

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

АВТОРЕФЕРАТ

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ОНС
„ДОКТОР“

МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГРАДОВЕТЕ С РАЙОННО ДЕЛЕНИЕ

РАДОСЛАВ ЙОРДАНОВ МИТЕВ

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 Константин Пехливанов

Радослав Йорданов Митев 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 1.3.2019 г. За научен ръководител е определен доц. д-р Константин Пехливанов. Отчислен е с право на защита на 1.3.2022 г.

Дисертационният труд с наименование „Местното самоуправление в градовете с районно деление“ е преминал предварително обсъждане в Катедрения съвет на Катедра „Публичноправни науки“ на 15.02.2023 г. С решение на Факултетния съвет на Юридическия факултет е допуснат до защита пред научно жури в състав:

Вътрешни членове на научното жури:

проф. д.н. Георги Петров Пенчев

доц. д-р Богдан Драгнев Йорданов

резервен член: доц. д-р Христо Йорданов Паунов

Външни членове на научното жури:

проф. д-р Олга Бориславова Борисова – ЮФ на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“

доц. д-р Надежда Христова Христова – ЮФ на Университета за национално и световно стопанство

доц. д-р Емануил Красимиров Коларов – ЮФ на Русенския университет „Ангел Кънчев“

резервен член: доц. д-р Боян Тодоров Георгиев – Център по юридически науки на Бургаския свободен университет

УВОД

§.1. Актуалност на изследването

Темата за местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България, а и в редица други европейски държави, през последните десетилетия придобива все по-голяма актуалност в условията на новите предизвикателства пред държавите и обществото. Обликът на съвременните обществени отношения се промени съществено под въздействие на новите фактори и процеси, основните сред които са: глобализацията; революционният прогрес на технологиите и науката; глобалните климатични промени и замърсяването на околната среда; демографските промени и трайния процес на застаряване на населението; миграционните процеси сред населението в България, а и в Европа като цяло, и концентрирането на населението в големите градове; новите заплахи пред здравната сигурност (напр. заразните болести като COVID-19) и др. Изброените обстоятелства и тенденции оказват пряко въздействие върху развитието на големите градове и жизнения стандарт на населението в тях. Актуалността на темата се предопределя от обстоятелството, че организацията и управлението на големите градове, в условията на посочените сериозни рискове и тенденции, изисква провеждане на задълбочено и всеобхватно изследване, в рамките на което да се систематизират добрите законодателни решения, пропуските и несъвършенствата на действащото българско законодателство, регулиращо различните аспекти на местното самоуправление.

Темата на дисертационния труд е комплексна и нейното правилно и задълбочено изследване изисква не само юридически анализ, а също така и проучване на въпроси от други научни области, като административно-териториално деление, урбанистиката и градското планиране, демографията, публичната администрация.

§.2. Предмет и задачи на изследването

Дисертационният труд има за предмет на изследване теоретичните и правните основи на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България. Научното изследване има две цели: първата цел е да бъде осъществен задълбочен и всеобхватен анализ на нормативната уредба на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България, включително на правния статут на кметовете на райони и тяхната роля в провеждането на местните политики. Втората цел на изследването е да се разкрият пропуските и несъвършенствата на относима правна уредба, с оглед формулиране на подходящи препоръки за усъвършенстване и модернизиране на модела на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България. За постигане на посочената цели са изследвани ключовите фактори, които оказват въздействие върху развитието на местното самоуправление в градовете с районно деление в страната, както и правните инструменти и механизми, които могат да допринесат за постигане на възходящо развитие на посоченото управление в контекста на съвременните европейски политики.

В дисертационния труд е представен систематизиран анализ на основните понятия и институти в областта на местното самоуправление и административно – териториалното деление, възприети в доктрината и юриспруденцията на българските съдилища, познаването на които осигурява по – добро тълкуване и практическото прилагане на поносимото законодателство.

Задачи на изследването

За изпълнение на посочените по - горе цели са формулирани следните научни задачи на изследването:

1. Да се анализира и разкрие същността на концепцията за местното самоуправление в българската доктрина и

съдържанието на основните понятия и институти, включени в нея;

2. Да се проследи историческото развитие на местното самоуправление и административно – териториалното устройство в Република България, включително законодателният подход досежно организацията и управлението на големите градове в Република България, прилаган през различните исторически етапи;

3. Да се анализира и оцени ефективността на правната рамка за конституиране на райони в големите градове в Република България;

4. Да се изследва правният статут на кмета на район в българските градове с районно деление и неговите правомощия съгласно съвременното българско законодателство;

5. Да се анализира концепцията за местното самоуправление в Европа на основата на прилаганите европейски политики и европейските актове, приети в тази област;

6. Да се направи оценка на въздействието на политиките на Съвета на Европа и на Европейския съюз върху развитието на местното самоуправление в държавите – членки, и по – конкретно в Република България;

7. Да се разкрият факторите, които оказват ключово въздействие върху състоянието и развитието на големите български и европейски градове, както и перспективите и тенденциите пред тяхното развитие;

8. Да се дефинират пропуските и несъвършенствата в българското законодателство, касаещи функционирането на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България;

9. Да се обосноват и формулират подходящи препоръки *de lege ferenda* за усъвършенстване на правната уредба на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България, включително досежно правният статут и правомощията на районните кметове и необходимостта от учредяване на районни съвети.

§3. Методология на изследването

В дисертационния труд е приложен комплексен метод на изследване, който включва няколко самостоятелни метода, а именно: нормативен, исторически, сравнително правен, системен и формално-логически метод. Приложеният подход осигурява в най-висока степен всеобхватност, изчерпателност и дълбочина на анализа на изследваната тема, което допринася за реализиране на формулираните цели и задачи в дисертационния труд.

§.4. Научна новост на изследването

В българската правна доктрина са проведени не малко на брой научни изследвания от изтъкнати учени, които анализират различни аспекти на местното самоуправление и прилаганите законодателни подходи относно уредбата на административно-териториалното устройство в страната, включително: историческо развитие, същност и цели на местното самоуправление; правен статут на органите на местното самоуправление; функции и правомощия на местните органи; модели на административно-териториалното деление и други аспекти.

Темата за местното самоуправление в градовете с районно деление обаче остава извън фокуса на българските учени. В литературата се налични източници, които разглеждат отделни аспекти на избраната тема, но до този момент тя не е била разработена в цялост. Предвид изложеното, авторът на настоящия дисертационен труд прави опит да запълни тази празнота в доктрината. В този смисъл, настоящият дисертационен труд е първото цялостно изследване на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България. В рамките на това изследване са анализирани редица специфични въпроси на темата, сред които са: правната рамка за организация и управление на градовете с районно деление; нормативният ред за конституиране на райони в страната; правният статут на районните кметове и техните функции,

правомощия и задължения; правният статут, същността и функциите на съществуващите в миналото районни съвети в големите градове на Република България като форма за участие на гражданите в местното управление и други актуални аспекти на темата.

§.5. Практическо значение на изследването

Основните изводи и предложения *de lege ferenda*, представени в дисертационния труд, биха могли да бъдат приложени от държавните органи на Република България при осъществяване на последващи реформи в сферата на местното самоуправление и по-конкретно в модела на управление на градовете с районно деление. Те могат да послужат на органите на местното самоуправление като основа за реорганизация на тяхната дейност, чрез което ще се постигне нейната по-висока ефективност, както и осигуряване на условия за реално участие на местното население в управлението на въпросите от местно значение. На следващо място, дисертационният труд би могъл да бъде използван като практическо ръководство от практикуващи юристи, експерти в областта на публичното право, студенти по право, както и за повишаване правната култура на всички български граждани.

§.6. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем 203 страници, включително съдържание и списък на използваната литература. Структурата на съдържанието е разпределена в увод, пет глави, заключение и библиография.

В увода са представени в самостоятелни раздели аргументи за актуалността на изследването, неговия предмет, цели и задачи, приложената методология на изследването, както и научната новост на труда. Формулирани са изводи и насоки относно практическото значение на труда, описани са данни относно неговия обем и структура.

В първата глава на дисертационния труд е представен кратък анализ на основните понятия и институти в теорията за местното самоуправление и административно-териториалното устройство, изложени от различни автори в българската доктрина. Добрите познания относно същността и съдържанието на относими термини и институти има важно значение за правилното прилагане на правните актове и интерпретацията на литературните източници.

В самостоятелно обособени раздели от първата глава на труда, авторът проследява историческото развитие на концепцията за местното самоуправление - от периода на нейното възникване в българската държава до уредбата ѝ в съвременната българска история. Представен е подробен анализ на проведените реформи в административно-териториалното устройство на Република България, техните специфики и характеристики.

Във втората глава на труда е проведено изследване на концепцията за райониране на големите градове в страната, отново от нейното възникване до съвременната ѝ визия. Авторът проследява законодателния подход, прилаган при регламентиране на правната уредба относно конституирането на райони в големите градове в Република България. Представени са последователно действащите към момента юридически норми, които регламентират: правният статут на кмета на район; нормативните правила за избор на кмет на район и за несъвместимост; правната природа на актовете на кмета на район. В последния раздел на Втората глава са изследвани законоустановените форми на контрол върху дейността на кмета на район, както и анализът им в българската правна доктрина.

Третата глава на дисертационния труд представя подробен анализ на функциите, правомощията и задълженията на районните кметове в градовете с районно деление в Република България, установени в действащото българско законодателство.

Авторът в отделни раздели, последователно и систематизирано, провежда анализ на правомощията на кмета на район, регламентирани в Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за устройство на територията, Закона за обществените поръчки, законите, които регламентират въпросите по управление на имуществото и финансите на общината (Законът за публичните финанси, Законът за местните данъци и такси и др.), както и в други специални закони. Представен е преглед и на подзаконовата нормативна уредба, в която са разписани правомощия, функции и задължения на районните кметове в Република България, и по – конкретно в относими наредби и правилници на Столичен общински съвет, Пловдивски общински съвет и Варненски общински съвет

Четвъртата глава на дисертационния труд е посветена на концепцията за местното самоуправление в Европа и примери за управлението от избрани европейски градове. Авторът изследва дейността и политиките на Съвета на Европа (СЕ), касаещи местното самоуправление, както и тяхното въздействие върху функционирането на местните власти в Република България. Анализирани са основните актове, приети от СЕ в областта на местното самоуправление, и по – специално: Европейската харта за местното самоуправление; Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво; Кодексът на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решение. В самостоятелен раздел е представена визията на Европейския съюз (ЕС) за развитието на местното и регионално самоуправление в Европа. Представени са основните възгледи на европейските органи и институции за същността на принципа на местното и регионалното самоуправление, прогласен в учредителните договори на ЕС. В самостоятелен раздел авторът анализира въздействие на правото на ЕС върху дейността на местните и регионалните власти в държавите-членки, и по-конкретно в Република България. В последния раздел на Четвъртата глава и в неговите подраздели е представен сравнително - правен анализ на нормативната уредба на местното

самоуправление и районното деление в избрани европейски градове, а именно: Париж, Атина и Будапеща. В заключителния раздел на главата, авторът очертава тенденциите и перспективи в развитието на големите европейски градове, в контекста на настоящите политики и действия на ЕС.

В заключението на дисертационния труд са изложени достигнатите изводи относно ефективността на действащата нормативна уредба на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България, а и в ЕС. Като отчита ключовите съвременни предизвикателства пред големите европейски градове, авторът очертава перспективите за бъдещото им развитие, в контекста на целите и идеалите на Обединена Европа. Обобщени са пропуските в правната уредба на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България. На базата на изводите си, авторът формулира препоръки *de lege ferenda* за усъвършенстване на действащото българско законодателство, регулиращо различните аспекти на местното самоуправление в градовете с районно деление в страната.

В библиографията е приложен пълен списък на цитираните източници от българската и международноправната доктрина, списък на цитираните съдебни решения на българските съдилища и СЕС, както и на ползваните интернет източници.

ГЛАВА I. исторически преглед на възникването и развитието на местното самоуправление и административно-териториалното устройство в България

§.1. Основни понятия в доктрината за местното самоуправление и административно-териториалното устройство

Задълбоченият анализ на изследваната тема изисква добри познания за същността на основните понятия и институти, за техните основни характеристики и специфики. Като най – важни сред тях могат да бъдат посочени термините „самоуправление“, „местно самоуправление“, „децентрализация“, „деконцентрация“, „административно-териториално устройство“ и „административно-териториално деление“. Те са били обект на редица проучвания, проведени от представители на българската юридическа наука, тълкувани са и в юриспруденцията на българските съдилища. В следващите абзаци на труда ще бъдат представени в систематизиран вид теоретичните възгледи досежно съдържанието, целите и приложението на посочените понятия и институти в българската правна доктрина.

Същността на понятието „местно самоуправление“ е анализирано от българския юрист проф. Живко Миланов, който застъпва следния възглед: „Местното самоуправление е основна структура в системата на социалната организираност във всяка демократично изградена държава. Местното самоуправление е неотменно право на всеки гражданин да участва в управлението на страната на всички равнища както чрез формите на пряката демокрация, така и чрез избрани от него органи. Правото на местно самоуправление се реализира чрез съответната териториална общност. Местното самоуправление се изгражда и функционира в рамките на определена административно – териториална единица“ .

Според проф. Борис Спасов местното самоуправление следва да се разбира като „оригинерно осъществяване на властнически правомощия, произтичащи от народния суверенитет , а не като „преотстъпена от държавата власт на общините, което би обезмислило самоуправлението“ .

Освен в българската доктрина, понятието „местно самоуправление“ е тълкувано и в практиката на Конституционния съд на Република България. В Решение № 9 от 2000 г. по конституционно дело № 6 от 2000 г. той определя местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване на ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение.

В правната уредба легалната дефиниция на термина „местно самоуправление“ е дадена в чл. 17, ал.1 ЗМСМА. Съгласно посочената разпоредба „местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност“ в изрично изброените сфери, каквито са например: общинско имущество; общински предприятия, общински финанси, данъци и такси; общинска администрация; устройство и развитие на територията на общината и на населените места в нея; образование; здравеопазване; култура; благоустрояване и комунални дейности; социални услуги; опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси; защита при бедствия и други сфери. В чл.17, ал.2 от ЗМСМА законодателят изрично регламентира, че гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението.

Посочената по-горе легална дефиниция на понятието „местно самоуправление“ е в съответствие с разпоредбите на Европейската харта за местното самоуправление (ЕХМС) , който акт е част от вътрешното право на страната. За сравнение, съгласно чл. 3 от ЕХМС под местно самоуправление следва да се

разбира „правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела“. Прочитат на двете дефиниции показва, че като цяло те се припокриват по съдържание. В чл.3, ал.2 от ЕХМС са изброени и формите, чрез които се упражнява правото на местно самоуправление, като например: чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани въз основа на свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да разполагат с изпълнителни органи, отговорни пред тях. Посочената разпоредба предвижда също така, че не е изключена възможността такива форми да бъдат събрания на гражданите, референдуми или всякакви други законни средства за пряко участие на гражданите в местното самоуправление.

§.2. Възникване и първи етапи в развитието на местното самоуправление и административно-териториалното устройство в България

Проследени са, с оглед историческа пълнота, формите на местното самоуправление по време на Първата и Втората българска държава, както и оцелелите форми на местно самоуправление по време на Османското владичество.

§. 3. Преглед на развитието на местното самоуправление и административно-териториалното устройство след Освобождението

По време на Временното руско управление административното устройство на българските земи е първостепенна грижа. Първият важен акт, издаден от княз Черкасски е *„Инструкция за учреждението на първоначалното военно полицейско управление в заетите от войските земи“*, утвърдена на 3 юни 1877г. С нея е запазено турското административно деление на „санджаци“, „каази“, „нахий“ и „общини“, като същите са преименувани на „губернии“, „окръзи“, „околии“ и „общини“. Обособяването на „областите

(вилаети)“ не е възприето от княз Черкаски, поради което то отпада. На основата на посочената инструкция се приема „Проект за гражданско управление в санджаците и окръзите“, утвърден на 7 юли 1877г. и допълнен впоследствие с „Проект за временните правила за управителните (административните) съвети в окръзите и градовете в България“. Според него „градски съвети могат да бъдат създавани както в големите, така и в по-малките градове“.

През 1879 г. е приета Конституцията на Българското княжество, с която са поставени основите на законодателната уредба на местното самоуправление и местната администрация в страната. Първият български върховен закон прогласява принципа на местното (общинското) самоуправление, намиращ приложение „не само в стопанската сфера, но и в административно-териториалното устройство на страната“. Търновската конституция въвежда и основните принципи на административно-териториалното устройство, като в първоначалния проект за Органически устав на Княжеството, приет януари 1897 г., е заложено, че територията административно се дели на окръжия, околии и общини. След приемане на Търновската конституция, в страната е въведен моделът на тристепенна териториална организация: територията на Българското княжество се разделя на окръжия, околии и общини (чл. 3 от Търновската конституция). Основната единица за развитие на самоуправлението е общината. За установяване на посоченото административно деление е предвидено да бъде изработен особен закон върху „*начала за самоуправление на общината.*“ Първият модел на териториална организация в страната се прилага в периода 1880 - 1934 г.

След реформите от 1934 г. в българското законодателство се въвежда вторият модел на териториална организация, който установява съотношението “области - околии - общини”.

Интерес, с оглед на темата на изследването, представлява подходът, който се прилага през този период към столицата София. Законодателят обръща особено внимание на специфичното положение на Столична община, потвърждение за което се открива както в посочените по-горе актове (напр. в Закона за столичното градоначалство, Закона за градските общини и др. актове). В резултат на тази тенденция през 1922 г. е приет дори специален нормативен акт - Законът за столичната община, който въвежда правилото, че Законът за градските общини се прилага и за Столичната община, но едновременно с това изключва прилагането на някои негови текстове спрямо Столичната община. Разпоредбите на посочения нормативен акт регламентират, че Столичната община има един Централен съвет, едно Централно управление, шест района, управлявани от деветчленни районни съвети, които избират кмет на района и двама негови помощници и шест районни управления. Структурата на Централният съвет включва 31 членове. Както сочат изследванията в проучвана литература, 12 от тях се назначават от министъра на вътрешните работи и народното здраве измежду избраните районни съветници, а 18 се избират от районните съвети. Кметът се назначава с царски указ по предложение от Министерския съвет също измежду избраните районни съветници. Той не е отговорен пред Централния общински съвет. Централният кмет се отстранява от длъжност с постановление на правителството и е изравнен по ранг с окръжен управител.

Цитираната норма е интересен прототип на сегашното законодателство – Столична община да е единица с особен статут и ранг на област – и в същото време ранно свидетелство за предвидливостта на нормотвореца; осъзнаване, че административно-териториалното устройство и дейността на изпълнителните органи в голям град е особена материя и следва да се различава от устройството на обикновените общини.

§.4. Преглед на развитието на местното самоуправление и административно-териториалното устройство в периода 1944 – 1989 г.

С приемане на Конституция на Народна република България от 1947 г. обаче, настъпват значителни промени в политическото управление и икономическото развитие на страната. По отношение на административно-териториално устройство, чл. 47 от постановява, че територията на Народна република България се разделя на общини и околии, като през 1961 г. последните са заменени с окръзи. Върховният закон установява, че със закон могат да бъдат създавани и други административно-териториални единици. В чл. 48 от Конституцията е установено, че общинските и околийските съвети са органи на държавната власт в общините и околията. Върховният закон определя за органи на изпълнителната власт общинските и околийските управи. През анализирания период *„изпълнително-разпоредителните органи на местната власт функционират в хоризонтален план със съответния народен съвет, а във вертикален план със съответните органи на държавно управление“*.

През 1951 г. с изменение на Закона за народните съвети (ЗНС) се установява, че организацията на местните органи се осъществява на три равнища: окръжно, общинско и районно, като се избират народни съвети и на трите нива. В градовете с районно деление могат да бъдат създавани районни народни съвети. Съгласно чл. 3 от ЗНС общината включва населените места от съответната селищна система, като на територията ѝ се избира общински народен съвет със седалище в населеното място, което е център на селищната система. На територията на окръга се избира окръжен народен съвет със седалище в окръжния град. ЗНС е изменян отново през 1964, 1969 и 1978г.

През 1959 г. Президиумът на Народното събрание, въз основа на чл. 35, т. 5 от Конституцията на Народна република България издава „Указ за ново административно-териториално деление на територията на Народна република България и за създаване на временни окръжни изпълнителни комитети“. Изменя се и Законът за народните съвети, като се закриват околийските народни съвети, а на окръжните народни съвети са дадени широки правомощия. Тази реформа се предприема с цел децентрализация на управлението, което да доведе до ускоряване развитието на националното стопанство и усъвършенстване структурата на държавната и местната власт. Отчетен е още един важен фактор, а именно: концентрирането на населението в градовете и обезлюдяването на българските села.

§.5. Местно самоуправление и административно-териториалното устройство след приемане на конституцията на Република България от 1991 г.

Член 135 КРБ обръща внимание, макар и бланкетно, на устройството на големите градове и установява в ал. 1, че „териториалното деление и правомощията на столичната община и на другите големи градове се определят със закон“ (т.е. отново с делегация към правомощията на обикновено Народно събрание).

Конституционните принципи относно местното самоуправление и административно-териториалното устройство на страната са доразвити в съвременното българско законодателство. През 1991 г. 7-ото Велико Народно събрание е приет Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), който урежда в детайли обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, както и правомощията на органите на местното самоуправление, въпросите за имуществото и финансите на общината и др. въпроси. С приемането на ЗМСМА се извършват „промени в статута на населените места в страната – закрити са промишлени, гарови, минни др. селища, като се въвеждат две

категории – градове и села“. В първата редакция на ЗМСМА се предвижда създаване на околии от съседни общини на доброволен принцип и съвместно финансиране, но тази правна конструкция е отменена с измененията на нормативния акт, приети през 1995 г. Едно от най - важните нововъведения, които законодателят регламентира с редакцията на ЗМСМА от 1995 г., е въвеждането на районни съвети и кметовете на райони и кметства.

ГЛАВА II. Правна рамка за конституиране на райони в големите градове. Правен статут и правомощия на кмета на район

1.1. През 1964 г. е проведена нова реформа в административно-териториалното устройство на България, като с Указ 244 от 1964 г. на Президиума на Народното събрание са премахнати окръзите Пловдив-град и Варна-град и до 1987 г. броят на окръзите в страната се установява на 28 (1 градски и 27 териториални). В доктрината са изложени становища, цитирани в дисертационния труд, че целта на посочената реформа е *„процеса на концентрация на селското население и изграждането на материалната база на индустрията да се осъществи в повече на брой градове, с което да се разшири и стабилизира опорният скелет на националната система от населени места“*.

1.2. В Конституцията на Република България от 1971 г. също е възприета двустепенната система на деление на страната на общини и окръзи. София се дели на административно-териториални райони. Други административно-териториални единици могат да бъдат създавани със закон. Органи на държавната власт и народното самоуправление в общините, районите и окръзите са общинските, районните и окръжните народни съвети. През този период продължава прилагането на Закона за народните съвети (с изменения), както и дейността на народните съвети, включително и на районните съвети. Новият върховен закон обаче ги обявява за органи на народното самоуправление.

1.3. В съвременното българско законодателство концепцията за специфичния статут на големите градове в страната намира все по-широко приложение. С приемане на Конституцията на Република България от 1991 г. започва нов етап в развитието на страната. Върховният закон в чл. 135, ал. 1 прогласява, че територията на Република България се разделя на общини и области, а териториалното деление и правомощията на Столичната община и на другите големи градове се определят със закон. Други административно-териториални единици и органи

на самоуправление в тях могат да бъдат създавани със закон. На основата на върховния закон са приети важни нормативни актове в областта на местното самоуправление и административно-териториалното устройство на страната. На първо място, през 1991 г. е приет ЗМСМА, който урежда обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация, както и правомощията на органите на местното самоуправление. През 1995 г. с изменения в ЗМСМА са въведени районните съвети и кметовете на райони и кметства. На второ място, правната уредба на административно-териториалното деление на страната, е регламентирана в ЗАТУРБ от 1995 г. Нормативният акт разписва изрично реда за създаване на отделните административно – териториалните единици в страната, реда и условията за образуването и закриването на населени места и селищни образувания, реда за извършване на административно-териториални промени и други важни въпроси. През 1995 г. е приет и Законът за териториалното деление на Столична община и големите градове (ЗТДСОГГ), който урежда териториалното деление на Столичната община и градовете с население над 300 000 души. Три години по – късно е проведена нова важна административно – териториална реформа в страната, в рамките на която са закрити съществуващите 9 области и са утвърдени нови 28 области.

§.2. Конституиране на райони в големите градове в съвременното българско законодателство

Конституцията на РБ не предвижда изрично административно-териториално деление на райони. В тази връзка, Конституционният съд на РБ в юриспруденцията си пояснява, че на конституционно ниво само областите и общините са определени като административно-териториални единици, а изискването за районирането на големите градове е решено със закон. Това е Законът за административно-териториалното устройство на Република България /ЗАТУРБ/ от 1995 г.

Посоченият нормативен акт преутвърди принципа, установен на конституционно равнище, че основните структурни единици на територията на страната са общините и областите. На второ място, ЗАТУРБ регламентира като съставни административно - териториални единици кметствата и районите (чл.2, ал.1 и 2 от ЗАТУРБ). Тези съставни единици могат да съществуват само в рамките на общините и в такъв смисъл тяхната самостоятелност е ограничена.

ЗАТУРБ регламентира изрично редът за създаване на установените в страната административно-териториални единици. Конституирането на райони е регламентирано в Глава втора, чл. 10 от ЗАТУРБ, която разпоредба разписва две хипотези, а именно: в Глава втора, чл. 10 от ЗАТУРБ, която разпоредба предвижда две хипотези:

1. задължително създаване на райони в столицата и в градовете с население над 300 000 души

и

2. възможно създаване на райони в градовете с население над 100 000 души по решение на Общинския съвет.

Не така лесно приложима се оказва процедурата за конституиране на райони в градовете с население над 100 000 души по чл.13 от ЗАТУРБ. Това е така, защото в тази хипотеза законодателят е регламентирал една на пръв поглед лесна за изпълнение юридическа конструкция досежно вземането на решение за създаване на райони в този вид градове. По същество обаче, установеният ред дава възможност и на двата органа, на които са делегирани правомощия в производството – кмета на общината и общинския съвет, да блокират процедурата за създаване на райони в големите градове поради различни обективни или субективни причини, например при намеса и въздействие от страна на политическите партии, към които принадлежат Кмета или мнозинството от общинските съветници.

Предмет на отделно изследване в труда е традицията в нашето право и административно устройство, прекратена през

1999 г., да съществуват районни съвети в големите градове. Авторът поддържа идеите за тяхното възстановяване, тъй като намира, че тяхната дейност ще допринесе значително за постигане на по-добро управление на градовете с районно деление, както и за по-ефикасно и целесъобразно решаване на въпросите от местно значение. Не на последно място по важност, с възстановяване на районните съвети ще бъдат създадени реални условия за ефективно участие на гражданите в решаването на въпросите от местно значение. Чрез районните съвети ще се повиши представителността на гражданите на районно ниво, което на практика е най - близо до техните ежедневни житейски проблеми (образование, околна среда, транспорт и др.). Предвид изложеното смятам, че *de lege ferenda* в относимата нормативна уредба следва да бъдат разписани правила, чрез които да се възстанови съществуването на районните съвети в районите на българските градове. По отношение на функциите на районните съвети, то те могат да бъдат конституирани като подпомагащи Общинския съвет и районния кмет органи, т.е. частично със статута им по отмененото законодателство.

§.3. Правен статут на кмета на район

Празнотата във върховния закон относно правния статут на районния кмет, а и на района като административно-териториална единица, е преодоляна с допълненията на ЗМСМА и ЗА от 2006 г., с които законодателят определя изрично, че органи на изпълнителната власт в района и кметството са съответно кметът на района и кметът на кметството (чл.38, ал.1 от ЗМСМА и чл. 19, ал.3, т.2 от ЗА).

В практиката на Върховния административен съд на Република България също е потвърдено принципното положение, че кметовете на райони са органи на изпълнителната власт, а не на местното самоуправление, които са подчинени на кмета на общината. В редица дела ВАС заявява, че кметът на район е административен орган, различен от кмета на общината,

със самостоятелна материална компетентност. Също така, ВАС приема, че кметът на район е орган на съставната административно - териториална единица в общината, т.е. е общински орган, който притежава административна правосубектност. В дисертационния труд цитирани множество решения на съдилищата по въпроса в подкрепа на тази теза.

§.4. Правна уредба на избора на кмет на район

По отношение на законодателния подход относно избора на кмет, историческия преглед на българското държавно развитие показва, че в периода от Освобождението до 1934 г., кметът се избира от общинския съвет (в градските и селските общини), след което се назначава от министъра на вътрешните работи за градовете и от областния директор за селата. В различни периоди кметската институция е регламентирана като едноличен или колективен орган (последната хипотеза е регламентирана през 1978 г. с изменение в ЗНС).

По отношение на избора на кметовете на райони, законодателният подход през последното десетилетие, е изменян няколко пъти. Така, през 1999 г. и 2011 г. разпоредбите на ЗМСМА регламентират, че кметът на район се избира от общинския съвет по предложение на кмета на общината. По-специално, чл. 38а от ЗМСМА постановяваше, че кметът на район в Столична община и в градовете с районно деление се избира от Общинския съвет по предложение на кмета на общината за срока на пълномощията на Общинския съвет. Последният избира с тайно гласуване с мнозинство повече от половината на общия брой на съветниците кметове на райони. Ако по този ред не бъдат избрани един или повече кметове на райони, председателят на общинския съвет свиква ново заседание за избор в 14-дневен срок, като кметът на общината може да направи ново предложение не по-късно от седем дни преди заседанието. В тази хипотеза за избран се смята кандидатът, получил повече от половината от гласовете на

присъстващите съветници. В случай, че отново не бъдат избрани кметове на райони или не е постъпило предложение от кмета на общината, общинският съвет избира районните кметове по предложение на общинските съветници. За избрани се смятат кандидатите, получили повече от половината от гласовете на присъстващите съветници.

Действащата към момента редакция на чл. 38, ал.2 от ЗМСМА регламентира, че кметът на общината, както и кметовете на райони и кметства се избират пряко от населението за срок от 4 години при условия и по ред, определени с Изборния кодекс (ИК). Изборът се осъществява въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Редът и условията за провеждане на избора на кмет са установени в ИК. В тази връзка, нормите на ИК регламентират, че изборите за кметове се произвеждат по мажоритарна изборна система с регистрирани в едномандатни изборни райони кандидатски листи на: партии и коалиции; инициативни комитети. Всяка партия или коалиция, регистрирана в Централната избирателна комисия (ЦИК), може да участва в изборите за общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства самостоятелно или в различни местни коалиции за всеки отделен вид избор. Инициативни комитети за издигане на независими кандидати може да се създават и участват във всеки отделен вид избор. Така се проведеха преки избори при въвеждането на фигурата на кмета на район през 1995 г., 2007 г., а напоследък – в 2015 г. и 2019 г., засега за предстоящите местни избори през 2023 г. вероятно ще остане същото положение.

Следва да се отбележи, че макар и само веднъж, през 2003 г. кметът на района се назначаваше еднолично от кмета на общината.

§. 5. Правна уредба на несъвместимостта на кмета на район

В българското законодателство легалната дефиниция на термина „несъвместимост“ се съдържа в § 1, т. 7 от ДР на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, като: *„заемането на друга длъжност или извършването на дейност, която съгласно Конституцията или закон е несъвместима с положението на лицето като заемащо висша публична длъжност“*. Тази норма не предвижда конкретни основания за несъвместимост и не може да се прилага самостоятелно, а препраща към КРБ и съответните специални закони. Несъвместимост може да се установи само и доколкото съответните относими факти съвпадат с хипотезата на съдържащите се в тези закони норми.

Във връзка с прилагането на чл. 41, ал. 1 от ЗМСМА, ВАС в Решение № 4403 от 14.04.2020 г. по адм. д. № 1336/2020 посочва, че разпоредбата има за цел *„да предотврати всякакви възможности за възникване конфликт на интереси и злоупотреба с власт от страна на визираните в разпоредбата лица. Същата изключва съвместяване на функциите на кмет на община с извършване на търговска дейност и с представителни и управленчески права в търговски дружества. Изискването е строго формално, валидно е за целия период на мандата и е продиктувано от волята на законодателя да изключи всяка потенциална възможност за конфликт на интереси и злоупотреба със служебни права.“*

§.6. Правна природа на актове на кмета на район и контрол върху дейността му – актовете, които издава кметът на района, по своето естество са индивидуални административни актове, в някои частни случаи е възможно издаването на общи актове. Той няма право да издава нормативни актове. Изследвана е правната теория за неговата правосубектност и контрола над издаваните от него актове.

ГЛАВА III. ПРАВОМОЩИЯ НА КМЕТА НА РАЙОН

Основните правомощия и функции на кмета на район са разписани в чл. 46 от ЗМСМА, като те се определят по вид и обем съобразно фактът, че районът е съставна административно - териториални единици и едновременно с това е основа на местното самоуправление. В този смисъл всеки кмет на район упражнява възложените му от закона правомощия само в рамките на съответния район, за който е избран. Но има ред правомощия и извън общата рамка на ЗМСМА, които са подробно анализирани.

Законът за устройството на територията (ЗУТ) е нормативният акт, който урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели.

Кметовете на райони се явяват възложители по смисъла на чл.7, т.1 от ЗОП и следва да разходват средствата, отделени за нуждите на района съгласно разпоредбите на ЗОП и подзаконовата нормативна уредба (арг. от разпоредбите на чл.38, ал.1 от ЗМСМА и чл.19, ал.3, т.2 от ЗА, определящи кмета на район като орган на изпълнителната власт, потвърден в Методическо указание на АОП относно статутът на кметовете на райони като възложители по ЗОП след промените в ЗМСМА и ЗА).

Множество съществени правомощия има кметът на район по отношение управлението на общинската собственост, за което са дадени примери в дисертационния труд.

Подробно са анализирани правомощията на районните кметове в Столична община и общини Варна и Пловдив, както са уредени от актовете на общинските съвети.

Съгласно Законът за публичните финанси, кметовете на общини активно подпомагат кмета на общината в изработването на бюджетната прогноза и проекта за бюджета.

Проследени са правомощията по Закона за етажната собственост и особената роля на кмета на района в случаите на настояничество и попечителство, които са особени случаи, известни в практиката, но несистематизирани в правната литература.

ГЛАВА IV. Концепцията за местното самоуправление в Европа и примери за управлението в някои големи европейски градове

§.1. Въведение

Дисертационното изследване върху местното самоуправление би било непълно, ако не отрази богатата правна база на Съвета на Европа, за който местното самоуправление е особена ценност, и актовете на Европейския съюз.

Важна тенденция, която се наблюдава през последните години в Европа, а и в редица държави – членки (напр. Италия, Испания, Германия, Австрия, Швейцария, Белгия), е все по - интензивно развиващата се регионализация, като *„регионите са основните клетки на европейското политическо пространство, формирайки така наречената „Европа на регионите“*. В доктрината е изложено становище, че *„регионализмът е онзи възглед, който се свързва най – вече с напредването на процеса на европейската интеграция. Според този възглед, държавата ще трябва постепенно да прехвърлят повече функции върху регионите, включително върху основните административно-териториални единици“* (Кюранов, Делиев, Пенев, Проблеми на децентрализацията и местното самоуправление в Република България) Този процес няма как да не окаже въздействие и върху съставните административно- териториални единици, каквито са например кметствата и районите в България. В следващите

раздели на дисертационния труд са изследвани основните относими към темата актове на Съвета на Европа и Европейския съюз и е направен опит да се анализира мястото и ролята на местното самоуправление, и в частност управлението на големите европейски градове, в контекста на процесите по децентрализация и регионализация в европейските държави.

§.2. Въздействие на Съвета на Европа върху развитието на местното самоуправление

Съветът на Европа е активен по въпросите, свързани с развитието на местното самоуправление в Европа, чрез което се постига демократично управление и реално участие на гражданите в обществения живот. Поради това СЕ изготвя Европейска харта за местното самоуправление (ЕХМС), която е открита за подписване на 15 октомври 1985 г. и влиза в сила на 1 септември 1988 г. Впоследствие, текстът на ЕХМС е обогатен с Допълнителен протокол за правото на участие в делата на местната власт, приет на 16 ноември 2009г., в сила от 1 юни 2012г. Посоченият протокол е общоевропейски правен инструмент, който утвърждава правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела като основен демократичен принцип, споделян от всички държави-членки на Съвета на Европа.

В структурно отношение ЕХМС се състои от три части. В първата част са регламентирани: разпоредбите, които определят основните принципи на местното самоуправление; необходимостта от конституционна и правна основа за местното самоуправление; понятието за местно самоуправление; принципите досежно съдържанието и границите на правомощията на местните власти и други въпроси. Важно значение има дефиницията на термина „местно самоуправление“, установена в чл. 3, ал.1 от ЕХМС. Разпоредбата гласи: *„под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да*

управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела.“ В чл. 3, ал. 2 от ЕХМС са изброени неизчерпателното средствата и формите, чрез които би могло да бъде упражнявано посоченото право. Такива могат да бъдат например, съвети или събрания, като при тях е поставен акцент върху необходимостта членовете им да бъдат избирани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори. ЕХМС също така допуска посочените съвети или събрания да имат изпълнителни органи, които следва да носят отговорност за дейността си. На следващо място, според ЕХМС правото на местно самоуправление би могло да бъде упражнявано и чрез събрания на гражданите, референдуми или всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона. Целта на европейския законодател е да се гарантира в най - висока степен ефективната дейност на местното самоуправление, в центъра на което следва да бъдат гражданите.

Проследени са съвременните тенденции в развитие на урбанизма и управлението в големите градове, като са дадени примери от Франция (Париж), Гърция (Атина), Унгария (Будапеща).

§.3. Местно и регионално самоуправление в политиката на Европейски съюз

В българската правна доктрина, създаването на този постоянно действащ европейски орган е определено като *„израз на еволюцията на ролята и компетенциите на местната и регионалната власт на ЕС и „отговор на желанието да се доближи процесът на вземане на решения до гражданите чрез регионалното и местното участие в европейския интеграционен процес.“ “* (Ж. Попова, Право на Европейския съюз).

§.4. Правна рамка на местното самоуправление и районното деление в избрани европейски градове

За целите на дисертационния труд е принос да се посочат реални примери и добри практики от управлението на някои големи градове в Европа – Париж (Франция), Атина (Гърция), Будапеща (Унгария). Без да се твърди, че административно-териториалното устройство, конституирането на органи и управленските решения в тях са непременно пряко приложими, изследването на управленските модели дават идеи и добри примери, които могат да бъдат взаимствани и адаптирани.

Заклучение и заключение и предложения за усъвършенстване на правната уредба

Проведеният анализ на правната рамка на местното самоуправление в градовете с районно деление в Република България и натрупаната практика на Конституционния съд и съдилищата дава основание да бъдат направени следните предложения *de lege ferenda*:

1. Да се въведе легална дефиниция на термина „големи градове“ по смисъла на чл. 135 от КРБ.

2. Да се уеднакви правният режим за териториалното деление на всички градове в страната с население над 100 000 души (ако се приеме, че това е голям град по смисъла на КРБ), като се приеме нов нормативен акт, т.е. това деление да се извършва със закон не само за Столична община и за градовете с население над 300 000 души, както е регламентирано в чл. 13, ал.1 от ЗАТУРБ, а и за градовете с население над 100 000 души.

3. В случай, че бъде възприето предложението от т.1, в законодателния акт да бъде въведен нов ред за конституиране на райони в градовете с население над 100 000 души, като правомощието за вземане на решение досежно създаването на нови райони в големите градове, се възложи на Народното събрание, след прилагане на някоя от законоустановените форми за участие на гражданите в местното управление, т.е. чрез отчитане на резултата от волеизявлението на населението в съответния град. Считам, че посоченият ред не представлява неоправдана намеса в местното самоуправление, тъй като защитава в по - висока степен интереса на гражданите, преодолявайки несъвършенството на действащата правна уредба, изразяващо се във възможността за блокиране на решение в посочения смисъл от страна на ОбС и Кмета на общината.

4. При запазване на установените предпоставки за създаване на райони в големите градове по чл.12 от ЗАТУРБ, към изискването за наличие на население над 25 000 души в

съответния район изрично да се добави, че в посочения законоустановен минимум за броя на населението, са включени само лицата, които имат постоянен адрес в съответния район.

5. Да се регламентират изрични законни срокове, в рамките на които следва да се проведе производството по създаване на райони в големите градове на страната.

6. Да се възстанови в нормативната уредба правната възможност за конституиране на районни съвети в градовете с районно деление в страната.

7. В случай, че се възприеме предложението по т. 6, районните съвети да бъдат конституирани като подпомагащи общинския съвет и районния кмет органи, т.е. частично със статута им по отмененото законодателство. Правомощията на районните съвети обаче, следва да бъдат разширени, в сравнение с уредбата им в отмененото законодателство, като се включат в компетентността им както решаване на въпросите, свързани с ежедневните потребности на населението по местоживееене, с административното обслужване на физически и юридически лица, с благоустрояването и хигиенизирането на територията на района, а така също и въпроси от сферата на образованието, осигуряване на чиста околна среда, транспорт и др. въпроси.