



Munich Personal RePEc Archive

## **Legal aspects of deconcentration of state governance in the district**

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2006

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/92044/>

MPRA Paper No. 92044, posted 07 Feb 2019 16:11 UTC

## ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯТА НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА

Гл. ас. Д а р и н а Д и м и т р о в а

Рецензенти: проф. д-р ик. н. Петко Илиев  
проф. д-р Илия Личев

### Увод



В настоящата студия се разглежда въпросът за децентрализацията и деконцентрацията в държавното управление и по-точно кои са административно-териториалните единици, в които се децентрализира, съответно деконцентрира държавната власт. При изследването на посочените въпроси ще се акцентира върху областта и нейните органи. Актуалността на проблемите, свързани с деконцентрацията на държавното управление, произтича от настъпилите у нас социално-икономически промени през последните 15 години и членството на България в Европейския съюз. На първо място ще бъдат изяснени въпросите, касаещи административно-териториално устройство на Република България, а също и редът за извършване на административно-териториални промени. Честите административно-териториални промени, липсата на стабилност в административно-териториалното устройство на страната води до затрудняване 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, са 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.

Демократичните процеси в България след 1989 г. доведоха до кардинални промени в системата на държавните органи, а също така и до административно-териториални промени. С приемането на новата Конституция от 1991 г. бе поставена нормативната основа на държавната организация, както и на системата от органи, чрез които се осъществява държавната власт. Разкриването на същността и формите за осъществяване на държавната власт е въпрос с изключителна значи-

мост в правната теория и в практиката. Поставя се и проблемът за съдържанието на децентрализацията и деконцентрацията, като нови принципи, на чиято основа ще се осъществява държавното управление на местно и регионално равнище.

Въпросите на децентрализацията на държавната власт са залежали в най-новото ни вътрешното ни законодателство, след ратифицирането от НС на съответни международни правни актове - Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г. - ДВ 28/1995 г.). Идеята за децентрализацията на държавното управление бе възприета твърде буквално и на самоуправляващите се общности бяха възложени много големи очаквания и понякога непосилни за тях задачи. За по-добро изясняване на понятието "децентрализация" то ще бъде съпоставено с понятията "централизъм" и "деконцентрация".

Ще бъде изследван правният статут на областната администрация и начинът, по който това е регламентирано в нашето законодателство, както и съпоставка с аналогични правни институти в чужди правни системи. Трябва са се подчертае, че няма идеален начин за разпределяне на функциите и правомощията между отделните органи на управление. В западните демокрации е налице изключително разнообразие от структури и системи на местното управление.

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.

Целта е да се разкрият някои противоречия и непълноти в нормативната уредба, касаеща горепосочените проблеми и след обобщаването им да се направят адекватни предложения *de lege ferenda*, с оглед изграждането на стабилно и систематизирано законодателство, гарантиращо ефективно функциониране на органите на държавна власт на всички нива.

Целта на това изследване е конкретизирана в следните задачи:

- изследване и оценка на същността на административно-териториалното устройство на България и разглеждане на реда за извършване на административно-териториални промени;
- проследяване и периодизация на историческото развитие на проведените у нас административни реформи; обобщаване и систематизиране на постигнатите резултати от направените реформи;
- изясняване на понятията децентрализация и деконцентрация като принципи на държавното управление;
- изследване на правния статут на областна администрация и областния съвет чрез сравнителноправен анализ с чуждестранни правни системи и предлагане на решения за оптимизиране на държавното управление в областта.

За постигане на посочената цел и поставените задачи са използвани следните общонаучни методи: исторически метод, метод на сравнителноправния анализ, метод на научния анализ и синтез.

## Глава I.

### Областта като административно-териториална единица в Република България

#### 1. Административно-териториално устройство на Република България - същност, историческо развитие и нормативна уредба

Административно-териториалното устройство на Република България на първо място е регламентирано в Конституцията (чл. 135, ал. 1), а след това и от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ДВ 63/1995 г.). Според нашето законодателство основните административно-териториални единици са общините и областите, но историческото развитие на териториалната организация на държавата е преминало през 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.)<sup>1</sup>. Тогава територията на Княжеството е разделена на окръжия, околии и общини. След Съединението на България се извършва реформа на 25.11.1887 г., при която се променя броят на окръжията и околии 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 единици 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 променян няколко пъти до 1959 г., когато настъпват съществени изменения, изразяващи се в отпадането на околии като ниво 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 замената му със съществуващото и до днес двустепенно административно-териториално деление на страната. Последващите реформи 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.

<sup>1</sup> Станев, Х., Ковачев, С., Ботев, Й., Генчева, С. Административно-териториално устройство на Република България. София, 2000, с. 12 и сл.

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 ЗАТУРБ). 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 изпълнителна власт и самоуправление.

**Направеният исторически преглед дава основание да се извърши периодизация на извършените у нас административно-териториални промени, които могат да се обособят в три периода:**

**I. Административно-териториално устройство на България по действието на Търновската конституция.** Този период обхваща времето от 1879 г. до 1959 г. Най-характерното за този период е тристепенното административно-териториално деление на страната и съществуването на околията като административно-териториална единица. През 1947 г. е приета нова Конституция. Според нейните разпоредби (чл. 47) територията на страната се дели на общини и околии, т.е. само на две административни единици, въпреки това на практика до 1959 г. се запазва тристепенното административно-териториално деление.

**II. Административно-териториално устройство на България по действието на Конституциите от 1947 г. и 1971 г.** Периодът обхваща времето от 1959 г. до 1991 г. и се характеризира с най-динамичните промени. През 1959 г. се въвежда двустепенното административно-териториално деление, а през 1987 г. окръзите се окрупняват и на тяхно място се създават 9 области.

**III. Административно-териториално устройство на България по действието на Конституцията от 1991 г.** В периода след 1991 г. и до настоящия момент територията на страната се дели на общини и области. Според първоначалния текст на чл. 2, ал. 1 от ЗМСМА (обн. ДВ 77/1991 г., изм. ДВ 65/1995 г.) територията на Република България се дели на общини, околии и области, но околии на практика не бяха създадени и през настоящия период административно-териториалното деление на България е двустепенно.

**Направената периодизация на извършените у нас административно-териториални реформи налага един важен извод. Те са продиктувани преди всичко от социално-политическите и икономическите промени, характерни за обществото и държавата през посочените исторически периоди. За това оценката на изброените административно-териториални реформи не може да бъде еднозначна. Според някои автори околията като териториална единица е доказала своята жизнелюбност и ефективност в държавното устройство на страната и с ликвидирването 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.<sup>2</sup> Създадените общини по своята площ и социално-икономически потенциал не навсякъде отговарят на държавното управление. Някои от тях изпълняват на места функциите на околии.

Действително околията и нейните органи са били важно звено в административно-териториалното устройство и управление на страната, тъй като на околийските управления са били възложени множество важни държавнически функции и задачи.<sup>3</sup>

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 поради факта, че окръжните центрове са се оказвали отдалечени за по-голяма част от населението поради съществуващата тогава инфраструктура.

За премахването на околията като административно-териториална единица роля изиграват не само общественно-политическите и икономическите промени, наложени много често с актове на централната държавна власт. В тази насока значение и влияние оказват и такива социални процеси като урбанизацията и демографското развитие на страната.

Урбанизацията е процес, свързан с нарастването на големите градове и увеличаването на относителния дял на градското население, който в миналото е бил подценяван и омаловажаван. Опитът до 1990 г. по административен път да се ограничи развитието 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.<sup>4</sup>

Като пример за такива мерки може да посочим Наредбата за временно ограничаване приемането на нови жители в големите градове и някои други населени места (ДВ 61/1966 г. - отм. ДВ 94/1974 г.) и Наредбата за временно ограничаване приемането на нови жители в градовете (ДВ 94/1974 г. - отм. ДВ 64/1990 г.).

<sup>2</sup> Станев, Х. и др. Цит. съч. София, 2000, с. 28-29.

<sup>3</sup> Според запазените архивни данни околийските управления се състоят от околийски началник (от 1934 г. управител) и околийски съвет. През периода 1885-1944 г. околийските управления са под ведомството на Министерството на вътрешните работи и са органи на местната власт и управление, които осъществяват ръководство и контрол над градските и селски общини. Същевременно околийските управления са органи на полицията. Техни основни задачи са опазването на обществения ред и осигуряване изпълнението на законите. Околийските управления ръководят и контролират общините в административно, политическо, стопанско и културно отношение. От своя страна околийският управител е глава на полицията в околията, в правомощията му влиза задължението да се грижи за общественно-политическия ред. Но също така, той е орган, подчинен на заповедите на прокурора. - Околийски управления. Съставител: Цвета Башева. // Държавен архив. Сливен, 1989, с. 1-9.

<sup>4</sup> Калинков, К. Урбанизационните процеси в България. // Годишник на Икономически университет-Варна. 1998, с. 303.

Друг важен социален процес, който оказва значително влияние върху административно-териториалните реформи, е демографското развитие. В множество изследвания на социалните процеси се анализират установилата се неблагоприятна тенденция в демографското развитие на страната и масово обезлюдяване на много от селата.<sup>5</sup> Това води до намаляване на 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.

**Като цяло направените административно-териториални промени могат да се оценят положително. Нашето административно-териториално устройство се е развивало по един еволюционен път. То съответства на българските традиции и същевременно е съобразено със съвременните демократични изисквания.**

Когато говорим за административно-териториалното устройство, трябва да се спрем и на въпроса за значението на използваните понятия.

В терминологично отношение понятията административно-териториално устройство и административно-териториално деление са с еднакво съдържание<sup>6</sup>. Те служат за означаване на разпределение 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 дискусия относно смисъла, влаган в понятията "административно-териториално деление" и "административно-териториално устройство", както и по въпроса за тяхното съдържание. Приемаме тезата, че тези две понятия не са синоними и те не се припокриват напълно по съдържание.<sup>7</sup>

Административно-териториалното устройство може да се определи като съвкупност от различни по степен и вид административно-териториални единици, които се намират във взаимозависимост, 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 обобщение може да кажем, че "административно-териториално деление" е по-тясно по смисъл и е част от съдържанието на понятието "административно-териториално устройство". Административно-териториалното устройство е система, включваща, от една страна, административно-териториалното деление като

<sup>5</sup> Добрев, Д., Стоянова, Ц. Изследване и анализ на социалните процеси и дейности в развитието на населението на Варненска област. // Известия на Икономически университет-Варна, 2000, бр. 4, с. 107-108.

<sup>6</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 41.

<sup>7</sup> Станков, Б. Административно-териториално устройство на НРБ. София, 1974, с. 15 и сл.

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 на 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 закон.<sup>8</sup> Това определение е по-точно и по-пълно, поради посочване на начина за изграждане и целите и задачите на административно-териториалното устройство.

Какъв е начинът или редът за извършване на административно-териториални промени ще бъде изяснено по-долу. Чрез административно-териториалното устройство се очертават териториалните рамки на компетентността на местните органи на изпълнителна власт и самоуправление. Размерът и броят на степените на административно-териториални единици следва да гарантира на местните органи ефикасното и оптимално изпълнение на възложените им от закона правомощия.

## 2. Ред за извършване на административно-териториални промени

С актуалност и голямо практическо значение се открояват въпросите за броя на 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 разбира какви основни административно-териториални единици е предвидил законодателят - окръг, община и др.<sup>9</sup>

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). Според чл. 2, ал. 1 от ЗМСМА (обн. ДВ 77/1991 г.) територията на Република България се дели на общини, околии, области и Столична голяма община. Този текст беше изменен 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

<sup>8</sup> Станев, Х. и др. Цит. съч., с. 5.

<sup>9</sup> Станков, Б. Цит. съч., с. 57.

административно-териториални единици за осъществяване функциите по местното самоуправление и на централните държавни органи (чл. 59-67. отм. - ДВ 65/1995 г.).

На база извършения исторически обзор може да се обобщи, че в България административно-териториалното устройство през различни периоди е било трисъстепенно (община, околия, окръг или област) или двусъстепенно (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 западноевропейските 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, 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 силно 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 управления.<sup>10</sup>

През 70-те години на миналия век в нашата правна доктрина е защитавано становището, че при двусъстепенното административно-териториално устройство връзката между централните и местните органи е по-близка и по-действена, отколкото при трисъстепенното, но това предполага по-крупни по размери административно-териториални единици.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Лефевр, К. Местното управление в Западна Европа. // Администрация, 1994, бр. 1, с. 17.

<sup>11</sup> Станков, Б. цит. съч., с. 58.

<sup>12</sup> Станков, Б. Цит. съч., с. 73-74.

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 трябва основно да се реформират законодателството и институциите. През този период са публикувани множество статии и други изследвания, предимно от чужди експерти, които дават своите препоръки, изхождайки главно от 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:

- предложенията за създаване на ново ниво на управление, наречено околия, групираща няколко общини и обособяваща се като свързващо звено между община и област;
- да се даде политическа и финансова самостоятелност на по-ниско ниво на управление: населено място.<sup>13</sup>

Въпросът за междинното ниво между областта и общината е от значителна важност 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 многозвенната система на управление трябва да бъде избягвана, за да се намалят бюрокрацията, сложността, безпорядъкът и конфликтите. Също така, колкото по-малка по площ и население е държавата, толкова по-малко се нуждае от междинно ниво на управление.

За България не е препоръчително повече от едно или две нива на местно управление.<sup>14</sup> Но докато принципите, от които трябва да се изхожда при извършването на административно-териториални промени, са по-скоро въпрос на научни изследвания, то самият ред за извършване на административно-териториални промени е законово утвърден. У нас създаването на административно-териториални и териториални единици, както и извършването на административно-териториални промени, се урежда със Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ДВ 63/1995 г.). Според чл. 6 на Закона територията на Република 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 общинският

<sup>13</sup> Лефевр, К. Реформите в България. // Администрация, 1994, бр. 3, с. 9-11.

<sup>14</sup> "...броят на нивата (на управление - б.м.) във всяка страна се определя от географията, историята и политиките. Географията - големината на страната, влияе много. Колкото по-голяма е една страна, в смисъл брой на жителите и кв. километри, толкова по-справедливо и полезно е да има няколко нива на управление. За България, средна по големина държава, това означава, че едно или две нива на местно управление трябва да са достатъчни." - Приодом, Р. Управление чрез няколко нива на управление. // Администрация, 1993, бр. 11, с. 18-19.



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 подписа от най-малко 25 на сто от избирателите на тези населени места, общинският съвет в едномесечен срок установява наличието на законовите условия, заговява 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 изискванията на закона, предлага на общинския съвет да вземе решение за произвеждане 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 приема решение след писмено становище на министъра на регионалното развитие и благоустройството, което решение за създаване на нова община се изпраща на президента на Република България за утвърждаване.

Трябва да се има предвид обаче, че положителният вот на избирателите за извършване на съответните административно-териториални промени не води до задължение за Министерския съвет да приеме исканото решение. В този смисъл следва да се посочи определението на ВАС, според което границите на общините се определят след допитване до населението.<sup>15</sup> Законът за административно-териториалното устройство на Република България е предвидил провеждането на референдум при създаване на община. Този референдум има само факултативно, а не пряко пораждащо действие. Макар и по принцип местният референдум да е институция на пряката демокрация, законодателят е предвидил, че резултатите от него не водят автоматично до настъпване на взетото по него решение. Нещо повече, резултатът от него не създава автоматично и задължение за висшия административен орган - Министерския съвет, да извърши исканата от населението промяна. По силата на Конституцията Министерският съвет е органът, оправомощен по своя преценка да прави предложение за промени в границите и центровете на административно-териториалните центрове. Преценката е по целесъобразност, тъй като нито в Конституцията, нито в Закона за административно-териториалното устройство на Република България са дадени критерии, по които висшият изпълнителен орган извършва тази преценка.

При изграждането на административно-териториалното устройство, от една страна, следва да се държи сметка за съществуващите традиции. Поради това при конкретното очертаване на границите на административно-териториалните единици трябва да 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

сно всички фактори и съображения от местно и общодържавно значение.

Посредством 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 в тях.

### 3. Същност и характеристика на областта като административно-териториална единица. Ред за създаване и закриване на област

Както вече беше посочено, административно-териториалното устройство на страната е предмет на конституционноправна уредба (чл. 135). Според нея областта е горното ниво от структурата на административното деление на страната на териториални единици.

Въпросът относно съдържанието на понятието административно-териториална единица е подробно изследван в нашата правна доктрина.<sup>16</sup> 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. На административно-териториалните единици не се придава 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 свой център и носи името на населеното място, което се явява неин център. Тя е териториална основа за изграждане на системата от органи на държавна власт и управление.

В първоначалната редакция на ЗМСМА (ДВ 77/1991 г.) беше предвидено, че областта е административно-териториална единица, в която се децентрализира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика (чл. 68 - отм. ДВ 130/1998 г.). С отмяната на посочената разпоредба нашият законодател възприе и закрепил позицията, че общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, т.е. децентрализация на държавната власт, а областта е административно-териториална единица за деконцентрация на централното държавно управление (съдържанието на тези понятия ще бъде изяснено по-долу).

Според чл. 142 от Конституцията областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Областта има административно предназначение и в нея не се

<sup>15</sup> Определение № 6942 от 17.12.1999 г. по адм. д. № 1858/99 г., I отд.

<sup>16</sup> Станков, Б. Цит. съч., с. 52 и сл.; Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999, с. 45.

създават изборни органи на местното самоуправление (чл. 7 от ЗМСМА). Областта се състои от една или повече съседни общини. Като административно-териториална единица областта има следните елементи: територия, наименование, граници, административен център и население. Територия ѝ е тази на включените в нея общини. Наименованието ѝ е това на населеното място - 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.

Когато разглеждаме въпроса за характеристиките на областта, освен посочените, а именно - териториална единица с административно предназначение за провеждане на регионална политика, трябва да посочим още, че за разлика от общината областта не е юридическо лице. Според чл. 14 от ЗМСМА общината е юридическо лице и има право на собственост и самостоятелен общински бюджет. Нашият законодател обаче не дава на областта качество на юридическо лице. Такова качество има областната администрация, която е юридическо лице на бюджетна издръжка (чл. 57, ал. 2 от ЗА).

**Решението на нашия законодател, че на областта не се дава качество на юридическо лице, е удачно. То произтича от функциите и задачите на областното ниво на управление.** Областта има административно значение и основна задача на управлението в нея е провеждане на регионална политика и осигуряване на съответствие между националните и местните интереси.

Редът за създаване на област е регламентиран в ЗАТУРБ (чл. 4-6), като се отчита:

- а) физико-географската обособеност на територията;
- б) наличието на град - традиционен културен и стопански център с изградена социална и техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места на областта.

Областите у нас се създават само със закон. В мотивите към свое решение КС е изразил следното становище. Анализът на чл. 135 от Конституцията сочи, че всички административно-териториални единици се създават със закон, независимо дали това са предвидените в този конституционен текст общини и области (чл. 135, ал. 1, изр. 1) или други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях (чл. 135, ал. 2).<sup>17</sup>

По-нататък в същото решение КС е посочил, че друг е въпросът за промените в делението на територията на страната. В глава седма на Конституцията няма разпоредби, регламентиращи промените на създадените административно-териториални единици - закриване, сливане, разделяне и присъединяване. Член 98, т. 5 от Конституцията разпорежда, че президентът на републиката утвърждава промени в границите и центрoвете на административно-териториалните единици по пред-

<sup>17</sup> РКС № 6 по КД № 7/1995 г., ДВ 59/1995 г.

ложение на Министерския съвет. В съответствие с тази конституционна норма е създаден чл. 74, ал. 2 ЗМСМА, който гласи: "Административно-териториални промени - закриване, сливане, разделяне и присъединяване на административно-териториални единици и населени места, се извършват с указ на президента на републиката по предложение на Министерския съвет." Този текст не включва промени в статута на създадена административно-териториална единица. Следователно такава промяна може да стане със закон, ако с нея не се променят границите и центърът на съответната административно-териториална единица.

В цитираното решение на КС се анализира текст от отменената глава десета (отм. - ДВ 65/1995 г.) - Административно-териториални промени, от ЗМСМА.

Основен принцип е, че областите се създават само със закон. Създаването и заличаването на административно-териториалните единици е от особена важност за функционирането на държавния механизъм, затова тези обществени отношения са включени в прерогативите на законодателната власт.<sup>18</sup> При новата регламентация на реда за извършване на административно-териториални промени е спазен принципът, че областите се създават само със закон - ЗАТУРБ (ДВ 63/1995 г.)

Според чл. 26 от ЗАТУРБ промяна на границите на областта може да се извършва само по границите на съществуващи общини. Промяната 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 65/1987 г. - отм. ДВ 77/1991 г.) и Указа за административно-териториални промени в страната (обн. ДВ 78/1987 г. - 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.

**От изложеното относно реда за създаване и закриване на област, може да**

<sup>18</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 46.



се направи следният важен извод. Решението броят на областите да бъде 28 има редица положителни страни. По този начин местната администрация се доближава значително до населението. Това ѝ позволява да опознае по-добре неговите потребности и те да намерят по-добро и по-своевременно решаване. Наред с това местното население има възможността да получава по-бързи и по-икономични административни услуги.

## Глава II. Деконцентрация на държавното управление в областта

### 1. Понятие за децентрализация и деконцентрация

В литературата има множество разработки за същността на тези понятия, но доколкото те са били предмет на изследване, в повечето случаи са посочвани само някои аспекти от тяхното съдържание. Сложността при определянето на посочените понятия се предпоставя и от факта, че те нямат легални (нормативни) дефиниции. За тяхното по-пълно изясняване трябва да се обяснят и обратните по съдържание на тези понятия - централизация, централизъм. Защото, ако приемем, че централизацията е антипод на децентрализацията, то, изяснявайки първото понятие по аргумент за противното, ще разкрием смисъла на второто.

Централизацията (на държавното управление - б.м.) се определя като съсредоточаване (на държавната власт - б.м.) в един център, подчиняване на един център. А централизъмът - като система на управление, при която дейността (на държавните органи - б.м.) се ръководи от един център. Децентрализацията се дефинира по-подробно като система на политическо управление, при което част от отговорностите и правата се прехвърлят на местните органи.<sup>19</sup>

В юридическата литература съществуват различни разбирания за децентрализацията. От една страна, тя се свързва с разделението на властите. При това разбиране децентрализацията е израз на разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна. Другото разбиране за централизацията и децентрализацията е, че те се отнасят предимно за администрацията (изпълнителната власт). При разработването на настоящия труд интерес представлява второто становище.

Основните насоки, в които се разглеждат централизацията и децентрализацията, са като принципи на формиране и функциониране на държавни органи и определяне на взаимоотношенията между тях.<sup>20</sup> Но веднага трябва да се подчертае, че централизацията като принцип на управление и централизъмът като система на управление, трябва да се разграничават от "демократическия централизъм" - характерен за социалистическата държава. Същността на тази система се състои в следните основни положения:

<sup>19</sup> Съвременен тълковен речник на българския език. Под ред. на Стоян Буров. Велико Търново: Абагар, 1995.

<sup>20</sup> Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление. // Съвременно право, 1993, бр. 5, с. 90.

- а) изборност на всички ръководни органи;
- б) периодична отчетност пред по-висшите органи;
- в) строга дисциплина и подчинение на малцинството на мнозинството;
- г). безусловна задължителност на решенията на по-висшите органи за по-низшите.<sup>21</sup>

Демократическият централизъм беше прогласен в Конституцията на НРБ от 1971 г., наред с единството на властта, като един от основните принципи, върху които се изгражда и действа политическата система на обществото (чл. 5).

Според съвременните разбирания централизацията означава, че при формирането на един орган и при предоставянето на правомощия е надделяло разбирането, че съответните отношения трябва да се регулират на централно ниво, т.е. от централните държавни органи.<sup>22</sup> Обикновено става дума за обществени отношения с важно значение (икономическо, политическо, социално). При тях е необходимо единодействие и целенасоченост, концентрация и координация на усилията на всички органи, организации и звена за осъществяване на единна държавна политика. Основна цел при възприемане на принципа на централизация в дейността на държавните органи е съчетаване на разнопосочни интереси и тяхното решаване от единен център, който има властнически правомощия.

Централизацията и децентрализацията са посочени като едни от принципите, на чиято основа се осъществява дейността на Министерския съвет.<sup>23</sup> Тази централизация е частична, защото при нея йерархичната подчиненост е смегчена чрез различни ограничения за горестоящия орган, изразяващи се напр. в това, че горестоящият административен орган не може да отменя административния акт на долустоящия, без да се съобразява с определени от закона условия.

Другият принцип на формиране и функциониране на държавни органи е децентрализацията. Според преобладаващото разбиране в литературата децентрализацията се свързва със самоуправлението и дори нещо повече, приемат се за синоними, защото самоуправлението се разглежда като противоположност на централизацията. Според Стефан Стойчев същността на местното самоуправление е реалната възможност на населението самостоятелно да решава въпросите от местно значение, най-тясно свързани с неговите потребности.<sup>24</sup> Местното самоуправление е децентрализирано на държавната власт при нейното осъществяване по места. В същия смисъл е и становището на Борис Спасов, че самоуправлението пред-

<sup>21</sup> Киров, Т. Демократическият централизъм - организационна основа на комунистическата партия и социалистическата държава. София, 1964, с. 25.

<sup>22</sup> Сивков, Цв. Централизация и децентрализация в държавното управление. // Съвременно право, 1993, бр. 5, с. 92.

<sup>23</sup> Според чл. 2, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация (ДВ 130/1999 г.) - Дейността на Министерския съвет се осъществява на основата на принципите: законност, колегиялност, централизация, децентрализация на оперативните функции и правомощия и публичност.

<sup>24</sup> Стойчев, С. Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995, с. 401.

полага автономия и децентрализация. Автономията при местното самоуправление е израз на независимост от централната администрация при осъществяване на управленските функции.<sup>25</sup>

За децентрализация в тесния, в специалния смисъл на термина се говори, когато се разграничават функциите и правомощията на органите на държавната власт от тези на самоуправляващите се общности. За различаване на нивата, на които се разполага държавната, най-вече изпълнителната власт, се използва терминът "деконцентрация".<sup>26</sup>

Такава е и трайната практика на Конституционния съд, който постановява следното. Като отбелязва местното самоуправление наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство, Конституцията дава израз на значимостта, която му придава. Конституцията урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение.<sup>27</sup>

Във всички посочени становища децентрализацията се схваща като териториално самоуправление, т.е. разглежда се само нейният териториален аспект. Това е резонно, доколкото местното самоуправление е една от най-важните прояви на децентрализацията по място, по територия. За пълнота и прецизност обаче, трябва да се посочи, че съществува и ведомствено-учрежденска децентрализация. В основата ѝ лежи организационно-структурен фактор, защото законодателят е предоставил определени функции на субект на публичното право, които той да осъществява в условията на гарантирана, но ограничена самостоятелност (напр. висшите учебни заведения с техните органи за управление).<sup>28</sup>

Както беше посочено, според отменения чл. 68 от ЗМСМА (ДВ 77/1991 г.), областта е административно-териториална единица, в която се децентрализира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика.

Позицията, че областта е административно-териториална единица, в която се децентрализира държавната власт, както вече видяхме, е много оспорвана и вероятно това са част от мотивите за съответните законодателни промени (отмяна на съответните текстове в ЗМСМА). Областният управител е орган, назначен от Министерския съвет и осигуряващ провеждането на държавната политика, отговарящ за защита на националните интереси, на законността и осъществяващ административен контрол. Това е държавен орган, подчинен непосредствено на правителството и овластен да осъществява цялостната държавна политика в областта. Изводът, до който се достига е, че става въпрос за деконцентрация на властта.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Спасов, Б. Въпроси на изпълнителната власт. София: Сиела, 1998, с. 96.

<sup>26</sup> Стоилов, Я. Държавната власт. София: Сиби., 2001, с. 204.

<sup>27</sup> РКС № 9 от 2000 г. по КД № 6 от 2000 г. - ДВ 80/2000 г.; Определение № 4 по КД № 13 от 1999 г. - ДВ 91/1999 г.

<sup>28</sup> Сивков, Ц. Централизация и децентрализация в държавното управление. // Съвременно право, 1993, бр. 5, с. 95.

<sup>29</sup> Сивков, Ц. Цит. стат., с. 95.

Въпросът за същността на деконцентрацията на държавната власт представлява голям интерес за теорията и практиката поради факта, че е бил сравнително по-слабо изследван в литературата, в сравнение с въпроса за децентрализацията и незадоволително регламентиран в законодателството.

Петко Стайнов определя деконцентрацията като делегиране на права от министрите на областния директор, в качеството му на общ орган на изпълнителната власт в областта.<sup>30</sup> Като по този начин се създава възможност по ред въпроси от сферата на държавното управление да се вземат окончателни решения от местни органи, които обаче са представители на централната държавна власт и са на нейно подчинение.

Подобно становище изказват и съвременни автори.<sup>31</sup> Терминът "деконцентрация" се използва за различаване на нивата, на които се разполага държавната изпълнителна власт. Става дума за диференциация на централната власт по териториален признак и за субординация на органите, които осъществяват едни и същи функции. Компетентността на деконцентрираните власти, освен че е териториално ограничена, представлява разграничаване на компетентност в рамките на функциите на централни власти. В сферата на изпълнителната власт съществува пряк административен контрол от страна на централната власт (правителството и министрите) по отношение на деконцентрираните ѝ структури.

Независимо от някои различия в изложените становища и двете насочват към един и същ извод. В основата на деконцентрацията като принцип на държавно управление стои предаването (делегирането) на правомощия от централни държавни органи на регионални такива, които се назначават от централната изпълнителна власт и са на нейно непосредствено подчинение. В един по-широк смисъл деконцентрацията може да се разбира като усъвършенствана форма на централизация - непълна, частична централизация, при която поради усложняване на държавното управление се налага да се разшири самостоятелността и отговорностите на местните административни органи.

От изложеното да тук може да се направи изводът, че децентрализацията и деконцентрацията имат както прилики, така и разлики, защото съдържанието на двете понятия се разкрива най-добре чрез съпоставянето им.

Общото между децентрализацията и деконцентрацията е, че и двете се изразяват в стремеж за решаване на редица управленски проблеми на нивото, на което възникват, чрез разширяване на правомощията на регионалните власти. Разликите обаче са повече. Първо, органите на местното самоуправление, разбираемо като децентрализация на държавната власт, са избираеми, докато органите по деконцентрираните дейности на държавното управление са назначаеми. Второ, органите на местно самоуправление (общинските съвети) имат право да приемат нормативни актове от местно значение, за разлика от областния управител. Следваща

<sup>30</sup> Стайнов, П. Административно право - обща част. София, 1945, с. 50-51.

<sup>31</sup> Стоилов, Я. Цит. съч., с. 204.

съществена разлика е, че при децентрализацията между местните и централните органи на управление няма йерархична съподчиненост. Деконцентрацията е "организационна техника на прехвърляне упражняването на компетенции върху други органи, но за разлика от децентрализацията тези органи са в единната система на централния орган ..., като се запазва йерархическата съподчиненост към централния държавен орган. Административните компетенции се предоставят за осъществяване от органи, които са в подчинено положение на съответния централен орган, като те остават в същата система или структура. Такъв е случаят с областните управители. При деконцентрацията е налице непосредствена подчиненост от органа, който осъществява деконцентрираните функции спрямо този, който ги е предоставил".<sup>32</sup>

В обобщение можем да кажем, че както децентрализацията, така и деконцентрацията трябва да се разглеждат във всичките им аспекти. От една страна те са принципи на формиране и функциониране на държавни органи и определяне на взаимоотношенията между тях, т.е. компетентността и правомощията на тези органи. От друга страна, представляват системи на държавно и политическо управление, т.е. съвкупност от нормативни актове и правни принципи, въз основа на които се осъществява изпълнително-разпоредителната (административната) дейност на държавата в лицето на съответните ѝ органи.

## 2. Значение и задачи на деконцентрацията като принцип на държавното управление

По въпросите на местното самоуправление в общините има обширна литература, докато въпросите на управлението в областта са оставали встрани от вниманието на повечето автори. Резонно е тези проблеми да се разглеждат успоредно, защото от практиката се вижда, че общините не винаги имат необходимия кадрови и финансов ресурс да осъществяват поставените им от законодателя задачи и функции по децентрализацията на държавното управление. Безспорно областта като административно-териториална единица би могла да осигури необходимия ресурс в това отношение.

Затова ролята и значението на децентрализацията, в тесния смисъл на териториално самоуправление, не трябва да се преувеличават. Общините не винаги имат необходимите ресурси за решаване на стоящите пред тях управленски задачи. Това в голяма степен се дължи на факта, че в България има обособени икономически силно развити райони и такива, които са слабо развити. Наличието на регионални различия и диспропорции в икономическо, инфраструктурно и демографско отношение са отчетени от МС в приетия от него Национален план за регионално развитие за периода 2000-2006 г. (НПРР).<sup>33</sup> Цялостният анализ показва, че

<sup>32</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 21-22.

<sup>33</sup> Приет с ПМС № 208/22.11.1999 г., обн. ДВ 106/1999 г., изм. ДВ 24/2001 г.

регионалните различия се установяват по много показатели, но те се проявяват в по-остра форма предимно на по-ниските териториални равнища. Проблемните ареали не са обособени в големи компактни територии, съответстващи на административно-териториалните единици на ниво област.

Както Конституцията, така ЗМСМА и ЗАТУРБ регламентират обществените отношения, свързани с местното управление. Децентрализацията и деконцентрацията са средства за укрепване и развитие на местното управление. Но тези принципи сами по себе си не са достатъчни за ефективното осъществяване на държавното управление по места, съчетано с местните интереси на самоуправляващите се общности.

Главната задача и цел, която трябва да изпълнява деконцентрацията като система на държавно управление, е балансираното регионално развитие на страната. Това е и една от основните цели на държавната политика, осъществявана от МС, приета с НПРР.

Според НПРР Конституцията регламентира основната цел, териториалното ниво, в което следва да се осъществява управлението на регионалната политика, както и инструментариума за въздействие, т.е. дава отговор на въпроса, как, къде и с какви средства ще се осъществява политиката за регионално развитие. Това е чл. 20, който гласи: "Държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика." В чл. 142 се определя и основно къде следва да се насочи тази политика: "областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавното управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси". Доразвитие на законовата рамка на регионалното развитие се дефинира и чрез няколко водещи закона: Закона за регионалното развитие, Закона за администрацията и Закона за административно-териториалното устройство на Република България.

В обобщение можем да кажем, че областта е административно-териториална единица, в която се деконцентрира държавната власт. Пред деконцентрацията като система за държавно управление стоят важни задачи. Вече посочихме една от тези задачи - балансираното регионално развитие на страната, но анализът на чл. 142 от Конституцията показва, че значението на деконцентрацията е по-широко.

• На първо място задача на деконцентрацията е **регионалното развитие**. Това се осъществява чрез провежданата регионална политика от правителството. Държавата трябва да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната.

• Следваща задача на деконцентрацията е държавното управление по места, т.е. **местното администриране**. Тази задача се реализира чрез осъществявания административен контрол от страна на областния управител по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация, а също на актовете и действията на ръководителите на територи-

алните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта.

• Друга задача е осигуряване на **съответствие между националните и местните интереси**. Областният управител осигурява съответствие между националните и местните интереси като организира разработването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие, осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация.

Предвид важността на посочените задачи се определя и важното значение на децентрацията в държавното управление. Ако приемем, че "областните управители са органи на държавната власт с регионална компетентност"<sup>34</sup>, то регионалната (децентразираната) власт е пресечна точка между централната власт и местното самоуправление.

Централната държавна власт чрез своите децентразирани институции и дейности трябва да съсредоточи усилията си върху изграждането на такава стратегия и политика на управление, при която ще се установи и поддържа баланс между централизацията и децентрализацията като принципи на формиране и функциониране на държавния апарат. Като при разпределението на правомощията между съответните органи трябва да се спазва принципът, че колкото по-големи са задачите и отговорностите на дадена институция или орган, толкова по-големи правомощия са необходими за изпълнението на неговите управленски функции и задачи.

### 3. Тенденции за развитие на децентрацията в държавното управление

Пълна централизация или децентрализация не съществува в чист вид в нито едно звено от държавното управление и апарат. Идеята и стремежът към децентрализация не трябва да се абсолютизира и да води до приоритет на местните интереси над общонационалните. Това би предизвикало хаос и дисбаланс между различните региони, а от там до липса на координация и неефективност на държавното управление. България е унитарна по своето устройство държава и затова както децентрализацията, така и децентрацията не трябва да се разбират като равнозначни на федерализъм.

Трябва са се подчертае обаче, че няма идеален начин за изграждане на административно-териториалното устройство и от там за разпределяне на функциите и правомощията между държавните органи в съответните административно-териториални единици. Също така в западните демокрации е налице едно изключително разнообразие от структури и системи на местното управление, така че би било трудно да се посочи някакъв модел, който да е уникален. Много държави имат повече нива на местно управление, при това със значителна автономия, но за малка страна като България е препоръчително да има само две нива в административ-

<sup>34</sup> Стоилов, Я. Цит. съч., с. 214.

но-териториалното устройство. Областта ще остане да функционира като административна единица най-вече със задача да координира децентразираните дейности на централната изпълнителна власт. А общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, ще бъде единственото поднационално изборно ниво на управление.

Ролята на децентрацията трябва да нарастне чрез възлагане на по-големи правомощия и от там отговорности на областните управители и областните администрации. Защото "Децентрализацията води след себе си известен безпорядък и усложнения, тъй като всяка местна юрисдикция разработва свои собствени приоритети ... Също така има случаи, когато местните ръководители са некомпетентни и корумпирани".<sup>35</sup> Разбира се, подобни проблеми могат да възникнат както в централните държавни органи, така и в техните децентразирани структури. Но тъй като те са по-малко на брой, възникналите там нередности са по-ясно видими, по-лесно могат да бъдат определени и съответно отстранени чрез привличането на различни експерти и специалисти.

В териториалната организация на властта има три равнища: местно, национално и регионално. В местното ниво - общините, има редица въпроси, решаването на които не може успешно да се осъществи в рамките на отделната община, но които имат важно значение за живота на хората: водоснабдителните системи, пътната мрежа между населените места, междуселищният транспорт и пр.<sup>36</sup>

Всичко това определя необходимостта на регионално равнище да функционират две паралелни структури - на правителството в лицето на областния управител и на общините. Тази схема не само отразява характера на процесите на регионалното развитие, но и създава необходимия баланс на властите, организационните и юридически предпоставки за взаимно възпиране и контрол между представителите на изпълнителната власт и на териториалните общности.

Изводът, който може да се направи на основа изложените становища и съображения, е, че трябва да се върви към едно по-нататъшно развитие и усъвършенстване на регионалните структури на ниво област. Това са такива институции като областна администрация и областен съвет за регионално развитие, чийто статут ще бъде изследван подробно в следващата глава от настоящото изследване.

## Глава III. Областна администрация.

### 1. Областна администрация - обща характеристика и нормативна уредба.

Администрация в най-широкия смисъл на думата означава управление (от лат. *administrare* - служба, обслужвам). Според господстващото разбиране в правна-

<sup>35</sup> Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България, изготвена от: Група за икономическа политика КРМГ - Peat Marwick Washington. София: ИК "Ив. Вазов", 1994, с. 8.

<sup>36</sup> Миланов, Ж. Областният управител. // Администрация, 1993, бр. 6, с. 18-20.



та литература държавна администрация или държавно управление в тесен смисъл, се определя като организация, апарат, в който влизат всички органи на **изпълнителната власт**.<sup>37</sup> Държавна администрация в собствен смисъл на думата, това е държавната администрация само в сферата на изпълнителната власт.<sup>38</sup> Що се отнася до администрацията на изпълнителната власт, тя винаги е държавна, тъй като изпълнителната власт е една от проявите форми на държавната власт, затова понятията държавна администрация на изпълнителната власт и администрация на изпълнителната власт се приемат за синоними.<sup>39</sup>

В доктрината е спорен въпросът за статута и характера на областната администрация - дали тя е местна, териториална или държавна. От една страна, под местна администрация се разбира органи и звена на държавната администрация, които осъществяват своите правомощия в съответствие със съществуващото административно-териториално деление на страната.<sup>40</sup> Приема се, че местната администрация е част от държавната администрация и се представя като съвкупност от държавни органи и звена, притежаващи изпълнително-разпоредителни правомощия с определен териториален обхват.<sup>41</sup> Чл. 19, ал. 1 от ЗА определя, че органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Администрацията на изпълнителната власт е централна и териториална (чл. 37 от ЗА). Глава VII на Конституцията говори обаче за местно самоуправление и местна администрация. При противоречие между два различни по степен акта следва да се прилага терминологията на Конституцията. Изводът, до който се достига, е, че трябва да се използва терминът местна администрация на изпълнителната власт, а не териториална.<sup>42</sup>

От друга страна, под държавна администрация се разбира административните структури и дейности на държавата. Държавната администрация се развива в дейността на държавните органи и се осъществява от държавни служители. Местната администрация е самостоятелен вид администрация, присъща на местното самоуправление. Докато държавната администрация е дейност, извършвана от централните и децентрализираните държавни органи, местната администрация се разглежда в пряка връзка с местното самоуправление.<sup>43</sup>

Централно място в държавноправната структура на областта заема областната администрация. Тя има изцяло държавен характер.<sup>44</sup> Затова е по правилно да се

<sup>37</sup> Дерменджиев, И. и др. Административно право на Република България. Обща част. София, 1993, с. 7-8.

<sup>38</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 37.

<sup>39</sup> Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000, с. 15.

<sup>40</sup> Дерменджиев, И. и др. Цит. съч., с. 93.

<sup>41</sup> Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996, с. 38.

<sup>42</sup> Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България, Албатрос, 2000 г., с. 52.

<sup>43</sup> Къндева, Е. Публична администрация, Сиела, 1998 г., с. 17.

<sup>44</sup> Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000, с. 54.

използва термина териториална администрация, тъй като тя подпомага дейността на един регионален държавен орган, на който са възложени функции по децентрализацията на държавната власт, а не на местното самоуправление.

При осъществяване на своята дейност областният управител се подпомага от областна администрация. Тя се ръководи и представлява от областния управител. Той представя в Министерския съвет ежегоден доклад за дейността на администрацията.

С Устройствения правилник на областните администрации се урежда тяхната дейност, структура, организация на работа и състав (ДВ 57/2000г.).

Областната администрация е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище - населеното място, което е неин административен център.

В гражданското право юридическото лице се определя като субект на право, който се създава по определен от закона ред, за да може самостоятелно да придобива и упражнява права и задължения и да отговаря по тях.<sup>45</sup> Посочва се, че юридическото лице има четири основни признака:

а) то е организационно единство;

б) има обособено имущество;

в) самостоятелна отговорност;

г) участва от свое име в гражданския оборот. Но областна администрация е публично юридическо лице, а в сферата на публичното право теорията за юридическото лице търпи известна корекция.

Публични юридически лица са държавата и общините, защото само те са субекти, които упражняват властнически правомощия.<sup>46</sup> Практически никой не влиза в правоотношения непосредствено с държавата. Същинско правоотношение може да се осъществи между отделния гражданин, от една страна, и съответния държавен орган, от друга страна. Държавните органи са ръководители на публичните юридически лица. Държавен орган е министърът/областният управител, а съответното министерство/областна администрация е юридическо лице (арг. чл. 42, ал. 2 и чл. 57, ал. 2 от ЗА). Публични юридически лица са и предприятията, които стопанисват държавно или общинско имущество. Тъй като техният управленски апарат (органи за управление - б.м.) е подчинен на изпълнителната власт - назначава се, контролира се и се освобождава от нея. Функцията по ръководството и управлението им отразява и реализира обществен интерес, с който е свързана ролята на държавата. Апаратът за управление на посочените публични юридически лица е специфична част на държавния апарат (администрация - б.м.), който се изгражда и чиито структури си взаимодействат в съответствие с принципите на публичното право.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Таджер, В. Гражданско право на НРБ, обща част, дял II. София, 1973, с. 76-77.

<sup>46</sup> Косвено до този извод се достига от мотивите към РКС № 19 от 21.12.1993 г., по КД № 11/1993 г., ДВ 4/1994 г.

<sup>47</sup> РКС № 5 от 6.04.1993 г., по КД № 6/1993 г., ДВ 31/1993 г.



Субектите на публичното право имат съществуване само като субекти на правоотношенията. Те са своеобразен вид "служебни субекти", създадени от правовия ред, за да улеснят неговото функциониране, и не биха могли да се разглеждат като социални субекти, чиито права се признават и гарантират от правото. Тъй като съществува известна разлика между понятията субект на правото и субект на правоотношението.<sup>48</sup> С понятието субект на правото се обозначават един кръг от формални изисквания, които трябва да са налице, за да се прикрепят възникналите субективни права и задължения към определени носители. Субектът на правоотношението е по-тясно понятие. Не всички субекти на правото могат да бъдат субекти на всички правоотношения. Публичните юридически лица по принцип имат значение само като субекти на едни или други правоотношения. Публичното правоотношение се разглежда като средство за конкретизация на правната норма и като форма на съществуване на конкретно дължимото, но то не е форма на битуване на субективните права, която може да задоволи интереса на своя носител. За разлика от частното право, където съдържанието на правоотношението се разбира като корелативна връзка между насрещни права и задължения. Затова публичното правоотношение се определя като еднопосочно. Конкретно насрещно задължение не стои като основание на публичните задължения на гражданите.<sup>49</sup>

В обобщение може да кажем, че публичното юридическо лице е **особен субект на правото, създаден по определен от закона ред, за реализация и защита на държавния (обществения) интерес, като за целта на компетентните държавни органи като ръководители на тези юридически лица, е възложено правомощието да издават властнически актове, чрез които държавата влиза в правоотношения с правнозадължените лица.** Като белези на публичното юридическо лице може да се посочат:

а) то е организация на бюджетна издръжка (държавна институция, държавна служба);

б) упражнява правото на държавна собственост върху предоставените му за управление недвижими имоти и движими вещи от свое име, за своя сметка и на своя отговорност в пределите на закона (арг. чл 14, ал. 1 от ЗДС);

в) носи отговорност. Държавата отговаря за вредите, причинени на граждани от незаконни актове, действия или бездействия на нейни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност (чл.1, ал.1 от Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани);

г) защитава интереса на държавата (обществения интерес).

Областните администрации като бюджетни организации представят на министъра на финансите в определен от него срок проектите на бюджетите си, съпроводени с доклад и разчети, уточняващи размера на отделните приходи и разходи. Министерството на финансите анализира представените проекти, проверява зако-

<sup>48</sup> Георгиев, В. Публични правоотношения. Варна: Сиела, 1998, с. 155-156.

<sup>49</sup> Георгиев, В. Цит. съч., с. 130.

носьобразността на предвидените приходи и разходи и тяхната обосновааност и провежда диалог с държавните органи и бюджетните организации. В този смисъл областният управител е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити по бюджета на Министерския съвет.

Областта е утвърдена като нова административно-териториална единица, в която се деконцентрира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика. Тя се ръководи от назначаем от Министерския съвет областен управител, подпомаган от областна администрация. Следователно по същество областната администрация се явява съвършено нова управленска структура за осъществяване на държавна власт, а не орган за местно самоуправление.<sup>50</sup>

Администрацията подпомага областния управител при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Според характера на дейността, която извършват, административните звена в областната администрация са обособени в обща и специализирана администрация.

Общата администрация е организирана в дирекция "Административно-правно обслужване, финанси и управление на собствеността". Тя осигурява технически дейността на областния управител, на специализираната администрация и дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица. Специализираната администрация е организирана в дирекция "Административен контрол, регионално развитие и държавна собственост". Тя подпомага и осигурява осъществяването на правомощията на областния управител.

Административното ръководство на областната администрация се осъществява от главен секретар, който се назначава от областния управител за срок от 5 години. Главният секретар има ръководни правомощия. Той координира и контролира дейността на администрацията и организира административното обслужване.

Дейността на областната администрация се осъществява от държавни служители и от служители по трудово правоотношение. Те осъществяват своята дейност в съответствие със Закона за държавния служител и Кодекса на труда. Всички постъпващи документи до областния управител се регистрират в деловодството и се образува служебна преписка. Областният управител, заместник областните управители и главният секретар разпределят служебните преписки, насочени към тях, с резолюция до съответните ръководители на административните звена.

Политическият кабинет е част от областната администрация, но заслужава да бъде разгледан отделно, тъй като е ръководното звено в нейната структура.

Законът за администрацията с чл. 27 предвижда областните управители да образуват на свое пряко подчинение политически кабинет. Той има съвещателни и информационно-аналитични функции и осъществява връзките на съответния орган на изпълнителната власт с обществеността. Политическият кабинет е организационна структура, която подпомага съответния орган на изпълнителната власт при

<sup>50</sup> Решение № 275 от 15.03.1993 г. по гр.д. № 158/93 г. III ГО.

формулиране и разработване на конкретни решения за реализиране на правителствената политика в сферата на неговите правомощия и компетенции, както и при представянето на тази политика пред обществото. Работата на политическия кабинет се организира от началник, назначен по трудов договор и пряко подчинен на областния управител.

Министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите също образуват на свое пряко подчинение политически кабинети. Т.е. политически кабинет се формира само към централните и регионалните органи на изпълнителната власт, но не и към местни такива (кметове на общини) или към органите на самоуправление (общински съвети).

В политическия кабинет може да се назначават по трудов договор експертни и технически сътрудници. Те нямат статут на държавни служители. В политическите кабинети на областните управители се включват и заместник областните управители. Те не са органи на изпълнителната власт, защото нямат властнически правомощия. В отсъствие на областния управител той се замества от определен от него с писмена заповед заместник. Заместник областните управители се назначават от министър-председателя. Областният управител определя със заповед правомощията и ресурса на заместниците си.

Заместник областните управители не са органи на изпълнителната власт, но те са важни фигури в областната администрация и политическия кабинет на областния управител. Освен че не е орган на изпълнителната власт, заместник областният управител няма и качеството на държавен служител, по силата на изключението установено с чл. 3, т. 1 от Закона за държавния служител. Не са държавни служители по смисъла на този закон членовете на политическите кабинети, заместник областните управители и заместник-кметовете на общините.

## 2. Областен съвет - историческо развитие и нормативна уредба

Сега действащото ни законодателство не регламентира такъв орган в системата на местното самоуправление и местната администрация. Но идеята за пряко избрани областни съвети налага задълбочено изследване и анализ, тъй като представлява интерес, както за теорията, така и за практиката. Тази идея не е чужда на нашите традиции и опит. В правната ни система доскоро съществуваха аналогични органи. Това са окръжните народни съвети, които функционираха до 1991 г., когато беше отменен Законът за народните съвети (обн. ДВ 95/1951 г.). Редица европейски държави също имат в системата на местното си управление органи, наречени "областни съвети", "местни съвети", "местни правителства". Тяхната правна същност ще бъде изследвана от сравнителноправен аспект и съпоставена с българската система за местно и регионално управление от гледна точка на протичащите у нас процеси на присъединяване към Европейския съюз.

За първи път институтът на народните съвети е създаден и въведен с Конституцията от 1947 г., според която територията на страната се разделя на общини и

околии. Органи на местната власт в тези административни единици са общинските и околийските народни съвети, избрани от местното население за срок от три години. Две години по-късно, през 1949 г., се създават 14 нови административни единици - окръзи и са назначени временни окръжни управи. По този начин се създават окръжните народни съвети като междинно звено между централните държавни органи и околийските и общински народни съвети. Основен мотив за това се явява отдалечеността между централните държавни органи на власт и управление и местните съвети, което "затруднява правилното и навременно провеждане на единната държавна политика и същевременно е пречка в усилията на централните държавни органи да упражняват ефикасно предвидения в конституцията контрол върху работата на околийските и местните народни съвети".<sup>51</sup>

Конституцията от 1971 г. също регламентира института на народните съвети. Територията на България се дели на общини и окръзи, а органи на държавната власт и народното самоуправление в тях са съответно общинските и окръжните народни съвети. Те осъществяват държавната политика на своята територия като развиват дейност за изпълнение на общодържавните задачи и решават въпросите от местно значение. Ръководят развитието на икономиката, на здравно-социалната, комунално-битовата и културно-просветната дейност на своята територия.

През 1987 г. със Закона за създаване на административно-териториални единици - области, се предвижда на територията на областта да се избира областен народен съвет.<sup>52</sup> Това е в резултат на извършената реформа в административно-териториалното деление, при която на мястото на съществуващите до тогава 28 окръзи се създават 9 области. Според Правилника за самоуправлението на териториалните общности (обн. ДВ 48/1989 г. - отм.), областният народен съвет като орган на държавната власт и на самоуправляващите се общини провежда държавната политика в сферата на социално-икономическото и духовното развитие и на ефективното използване на природните, материалните трудовите ресурси на територията на областта.

Народните съвети са местни органи на власт, при това единствени органи на държавата в съответната административно-териториална единица. На тези съвети са дадени права на държавни органи по места, като същевременно тяхна основна фактическа задача е местното самоуправление. Но те не са органи на местното самоуправление, каквито са сега съществуващите общински съвети, тъй като при действието на конституциите от 1947 г. и 1971 г. беше в сила принципът за единство на властта. Местните народни съвети са организирани и построени върху началата на демократическия централизъм.<sup>53</sup> Този принцип представлява съединение на две начала - демократизъм и централизъм. Демократизмът се изразява в

<sup>51</sup> Балеvски, И. Какво наложи създаването на окръжните народни съвети. // Народни съвети, 1949, кн. 11-12, с. 662-664.

<sup>52</sup> Закон за създаване на административно-териториални единици - области, обн. ДВ бр. 65/1987 г., отм. ДВ 77/1991 г.

<sup>53</sup> Димитров, Д. Местните народни съвети у нас. // Народни съвети, 1949, кн. 5, с. 335-338.

изборността на местните народни съвети, а централизмът намира израз в подчинението на по-низкостоящите на по-високостоящите народни съвети.

Според отменения Закон за народните съвети съветите са местни органи на държавната власт и народното самоуправление, които съчетават чертите на държавни и обществени организации. Като такива те имат редица характеристики. Първата им характерна особеност е, че те са представителни органи. Народните съвети се избират по реда на всеобщото, равно и пряко изборително право с тайно гласуване от всички избиратели в съответната административно-териториална единица. Следващата характеристика на народните съвети се определя от отношенията им с Народното събрание. Тези отношения имат субординационен характер. Народните съвети организират изпълнението на законите, приети от Народното събрание, като по този начин провеждат единната държавна политика в окръзите и общините. Между народните съвети и Министерския съвет също са налице субординационни отношения. Като висш изпълнително-разпоредителен орган Министерският съвет ръководи чрез своите актове изпълнително-разпоредителната дейност на народните съвети.<sup>54</sup>

Важна характеристика на народните съвети е, че те са "юридически личности" (арг. чл. 16 от Закона за народните съвети). Като такива те имат право да извършват правни действия и да сключват сделки. По сега действащото ни законодателство общинските съвети нямат статут на юридически лица. Такива са общините.

Народните съвети формират изпълнително-разпоредителните органи за съответната административно-териториална единица - изпълнителните комитети. Членовете на изпълнителния комитет се избират с тайно гласуване из средата на съветниците и са в състав: председател, заместник-председатели, секретар и членове. Председателят има организационни, ръководни и представителни функции, но той не е изпълнителен орган, подобен на областния управител или кмета на община. Председателят на изпълнителния комитет изобщо не е орган, защото той няма самостоятелни властнически правомощия, въз основа на които да издава административни актове. Такъв е изпълнителният комитет на народния съвет, който е колегиялен изпълнително-разпоредителен орган.

Съществуващите до 1991 г. народни съвети са представителни, местни органи на държавната власт и на народното самоуправление. Тяхната система е изградена в съответствие с териториалното устройство на страната, което през периода 1961 г. - 1991 г. е двустепенно (съществуват окръзи/области и общини). Народните съвети се изграждат в двустепенна система, т.е. и на двете нива се избират народни съвети като местни органи на държавна власт и народно самоуправление.<sup>55</sup> Според Конституцията от 1991 г. административно-териториалното устройство на страната също е двустепенно, но органи на местното самоуправление се избират само

<sup>54</sup> Миланов, Ж. Държавна власт и държавно управление. София, 1976, с. 118-119.

<sup>55</sup> Спасов, Б., Желев, Г. Държавно право на НРБ част II. София, 1979, с. 228 и сл.

на територията на общината. Областта има административно предназначение и на нейната територия не се създават изборни органи.

В редица европейски държави има две и повече нива на административно-териториално устройство, в които се формират избираеми местни съвети. Интерес за настоящото изследване представлява преди всичко опитът на тези държави, които имат унитарно устройство, защото тяхното местно управление е съпоставимо и съотносимо с това в България.

Франция е унитарна държава с три нива на местно управление - области, департаменти и общини. Всичките три нива са управлявани от избрани съвети за срок от 6 години, който е най-дългият мандат за такива органи в западните демокрации.<sup>56</sup> Правомощията на местните власти (съвети) са разпределени, следвайки принципа на съвкупните компетенции. Това означава, че административните органи от трите нива са с общо предназначение и имат идентични правомощия. Само някои функции са разпределени на специфични нива, като професионалното образование на областите, социалното развитие на департаментите и урбанизацията на общините. На практика системата на местното управление във Франция се основава на принципа на споделяне на компетенциите или на застъпването им. Тази неяснота в разпределението на правомощията на местните съвети, води до трудности при очертаване компетентността на различните нива на управление и до желанието на всяко ниво да разшири сферите си на дейност.<sup>57</sup>

Разбира се, този модел на местно управление има своите преимущества, главно от които е мрежата от споразумения между различните нива на управление (напр. между общините и департаментите, между департаментите и областите, между отделните общини). Основни са сдруженията на общините, които се учредяват чрез споразумения между местните управи (съвети) и могат да бъдат считани като отделни институции, като друго ново ниво на управление. Задача на тези сдружения е да предоставят социални и комунални услуги за по-голяма територия от тази на основните административно-териториални единици - общините.

Интерес за настоящото изследване представлява холандската система за местно управление, тъй като има редица прилики с българската. По своето устройство Холандия е унитарна държава. Но тя е сравнително малка страна, за разлика от Франция, което предопределя административно-териториалното устройство и органите, които се създават в отделните административно-териториални единици.<sup>58</sup>

Територията на Холандия е разделена на провинции и общини, като и двете административно-териториални единици се управляват от избрани съвети с чети-

<sup>56</sup> За сравнение може да се посочат САЩ, където местните съвети се избират за срок от 4 години, в Италия - 5 години, във Великобритания - 4 години.

<sup>57</sup> Лефевр, К. Местното управление в Западна Европа. // Администрация, 1994, бр. 1, с. 17-20.

<sup>58</sup> Територията на Франция е 549 000 кв.км, на Холандия - 41 000 кв.км; населението на Франция е 58 млн. души, на Холандия - 15 млн. души. Лефевр, Кр. Местното управление в Западна Европа. // Администрация, 1994, бр. 1, 2.

ригодишен мандат. Тези съвети се председателстват от специален пълномощник за провинциите и кмет за общините. Тези председатели не са избираеми, а се назначават от централната власт (правителството) за шестгодишен срок, който може да бъде подновяван. За сравнение у нас кметовете на общини се избират от местното население, но областните управители, също като пълномощниците за провинциите, се назначават от правителството.

Под местно управление в Холандия се разбира управлението в общините, докато на провинциите се възлагат преди всичко функции по изпълнение на националната политика в областта на опазване на околната среда, поддържане на пътната мрежа и др. Въпреки че се прилага принципът на съвместното управление между местните съвети, повечето решения на общинските съвети се контролират и одобряват от съвета на провинцията и правителството, което в значителна степен ограничава възможностите на общините. Те могат да си сътрудничат като сключват помежду си договори, но само за специфични цели (напр. в областта на здравеопазването, пожарната безопасност и др.) и са предназначени единствено за избягване създаването на междинно ниво на управление между провинцията и общините.<sup>59</sup> От това може да се направи изводът, че Холандия е страна, чието управление е централизирано в значителна степен, предвид засилените контролни правомощия на провинциалните съвети и правителството по отношение на общинските съвети. У нас не се избира областен съвет, но решенията на общинските съвети също подлежат на контрол от страна на областния управител.

Великобритания е страна с дълбоки традиции в областта на местното управление. Тя е унитарна по своето устройство държава с уникални особености. В състава ѝ влизат Англия, Шотландия, Уелс и Северна Ирландия. Територията ѝ се дели основно на две административни единици: горно ниво - графства и долно - околии. Във всички административно-териториални единици се избират местни представителни органи (съвети). Съветниците се избират по мажоритарната система. Особеност на британското местно управление е, че между съветите от двете нива на административно деление не съществува йерархическа подчиненост, т.е. нито един от тези съвети не е нито по-висш, нито по-нисш от другия.

Местните представителни органи във Великобритания са важна част от нейната политическа и административна система.<sup>60</sup> В британското законодателство не се използват терминологични определения като "местни органи" или "местни съвети", с които си служи нашия законодател. В британските нормативни актове се използва общото понятие "местно управление" (Local Government). Характерна за британското местно законодателство е и употребата на термина "местна власт" (Local authority). Това е родово понятие, с което се определят всички институции, регламентирани като публични органи, които да бъдат местни власти, т.е. да носят определена власт. Местната власт не олицетворява само местния съвет, въпреки че

<sup>59</sup> Лефевр, К. Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система). // Администрация, 1994, бр. 2, с. 23-25.

<sup>60</sup> Hampton, W. Local Government and Urban Politics, London Grup UK Ltd. 1987, p. 67.

той е нейният основен носител по места.<sup>61</sup> Под "местна власт" се има предвид онази група от хора, които са избрани за съветници и формират съвета, органът, който е оправомощен да приема решения, отнасящи се до неговия район. Събранието на съветниците е само орган за управление на територията.<sup>62</sup>

Организационната структура на един местен съвет на графство или околия включва събранието на съветниците, комитетите, които се избират по основните направления на дейности и съответните на комитетите административни служби (отдели). Британските комитети на местните съвети са сходни като организация и дейност с постоянните комисии на общинските съвети у нас. Съветът може да делегира част от своите правомощия на комитетите. Но те, за разлика от българските постоянни комисии, имат решаваща компетентност и действат като органи на държавно управление.<sup>63</sup>

Местните съвети са основната форма за представяне на интересите на местното население и неговите организации. Същевременно те са представители на държавната власт по места. Това ги определя като част от административната система на държавата. Но обвързването на местните съвети с централните органи на изпълнителната власт ги поставя в административна и финансова зависимост от правителството. Това ограничава независимостта на местните съвети. С оглед ограничаване на негативните последици от тази тенденция във Великобритания са въведени различни форми на децентрализация на администрацията, като същевременно се запазва силната централна държавна власт. Въведено е изискването нормативните актове на местните власти преди да влязат в сила, да бъдат внесени за одобрение в парламента или съответното министерство. Следователно във Великобритания децентрализацията не обхваща държавната власт, а преди всичко държавната администрация. Това се извършва по три начина. Единият е деконцентрацията, при която някои правомощия на централните органи са прехвърлени на местните власти. Вторият е функционалната децентрализация, която се отнася до отделни услуги или функции, предотстъпени от правителството на различни организации, например пощенското управление, корпорацията по жилищна политика и др. Третият начин е регионалното делегиране, което се изразява в предоставяне на определени правомощия от правителството на регионалните органи. Те обикновено действат в пределите на съответната област.<sup>64</sup>

Прави впечатление, че в западноевропейските държави не се използва терминът "местно самоуправление", а се употребява "местно управление". Използват се понятията "местни власти" и "местни управи" за обозначаване на местните съвети. Това е така, защото законодателството и практиката на тези страни показват, че държавата има големи възможности за намеса в работата на местните съвети. Ме-

<sup>61</sup> Цанков, В. Местното управление във Великобритания, София, 1993, с. 14.

<sup>62</sup> Вугне, Т. Local Government in Britan, Penguin Books, 1990, p. 161.

<sup>63</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 28.

<sup>64</sup> Цанков, В. Цит. съч., с. 8-9.

стното управление в административно-териториалните единици се осъществява чрез финансови средства на въздействие (субсидии от страна на държавата), чрез контрол и одобрение на правните актове на местните съвети от централните органи на изпълнителната власт. По този начин се гарантира целостта на унитарната държава и се балансират местните с общодържавните интереси.

У нас, по силата на новоприетия Закон за регионалното развитие, в областите се създават областни съвети за развитие.<sup>65</sup> Председател на областния съвет за развитие е областният управител, а негови членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегиран представител на регионалните сдружения на общините на територията на областта, делегиран представител на областните структури на национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите.

Като председател областният управител има редица правомощия. Той организира разработването на областната стратегия за развитие, внася нейния проект за обсъждане и съгласуване в регионалния съвет и за приемане в областния съвет за развитие, сключва споразумения за сътрудничество със съседни области за осъществяване на съвместни дейности по изпълнение на мерките за регионално развитие и др.

От своя страна областният съвет за развитие обсъжда и приема областната стратегия за развитие, оценява инициативите, свързани с нея, прави предложения за сключване на споразумения за сътрудничество с други съседни области за осъществяване на съвместни дейности по регионалното развитие (чл. 26 от Закона за регионалното развитие).

Регионалното развитие се определя 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 Република България (арг. чл. 3 от Закона за регионалното развитие). Целите на регионалното развитие са предимно икономически, а именно: създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие на районите в България, създаване на предпоставки за намаляване на междурегионални и вътрешнорегионални различия в икономическото развитие на страната, осигуряване на условия за растеж на заетостта и доходите на населението.

На територията на страната се обособяват и райони за планиране. Те се формират на основата на областите в зависимост от географското им разположение, икономическото им развитие, броя на населението им и перспективите им за развитие. В районите за планиране се създават регионални съвети за развитие. Те са органи за провеждане на държавната политика за регионално развитие на ниво район за планиране. Председател на регионалния съвет за развитие е областен управител от областите, включени в обхвата на съответния район за планиране, и се

<sup>65</sup> През 1999 г. беше приет Закон за регионалното развитие (ДВ 26/1999 г.), който беше отменен с новоприетия Закон за регионалното развитие (ДВ 14/2004 г.)

определя от съвета на ротационен принцип. Срокът на ротация е една година.

Регионалните съвети за развитие обсъждат и съгласуват проектите на областните стратегии за развитие за съответния район за планиране, обсъждат и одобряват проекта на регионалния план за развитие на съответния район за планиране, осъществяват взаимодействие с областните съвети за развитие и с централните органи на изпълнителната власт и др.

Стратегическото планиране за постигане целите на регионалното развитие се осъществява чрез Национална стратегия за регионално развитие и областни стратегии за развитие.

Националната стратегия за регионално развитие се приема от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и се обнародва в "Държавен вестник". Областната стратегия за развитие определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и мерките за постигането им. Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за развитие и съдържа анализ на икономическото и социалното състояние на областта, специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта и районите за целенасочено въздействие, организация и координация на дейността за постигане на тези цели. Областната стратегия се приема от областния съвет за развитие.

От този кратък обзор на Закона за регионално развитие се вижда, че органите за управление на регионалното развитие са държавни органи. В състава и дейността на някои от тях са включени органи на местното самоуправление (по един представител на общинския съвет е член на областния съвет за развитие), но във всички случаи става въпрос за спомагателни или съвещателни функции, а не за самостоятелни правомощия. Основните актове на органите за управление на регионалното развитие са стратегиите за развитие. По своята правна същност те са административни актове, тъй като се приемат от органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, областни управители).

Приемането на нов Закон за регионалното развитие беше необходимо предвид факта, че той урежда материя, попадаща в обхвата на преговорна глава № 21 "Регионална политика и координация на структурните инструменти". Създаването на този закон е мотивирано с необходимостта от приважването на българското законодателство в съответствие с европейските стандарти с оглед на бъдещото членство в Европейския съюз и възможността за ползване на фондовете за подпомагане на регионалното развитие. Със закона се създават редица структури за планиране и управление на регионалното развитие, като регионални съвети за развитие (чл. 22) и областни съвети за развитие (чл. 27). Правото на Европейския съюз възлага функции във връзка с регионалното планиране и кандидатстване за финансиране от структурните фондове (Регламент № 1260/1999) на такива органи. Следва да се отбележи констатираният в обща позиция на Европейския съюз недостатъчен административен капацитет на България за разработване програмите и мерките за регионално развитие и за реализиране на проектите. В съответствие с



това предложеният закон създава необходимата организационна рамка и разпределя компетентностите по планирането на регионалното развитие.<sup>66</sup>

Регионализмът е модерен подход на изследване, въздействие и използване на обществените и природните ресурси в тяхната взаимовръзка. В последните години в Европейския съюз, а и в цяла Европа, се налага тенденция към регионализация, която се проявява както в микро-, така и в макромасщаб.<sup>67</sup> Най-голямата крачка към институционализиране на регионите и утвърждаването им като част от структурите на Европейския съюз беше направена със създаването на Комитета на регионите през 1994 г. В национален мащаб регионалните структури се разполагат между централното държавно управление и самоуправлението в общините.

Най-общо регион означава част от земната повърхност - територия, която има сравнително хомогенен характер по отношение на история, икономика, население или други подобрени характеристики. Регионът се характеризира с относителна цялост и единство на определени фактори, обединени от стремежа за постигане на определени, общи за региона, цели. Той притежава идентичност и специфика, които го разграничават от другите региони.<sup>68</sup>

В българското законодателство няма нормативна дефиниция на понятието "регион". Когато става дума за регионално развитие, се използва понятието "район". Най-новото ни законодателство в сферата на регионализацията също използва това понятие.

Съществуващите областни съвети за развитие не са органи на местното самоуправление, както беше посочено, те са държавни органи на изпълнителната власт. Според чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление правото на местно самоуправление се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да имат изпълнителни органи, които да отговарят пред тях<sup>69</sup>. Областните съвети за развитие не са избираеми органи.

Идеята за избор на областни съвети за определен мандат, като органи на местното самоуправление, се мотивира с аргумента, че тези органи ще бъдат отговорни за провежданата от тях политика пред своите избиратели и ще бъдат по-ангажирани с проблемите на жителите от областта. Съществуват два варианта за формиране на областния съвет - или чрез преки избори от жителите на областта, или да бъдат съставени от всички кметове на общините от областта. Областните съветници ще избират за целия мандат или на ротационен принцип председател на областния съвет.

<sup>65</sup> Становище на Комисията по европейска интеграция по проекта на Закон за регионалното развитие № 302-01-14 от 28.02.2003 г.

<sup>67</sup> Syret, St. Local Development, Restructuring, Locality and Local Initiative. UK, University of Middlesex, 1995.

<sup>68</sup> Къндева, Е. Регионално развитие: актуални административноправни аспекти // Правна мисъл, 2001, бр. 4, с. 6.

<sup>69</sup> Европейска харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.) - ратифицирана със закон, приет от 37-мо НС на 17.03.1995 г. (ДВ 28/1995 г.).

Направеното историческо и сравнителноправно изследване налага следния извод. Идеята за създаване на областни съвети не може да се приеме, тъй като тя търпи сериозни критики. От една страна това ще доведе до увеличаване на административния апарат, което е нежелателно. От друга страна, ако у нас се приеме идеята за създаване на областен съвет, неговите правомощия биха дублирали много от функциите на регионалния и областния съвет за развитие.

## Заключение

Основен мотив на законодателя при създаването на нормативната база, регулираща административно-териториалното устройство, трябва да бъде създаването на оптимални по териториален обхват и вид административно-териториални единици, чрез които по-ефективно да се осъществява не само държавната власт и управление, но и местното самоуправление. На този етап обаче не трябва да се правят значителни промени в организацията на населените места, както и на основните административно-териториални единици - областите и общините.

Извършеното сравнително правно изследване на западните демокрации показва едно изключително разнообразие от структури и системи на местното управление. Така че би било трудно да посочим 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 България е препоръчително да има само две нива в административно-териториалното устройство и само едно ниво, в което да има органи на самоуправление.

При което областта следва да остане да функционира като административна единица най-вече със задача да координира децентрализираните дейности на централната изпълнителна власт. Общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление, следва да бъде единственото поднационално изборно ниво на управление.

Закрепеното в Конституцията и законите административно-териториално устройство отговаря на българските традиции, като същевременно е съобразено с новите социално-политически и икономически условия, установени от съвременния демократичен правов ред. Същевременно обществените отношения, свързани с местното управление, са регламентирани в съответствие с международните изисквания в тази област.

В заключение отново трябва да се подчертае, че е важно да не се объркат децентрализираните дейности на централните държавни органи и децентрализираните дейности на местното самоуправление. Общинското ниво на управление трябва да представлява основата на децентрализираната система на местно самоуправление. Областното ниво на управление трябва преди всичко да има ролята на координатор на децентрализираните дейности на централното управление.

**Децентрализацията е система за местно самоуправление, докато деконцентрацията е система за регионално управление и развитие.**

Въпреки някои слабости в нормативната уредба нашият законодател е направил един сравнително добър опит да се съчетаят децентрализацията и деконцентрацията като принципи на управление с унитарния характер на държавата и с гаранциите за местно самоуправление.

Конституцията от 1991 г. въвежда нов изпълнителен орган, който няма аналог в предходните няколко десетилетия - областният управител. Имайки предвид неговите функции - преди всичко да осъществява политиката на правителството в съответния регион, можем да определим неговата дейност като деконцентрация в управлението, т.е. делегиране на властнически правомощия от централната държавна власт на долустоящи структури и звена.

**За България не е препоръчително и няма никаква необходимост от едно ново изборно ниво на регионално управление над общинското, като например избираем областен съвет. Управлението в областта би могло да бъде ефективно, без да са необходими значителни изменения на сегашната законодателна уредба.**

Разбира се, ако настъпят промени в законодателството, които да доведат до разширяване функциите на областните управители, трябва винаги да се има предвид фактът, че областните управители, техните заместници и цялата областна администрация са назначавани и следователно зависими от органа, който стои над тях. Но като цяло засилването на функциите на областните управители и областните администрации е за предпочитане пред преминаването към тристепенно административно-териториално устройство чрез създаване на околии, защото тристепенно административно-териториално устройство би ограничило в значителна степен общинското самоуправление.

В нашата административноправна теория няма цялостно изследване на въпросите и проблемите, касаещи деконцентрацията на държавното управление на областно ниво. Обобщаването и систематизирането на българския опит и проведените у нас административни реформи повдига актуални въпроси. Те се обуславят от настоящия етап от общественно-политическото развитие на България и нейното членство в Европейския съюз. Изграждането на модерна държавна администрация и ефективно административно-териториално устройство е сложна задача, изискваща обединяване на усилията на доктрината и практиката. Предоставеният труд е опит на база историческото и сравнителноправно изследване да се повдигнат актуални въпроси на държавното управление в областното ниво.

В заключение трябва да посочим постигнатите резултати от направеното научно изследване и да акцентираме върху конкретни предложения. Генералният извод е, че управляващите органи от областта не трябва да се избират, тъй като ще се получи дублиране на техните функции с тези на органите на местното самоуправление. Границите на правомощията на областния управител и областната администрация са доста широки и могат да се разширяват още повече по законодате-

лен ред. Това поставя въпроса за контрола върху тяхната управленска дейност.

В нашето законодателство не е определено изрично кой е по-горестоящият административен орган по отношение на областния управител. МС и министърът на държавната администрация упражняват контрол по отношение дейността на областния управител. Този контрол обаче е само политически и не се отнася до актовете на областния управител. Това е съществена празнота в нормативната уредба на институцията на областния управител, която следва да намери своето разрешение при едно бъдещо изменение и допълнение на законодателството. Контролът върху дейността на администрацията е гаранция за спазване на законността.

Дали областният управител да е избираем или назначаван орган и дали да се избират областни съвети, е един доста дискуссионен въпрос в правната теория и практика. За неговото изясняване и решаване, с оглед съществуващата необходимост от установяване на ясно разпределение на отговорностите между централната и местната власт за осъществяване на ефективно държавно управление и изграждане на съвременна администрация, са следните конкретни препоръки и предложения de lege ferenda:

1. Да се запази управлението в областта в сегашния му вид и да не се пристъпва към изменения в законодателството по посока избиране на органите в областта.

2. Да се предвидят в Закона за администрацията и в Устройствения правилник на областните администрации конкретни изисквания за назначаване, на които да отговарят областният управител и главният секретар на областна администрация.

3. Да се засили контролът от страна на правителството и министъра на държавната администрация върху дейността на областния управител и областна администрация.

## Литература

1. Балабанова, Х. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. София: Албатрос, 2000.
2. Балабанова, Х. Местно самоуправление и местна администрация. Варна, 1996.
3. Георгиев, В. Публични правоотношения. София: Сиела, 1998.
4. Дерменджиев, И. и др. Административно право на Република България обща част. София, 1993.
5. Добрев, Д., Стоянова, Ц. Изследване и анализ на социалните процеси и дейности в развитието на населението на Варненска област. // Известия на Икономически университет-Варна, 2000, бр. 4.
6. Калинков, К. Урбанизационните процеси в България. // Годишник на Икономически университет-Варна, 1998.
7. Къндева, Е. Регионално развитие: актуални административноправни аспекти. // Правна мисъл, 2001, бр. 4.

8. Къндева, Е. Публична администрация. София: Сиела, 1998.
9. Лефевр, К. Местното управление в Западна Европа. // Администрация, 1994, бр. 1.
10. Лефевр, К. Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система). // Администрация, 1994, бр. 2.
11. Миланов, Ж. Държавна власт и държавно управление. София, 1976.
12. Миланов, Ж. Областният управител. // Администрация, 1993, бр. 6.
13. Сивков, Ц. Централизация и децентрализация в държавното управление. // Съвременен право, 1993, бр. 5.
14. Спасов, Б. Въпроси на изпълнителната власт. София: Сиела, 1998.
15. Стайнов, П. Административно право - обща част. София, 1945.
16. Стоилов, Я. Държавната власт. София: Сиби, 2001.
17. Стойчев, С. Конституционно право на Република България. София: Албатрос, 1995.
18. Станев, Х., Ковачев, С., Ботев, Й., Генчева, С. Административно-териториално устройство на Република България. София, 2000.
19. Станков, Б. Административно-териториално устройство на НРБ. София, 1974.
20. Таджер, В. Гражданско право на НРБ, обща част, дял II. София, 1973.
21. Цанков, В. Местното управление на Република България. София, 1999.
22. Цанков, В. Местното управление във Великобритания. София, 1993.
23. Byrne, T. Local Government in Britain, Penguin Books, 1990.
24. Hampton, W. Local Government and Urban Politics, London Grup UK Ltd. 1987.
25. Syret, St. Local Development, Restructuring, Locality and Local Initiative. UK, University of Middlesex, 1995.

#### LEGAL ASPECTS OF DECONCENTRATION OF STATE GOVERNANCE IN THE DISTRICT

Senior Assist. Prof. Darina Dimitrova

##### Abstract

The present study discusses the issue of deconcentration in state governance and more specifically which are the administrative-territorial units that state authority is deconcentrated into. There are clarified the issues concerning the administrative-territorial organization of Republic of Bulgaria as well as the procedure for effecting administrative-territorial changes. There is studied the legal status of the district administration and the way this is regulated in the legislation in this country and there is made a comparison with analogous legal institutes in foreign legal systems. There are generalized and systematized the achieved results of the administrative reforms carried out so far in this country.

#### Rechtliche Aspekte der staatlichen Dekonzentration auf kommunaler Ebene

Hauptass. Darina Dimitrova

##### Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie wird die Frage nach der Dekonzentration in der staatlichen Verwaltung und deren administrativ-territorialen Einheiten auf kommunaler Ebene diskutiert. Es wird die administrativ-territoriale Aufteilung der Republik Bulgarien und die Ordnung für die administrativ-territorialen Änderungen erläutert. Ferner wird das Rechtsstatut der Gebietsverwaltung und die entsprechenden Regelungen in der bulgarischen Gesetzgebung untersucht und mit identischen Rechtsinstituten in anderen Rechtssystemen verglichen. Die Ergebnisse von den Reformen in Bulgarien werden zusammengefasst und systematisiert.

#### Правовые аспекты децентрации государственного управления в областях страны

Ст. асс. Дарина Димитрова

##### Резюме

В работе рассматривается вопрос о децентрации государственного управления и в частности в каких именно административно-территориальных единицах происходит децентрация государственной власти. Выясняются вопросы административно-территориального устройства Республики Болгарии, а также и порядок проведения административно-территориальных перемен. Исследуются правовой статус областной администрации и способ его регламентации в законодательстве страны; проводится также сопоставление с аналогичными правовыми институтами в правовых системах других стран. Сделано обобщение и систематизация достигнутых результатов проведенных в нашей стране административных реформ.

#### Съдържание

Увод.....	233
Глава I. Областта като административно-териториална единица в Република България	
1. Административно-териториално устройство на Република България - същност, историческо развитие и нормативна уредба.....	235
2. Ред за извършване на административно-териториални промени.....	239
3. Същност и характеристика на областта като административно-териториална единица. Ред за създаване и закриване на област.....	243
Глава II. Деконцентрация на държавното управление в областта.	
1. Понятие за децентрализация и деконцентрация.....	246
2. Значение и задачи на деконцентрацията като принцип на държавното управление.....	250
3. Тенденции за развитие на деконцентрацията в държавното управление. ....	252
Глава III. Областна администрация.	
1. Областна администрация - обща характеристика и нормативна уредба .....	253

2. Областен съвет - историческо развитие и нормативна уредба. ....	258
Заклучение .....	267
Литература .....	269
Резюме на английски език. ....	270
Резюме на немски език. ....	271
Резюме на английски език. ....	271