

ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОНС
„ДОКТОР“

КОНСТИТУИРАНЕ, ВЪТРЕШНА ОРГАНИЗАЦИЯ И КОМПЕТЕНТНОСТ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ

ВАСИЛ МЛАДЕНОВ ПЕТРОВ

Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки
Професионално направление: 3.6. Право
Докторска програма: „Административно право и административен процес“

Научен ръководител: доц. д-р Богдан Йорданов

Пловдив, 2023 г.

Васил Младенов Петров е зачислен като редовен докторант в докторска програма „Административно право и административен процес“ към катедра „Публичноправни науки“ на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ на 01.03.2020 г. За научен ръководител е определен доц. д-р Богдан Йорданов.

Дисертационният труд „Конституиране, вътрешна организация и компетентност на общинския съвет“ е преминал предварително обсъждане в катедрения съвет на катедра „Публичноправни науки“ на 15.09.2023 г.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

§ 1. Актуалност на изследването

Конституцията определя Република България като единна държава с местно самоуправление. Систематичното място на тази разпоредба в глава първа „Основни начала“ говори недвусмислено за значимостта, която учредителната власт отрежда на местното самоуправление. Това не е случайно. Местните органи са първите, които се срещат с проблемите и нуждите на гражданите. Те са призвани да осигурят комуналното обслужване и благоустрояването на населените места, надеждни условия за живот, отдих и спорт на гражданите.

Според чл. 136, ал. 1 от КРБ, основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление е общината. Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет (чл. 138 от КРБ). Неговата дейност е била предмет на редица теоретични анализи. Съществува богата съдебна практика, посветена на приеманите от него актове. Въпреки това, темата продължава да държи вниманието на теоретиците и практикуващите юристи, поради своята постоянна актуалност. Дейността на органа на местното самоуправление е свързана с ежедневните потребности на гражданите и организациите, които на моменти изпреварват действащата нормативна уредба. Това налага непрестанното търсене на нови и ефективни правни решения за тяхното задоволяване.

§ 2. Предмет и задачи на изследването

Предмет на изследването е общинският съвет като орган по действащото законодателство. В работата са изследвани функциите, структурата и дейността на органа на местното самоуправление, неговите взаимоотношения с други държавни органи, граждани и организации, различните видове актове на общинския съвет, производството по тяхното издаване, условията за законосъобразност, на които трябва да отговарят и способите за обезпечаване на законността им.

За анализа на така формулирания предмет следва да се изпълнят няколко задачи. На първо място, да се изясни смисълът на понятието „местно самоуправление” и неговото развитие в различните исторически периоди на българска държава, като предвид предмета на настоящия труд при разглеждането на историческото развитие на местното самоуправление, специално внимание е отделено на ролята, която е била отредена на общинския съвет в съответния период. Необходимо е и да се анализират понятията „община“ и „органи на общината“, за да определи мястото на общинския съвет в системата на държавните и административните органи. Неминуемо това налага и разглеждането на отношенията му с други административни органи, в т. ч. централни и териториални.

Акцент в работата е вътрешната организация на общинския съвет. Трудът цели да разкрие особеностите при конституирането на

общинския съвет като колективен орган, избран пряко от населението за определен срок. В тази връзка следва да се проучи редът за свикването на първото заседание на новоизбрания общински съвет и значението на полагането на клетвата от новоизбраните общински съветници. Поставената задача не би могла да бъде изпълнена без да се разкрият особеностите в правния статус на председателя на общинския съвет и на общинските съветници, които формират състава на колективния орган. Като изключително противоречив в практиката въпрос, сериозно внимание е необходимо да се отдели на предвидените в законодателството основания за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинските съветници.

Ярък пример за самостоятелността на общинския съвет е дадената от закона възможност сам да приеме правилник за организацията и дейността си. Анализът на правната същност на този правилник, определящ вътрешната му организация - неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация е от важно значение за разкриване на особеностите на общинския съвет.

Не е мислимо пълноценно изследване на административен орган от гледище на административното право без извършване на анализ и систематизиране на правомощията му и правния характер на приеманите актове в изпълнението им. За бъдат изяснени границите на тези правомощия от една страна е необходимо да се

разгледат предвидените механизми за тяхната закрила, а от друга способите за контрол на приеманите от общинския съвет актове.

§ 3. Методология на изследването

За постигането на научната цел и изпълнението на поставените задачи в съчинението са използвани различни методи на научното познание. Извършеният историкоправен анализ разкрива правната същност на местното самоуправление и мястото, което общинският съвет е имал в различните етапи от историческото развитие на правната уредба. Сравнителноправния метод спомага да се открият особеностите в действащия у нас модел на местното самоуправление. Своето приложение намират и общонаучните методи на познание: описание, сравнение, методът на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод.

Изследването се базира на извършено проучване на релевантното действащо и отменено законодателство, на наши и чужди теоретични разработки в областта на местното самоуправление, на практиката на Конституционния съд на Република България, на съдебната практика на българските съдилища и най-вече на Върховния административен съд, както и на административната практика, предимно на общинските съвети на най-големите общини – Столична община и община Пловдив.

§ 4. Авторска справка за научната новост на изследването и по-съществените предложения de lege ferenda

Общинският съвет е разгледан като изпълнителен орган, притежаващ своята *differentia specifica* – неговата приоритетна задача е осъществяването на местното самоуправление.

Аргументирана е тезата, че формата на съотношение в правомощията на общинския съвет и кмета на общината по действащото българско право представлява един своеобразен, междинен модел, стоящ най-близо да типа „слаб кмет – съвет“.

В работата са направени редица предложения за подобрене в организацията на дейността на общинския съвет и в правната уредба, свързана с изследваните въпроси. De lege ferenda са направени предложения във връзка с конституирането на общинския съвет и полагането на клетва от общинските съветници с цел по-голяма яснота на уредбата и гарантиране на правната сигурност. Аргументирано е становището, че следва да се закрепят срок, в който избраните общински съветници да положат клетва, в противен случай да се обявява за избран следващият в съответната листа или при липсата на такъв мястото да остава вакантно.

При разглеждането на статута на председателя на общинския съвет е обосновано схващането, че предсрочното прекратяване на пълномощията му в хипотезата на чл. 24, ал. 3, т. 2 от ЗМСМА следва да подлежи на съдебен контрол. На критика е подложена уредбата на конфликт на интереси относно председателя на

общинския съвет, тъй като тя допуска отстранен за конфликт на интереси председател да продължи да бъде общински съветник.

В дисертационния труд са подробно изследвани предпоставките за предсрочното прекратяване на пълномощията на общинските съветници. Направени са конкретни предложени за изменения и допълнения в материалноправните предпоставки за това, както и за унифицирането на производството по чл. 30, ал. 6 и по чл. 30, ал. 7 от ЗМСМА с оглед пълноценната закрита на политическите права на гражданите.

Обоснована е необходимостта предпоставките за упражняване на пасивното избирано право и основанията за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинския съветник да са симетрични. В тази връзка са предложени конкретни редакции на чл. 397 от ИК и на чл. 30, ал. 4, т. 2 от ЗМСМА.

Аргументирано е становището, че заемането на щатна длъжност в администрацията на областния управител на административната област, в която попада съответната община също следва да бъде несъвместимо с мандата на общински съветник в нея.

В дисертационния труд задълбочено са разгледани правата и задълженията на общинските съветници и закрилата, която получават от закона при осъществяването на дейността си.

Във връзка с вътрешната организация на общинския съвет са разгледани правилника за организацията и дейността му,

председателския съвет, партийните фракции и комисиите. Относно комисиите е формулирано предложение в правилника да се предвиди, че при съставянето на комисиите да се спазва съотношението между представените в общинския съвет партийни фракции.

Оригинален принос е разглеждането на правните измерения на системата на подреждането на общинските съветници в заседателната зала на общинския съвет.

Относно звеното по чл. 29а от ЗМСМА е изведен изводът, че е необходимо изрично да се допълни в чл. 10, ал. 3 от ЗДСл, че за ръководител на звеното по чл. 29а от ЗМСМА не се провежда конкурс, а в ЗМСМА се уреди, че служителите в него се назначават по трудово правоотношение.

Компетентността на общинския съвет е разгледана като са анализирани неговите правомощия, чрез предметната им класификация: по упражняване на местното самоуправление, устройствени (организационни) и други.

Направено е разграничение между юридическите и неюридическите актове на съвета. Юридическите от своя страна са поделени на административни и юридически актове на общинския съвет, които не са административни.

Посочени и анализирани са както традиционните форми на контрол спрямо общинския съвет – контрол от кмета на общината, от областния управител, прокурорския надзор и правораздавателния

контрол, така и алтернативните форми на контрол. Разгледан е и контролът, който общинският съвет осъществява спрямо кмета на общината.

Направено е предложение de lege ferenda за обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА да се създаде възможността да оспорва подзаконовите нормативни актове на общинския съвет, с които се нарушават правата и свободите на гражданите.

§ 5. Практическо значение на изследването

Постигнатите резултати от изследването, представени в дисертационния труд могат да намерят своето приложение при усъвършенстване на законодателството в сферата на местното самоуправление. Те могат да послужат и на общинските съвети за подобряване на тяхната дейност в полза на местната общност.

На следващо място, дисертационният труд би могъл да се използва от практикуващите юристи в областта на местното самоуправление, от студентите по право, както и за повишаване на правната култура на всички български граждани.

§ 6. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем от 195 страници, включително съдържание и списък на използваната литература. В структурно отношение се състои от увод, четири глави, заключение и библиография.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Увод

Уводът на дисертацията обосновава актуалността и необходимостта от изследването на общинския съвет като орган на местното самоуправление от позицията на административноправната наука. Определят се предмета, целите, задачите и методологията на изследването.

Глава I. Понятие за местно самоуправление. Развитие на местното самоуправление в България.

§ 1. Самоуправление

Анализът на поставената тема неминуемо изисква първоначалното изясняване на понятията „самоуправление“, „местно самоуправление“, „децентрализация“ и „деконцентрация“. В този първи параграф е изведена същността на термина „самоуправление“ въз основа на достиженията на българската правна доктрина, като демократична форма на управление, при която „не става дума за бюрократично-йерархична подчиненост на органите на властта на различните равнища, а за относителност – самоуправлението като опозиция на централното управление.“ Направено е разграничение между самоуправлението и централизацията.

§ 2. Основни теории и системи за местното самоуправление. Европейска харта за местно самоуправление.

Във втория параграф на глава първа от дисертацията се разглежда понятието „местно самоуправление“ като форма на самоуправлението. То е представено на първо място чрез основните теории за неговата същност – обществената и държавната.

На анализ са подложени трите основни системи на местно самоуправление – английската, френската и смесената, наричана още пруска.

Отделено е внимание на влиянието, което имат върху местното самоуправление достиженията на правото на Европейския съюз и Европейската харта за местно самоуправление.

§ 3. Местното самоуправление в българската правна доктрина

Параграфът проследява изразените в нашата правна доктрина становища за същността на понятието „местно самоуправление“.

Изложени са аргументите на доминиращото в доктрината схващане, към което авторът се присъединява, че местното самоуправление черпи властта си от държавата, като един от видовете децентрализация, при който политически активното население само решава въпроси от местно значение, само

разпределя ресурсите, като това става в рамките на националната държава, която си запазва различни способности и средства за контрол.

§ 4. Понятието „местно самоуправление“. Отграничение от сходни понятия.

От направения анализ в предходните три параграфа са изведени основните белези на понятието „местно самоуправление“, като проявна форма на самоуправление, т. е. на народовластие, белег на демократичност, основна форма на децентрализацията на териториален принцип, при която група от хора, живееща на определена територия самостоятелно и независимо - на собствена отговорност, управлява съществена част от обществените дела, предоставени им като компетентност от държавната власт, която може да ограничава самоуправителните тела, само когато това е изрично предвидено в закона и само по законосъобразност.

Местното самоуправление е отграничено от деконцентрацията, децентрализацията, общинското самоуправление, федерацията, държавно-политическата автономия и административната автономия.

§ 5. Развитие на местното самоуправление в България в периода до Третата българска държава

Проследено е развитието на местното самоуправление по нашите земи от славянската родова организация (задругата), през формите на местното самоуправление по време на Първата и

Втората българска държава, както и по времето на османското владичество.

Обърнато е внимание на периода на Възраждането, през който българските общини били все повече и повече натоварвани с държавни функции и същевременно започнали да играят важна роля във възрожденския процес: изграждане и поддържане на църкви, подпомагане на манастири, откриване на училища.

§ 6. Развитие на местното самоуправление в България в периода 1879 - 1991 г.

6. 1. Поставяне на основите на местното самоуправление в Третото българско царство

Принципът на местно самоуправление у нас е възприет още от Учредителното събрание (10 февруари 1879 г. – 16 април 1879 г.), натоварено със задачата да изработи конституцията на новата българска държава. Чл. 3 на Конституцията от 1879 г. постановява: „Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особен закон ще се изработи за наредбата на това административно деление върху началата на самоуправление на общините.”

Въпреки че принципът за самоуправление на общините е закрепен още в първите разпоредби на Търновската конституция, той не получава своето по-нататъчно развитие в конституционния текст. При тази широка свобода на учредената власт, правната

уредба в следващите десетилетия е белязана от динамика и конюктурни законодателни промени.

6. 2. Уредба на местното самоуправление съгласно Привременните правила за общинското градско и селско управление и Закона за общините и градското управление

Разгледани са първите нормативни актове в новата българска държава, които уреждат местното самоуправление и административно-териториалното устройство на страната. Характерни за този период са назначаването на кметовете от централни държавни органи, ограничени правомощия за общинските съвети, възможност за „разтурване“ на общинските съвети от централните държавни органи на общи и двусмислени основания.

6. 3. Уредба на местното самоуправление съгласно Закона за градските общини и Закона за селските общини и след преврата от 19.05.1934 г.

Едва през 1886 г. местното самоуправление намира своята задоволителна юридическа уредба с приемането на Закона за градските общини и Закона за селските общини. Създаването на два закона е обосновано със съображения за голяма разлика в кръга на дейностите на градските и селските общини. Независимо от това законодателят предвижда еднакви права и задължения както за градските, така и за селските общини. В тези закони началото на самоуправлението на общините е широко застъпено. Общинският

съвет играе важна роля и притежава в много случаи решаваща власт. Макар и многократно изменяни и допълвани двата закона остават трайни законодателни актове в материята до 1934 г., когато са отменени.

На тяхно място след Деветнадесетомайския преврат са приети Наредби-заconi за селските общини, за градските общини и за столичната голяма община, с които се ликвидира изборността на по-голяма част от членовете на общинските съвети, кметовете стават назначаеми. Тези промени са част от цялостното изменение в държавния механизъм, намиращо проява в ликвидирането на парламентаризма и политическия плурализъм, засилването на централизацията, налагането на изпълнителната власт над законодателната и деформирането на местното самоуправление.

6. 4. След 09.09.1944 г.

На 06.12.1947 г. влиза в сила нова конституция. В нея са въплътени две основни идеи. Първата е за "единство на властта". В новия конституционен модел държавните органи са йерархично зависими един от друг, техният връх - Народното събрание и неговият Президиум упражнява цялата власт. Втората идея е принципът на "демократическия централизъм". Според него всички органи трябва да бъдат избирани и едновременно с това, органите от по-ниско равнище са подчинени на орган от по-високо равнище. В новоприетата конституция не е заложен принципът за местно самоуправление - несъвместим с посочените по-горе начала.

Глава II. Мястото на общинския съвет в действащата правна уредба на местното самоуправление в Република България.

§ 1. Източници на действащата правна уредба на местното самоуправление в Република България

В Конституцията на Република България (КРБ) са положени основите на правната уредба на местното самоуправление у нас. Свидетелство за важноста, която учредителната власт отдава на този институт е включването на местното самоуправление като част от основните начала (чл. 2, ал. 1). Още от тази разпоредба на действащата конституция могат да се направят някои изводи за правната уредба на местното самоуправление. Алинея 2 на чл. 2 от КРБ, акцентира, че териториалната цялост на Република България е неприкосновена. Следователно, мястото на местното самоуправление е в рамките на единната държава. Държавата има задължението, чрез средства от бюджета и по друг начин да подпомага нормалната дейност на общините (чл. 20 и чл. 141, ал. 5 от КРБ).

В параграфа са посочени и останалите по-важни източници на действащата правна уредба на местното самоуправление в Република България. В т. ч. и ЕХМС, която съгласно чл. 5, ал. 4 от КРБ е част от вътрешното право на страната и има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които ѝ противоречат. Отбелязано е, че понастоящем може да се приеме, че вътрешната

уредба на местното самоуправление е приведена в съответствие с нея, като дискуссионен остава въпросът за финансовите средства, с които органите на местното самоуправление разполагат (чл. 9 от ЕХМС) и т. нар. „финансова децентрализация“.

§ 2. Общината като правен субект. Характерни особености.

Преди да се пристъпи към разглеждането на общинския съвет като орган на местното самоуправление, в параграфа се изяснява същността на общината като правния субект, в който то се осъществява, съгласно действащото българско право. Разгледани са нейните характерни белези: територия, население, наименование, символи, юридическото лице на общината и органите ѝ.

2. 1. Територия

Общината е териториално обособено звено от територията на държавата. Територията на общината е част от земната повърхност, намираща се в границите на суверенната държава, в която са включени населени места с прилежащите им землища. Именно тя отграничава една община от другите общини.

2. 2. Население

Според действащата правна уредба, населението на общината се състои от всички граждани, които имат постоянен адрес на територията ѝ (чл. 13 от ЗМСМА).

Разгледани във взаимна връзка територията и населението на общината като нейни белези разкриват същността ѝ на териториална

общност - преди всичко обособена човешка общност, но и общност на материални ресурси и финансови средства. Не би могла да съществува община само с територия, без в нея да е включено населено място, сиреч постоянно живеещи хора. Иначе казано, общината е нещо повече от административно-териториална единица, тя е платформата (инструмент) за самоуправление на група от хора, постоянно живеещи на определено място, чрез която на собствена отговорност да решават въпроси от местно значение.

2. 3. Наименование

Основният индивидуализиращ белег на общината е нейното наименование. Според ЗАТУРБ, наименование на общината е наименованието на населеното място - неин административен център (чл. 7, ал. 3).

2. 4. Символи

ЗМСМА дава възможност общините да определят свои символи, които да оформят идентичността им (чл. 16). Правомощието за това е предоставено на общинския съвет (чл. 21, ал. 1, т. 21).

2. 5. Юридическото лице на общината

Юридическото лице на общината поставя самостоятелен кръг въпроси, които са разгледани накратко в точката. Споделено е разбирането на правната доктрина, че юридическата персонификация е важна за гарантирането на самостоятелността на

общините, за тяхното управление и за използването на собствеността.

Юридическото лице на общината е определено, като такова на публичното право, стоящо най-близо до юридическото лице на държавните органи, наричани още юридически лица – учреждения. Отбелязано е, че в литературата е изказано виждането, че общината притежава белези и на корпоративно устроени юридическите лица – като обединение на хора. Застъпено е становището, че тези разбирания не си противоречат, а напротив спомагат за пълноценната характеристика на юридическото лице на общината. Безспорно общината е натоварена с важни публичноправни функции, които е длъжна да изпълнява. За целта, органите на общината разполагат с публична власт и възможността да използват принуда. В подкрепа на виждането за общината като корпоративно устроено юридическо лице се сочи, че органите на общината – общинският съвет и кмета се избират пряко от населението с политически права. Също така, съгласно чл. 136, ал. 2 от КРБ, границите на общините се определят след допитване до населението. Широко застъпена в законодателството е и възможността за пряко участие на гражданите в местното самоуправление.

2. 6. Органи на общината – общ преглед

В точката е направено разграничение между понятията община и органи на общината. Извършена е класификация на

органите на общината на основни (конституционни или още непосредствени) и второстепенни (посредствени), т. е. такива, които не са установени в конституцията.

Представени с обща характеристика са кметът на общината, кметовете на райони и кметства, кметският заместник, главният архитект на общината, главният архитект на района и специализираните изпълнителни органи на общината.

Относно секретарите на общини и райони и обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА е прието, че не представляват държавни органи в юридическия смисъл на понятието.

§ 3. Правна характеристика на общинския съвет

Общинският съвет е разгледан като орган на изпълнителната власт със съответните характерни особености. Той е определен като държавен и административен орган, който упражнява правомощията си въз основа, в изпълнение и в рамките на закона, като неговата дейност има подзаконов, вторичен характер.

Изложени са и особеностите, които общинският съвет притежава. Характерните за изпълнителната власт субординация, подчинение и йерархична зависимост са силно стеснени по отношение на общинския съвет, тъй като той олицетворява независимостта на териториалната общност в определени граници. Също така, общинският съвет не разполага със собствена администрация, а дейността му се подпомага и осигурява от общинската администрация.

Изказано е становището, че разглеждан като изпълнителен орган, общинският съвет има своята *differentia specifica* - неговата приоритетна задача е осъществяването на местното самоуправление. Това негово качество е изведено "пред скоби" в правната уредба, която го определя като "орган на местното самоуправление" в чл. 138 от КРБ и чл. 18, ал. 1 от ЗМСМА.

Общинският съвет е определен като териториален орган. С оглед обхвата на компетентност в предметно отношение, общинският съвет е орган с обща компетентност, която обхваща всички въпроси от местно значение, доколкото те не са от изключителната компетентност на други органи.

На анализ е подложена нормата на представителност, определяща броя на общинските съветници съобразно населението на общината въз основа на регистрите за населението, водени от общинските администрации.

§ 4. Отношения между общинския съвет и кмета на общината.

4. 1. Теоретична постановка на въпроса

В точката са представени характерните особености на системите за поделяне на правомощията и отговорностите между основните органи на общината - кмета и общинския съвет. В теорията те се свеждат най-общо до четири основни типа: "силен кмет - съвет", "слаб кмет - съвет", "съвет - мениджър" и "комисии".

4. 2. Действащият модел по ЗМСМА

Доминиращото в докрината разбиране е, че при действието на ЗМСМА, формата на съотношение на правомощията между общинския съвет и кмета на общината е от типа "слаб кмет - съвет". Аргументирано е становището, че натрупаната практика по приложение на закона и неговите изменения през годините по-скоро сочат на един своеобразен междинен модел.

Прекият избор на кмета, който не е общински съветник, засилва неговата персонална отговорност пред избирателите, но без наличието на подкрепа в общинския съвет, той не би могъл да реализира своята политика. Същевременно, *de lege lata* общинският съвет не може да прекратява пълномощията на кмета, но би могъл да бламира ключови негови предложения, в т. ч. и за бюджета. Именно тази възможност за "блокаж" представлява риск за осъществяването на местното самоуправление в действащия модел. В обобщение, за постигане на ефективност в работата на органите на общината, моделът на ЗМСМА изисква добра координация и взаимодействие.

Глава III. Конституиране на общинския съвет. Вътрешна организация.

§ 1. Конституиране на общинския съвет

1. 1. Първо заседание

Чрез нормативен анализ е изяснено понятието "конституиране на общинския съвет". Посочена е неговата важност предвид обстоятелството, че съгласно чл. 23, ал. 6 от ЗМСМА,

общинският съвет продължава да изпълнява своите функции до конституиране на новоизбрания общински съвет.

Разгледана е процедурата по свикването на първото заседание, както и правното значение на клетвата, която полагат новоизбраните общински съветници преди него. Извършен е задълбочен анализ на отменените редакции на закона уреждащи клетвата и последиците от неполагането на клетва. Аргументирано е становището, че следва да се закрепят срок, в който избраните общински съветници да положат клетва, в противен случай да се обявява за избран следващия в съответната листа или при липсата на такъв мястото да остава вакантно.

1. 2. Председател на общинския съвет

Изборът на председател на новоизбрания общински съвет е разгледан като част от производството по конституирането на съвета на първото заседание. Извършен е анализ на функциите на председателя, като е застъпено становището, че той не е самостоятелен държавен орган, тъй като няма властнически правомощия и не издава юридически актове.

Изяснен е статусът на председателя на общинския съвет, неговите задължения и възнаграждението му. Обосновано е схващането, че предсрочното прекратяване на пълномощията му в хипотезата на чл. 24, ал. 3, т. 2 от ЗМСМА следва да подлежи на съдебен контрол.

§ 2. Общински съветник

2. 1. Правен статус на общинските съветници

Съгласно чл. 18, ал. 2 от ЗМСМА, общинският съвет се състои от избраните общински съветници. Подобно на всеки колективен орган, неговият облик се определя от лицата, формиращи волята му. Това налага включването в дисертацията на анализ на правния статус на съветниците.

2. 2. Предсрочно прекратяване на пълномощията на общинските съветници

На подробен критичен анализ е подложена уредбата на предсрочното прекратяване на пълномощията на общинските съветници. Направени са конкретни предложени за изменения и допълнения в материалноправните предпоставки за това, както и за унифицирането на производството по чл. 30, ал. 6 и по чл. 30, ал. 7 от ЗМСМА с оглед пълноценната закрила на политическите права на гражданите.

Необходимо е предпоставките за упражняване на пасивното изборително право и основанията за предсрочно прекратяване на пълномощията на общинския съветник да са симетрични. В тази връзка са предложени конкретни редакции на чл. 397 от ИК: ”право да бъдат избирани за общински съветници и кметове имат българските граждани, които (...) не изтърпяват наказание лишаване от свобода, не са осъждани на лишаване от свобода за умишлени престъпления, или на лишаване от право да заемат държавна длъжност...” и на чл. 30, ал. 4, т. 2 от ЗМСМА: ”когато след

избирането му е осъден с влязла сила присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено, както и когато е лишен от право да заема държавна служба.”

Аргументирана е необходимостта от привеждане в съответствие на нормата на чл. 30, ал. 4, т. 7 от ЗМСМА с чл. 397 от ИК, тъй като понастоящем е в унисон с действалия режим за регистрация на кандидати по Закона за местните избори (ЗМИ) (отм.)

2. 3. Права и задължения на общинския съветник

Разгледани са правата и задълженията на общинските съветници. Относно правото на питания на общинските съветници е застъпено становището, че е необходимо нормативно да се закрепят възможността да се отправят питания и до кметовете на райони и кметства, предвид прекия им избор.

Във връзка с възнаграждението на общинските съветници е посочено, че се налага отмяна на чл. 36, ал. 2 от ЗМСМА, поради противоречие с чл. 34, ал. 1 и ал. 2 от ЗМСМА.

2. 4. Закрила

За да даде възможност за ефективно изпълнение на задълженията на общинския съветник и за опазването на неговата независимост при упражняването на пълномощията му, законодателството урежда определена закрила. Представени са

примери в историко-правен и сравнителноправен аспект, както и действащата уредба.

§ 3. Вътрешна организация на общинския съвет

3. 1. Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет

Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет е дефиниран като нормативен административен акт - подзаконов административен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Съдържащите се в него административноправни норми са най-вече процесуални, регулиращи производството по приемането на актовете на съвета.

Посочени са въпросите, които по силата на изрична законова делегация задължително следва да намерят своята уредба в правилника, както и такива, които са иманентно присъщи на правилника на общинския съвет и следва да намерят своето разрешение в него.

3. 2. Председателски съвет

Обосновано е разбирането, че няма пречка с правилника да се предвиди съществуването на председателски съвет, да се определи неговият състав и да му се възложат помощни и консултативни функции.

3. 3. Партийни фракции

Партийните фракции са доброволни обединения на общински съветници, които се обособяват на принципа на принадлежността им към определена политическа партия или коалиция. Обикновено правилниците за работа на общинските съвети възлагат на партийните фракции определени организационни и процесуални права и задължения във връзка с участието им в заседанията на общинските съвети.

3. 4. Постоянни и временни комисии

Съществуването на комисии в общинския съвет е изрично предвидено в ЗМСМА - в едноименната глава шеста на закона. За разлика от партийните фракции, тяхното съществуване във вътрешната организация на съвета е задължително. Формулирано е предложение в правилника да се предвиди, че при съставянето на комисиите се спазва съотношението между представените в общинския съвет партийни фракции.

3. 5. Заседателната зала на общинския съвет

Разглеждани са правните измерения на системата на поддръждането на общинските съветници в заседателната зала на общинския съвет. Посочено, че наличието на нарочна зала, отредена за провеждането на заседанията на органа на местното самоуправление издига неговия авторитет.

3. 6. Звеното по чл. 29а от ЗМСМА

Служителите в звеното подпомагат дейността на председателя на общинския съвет при осъществяване на

правомощията му по подготовката, свикването и провеждането на заседанията на общинския съвет и на неговите комисии (чл. 29а, ал. 3 от ЗМСМА). Тези функции на звеното го превръщат в своеобразна администрация на общинския съвет.

Глава IV. Компетентност на общинския съвет

§ 1. Понятието "компетентност"

Изложени са доктринерните схващания за това характерно за органите на държавната власт понятие. Разгледани са очертаните в правната наука видове компетентност - материална, по степен, по време и по място досежно общинския съвет. Относно компетентността по време е даден пример с чл. 17а, ал. 1 от ЗОД, съгласно който общинският съвет не може да приема решения за поемане на дългосрочен общински дълг след изтичане на 39 месеца от неговото избиране.

§ 2. Придобиване на компетентност от общинския съвет

С конкретни примери са очертани различните способи за придобиване на компетентност по нормативен път от общинския съвет: първично или вторично (според функцията на органа) - пряко или косвено.

§ 3. Правомощия на общинския съвет

Направен е преглед на съществуващите класификации в българската правна доктрина. За целите на изследването е предложена следната класификация на правомощията на общинския съвет: правомощия по упражняване на функциите на местното

самоуправление; устройствени (организационни) правомощия и други.

§ 4. Способи за защита на предоставената на общинския съвет компетентност

В параграфа се разглеждат предоставените от закона възможности на общинския съвет да гарантира свободното упражняване на своите правомощия.

На анализ е подложена възможността общинските съвети да повдигат пред КС спорове за компетентност между тях и централните изпълнителни органи.

§ 5. Актовете на общинския съвет

Предвид обстоятелството, че компетентността се реализира чрез актовете, които издава съответният орган, са разгледани приеманите от общинския съвет актове. Направено е разграничение между юридическите и неюридическите актове на съвета. Юридическите от своя страна са поделени на административни и юридически актове на общинския съвет, които не са административни. Административните актове са разгледани съгласно делението им на индивидуални, общи и нормативни. Направено е разграничение с вътрешнослужебните административни актове.

§ 6. За законосъобразността на административните актове на общинския съвет

Съгласно чл. 45, ал. 12 от ЗМСМА, за неуредените в този закон въпроси по издаването на актовете на общинските съвети се прилагат правилата за административното производство, установени със закон. Този закон е АПК и неговите общи правила по издаване на индивидуални, общи и нормативни административни актове ще намерят своето субсидиарно приложение при издаването на административни актове от общинския съвет. Добре изяснени са в правната теория пороците, които водят до недействителност на административните актове. Те са закрепени и нормативно в чл. 146 от АПК. Особеностите в това отношение в актовете на общинския съвет са разгледани в параграфа. На анализ са подложени и правилата за съобщаването на актовете на съвета.

§ 7. Контрол върху актовете на общинския съвет

Действащото законодателство съдържа редица способности за обезпечаването на закоността и целесъобразността в дейността на общинския съвет и като цяло в сферата на местното самоуправление, като общинският съвет е едновременно субект и обект на контролна дейност. Посочени и анализирани са както традиционните форми на контрол спрямо общинския съвет – контрол от кмета на общината, от областния управител, прокурорския надзор и правораздавателния контрол, така и алтернативните форми на контрол. Разгледан е и контролът, който общинският съвет осъществява спрямо кмета на общината.

Направено е предложение de lege ferenda за обществения посредник по чл. 21а от ЗМСМА да се създаде възможността да оспорва подзаконовите нормативни актове на общинския съвет, с които се нарушават правата и свободите на гражданите.

Заключение

Предвид динамичното развитие на обществените отношения в сферата на местното самоуправление и постоянните нови предизвикателства, пред които то се изправя, настоящият труд не претендира да е изчерпил проблематика по поставената тема. Научната дискусия относно конституирането, организацията и дейността на общинския съвет със сигурност ще продължи. Постигнатите резултати в областта на административното право, а и в други области на научното познание, следва да бъдат използвани, както от законодателя за усъвършенстване на нормативната уредба, така и от самите общински съвети за подобряване на тяхната дейност в полза на местната общност.

