградски окръжни съвета, 36 градски района с общинско самоуправление), 32 района в Лондон и Голям Лондон; *Северна Ирландия*, 26 съвета; *Шотландия*, 32 съвета; *Уелс*, 22 съвета;
28. Хърватия - 21 териториални единици с регионално самоуправление (20 области и Загреб, който има едновременно статут на град и на област) и 547 териториални единици с местно самоуправление (122 града и 425 общини);

В заключение е обобщен моделът на местните и регионални власти в Европа, изведени са следните основни принципи, компетентности и предоставени финансови ресурси на местните власти:

1. Основни принципи: 1) Принцип на конституционните и законови граници на местното и регионалното самоуправление; 2) Принцип на демократичното управление; 3) Принцип на активното участие на гражданите; 4) Принцип на субсидиарността; 5) Принцип на съвместимост между компетенции и налични ресурси; 6) Принцип на доброто управление;

7) Принцип на териториалното и социалното сближаване; 8) Принцип на задължителното участие на общините и регионите във формирането и прилагането на националните политики; 9) Принцип на самоорганизация на местните и регионални органи на самоуправление; 10) Принцип на защита териториалната цялост и суверенитета на страната; 11) Принцип на междуобщинското и междурегионално сътрудничество и солидарност.

2. Компетентностите: 1) Разширява се обхватът на собствените изключителни компетенции на местните и регионални власти. Това обикновено са социални, икономически и комунални дейности, които са непосредствено близки до нуждите на населението; 2) Компетенциите са обвързани с необходимите ресурси; 3) Делегираните компетенции обикновено са в такива важни области като образование, здравеопазване и социални дейности; 4) Разширява се обхватът на споделените компетенции като устройство на територията, охрана на обществения ред, екологична защита и др.; 5) Разпределението на компетенциите между държавната, регионалната и местна власт се базира на принципа на субсидиарността; 6) Стремежът при упражняването на компетенциите е да се избягва дублирането и бюрократизацията на съответната административна дейност с цел постигането на по-висока икономическа ефективност и социална полезност на предоставяните публични услуги.

3. Предоставените ресурси: 1) В преобладаващата част от страните на Европа предоставените ресурси – материални и финансови, съответстват на отговорностите на местните и регионални власти; 2) В много от страните на Европа се засилва участието на местните и регионални власти в националните данъчни системи; 3) Собствеността, необходима за осъществяването на ефективно местно и регионално самоуправление, се използва рационално в зависимост от конкретните нужди на местните и регионални единици; 4) Общините и регионите осъществяват необходимата стопанска дейност и участват активно в капиталовия пазар; 5) Насърчават се всички възможности за саморазвитие на общините и регионите; 6) Схемите за финансово изравняване с оглед постигането на териториална и социална кохезия се прилагат в по-силно развитите държави.

В параграф трети са разгледани детайлно **тенденции на развитие на местната власт под влиянието на правото на ЕС**. Обсъдени са формираните в страните от Централна и Източна Европа региони на ниво

NUTS 2. Като основание за тяхното формиране наред с ползването на европейски средства все по-важни стават аргументите за предимството на регионализацията от гледна точка на икономическия растеж. Този аргумент е обсъден в пряка връзка с аргументираната вече теза за промяната на ролята на националната държава, като в тази посока в Европа през последните 2 десетилетия се направиха стъпки към нарастваща децентрализация и трансфер на компетенции. Анализира се наложеното вече разбиране за необходимостта от подреждането на регионите по определени признаци и на тази база постепенно въвеждане на определени правомощия на различните типове региони, на първо място и най-напред за регионите със законодателна власт. Този тип региони постепенно са въвлечени в ефективно участие при формиране на политиката на европейско ниво. Обсъдени са изработените различни типологизации на видовете региони, като различните подходи варират от систематизацията в зависимост от законодателната власт през групиране по икономически, секторни и дори културни критерии. Посочено е, че всъщност най-пълното изложение и систематизация на различните модели на регионално самоуправление се съдържа в изготвения от Управителния комитет по местна и регионална демокрация на Съвета на Европа⁶⁰ доклад⁶¹, който добива значителна популярност и е основан на типологизация в зависимост от притежаваната от регионите законодателна власт. Последователно са изложени 6^{-те} модела: Модел 1. Региони с първостепенна законодателна власт, чието съществуване е гарантирано от Конституцията; Модел 2. Региони с първостепенно законодателно правомощие, чието съществуване обаче не е гарантирано от Конституцията; Модел 3. Региони, имащи право да приемат закони в съответствие с рамките (принципи, общи разпоредби), установени от националното законодателство и чието съществуване е гарантирано от Конституцията; Модел 4. Региони с правомощия да приемат регионални закони или други административни актове съгласно юридическите рамки (принципи, общи разпоредби), установени от националното законодателство, и чието съществуване е

⁶⁰ създаден през 1967 г. по искане на Комитета на министрите, той проучва всеки въпрос, отнасящ се до законодателната рамка, структурата, задачите и дейността на местните и регионалните власти. Дейността му се подпомага от експертни комитети, експертни и работни групи, които се променят в зависимост от възложения мандат за разглеждане на конкретни теми от областта на местната и регионалната демокрация.;

⁶¹ Доклад „Рамка, обобщения и обзори на шестте модела на регионално самоуправление”, Страсбург, 10 януари 2002 г.;

гарантирано от Конституцията; Модел 5. Региони, разполагащи с правомощие да вземат решения, но без законодателно правомощие, чиито съвети се избират чрез преки общи избори; Модел 6. Региони с правомощие за вземане на решения, без законодателно правомощие, чиито съвети са събирани от съставлящите ги местни власти;

Изведен е изводът, че в България все още е рано да говорим за истински, нестатистически регионализъм, вкл. за децентрализация на правомощия и финансови средства. За да се постигне заинтересованост в местните органи на държавната власт за непрекъснатото повишаване на собствените им финансови средства и за превръщането им в самоиздържащи се териториални общности, са необходими следните условия⁶²: 1) разширяване на бюджетната автономия на органите на местно самоуправление и 2) приходите на местните бюджети трябва да се обвържат тясно с резултатите от дейността на фирмите, разположени върху територията, независимо от ведомствената им подчиненост.

В параграф четвърти подробно е обсъден **процесът на децентрализация в България от 1991 г. до днес**. За проследяване на процеса на децентрализация в България⁶³ е предложена класификация по периоди и нормативни актове⁶⁴: 1) *От 1991 г. до 2002 г.* - Процесът на децентрализация започва с приемането на новата Конституция на Република България (1991). Процесът през този период протича бавно, без да е основна тема в дневния ред на правителствата. Основните актове, които са приети, са: Законът за местно самоуправление и местна администрация (1991) и ратифицираната от НС през 1995 Европейска харта за местно самоуправление. През 1995 г. са приети още Закон за административно-териториалното устройство на Република България, Закон за местните избори, Закон за териториалното деление на столичната община и големите градове. През 1996 г. са приети Закон за общинската собственост, а през 1997 и 1998 г. съответно Закон за местните данъци и такси и Закон за общинските бюджети; 2) *От 2002-2005*. В този период са приети изменения на Закона за местната администрация и местното самоуправление (2003); изменения и в

⁶² Георгиев, Л. „Общинско самоуправление и администрация“ 1991, с.54;

⁶³ Гълъбинова, Ю., „Реформите в сферата на децентрализацията на управлението в България - направеното и предстоящото“, 2011г., с. 27;

⁶⁴ Цитираните закони са посочени по ДВ в раздел VI, с. 276;

други закони, в т.ч. Законът за общинската собственост, Законът за местните данъци и такси, Законът за общинските бюджети. Приет е Закон за общинския дълг; 3) 2006-2013 г. Най-същественото през този период е поправката в Конституцията от 2007 г., с която се изменя текстът на член 141, ал. 3, който вече дава на местните власти правото свободно да определят размера на местните данъци в определени от закона граници. В този период е регламентирано и разпределението на субсидиите за общинските пътища. Общините получават като собствен приход и патентния данък.

Незавидното място на страната ни в степента на децентрализация е подкрепено в дисертацията от приложеното изследване на Асоциацията на Европейските региони през октомври 2010 г., което класира България сред страните в Европа на последните места⁶⁵:

- 19-о място по административна децентрализация;
- 22-о място по функционална децентрализация;
- 26-о място по финансова децентрализация;
- 26-о място по политическа децентрализация;
- 27-о място по обобщените показатели за децентрализация.

Последното ни място в Европейския съюз е категорично потвърдено и от публикуваното изследване на проф. Урс Мюлер по време на пресконференция на Асоциацията на Европейските региони в Брюксел на 18 май 2009 г.⁶⁶ В своето изследване той е направил анализ на децентрализацията в Европейския съюз, като е извършил интересна съпоставка на качествените и количествените индикатори. Тази съпоставка за България за съжаление не е никак радваща. На дъното са България и Румъния, в златната среда са Чешката република, Унгария, а на върха Белгия, Финландия, Германия, както и такива страни, като САЩ, Канада и Китай, които не са членки на европейската общност.

В параграф пети са разгледани **моделите на европейско „побратимяване” на градове и общини** като гъвкав и удобен инструмент за създаване на сътрудничество, който може да се прилага между малки и големи градове, между села и общини, като обект на побратимяването могат

⁶⁵ The State of Regionalism in Europe An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe? An overview for the 47 Member States of the Council of Europe, October 2010, p.41;

⁶⁶ Müller, Urs, Prof. Dr. Director BAKBASEL “Decentralization From Subsidiarity to Success ” AER Press conference Bruxelles, May 18th, 2009, p.4;

да бъдат широк кръг от въпроси и в неговото създаване и развитие могат да бъдат въввлечени много и различни “действащи лица” от две или повече побратимени общности.

IV. НАУЧНОПРИЛОЖИМИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационното изследване аргументирано доказва, че проблемите на местната власт са сред основните нерешени проблеми на съвременната българска държава и общество. Тяхното решаване обаче при членството на страната в Европейския съюз се превръща във въпрос на сътрудничество и обмен с местните власти на другите страни-членки, приложението на европейското право в организацията и дейността на местната власт в страната и нейното участие в работата на европейските институции, както и прилагането на относимите политики на Европейския съюз.

Приносите в процеса на изследване се разгръщат в няколко насоки:

Предложени са нови **класификации**: 1) по нормативни актове и етапи в исторически план; 2) класификация по етапи в развитието на местното самоуправление; 3) класификация по нормативна уредба в годините от създаване на Комитета на регионите до днес; 4) класификация по периоди и нормативни актове за проследяване на процеса на децентрализация в България; 5) структурата на териториалните единици в държавите - членки на ЕС е представена в сравнителен план.

От гледна точка на **теорията** са анализирани действаща правна уредба на местната власт и теорията по проблематиката на изследването. Дефинира се, анализира и обяснява развитието на местната власт и хармонизацията на българското право с това на ЕС. Подробно е разработено ключовото разграничение между властническата изпълнителна дейност и дейността в услуга на гражданите, които са почти непознати в България. Анализира се българската теория за местното самоуправление и местната администрация, която не предлага категорично становище за правната им природа. Въз основа на критичния анализ на правната уредба на местната власт се прави изводът, че за да се реализира конституционно заложеният принцип на

местната автономност, следва да се обоснове ново съдържание на понятието за местното управление. Теоретично са дефинирани и анализирани понятията: 1) регионализъм 2) регионализация и 3) регионалистика;

Принос на изследването са разкритите взаимосвързани фактори, влияещи върху провеждането на реформа в организацията на местната власт. Акцентът е изведен върху сближаването - всички нива на управление трябва да се стремят да работят в непосредствена близост с гражданите, преди всичко като организират своята работа по прозрачен и достъпен за гражданите начин, така че да знаят те как и пред кого да заявяват позициите си.

От гледна точка на **практиката** са дефинирани и анализирани начините за въвеждане на **европейски модел** на местно самоуправление, в основата на който лежи разбирането за администрацията като за организация на служби, които оказват услуги на гражданите. Указани са възможностите за усъвършенстване на действащото вътрешно законодателство по въпросите на местната власт и на тази основа да се изготвят и предлагат модели за усъвършенстване на актовете на органите на местното самоуправление и местната администрация в страната. **Моделът, прилаган при държави с повече опит и успехи в управлението, сочи приоритетно задоволяване на интересите на равнището, на което те възникват, респективно на равнището, на което се създават приходите, без традиционната опека на разпределението на централно държавно равнище.** Именно към въвеждане на този модел трябва да се стреми България, като го обезпечи нормативно. В този модел има два полюса, два стълба – силно правителство и силни общини;

Като **практически приноси** на дисертационно изследване също могат да се определят следните конкретни **предложения за промени de lege ferenda**, като бъдат систематизирани по следния начин:

1. Промени в нормативните актове и КРБ:

- **На първо място са обсъдени предложения в контекста на Европейския доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България⁶⁷ от септември 2011 г.**

От изложеното в изследването относно нормативната уредба на местната власт в условията на членство на България в ЕС се извежда на първо място, че усилията за синхронизиране на националното законодателство с европейските стандарти водят до риск от създаване на едно прекалено подробно законодателство. Всъщност, докато качеството на законодателството се подобрява, неговият прекалено голям и тромав обем прави все по-трудно за местните власти и гражданите да познават приложимите закони. Общо казано, системата на местното самоуправление трябва да се основава на по-компактна законова уредба, съдържаща по-скоро принципи, отколкото подробни разпоредби. **Ще бъде целесъобразно да се приеме един по-общ „кодекс“ на местното самоуправление, за да се гарантират както консолидацията на законодателството, така и подобрата координация и съгласуваност, като се остави повече място на местните власти да приемат свои собствени автономни нормативни актове.** Това предложение намира своето основание във втория за България доклад за състоянието на местната и регионална демокрация от 21 септември 2011 г. на Конгреса на местните и регионални власти (21^{-ва} СЕСИЯ, CG (21) 14), т.е. че „все още е налице забележима тенденция към централизация на властта. От друга страна, в доклада се подчертава, че приложимите законови разпоредби са разпръснати, в смисъл, че правилата и регламентите, приложими за общините, са разпръснати сред прекалено голям брой законодателни текстове - в сила са девет закона, които се отнасят конкретно до общините, а повече от 16 закона регламентират различни аспекти от работата на държавната администрация, и поради това се отнасят също и за общините“. Отново е поставен акцент върху препоръката на авторите на доклада за състоянието на местната и регионална демокрация в България от 21 септември 2011 г. към **българските власти да гарантират директен достъп на местните власти до Конституционния съд и да предвидят възлагане на отговорност на обикновените съдилища за прякото**

⁶⁷ 21 септември 2011 г., Комитет за наблюдение към Съвета на Европа Конгрес на местните и регионални власти, 21^{-ва} СЕСИЯ, CG (21) 14;

прилагане на Хартата, което от разгледаната по-горе в дисертацията съдебна практика е крайно необходимо и належащо за гарантиране в реалния смисъл на понятието на правомощията на органите на местното самоуправление.

В заключение се извежда и предложението по подобие на други страни от Европа да се извърши кодификация на законите, относими към местното самоуправление. Във Франция например действа Кодекс на общините (Code des communes) и Общ кодекс на местните власти (Code général des collectivités territoriales)⁶⁸, които синтезират законите по отношение на местната власт, включително чрез намаляване на броя на нормативните актове, като преди приемането им текстовете, уреждащи местното самоуправление, са разпръснати, а сега обединени в един документ.

- На второ място са разгледани алтернативите за развитие на регионализацията в България.

Въвеждане на изборност на областния управител със собствен бюджет и по-големи правомощия в границите на съответния регион е реалната алтернатива за развитието на регионализацията в България. Широко споделено е разбирането, че икономическият растеж, устойчивото обновяване на градските зони и ефикасното предоставяне на качествени обществени услуги могат да бъдат улеснени, ако правителствените институции не са така силно централизирани. В много държави това движение прие формата на все по-засилено регионално самоуправление, включващо демократично избрани регионални органи. Освен това ЗА не изобилства с мерки за препятстване на политически назначения, а и не претендира за същинска процедура по избор на областни управители. Поуката от некоректните разпоредби по въпроса беше наложена от Конституционния съд, който не прие текста за назначаването на областните управители от министър-председателя. Областният управител демонстрира по-голяма активност при различна политическа принадлежност с органите на местно равнище. Макар и търпяна за кратко, подобна картина показва, че областният управител оспорва по принцип актовете на местните органи, дори

⁶⁸ www.legifrance.gouv.fr и www.droit.org;

когато ефектът е само забавяне на влизането в сила на законосъобразно правно решение.

Предложението за изборност на областния управител отново намира своето основание и в цитирания по-горе доклад за състоянието на местната и регионална демокрация в България, в който се казва, че „с оглед на съответствието с Европейската харта за местно самоуправление и с Референтната рамка за регионална демокрация на Съвета на Европа фигурата „областен управител”, назначаван от Министерски съвет, и не избран по демократичен път е по-скоро представител на централното правителство на регионално ниво, отколкото представител на населението от региона. Такъв „областен управител” не би могъл да се счита за истинска „регионална власт” по смисъла на Референтната рамка.“ Авторите на доклада дават на България решение чрез превръщането на „съществуващите” областни администрации (областните управи с услугите, предоставяни от тях) **в едно истинско второ ниво на местно самоуправление с демократично избрани органи (пряко от гражданите или непряко - от избрани представители).** Във връзка с това ще е необходимо да се измени член 143 от българската Конституция, така че областният управител да бъде заменен с избран орган. Към момента в България създадените „региони” са за чисто стратегически и статистически цели, които разполагат единствено с преотстъпени държавни структури, натоварени със задачи по определянето и прилагането на „стратегии за регионално развитие”.

- На трето място е обсъдено противоречие в начина на приемане на общинския бюджет в контекста на финансовата децентрализация.

Безспорен факт е, че у нас финансовата децентрализация е спряла през последните години. Общините, които са и бенефициенти, се намират в подчинено положение спрямо централната власт, тъй като изпълнителната власт е тази, която управлява републиканския бюджет и евросредствата по различните програми. Минимумът промени, които следва да бъдат приети, са: 1) превръщане на ЗДДФЛ⁶⁹ в местен данък; 2) разширяване на правомощията на общинските съвети за въвеждане на данъчни облекчения и утежнения; 3) осигуряване на „политическа или партийна“ независимост на органите за местно самоуправление при усвояване на евросредствата;

⁶⁹ Обн., ДВ, бр. 95 от 24.11.2006 г., в сила от 1.01.2007 г., с последващи изменения и допълнения

Освен това остава още едно противоречие, неразрешено нормативно и до днес, противоречие между принципа, установен в член 141, ал. 1⁷⁰ и ал. 2⁷¹ от Конституцията и ЗМСМА, член 52, ал. 1⁷² и сегашната система на финансиране чрез държавни трансфери. Член 9, параграф 1 от ЕХМС гласи „Местните власти имат право в рамките на националната икономическа политика на адекватни по размер собствени финансови средства, с които могат да се разпореждат свободно в рамките на техните правомощия.” Тоест хартата въвежда задължението не само да се гарантират на местните власти подходящи финансови ресурси, но и да им позволи свободно да разпределят тези ресурси. Първата последица от този принцип е правото на местните власти да имат свой собствен бюджет. Втората е относителната независимост на местните власти, когато става въпрос за разпределение на бюджетните средства. **Независимото приемане на бюджет по принцип е най-висшият израз на местна автономия.** Този принцип е заложен, но бюджетната процедура за българските общини противоречи на тази важна правна разпоредба. Преди общините да могат да приемат бюджета си, правителството трябва да изготви и одобри „консолидирания държавен бюджет”. В законите за държавния бюджет има специфични разпоредби, определящи точния размер на допълващата субсидия, общата изравнителна субсидия и субсидията за капиталови инвестиции. Законът за държавния бюджет определя при разработването на общинските бюджети и приемането им от общинските съвети средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности, като те се определят по функции, групи, дейности и параграфи в съответствие с Единната бюджетна класификация. Следователно консолидираният държавен бюджет налага специфични ограничения върху разходната политика на общините, което е неприемливо. Общинският съвет трябва да приеме бюджета на общината едва след приемането на държавния бюджет и в съответствие с неговите инструкции. С оглед на правомощието за контрол по законосъобразността на общинските актове (и по-конкретните контролни правомощия на Министерство на финансите) всяка разпоредба в общинския бюджет, която не спазва ограниченията, определени от

⁷⁰ Чл. 141. (1) от КРБ: „Общината има самостоятелен бюджет“;

⁷¹ Чл. 141. (2) от КРБ: „Постоянните приходоизточници на общините се определят със закон“;

⁷² ЗМСМА, член 52, ал. 1: „Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, независим от републиканския, въз основа на собствени източници на приходи и държавни субсидии, разпределяни между общините по критерии, определени със закон“;

държавния бюджет, се счита за незаконна. Следователно консолидираният държавен бюджет силно нарушава „независимостта на общинските бюджети”.

Във време на финансова криза е напълно разбираемо държавата да си определи някои извънредни правомощия за контрол върху разходната политика на всички публични органи, включително органите на местната власт. Тези ограничения (горна граница на данъците и разходите) трябва да бъдат пропорционални и временни, без да се компрометира принципът на местна автономия. В своя доклад от септември 2011 г. Комитетът за наблюдение към Съвета на Европа е на мнение, че когато една постоянна система дотолкова ограничава автономността на общините по отношение на приемането на техните бюджети, това противоречи на член 9 от ЕХМС и на цялостния дух на Хартата.

- На четвърто място е обсъдено предложението за изборност на кметовете в градове с районно деление.

Изведено е заключението, че **изборността на кметовете в градовете с районно деление няма реална алтернатива в съвременните демократични държави и респективно следва да се възприеме и у нас отново.** Такъв модел на конституиране ще обоснове стабилността на финансите на районите като единствената гаранция за ефективно местно управление. Трябва да се вземе в предвид обаче, че ако бъде въведена изборност на районните кметове, то следва тази законодателна промяна да бъде продължена с последващи в ЗОБ, като се гарантира тяхната финансова независимост от общинския кмет, за да имат средствата и възможността да изпълняват поетите към населението на съответния район обещания. Отново в своя доклад Комитетът за наблюдение към Съвета на Европа през 2011 г. дава своето категорично становище, че „промяната в българското законодателство от пряк към непряк избор на районните кметове води до централизация на демократичното представителство на ниво съвети на големите градове. И в двата случая (кметствата и градските райони) положението на съответния тип кметска длъжност вече е силно зависима от кметовете на общините и вероятно ще се влоши още повече, което води до отслабване на демократичния процес.“

Ако не се възприеме изборността на районните кметове, то най-малко законодателят трябва да промени нормативно уреденото мнозинство в ОбС,

което избира районните кметове от обикновено (повече от половината от всички общински съветници) на квалифицирано - 2/3 от всички, което ще осигури много по-голяма представителност и легитимност на районните кметове.

- На пето място са разгледани делегирани дейности на местната власт и контрола от страна на областния управител върху актовете и дейността на общините.

В българската система по-голямата част от функциите, изпълнявани от местните власти, отнасящи се до области от голямо значение за гражданите (образование, здравеопазване и социални грижи), са делегирани дейности, докато в повечето европейски страни съответните дейности са предоставени на местните власти като присъщи за тях. Дисбалансът между специфичните и делегирани функции има негативно отражение за някои ключови аспекти на местното самоуправление. Първият аспект се отнася до финансирането на общините. Делегирането на задачи означава, че финансирането се основава на прехвърляне на ресурси от централното правителство. Разширяването на правомощията за определяне на местните данъци и такси, което трябва да бъде приветствано, се отнася само до финансирането на „местните функции”. Вторият аспект се отнася до контрола. По отношение на делегираните функции се прилага един по-щателен контрол, включително по целесъобразност. Доколкото общините привикват повечето от техните дейности да бъдат подлагани на стриктен контрол, системата генерира неприемлива степен на подчиненост на държавата, което не съответства на разпоредбите на ЕХМС в това отношение. Що се отнася до контрола, трябва да се посочат три случая на възможен конфликт между текущото българско законодателство и Хартата, а именно: прекомерният обхват на делегираните правомощия, правото на областните управители директно да отменят актове на общинската власт в лицето на кмета и липсата на яснота относно основанията за отстраняването или разпускането на местните изборни органи.

Що се отнася до състоянието на законодателството в областта на контрола от страна на областния управител върху актовете и дейността на общините в разрез с Препоръка 45 (1998) все още съществува противоречие

между, от една страна, изменението на член 45, ал. 4 от ЗМСМА⁷³, и разпоредбата, съдържаща се в чл. 7, ал. 1, т. 5, б. „б“⁷⁴ от Устройствения правилник на областните администрации⁷⁵, който дава на областния управител правото да отменя „незаконосъобразни актове на кметовете на общините“. По такъв начин местната автономия е адекватно гарантирана по отношение на актовете на общинските съвети, но това не е така с актове на кметовете, които са значително по-многобройни от актовете на съветите. Това противоречие трябва да бъде отстранено. Наистина не може да има никакво оправдание за това актовете на общинските съвети да бъдат третираны по различен начин от тези на кметовете. Кметът действа от името на общината и издава повечето от нейните административни актове. Това правомощие на областните управители трябва да бъде преразгледано, дори и когато това се отнася за актовете по управлението на делегираните от държавата функции. За делегирани функции контролът може да се основава не само на правни разпоредби, но също и на инструкциите на централното правителство. **И в двата случая областният управител трябва да има едно и също правомощие: да поиска преразглеждане на незаконосъобразни актове на Общинския съвет (или на кмета), или да ги оспори пред компетентния административен съд.**

- На последно място е обсъдена ролята на местните власти в изпълнението на финансираните от ЕС проекти.

Всеобщо признат факт е, че България показва много ниско ниво на капацитет за изразходване на средствата от ЕС. Нейното изоставане в тази област се дължи на лошото планиране на проекти, забавяне на усвояването на средствата, съмнителни резултати по проекти и нисък административен капацитет. Отново тук проблемът е, че досега управлението на средствата от ЕС е прекалено централизирано, като голям брой проекти от

⁷³ Чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА гласи “Областният управител упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети, освен ако в закон е предвидено друго. Той може да върне незаконосъобразните актове за ново обсъждане в Общинския съвет или да ги оспори пред съответния административен съд. Оспорването спира изпълнението на индивидуалните и на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове, освен ако съдът постанови друго.”;

⁷⁴ чл. 7, ал. 1, т. 5, б. „б“⁷⁴ от Устройствения правилник на областните администрации гласи „Областният управител може да отменя незаконосъобразни актове на кметовете на общини, освен ако в закон е предвидено друго, в 14-дневен срок от получаването им или от сезирането му“;

⁷⁵ Приет с ПМС № 121 от 5.07.2000 г., обн., ДВ, бр. 57 от 14.07.2000 г., в сила от 14.07.2000 г., изм. бр. 62 от 12.07.2013 г.;

общонационален интерес са управлявани пряко на централно държавно ниво, но без особен успех. **Единственият начин за успешното разрешаване на този така важен проблем е създаването на система за преки отношения между европейските институции и общините (с помощта на Националното сдружение на общините в Република България), които биха могли напълно да изключат всякаква роля на други органи на централната власт.** Техническата помощ би могла да се предоставя от децентрализираните органи на централната власт. **Само силни общини със специфични компетенции и определена степен на финансова автономност ще са в състояние да осигурят надеждна основа за административна подкрепа и ефективното използване на фондовете на ЕС.**

2. Окрупняване на общини и области в контекста на законодателството на Европейския съюз

Обединяването на области и общини в България, придружено с финансова и административна децентрализация, ще доведе до съкращаване на огромната и тежка администрация и респективно спестяване на огромен финансов ресурс. Ако това бъде направено ведно с въвеждането на изборност на областните управители, ефектът ще бъде по-бързо и качествено обслужване на гражданите и решаване на техните проблеми. По класификацията на териториалните статистически единици, ниво NUTS 2, България се разделя на 6 района, но това деление е чисто статистически, без реално да бъде проведено окрупняване на регионите, за разлика например в Дания, където въпросът с регионалното деление е решен, като страната изцяло се определя като ниво NUTS 2. Общините в скандинавските държави са по-малко на брой и по-големи по размер, което се обуславя от децентрализацията на правомощия на органите на централната администрация на страната. По данни на българското правителство, а и по данни на Европейската комисия⁷⁶, България е с население приблизително 7,2 милиона⁷⁷, структурата на териториалните единици са: 28 области, 264 общини, 3850 кметства на населени места. За сравнение Дания, чието

⁷⁶ http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu_glance/member_states/index_bg.htm;

⁷⁷ По данни на НСИ;

население е 5,3 милиона, се разделя само на 5 области и 98 общини. В дисертацията са разгледани позициите „за“ и „против“ окрупняването на общините.

- В контекста на законодателството на Европейския съюз и стремежа към окрупняване на деленията в територията на страните и укрепване на автономността на регионите следва да бъдат отразени консолидирането на деленията на територията на страната и засилването на автономията на регионите⁷⁸. **Впредвид липсата на условия за промяна на съществуващите административни и териториални единици следва да се опрости процедурата с повишени форми за граждански контрол, публичност и прозрачност като гаранции за защита на интересите на населението по места.** Предложената процедура по случая включва: 1) подаване на молба до съответния Общински съвет, изразена чрез подписка най-малко на 25 на 100 от засегнатите избиратели в населените места; 2) становища на кметовете на населените места за съответствието на искането със законовите условия за създаването на нова община по чл. 8 от закона, резолюция на Общински съвет за наличието на условия по чл. 8; 3) проверка на областния управител за законосъобразността на решението на Общинския съвет; 4) предложение на областния управител до Общински съвет за изготвяне на решение за провеждането на общ за съответните населени места референдум, при условие че искането е законно; 5) провеждане на референдум; 6) писмен доклад от областния управител до Министерски съвет; 7) становище от министъра на регионалното развитие и благоустройството; 8) решение на Министерски съвет за създаването на нова община; 9) одобрение от президента; 10) обнародване на решението на МС за създаването на нова община и указ на президента относно нейното наименование.

В заключение се извежда, че неизбежно е окрупняването на българските общини по пътя на естественото им сливане. Българските общини трябва да имат необходимите ресурси, човешки, управленски и икономически потенциал, територия със съпътстващата социална структура, за да се превърнат в жизнеспособни единици, годни да

⁷⁸ Понятието "регион" идва от латински и е етимологически свързано с прието в българската литература езиково понятие за "регион", което също идва от латинския. В речника на Европейското право "регион" се използва за означаването на големи административни и териториални единици, което общо взето, и с някои споразумения, отговаря на българските окръзи.;

осъществяват местното самоуправление. Техният брой трябва да бъде между 60 и 80 общини.

3. Предложения за промяна в нормативната уредба, уреждаща участието на гражданите в местното самоуправление:

- За да се осигури реално участие на гражданите в заседанията на Общинския съвет и неговите комисии и да се преодолее декларативният характер на действащите разпоредби от ЗМСМА, следва да се създадат материални условия за реализирането им чрез предвиждането на помещения за представителите на гражданските общности в сградите, където заседават колективните органи на местната власт. Следва да се приемат разпоредби в правилниците за организацията и дейността на общинските съвети и общинските администрации, които да ги задължат в изпълнение на закона да предвидят средства в общинските бюджети за реконструкции в сградите на общината. Освен това, макар и формално, гражданите да имат правото да правят питания, становища, жалби и предложения до органите на местно самоуправление, в действителност рядко общинските съвети гласуват да им бъде дадена думата пред съответния ОбС, а становищата, жалбите и предложенията на гражданите до постоянните комисии и общинска администрация потъват по папките и не получават реално отговор. Именно поради това в ЗМСМА следва да се предвиди конкретна процедура, която да гарантира правата на гражданите за реален, а не формален контрол върху местните органи;

- Възможностите на местния референдум следва да се преосмислят при предстоящото изменение и допълнение на Закона за допитване до народа, като се предвидят по-малки квоти от действащите, за да се прагматизира прякото участие на населението в управлението по места. Прави впечатление, че все по-често в България в дневния ред на обществото се повдига темата за допитванията до гражданите в различните им форми. Един от основните проблеми, освен бюрократизма, административната инертност и липса на утвърдени демократични навици, е и фактът, че резултатите от проведените досега допитвания не се вземат предвид от централните държавни органи, респективно от органите на местната власт. Следва да се предвидят задължения за органите по произвеждането на формите на пряката

демократия да действат в условията на обвързана администрация, при наличието на определени законови предпоставки като гаранция за реализирането на правата на гражданите като и да бъде предвидена задължителност на решенията, взети от гражданите чрез провеждане на местен референдум, общо събрание на населението и подписка.

Следователно нужен е съвременен и отговарящ на изискванията на демокрацията подход при организацията и осъществяването на тази дейност, особено като се има предвид фактът, че вече съществува нов Закон за допитване до народа.

- По отношение на фигурата „обществен посредник“ в много от случаите така, както е нормативно уреден неговият избор и правомощия, той играе повече формална роля. Това е така, защото общинският обществен посредник (въпреки че това се отнася и до националния) е силно политизирана фигура. Той се избира от общинските съвети (респективно НС) от управляващите политически партии. За да разреши обаче проблеми на местното население, много пъти общественият посредник следва да се противопостави и атакува актове на управляващите в една община и тук всъщност е колизията в уредбата, а именно общественият посредник трябва да атакува актове на тези, които са го избрали. В тази връзка, за да имаме в България истински, доколкото в България е възможно, независим, действащ и упражняващ контрол от името на гражданите на една община обществен посредник, то нормативната уредба трябва да се промени в посока на неговата избираемост при провеждане на местни избори, като заедно с това му се прецизират и увеличат правомощията и неговата представителност.

- Усъвършенстването на ЗМСМА следва да се ангажира и с уреждане на публикуването на актовете на органите на местното самоуправление и местната администрация. По отношение на нормативните актове на общинските съвети следва да се възприеме издаването на официален вестник на Общинския съвет, който да осигури достъпа на гражданите до резултати от нормотворческата дейност на местната власт.

- И накрая дейността на органите на местното самоуправление и местната администрация и служителите в тях може да бъде обхванат от Етичен кодекс за управлението по места. По този начин ще се хвърли мост към принципите на европейското административно право като принципа на правните очаквания, на пропорционалността и правото на изслушване.

Единствено при прилагане на принципите на европейското право съществува надежда и у нас да се оспорват административни актове и действия на общински служители поради проявено бездушие, бавене или немарливост към интересите на гражданите. Това е пътят към постигане на добрата административна практика по смисъла на европейското право в местното самоуправление и местна администрация у нас.

V. ОБОБЩАВАЩИ ИЗВОДИ И ПЕРСПЕКТИВИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Местното самоуправление и местната администрация са осъзнат приоритет на демократичното развитие на българското общество. Държавните органи и граждански организации демонстрират отношението си към местната власт с подobaваща активност. **Правната уредба на местната власт се характеризира с множество нови, но въпреки това противоречиви правни актове.** В политиката, посветена на местните дела, господства схващането, че от успеха на местна власт зависи в най-висока степен стабилността на политическия режим, както и перспективите на социална устойчивост на обществото. Именно от управлението на местните дела зависи качеството на живот на хората. Въз основа на критичния анализ на правната уредба на местната власт, европейското право за местното самоуправление и практиката по приложението им следва да се направи **изводът, че за да се реализира конституционно заложеният принцип на местна автономност, следва да се обоснове ново съдържание на понятието за местно управление.** Съотношението между централната и местната власт при вземането на управленски решения, при разпределението на бюджетните средства е въпрос на държавна архитектура, въпрос на политически принципи на управление, но и на исторически момент. Конфликт би могъл да се породи при “хипертрофиране на значението на общонационалните интереси, за сметка на неотчитането на локалните интереси”, както и при представянето на частни или политически интереси като национални за сметка на реалните местни интереси. **Ето защо следва да се прецизира, че местната власт не е държавна власт в собствения**

смисъл на понятието, а публична власт в държавата, чийто определящ белег е приоритетната защита на местните интереси.

Водещата идея при изработването на европейските модели на местното самоуправление предполага обществените задължения да се изпълняват от тези власти, които са най-близо до гражданите. Възлагането на задължения на другите власти трябва да бъде съобразено както с мащаба и естеството на задачите, така и с изискванията за ефективност и икономия. Съвременната либерална държава се характеризира с ограничаване на намесата си за сметка на развитието на граждански структури по управлението на обществените дела. Неслучайно Европейската харта за местното самоуправление извежда необходимостта от "пълни и цялостни" компетенции за местните власти, които да не бъдат подлагани под съмнение или ограничавани от друга централна или регионална власт. Капацитетът на органите на местно самоуправление да управляват обществените отношения в интерес на общото благо предполага ясни законови гаранции за върховенството на интересите на гражданите и финансови ресурси за осигуряване на тези интереси.

В този контекст при **избора на темата на дисертационното изследване** бе оценена нейната актуалност. Конкретизирането на проблема в България позволява да бъде очертана целта, да бъдат определени обектът и предметът на изследването и задачите, които трябва да бъдат решени. За постигане на целта на дисертационното изследване са подложени на сравнителен анализ правната уредба на местната власт с тази на други страни-членки на ЕС в контекста на законодателството на Съюза, предложени са класификации по периоди и нормативни актове на развитие на местното самоуправление.

Перспективи пред местната власт

Перспективата на местната власт изглежда положителна на фона на световните тенденции и формалните белези на успеха на демократичните промени в страната. Тази надежда обаче би могла да се окаже пожелателно мислене, ако не бъде съпроводена от законосъобразна и правилна стратегия за местната власт и реално гражданско участие в управлението на местните дела.

Перспективата пред местното самоуправление и местната администрация в България е в процеса на хармонизация на българското с общностното и световното право, в стремежа да постигне управление на местните дела, което да подобри качеството на живота в страната. В практически план политиката на присъединяване на страната към евро-атлантическите структури означава възпитаване на ново правосъзнание за участие на гражданските организации в разпределението на финансовия ресурс. Единствено гражданското участие може да осигури публичност и прозрачност на достъпа до финансовите средства отвън като създаване на национална стратегия за изравняване на перспективите на българското население с гражданите от финансово стабилните европейски държави. Подобен подход следва да осигури и политическа стабилност в държавата, както и да повиши авторитета на държавните институции за преодоляване на nihilизма в упражняването на политическите и икономическите права на гражданите.

Сред перспективите на местното самоуправление се откроява дейността на сдруженията на председателите на общинските съвети и дейността на организациите от третия сектор с профил от областта. Национално сдружение на общините е елемент от местното управление и определящ фактор за общественото участие в него. **Реалният проблем на третия сектор е в обединяването на гражданите в общности за защита на конкретни интереси за непосредствено управление на местните дела за сметка на съществуващите казионни структури, които са придобили монопол върху източниците на финансиране на сектора.**

Перспективите пред местната администрация са в ръцете на законодателя, който следва да уреди отношенията в ясни за гражданите хипотези на оказване на административни услуги в много по-широк план от Закона за административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Административните услуги следва да се предлагат не само от традиционните носители на местната власт, но и от юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза. Предстои да се осмисли и представи за обсъждане процедура по реализиране на идеята за “обслужване на едно гише” като форма на ефективна администрация и средство за борба с корупционните практики.

VI. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Каназирева, Д. „Перспективи на децентрализацията на местната власт“. Сборник с доклади „Новите предизвикателства пред правото“, лятна научна сесия на Юридическия факултет 21-22 юни 2013 г., ВСУ „Черноризец Храбър“;
2. Каназирева, Д. „Административни и териториални промени в условията на членство на България в Европейския съюз“. Научен алманах, Лятна научна сесия на Юридическия факултет 2014 г., ВСУ „Черноризец Храбър“;
3. Kanazireva, D., “Improvement of administrative and territorial division legislation in the light of EU membership of Bulgaria”. Scientific Journal “Globalization, the State and the Individual” (Print ISSN 2367-4555);