



Munich Personal RePEc Archive

**On the regime of
administrative-territorial division of the
Republic of Bulgaria – historical
development and perspectives**

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91871/>

MPRA Paper No. 91871, posted 01 Feb 2019 14:32 UTC

ЗА ПРАВНИЯ РЕЖИМ НА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ - ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

Ст. ас. Дарина Димитрова

В тази статия се изследва в исторически и сравнителноправен аспект административно-териториалното устройство на България с цел да се систематизират извършените до сега административни промени. Въз основа на направените изводи се посочват тенденциите за бъдещи административни реформи.

Честите административно-териториални промени, липсата на стабилност в административно-териториалното устройство на страната водят до известно разстройство в дейността на местните органи на държавна власт и управление, които се изграждат в съответствие със съществуващите видове и степени административно-териториални единици. Предвиденият правен ред също непосредствено се отразява върху стабилността на административно-териториалното устройство. Поради това въпросите, свързани с административно-териториалните промени и сега са преди всичко от компетентността на висшите държавни органи - президента и Министерския съвет.

Стабилност не е равнозначно на неизменност, но към ново административно-териториалното устройство се пристъпва обикновено по политически причини и съображения.

Правната регламентация относно административно-териториалното устройство на Република България се съдържа в основния закон - Конституцията (чл. 135, ал. 1), а след това и в Закона за административно-териториалното устройство на Република България.¹ Основните административно-териториални единици са общините и областите, но историческото развитие на териториалната организация на държавата познава множество промени.

Писмени данни за проведените реформи в административно-териториалното устройство на държавата датират след Освобождението и приемането на Търновската конституция (16.04.1879 г.)². Тогава територията на Княжеството е разделена на окръжия, околии и общини. След Съединението на България, на 25.11.1887 г. се извършва реформа, при която се променя броят на окръжията и околииите предвид увеличаване територията на държавата, но се запазват същите по вид и степен административно-териториални единици.

Понятието „окръг“ се въвежда за първи път през 1901 г., когато се осъществява ново значимо административно-териториално преустройство в страната. През периода от 1901 г. до 1934 г. административно-териториалните едини-

¹ Публикуван в ДВ, бр. 63/95г. По-нататък за удобство ще се изписва съкратено ЗАТУРБ.
² Станев, Христо, Савин Ковачев, Йордан Ботев и Славяна Генчева. Административно-териториално устройство на Република България. С., 2000, с. 12 и сл.

ци са: окръзи, околии и общини. След поредна реформа през 1934 г. вместо съществуващите тогава окръзи се създават нови административни единици - области, чийто брой и териториален обхват е променен няколко пъти до 1959 г., когато настъпват съществени изменения, изразяващи се в отпадането на околията в административно-териториалното деление на страната. Като административно-териториални единици остават да съществуват само окръзи и общини.

Административната реформа от 1959 г. е съществена поради премахването на тристепенното териториално деление и замяната му със съществуващото и до днес двустепенно административно-териториално деление на страната. Последвалите изменения се изразяват в промяна на броя, териториалния обхват и наименованието на горното ниво на административно-териториалните единици - области или окръзи, а също така и в промяна на броя и териториалния обхват на долното ниво - общините.

След 1961 г. броят на окръзите се установява на 28. Това деление се запазва сравнително дълго време - до 1987 г., когато на мястото на тези окръзи се създават 9 области.

Обществено-политическите промени, извършени у нас след 10 ноември 1989 г., обуславят и административно-териториални реформи, засягащи областите. Броят им се утвърждава на 28, като техните граници съответстват с тези на окръзите от 1961 г.

Според сега действащото законодателство, територията на Република България се разделя на 28 области. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента, по предложение на Министерския съвет (чл. 6 от ЗАТУБР). Броят на общините не се определя предварително. Правен аргумент за това е фактът, че законодателят допуска динамика в границите на общините по искане на избирателите и мотивирани предложения от страна на местните органи на изпълнителната власт и самоуправлението.

Оценката на изброените административно-териториални реформи не е еднозначна. Според някои автори, околията като териториална единица е доказала своята жизненост и ефективност в държавното устройство на страната и с ликвидирането ѝ през 1959 г. е нарушена до някаква степен ефективността на държавното управление, като са раздробени естествено формиралите се териториално-производствени и културно-исторически общности.³ Създадените общини по своята площ и социално-икономически потенциал не навсякъде отговарят на държавното управление. Някои от тях изпълняват на места функциите на околии.

Околийските управления са създадени като местни административни органи, на които са възлагани доста разнородни изпълнително-разпоредителни правомощия. През периода от Освобождението до 1959 г. това е било оправдано предвид факта, че окръжните центрове са се оказвали отдалечени за по-голяма част от населението, поради съществуващата тогава инфраструктура.

Значителна роля за премахването на околията като административно-териториална единица изиграват не само общественото-политическите и икономи-

³ Станев, Христо и др. Цит. съч., с. 28 - 29.

чески промени. В тази насока имат значение и оказват влияние и такива социални процеси като урбанизацията и демографското развитие на страната.

Урбанизацията е процес, свързан с нарастването на големите градове и с увеличаване дела на градското население, който в миналото е бил подценяван и омаловажаван. Опитът до 1990 г. по административен път да се ограничи механичното нарастване на големите градове не довежда до съществени успехи, тъй като това не оказва въздействие върху урбанизационните процеси. Те не само, че не отслабват, но дори в определени периоди (най-вече след 1982 г.) се засилват особено интензивно.⁴

Друг важен обществен процес, който оказва значително влияние върху административно-териториалните реформи, е демографското развитие. В множество изследвания на социалните процеси се анализира установилата се неблагоприятна тенденция в демографското развитие на страната и масовото обезлюдяване на много села⁵. Това води до намаляване броя на степените в административно-териториалното деление и броя на нивата в местното управление и по-конкретно, до отпадането на необходимостта от околията и съответните административни органи на нейна територия.

В терминологично отношение понятията административно-териториално устройство и административно-териториално деление се използват с еднакво съдържание.⁶ Те служат за означаване на разпределението на територията на една държава по определени критерии, с цел да се определи териториалният обсег на компетентност и дейност на държавните органи.

В правната ни доктрина е водена дискусията относно смисъла, влаган в понятията „административно-териториално деление“ и „административно-териториално устройство“, както и по въпроса за тяхното съдържание⁷. Приемаме тезата, че тези две понятия не са синоними и не се припокриват напълно по съдържание.

Административно-териториалното устройство може да се определи като съвкупност от различни по степен и вид административно-териториални единици, които се намират във взаимна зависимост, свързани са помежду си и образуват цялостна система. То служи за изграждането на местните органи на държавна власт и управление, докато административно-териториалното деление е метод за изграждане на административно-териториалното устройство на страната, посредством който територията на държавата се разделя на административно-териториални единици.

В заключение може да се каже, че „административно-териториално деление“ е по-тясно по смисъл и е част от съдържанието на понятието „администра-

⁴ Калинков, Константин. Урбанизационните процеси в България. Годишник на Икономически университет-Варна, 1998, с. 303. Като пример за такива административни мерки може да посочим Наредбата за временно ограничаване приемането на нови жители в големите градове и някои други населени места (ДВ, 61/1966, отм. ДВ, 94/1974) и Наредбата за временно ограничаване приемането на нови жители в градовете (ДВ, 94/1974, отм. ДВ, 64/1990).

⁵ Добрев, Добрин и Цветана Стоянова. Изследване и анализ на социалните процеси и дейности в развитието на населението на Варненска област. Сп. „Известия на Икономически университет-Варна“, бр. 4/2000, с. 107 - 108.

⁶ Балабанова, Христина. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 41.

⁷ Станков, Богоя. Административно-териториално устройство на НРБ. С., 1974, с. 15 и сл.

тивно-териториално устройство“. Административно-териториалното устройство е система, включваща, от една страна, административно-териториалното деление, като метод за изграждане на административно-териториални единици, и от друга страна, начин за формиране на местните държавни органи в тези териториални единици.

От тази позиция административно-териториалното устройство се дефинира като съзнателно провеждана дейност по разделяне територията на страната на териториални общности и създаване на административни органи в тях, които да провеждат политиката на държавата и местните власти, предвид тяхната йерархична съподчиненост, установена със закон⁸. Това определение е по-точно и по-пълно, поради посочването на начина за изграждане и целите и задачите на административно-териториалното устройство.

Чрез административно-териториалното устройство се очертават териториалните рамки на компетентността на местните органи на изпълнителната власт и самоуправлението. Размерът и броят на степените на административно-териториални единици следва да гарантират на местните органи ефикасното и оптимално изпълнение на възложените им от закона правомощия.

С актуалност и голямо практическо значение се открояват въпросите за степените в административно-териториалното устройство и от там за броя на нивата в местното управление, както и от какви принципи да се определя редът за извършване на административно-териториални промени. Това зависи от формата на държавно устройство - унитарно или федеративно, от историческите, географските и икономическите традиции, но също така понякога надделяват политически мотиви и причини. А, както посочихме по-горе, това до голяма степен зависи и от степента и мащабите на протичащите урбанизационни и демографски процеси в страната.

Под понятието степени в административно-териториалното устройство се разбираат основните административно-териториални единици, предвидени от законодателя - окръг, община и др.⁹.

Степените на административно-териториалното устройство са установени с Конституцията - територията на Република България се дели на общини и области (чл. 135, ал. 1). Нашият основен закон допуска да бъдат създавани чрез текущото законодателство и други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях (чл. 135, ал. 2 от Конституцията). Според чл. 2, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА, обн. ДВ, 77/1991 г.), територията на Република България се дели на общини, околии, области и Столична голяма община. Този текст бе ревизиран по следния начин: Територията на Република България се дели на общини и области (изм. ДВ, 65/1995 г.). ЗМСМА в първоначалната си редакция предвиждаше създаването на околии, които да бъдат административно-териториални единици за осъществяване функциите по местното самоуправление и на централните държавни органи (чл. 59 - 67. отм. ДВ, 65/1995 г.).

⁸ Станев, Христо и др. Цит. съч., 2000, с. 5.

⁹ Станков, Богоя. Цит. съч., с. 57.

Въз основа на извършения историческия обзор може да се обобщи, че в България административно-териториалното устройство през различни периоди е било тристепенно (община, околия, окръг или област) или двустепенно (община, окръг или област).

Въпросът за броя на степените или нивата на управление е твърде сложен и комплексен. Доказателство за това са опитът и практиката на западно-европейските страни, които са известни със своите утвърдени демократични традиции в местното самоуправление.

Западноевропейските системи за местно управление са много разнообразни. Това се дължи на факта, че някои държави са федерални, а други са унитарни по своето устройство. Броят на нивата на управление във всяка страна е доста променлив. В Люксембург и Гърция има само едно ниво на местно управление; във Великобритания, Холандия, Дания и Швеция - две нива; във Франция, Испания и Италия - три нива. Средният размер на всяко ниво (според броя на населението) се различава съществено за отделните страни и не се свързва с големината на държавата, а по-скоро с успеха от реформите в местното управление, които повечето западни страни предприемат през 60-те години на миналия век във връзка с някои териториални „модернизации“ на своите местни управления¹⁰.

През 70-те години на миналия век в нашата правна доктрина е защитавано становището, че при двустепенното административно-териториално устройство връзката между централните и местните органи е по-близка и по-действена, отколкото при тристепенното, но това предполага по-големи административно-териториални единици.¹¹ Големината на административно-териториалните единици, както и начинът на определяне на техните граници, имат значение относно връзката, която ще съществува между местните държавни органи и населението.

Съществува известна връзка между вида и степента на административно-териториалните единици и компетенциите на съответните държавни органи, които се изграждат в тях. Наред с това, може да се приеме сравнително относителната самостоятелност на въпроса за компетентността на държавните органи в смисъл, че рамките на компетентността им могат да се стесняват или разширяват, без успоредно с това да се извършват и съответни промени в административно-териториалното устройство. Макар, че е възможно и проблемът за компетентността на съответните държавни органи да бъде едно от съображенията за извършването на някои административно-териториални промени.

През 90-те години на миналия век отново се подлага на дискусия въпросът за административно-териториалното устройство. Това е период, през който в България се извършва преход от централно планирана към пазарна икономика и това налага основно да се реформират законодателството и институциите. През този период са публикувани множество статии и други изследвания,

¹⁰ Лефевр, Кристиан. Местното управление в Западна Европа. Сп. „Администрация“, бр. 1/1994, с. 17.

¹¹ Станков, Богоя. Цит. съч., с. 58.

предимно от чужди експерти, които дават своите препоръки, главно ползвайки опита на страните от Западна Европа. В резултат на това са изведени главните проблеми, които трябва да се свържат с протичащите реформи в местното управление в България, а именно:

1. Предложенията за създаване на ново ниво на управление, наречено околия, групираща няколко общини и обособяваща се като свързващо звено между община и област.

2. Предложенията за даване на политическа и финансова самостоятелност на по-ниското ниво на управление - населено място.¹²

Въпросът за междинното ниво между областта и общината е много важен за повечето западни страни, но все още не е разрешен. Сложността на проблема предполага решение за създаване на ново ниво на управление и съответната му административна структура. Създаването, обаче, на такова междинно ниво не винаги води до по-ефективно местно управление. Общоприето е, че многостепенната система на управление трябва да бъде избягвана, за да се намалят бюрокрацията, сложността и конфликтите. Също така, колкото по-малка по площ и население е държавата, толкова по-малко се нуждае от междинно ниво на управление.

Но докато принципите, въз основа на които трябва да се извършват административно-териториални промени, са по-скоро въпрос на научни изследвания, то самият ред за това е законово утвърден. У нас създаването на административно-териториални единици, както и извършването на административно-териториални промени, се уреждат със ЗАТУРБ. Според чл. 6 на закона, територията на България се разделя на 28 области, а границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента по предложение на Министерския съвет.

Редът за създаване на община е по-сложен. Той е регламентиран в чл. 9 от закона. Инициатива за създаване на нова община имат съответният общински съвет, областният управител или Министерският съвет, при спазване на съответните законови процедури.

Когато има постъпило искане за създаване на община от едно или няколко населени места, изразено чрез подписка от най-малко 25 на сто от избирателите на тези населени места, общинският съвет в едномесечен срок установява наличието на законовите условия за това и се произнася с мотивирано решение, което изпраща на областния управител. Той, от своя страна, проверява в едномесечен срок законосъобразността на искането и, ако са спазени всички изисквания, предлага на общинския съвет да вземе решение за провеждане на общ референдум в населените места, които следва да формират новата община. При положителен вот на избирателите, областният управител в двуседмичен срок внася писмен доклад в Министерския съвет. Министерският съвет, след писмено становище на министъра на регионалното развитие и благоустройството, приема решение за създаване на нова община, което се изпраща на президента на Република България за утвърждаване.

При изграждането на административно-териториалното устройство, от

¹² Лефевр, Кристиан. Цит. съч., с. 9 - 11.

една страна, следва да се държи сметка за съществуващите традиции. Поради това, при конкретното очертаване на границите на административно-териториалните единици се отчитат икономическите връзки, установили се между отделните населени места и съществуващата инфраструктура. От друга страна, административно-териториалното устройство не е механично деление, само въз основа на определен брой население и размер на територията, а се вземат предвид комплексно всички фактори и съображения от местно и общодържавно значение.

С развитието и усъвършенстването на административно-териториалното устройство се цели създаването на оптимални административно-териториални единици, в които по-ефективно да осъществяват правомощията си съответните органи.

Въпросът относно съдържанието на понятието административно-териториална единица е подробно изследван в нашата правна доктрина¹³. Тя представлява част от територията на страната, служи за основа за изграждането на държавния апарат и очертава границите на компетентност на органите на власт и управление. Административно-териториалните единици нямат характер на държавни образувания, а се изграждат в пределите на унитарната държава при отчитане на демографски, историко-битови фактори, съществуваща инфраструктура, транспортни връзки и др.

Независимо от степента и вида си, всяка административно-териториална единица включва в състава си едно или повече населени места, между които има установени исторически, икономически и други връзки. Има за свой център населено място и носи неговото име. Тя е териториална основа за изграждане на системата от органи на държавна власт и управление.

Областта е горното ниво от структурата на административното деление на страната на териториални единици. Според чл. 142 от Конституцията, тя е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Областта има административно предназначение и в нея не се създават изборни органи на местното самоуправление (чл. 7 ЗМСМА). Състои се от една или повече съседни общини. Като административно-териториална единица, областта има следните елементи: територия, наименование, граници, административен център и население. Територията ѝ е тази на включените в нея общини. Наименованието ѝ е това на населеното място, което е неин административен център. За такъв се определя град, който е традиционен културен и стопански център. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента, по предложение на Министерския съвет. Населението на областта включва населението на съставните ѝ общини.

Редът за създаване на област е регламентиран в ЗАТУРБ (чл. 4 - 6), като се отчитат следните фактори: 1. физико-географската обособеност на територията; 2. наличието на град - традиционен културен и стопански център, с из-

¹³ Станков, Богоя. Цит. съч., с. 52 и сл.

градена социална и техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места на областта. Основен принцип е, че областите се създават само със закон. Създаването и заличаването на административно-териториалните единици е много важно за функционирането на държавния механизъм, затова тези обществени отношения са включени в прерогативите на законодателната власт¹⁴.

Според чл. 26 от ЗАТУРБ, промяна на границите на областта може да се извършва само по границите на съществуващи общини. Тя се утвърждава с указ на президента, по предложение на Министерския съвет. Промяна на административния център и на наименованието на областта се утвърждава с указ на държавния глава, по предложение на Министерския съвет.

Редът за създаване и закриване на области съдържа в себе си въпроса за броя на областите. Идеята за административно-териториално деление, при което да има 9 области, се мотивира с това, че след окрупняването областите ще работят по-добре. Работата на областните управи ще стане по-ефективна, поради икономия на средства и по-голяма организация на представителството на изпълнителната власт по места. Окрупняването на областите съдържа и отрицателни страни и не би могло да се подкрепи.

Според чл. 6, ал. 1 от ЗАТУРБ, територията на Република България се разделя на 28 области и от направения по-горе исторически преглед се вижда, че това деление, въпреки всички реформи, се запазва сравнително най-дълго време и при него административното управление е оптимално. Макар, че неотдавна у нас, по силата на Закона за създаване на административно-териториални единици - области (обн. ДВ, 65/87; отм. ДВ, 77/91) и Указа за административно-териториални промени в страната (обн. ДВ, 78/87, отм.), областите бяха 9. Краткото съществуване на това деление доказва, че разделянето на страната на малко на брой големи по територия административни единици е неефективно, защото местните държавни органи, конституирани в тези единици, са много отдалечени от населението на областта.

Пред България, като страна в преход, която е в процес на интеграция в европейските икономически, правни и политически структури, стоят много предизвикателства. Едно от най-трудните е създаването на нови държавни институции, които да служат на целите на демокрацията - да подпомагат прехода към пазарна икономика, изграждането на правова държава и гражданско общество.

Извършеното сравнително правно изследване на западните демокрации показва изключително разнообразие от структури и системи на местното управление. Така, че би било трудно да се посочи някакъв конкретен модел, който да е общовалиден и универсален. Много държави имат повече нива на местно управление, при това със значителна автономия, но за малка страна като Република България е препоръчително да има само две нива в административно-териториалното устройство. При това областта следва да остане да функционира като административна единица, най-вече със задача да координира децентрализираните дейности на централната изпълнителна власт.

¹⁴ Цанков, Васил. Цит. съч., с. 46.

Общината, като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, следва да бъде единственото поднационално изборно ниво на управление.

On the legal regime of the administrative-territorial division of the Republic of Bulgaria - historical development and perspectives

Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova

Abstract

The paper examines the issue of the administrative-territorial division of the Republic of Bulgaria, juxtaposing the changes in this area that took place in different historical periods. The Bulgarian achievements in the administrative reforms are analysed not only in the context of historical experience, but also on the basis of a comparative legal study with a number of Western countries. Several trends for the future development of the Bulgarian administrative reform are outlined.

О правовом режиме административно-территориального устройства Республики Болгарии - историческое развитие и перспективы

Ст. асс. Дарина Димитрова

Резюме

В статье рассматривается вопрос об административно-территориальном устройстве Республики Болгарии. Сопоставляются осуществленные перемены в этой области в разные исторические периоды. Болгарские достижения в административных реформах анализируются не только в контексте исторического опыта, но и на базе правового исследования в сопоставлении с опытом ряда государств Западной Европы. Отмечаются также некоторые тенденции будущего развития административной реформы в Болгарии.