

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **The decentralization in the state government**

Dimitrova, Darina

2003

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/92295/>  
MPRA Paper No. 92295, posted 21 Feb 2019 06:17 UTC

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ – ПРЕДПОСТАВКА ЗА ПОВИШАВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА ЖИВОТ В БЪЛГАРСКОТО ОБЩЕСТВО

Ст. ас. Дарина Димитрова  
Икономически университет – Варна

Демократичните процеси в България след 1989 г. доведоха до кардинални промени в системата на държавните органи. 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 значимост в конституционната теория и в практиката.

В настоящото изложение е разгледан проблемът в един от неговите аспекти, а именно – децентрализацията на държавната власт като предпоставка за повишаване качеството на живот и хармонизиране на обществените отношения в България.

Целта на разработката е да разкрие някои противоречия 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.

Територията на Република България се дели на общини и области (чл. 135, ал. 1, пр. 1 от Конституцията). Според чл. 68 от ЗМСМА (ДВ, бр. 77/1991 г.) областта е административно-териториална единица, в която се децентрализира държавната власт с оглед провеждането на ефективна регионална политика. По-късно този текст на закона беше отменен (ДВ, бр. 130/1998 г.).

В литературата [1] е оспорвана позицията, че областта е административно-териториална единица, в която се децен-

трализира държавната власт. Мотивите за това са, че 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.

Това твърдение обаче не е безспорно, като се има предвид трайната практика на Конституционния съд [2, 3]. Давайки тълкуване на чл.2, ал.1 от Конституцията, съдът постановява с Решение № 9 от 21.09.2000 г. следното. Като разглежда местното самоуправление наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство, Конституцията дава израз на значимостта, която му определя. 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.

Същото становище е изразено и в Определение № 4 по КД № 13 от 1999 г., т.е. местното самоуправление, осъществявано на територията на общините от съответните общински органи, е само една от формите за децентрализация на държавната власт, но не е единствената.

По-приемливо е твърдението, според което местното самоуправление е една от най-важните прояви на децентрализация по място, по територия [4], т.е. понятието “децентрализация на държавната власт” е тъждествено на “местно самоуправление” само в тесен смисъл.

В действителност децентрализацията е териториално самоуправление. Изразява се в обособяване на административни центрове по територии. Съгласно действащата Конституция децентрализацията се осъществява на две нива: на ниво общини и на ниво области [5]. Но тук става въпрос за изпълнителната власт, а не за другите две власти, затова е по-точно да се каже децентрализация на държавното управление. Това обаче е фразеологична разлика. По-важна е същността на децентрализацията като организация на държавното управление, при която

определени държавни функции, а така също и компетенции на централни държавни органи се осъществяват в териториалните единици от техните органи – областни управители, общински съвети и кметове [5].

По въпросите на местното самоуправление в общините има обширна литература, докато въпросите на местното управление 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.

Настоящото изложение не би могло подробно и изчерпателно да изследва въпроса за компетентността на посочените областни и общински органи, тъй като този въпрос е много обширен и е предмет по-скоро на друга тема. Тук няма да се засягат и въпроси, свързани с функциите и правомощията на органите на районите и кметствата, тъй като те са съставни, а не основни административно-териториални единици. Най-важното в случая е, че при децентрализацията се предоставят права на органи по местен признак. Проблемът е да се определи кръгът от задачи и правомощия на органите на децентрализацията по места [5], т.е. тяхната компетентност. Защото дори един най-кратък преглед на съдебната практика показва колко много дела са се водили за обявяване нищожността на административни актове поради некомпетентност [6].

Това се дължи на факта, че понастоящем правният режим на местното управление е уреден от разпръснати в различни нормативни актове правни разпоредби (ЗАП, ЗАТУРБ, ЗМСМА, ЗА, ЗМИ, ЗОС, ЗДС и др.), като между тях не е установена необходимата координация [5]. Разбира се, да се говори за кодификация на тази материя и на тези правни отношения е нереалистично, защото те са много разнородни, но би могло да се помисли над следното. За кратко време нашият законодател прие много закони и подзаконовни актове, регулиращи местното

управление. След това, също за кратко време, тези нормативни актове претърпяха множество изменения и допълнения, а някои правни норми бяха отменени.

За пример може да се даде ЗМСМА, който от обнародването си (ДВ, бр. 77/1991 г.) до сега е бил изменян и допълван точно петнадесет пъти. Друг пример е ЗМИ, който беше обнародван в ДВ, бр. 66 от 1995 г., след това допълван и изменян единнадесет пъти, и най-главното – с него бяха отменени разпоредбите на Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (ДВ, бр. 69/1991 г.), отнасящи се до произвеждането на избори за общински съветници и кметове.

Очевиден е стремежът на законодателя към усъвършенстване на посочената правна уредба, макар това да е сложен и продължителен процес, защото въпросите на децентрализацията на държавната власт са залегнали не само във вътрешното ни законодателство, но и в ратифицираните от НС международни правни актове – Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г. – ДВ, бр. 28/1995 г.). Децентрализацията на държавното управление е процес, който стои в основата на изграждането на правовата държава и гражданското общество – принципи, прогласени в чл. 4 на нашата Конституция, затова правният режим на посочените отношения, ако не може да бъде кодифициран, то поне трябва да бъде систематизиран. За целта *de lege ferenda* може да се препоръча да се избягва уреждане на правоотношения от различни отрасли, а понякога дори клонове на правото, с един и същ нормативен акт, а даже и в една и съща правна норма, напр. вещноправни и административно-правни отношения, както е в ЗДС. Това води до противоречия в законодателството, дължащи се на различния предмет и метод на регулиране в отделните правни отрасли.

#### Литература

1. Сивков, Ц. Централизация и децентрализация в държавното управление. – “Съвременно право”, 1993/№5.
2. РКС № 9 от 2000 г. по КД № 6 от 2000 г. – ДВ, бр. 80 от 2000 г.
3. Определение № 4 по КД № 13 от 1999 г. – ДВ, бр. 91 от 1999 г.
4. Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация. – В., 1996, с. 11.

5. Цанков, В. Местното управление на Република България. – С., 1999, с. 19–20.
6. Тълкувателно решение № 2 от 14.05.1991 г., ОСГК; Решение № 4036 от 28.07.1998 г. по адм. д. № 1558/1998 г. на ВАС, III отд.; Решение № 4449 от 02.08.99 г. по адм. д. № 2694/1999 г., I отд.; Решение № 9596 от 12.12.2001 г. по адм. д. № 7764/2001 г., 5 чл. с-в на ВАС.

## THE DECENTRALIZATION IN THE STATE GOVERNMENT

Assist. Prof. Darina Dimitrova  
University of Economics – Varna

### Summary

In the report question about the decentralization in the state government is discussed. Which are the organs through which the state government is decentralized, what are their functions and plenary powers in the respect.

The territory of the Republic of Bulgaria is divided into communities and regions (article 135 of the Constitution). According to article 68 of the ZMSMA (DV, 77/91), the region is administrative-territorial unit in which the state government is decentralized with a view to manage on effective regional policy. Later this text of the law was abolished (DV, 130/98).

In the literature on the subject the position that a region is administrative-territorial unit in which the state government is disputed. This affirmation however is not incontestable, having in mind the continuous practise of the Constitutional court.