

Софийски университет “Св. Климент Охридски”

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра “Конституционноправни науки”

Пламена Димитрова Пенова

**МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В
БЪЛГАРСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН
МОДЕЛ СЛЕД 1991 ГОДИНА**

Автореферат

на дисертация
за получаване на образователна и научна степен
“ДОКТОР”

Професионално направление
3. 6 Право (Конституционно право)

София · 2013

Софийски университет “Св. Климент Охридски”

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра “Конституционноправни науки”

Пламена Димитрова Пенова

**МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРСКИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН МОДЕЛ СЛЕД 1991 ГОДИНА**

Автореферат

на дисертация

за получаване на образователна и научна степен

“ДОКТОР”

Професионално направление

3.6 Право (Конституционно право)

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

Доц. д-р Пламен Киров

София · 2013

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- 1. Актуалност на темата**
- 2. Предмет и задачи на изследването**
- 3. Методи на изследване**
- 4. Научна новост на изследването**
- 5. Практическо значение на изследването**
- 6. Обем и структура на изследването**

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Въведение

ГЛАВА I. Същност и принципи на местното самоуправление – българският модел.

- §1. Принципи на местното самоуправление.**
- §2. Функции на местното самоуправление.**
- §3. Историческо развитие на местното самоуправление в България.**

ГЛАВА II. Конституционни модели на местно самоуправление.

- §1. Форма на държавата и административно-териториално устройство на България. Модели на местно самоуправление в Европа.**
- §2. Децентрализация на държавната власт в българския конституционен модел.**
- §3. Форми на участие на гражданите в местното самоуправление.**

ГЛАВА III. Европейски измерения на местното самоуправление.

- §1. Европейската харта за местно самоуправление.**
- §2. Регионално развитие и регионализъм.**
- §3. Развитие на българския модел на местно самоуправление.**

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на проблема

Местното самоуправление има важно значение за съвременните развити общества. В модерната държава силното и функциониращо местно самоуправление, с присъщите си характеристики и елементи на проявление, разкрива демократичния облик на политическата система и на конституционното устройство.

Актуалността на темата за местното самоуправление в българския конституционен модел се обуславя от няколко групи обстоятелства:

A. Промени в обществените отношения

След промените в края на 80-те години на XX век в постсоциалистическите страни от Централна и Източна Европа започва процес на приемане на нови конституции или на внасяне на съществени изменения и допълнения в старите. Приетата през 1991 г. българска Конституция е изцяло нова, докато в други страни за известен период действат заварените социалистически конституции.

В началото на 90-те години на XX в. се повдига въпросът кой модел на управление да се възприеме в “новите” демокрации. Теоретичните аргументи “за” и “против” една или друга форма на управление придобиват важно практическо значение. Стремещът на промените е да се изгради функционираща демокрация и да се постигне и поддържа стабилност в обществото и новата социална реалност. Създават се системи за управление, които са демократични и ефективни, по-сложни, но и по-стабилни, доколкото преходът предполага стабилност на конституционната система.

Преходът към демокрация и плуралистично гражданско общество в България намира едно от своите конституционни изражения с въвеждането на

нов модел на местно самоуправление в организацията на държавата и публичното управление. Поначало местното самоуправление има дълбоки исторически корени във всички етапи от развитието на българското общество и държава, особено от Възраждането и създаването на Третата българска държава до наши дни. Особено значение има неговото развитие след приемането на Конституцията през 1991 г., с която са положени конституционните основи на съвременния модел на местно самоуправление в България. Върху тази основа бяха изградени нов тип обществени отношения в контекста на новите обществени реалности, а местното самоуправление придоби „нов” смисъл от гледна точка на ролята и функциите на общината за обществения живот.

От въвеждането на местното самоуправление в българската конституционна система до днес, темата за ролята на института в България е предмет на дебати и дискусии с цел подобряване на българския модел на местно самоуправление при отчитане на съвременните европейски тенденции.

Промените, които настъпват в съвременната европейска демокрация трябва също да се отчитат. През 2007 г. България се присъединява към Европейския съюз, а във външнополитически план се следва линия на европейска интеграция.

Б. Нова конституционна и правна уредба в България

На 12 юли 1991 г. Седмото Велико Народно събрание приема нов основен закон на страната. България е първата страна, която приема изцяло нова демократична Конституция, а нейното значение за всички сфери на обществения живот е основно.

Конституционното развитие на Република България, има някои изразени характеристики. Първо, това е републиканската в съчетание с парламентарната форма на управление в нейния рационализиран вариант, с характерните за нея белези и тенденции. Като конституционна основа на публичното управление са възприети политическият плурализъм и конституционализацията на политическите партии в рамките на стабилизиране на политическия процес, народният суверенитет и разделението на властите. Принципите на

демократичност, публичност и законност са характерни за цялата система на конституционното управление в правовата държава.

България избира унитарната форма на държавно устройство, изразена в конституционната формула „единна държава с местно самоуправление“. Ключов елемент в нея е системата на местното самоуправление. През 1991 г. е приет нормативният акт с водещо значение в тази материя. Това е Законът за местното самоуправление и местната администрация.

Възприемането на парламентарно управление в съчетание с унитаризъм и стабилно местно самоуправление у нас даде отражение върху цялостната регламентация и практиката при осъществяване на държавната власт. Класическите и съвременни форми на модела на местно самоуправление се разглеждат в цялостната реализация на демократичния процес в контекста на принципите на конституционно управление. Това предполага наличието на конституционно осигурени предпоставки за участие на гражданите в политическия процес в местните равнища.

Конституцията и законодателството отреждат стабилна система на местното самоуправление, както и на неговите органи във взаимоотношенията им с останалите политически институции в държавата. В местните нива са предвидени органи на местно самоуправление (общински съвети, кметове в общините и кметове на кметства), както и представители на изпълнителната власт (областните управители в областите).

Важен момент в развитието на законодателната уредба на местното самоуправление е подписването и присъединяването на страната ни към Европейската харта за местно самоуправление през 1995 г., а предприсъединителните процеси и последващото приемане на България в Европейския съюз през 2007 г. поставиха актуални нови измерения в осмислянето на основните принципи на местното самоуправление в европейски контекст.

В. Състояние на българската доктрина и практиката на местно самоуправление

В българската правна литература местното самоуправление е било обект на изследване от изтъкнати учени и специалисти, които със своите научни трудове поставят стабилна научна основа за нови изследвания. Радикалните политически и общественно-икономически промени в края на 80-те и началото на 90-те години допринесоха за нов поглед в изследването на материята.

В последните години в най-новата ни конституционна правна литература, конституционният модел на българското местно самоуправление не е поставян като предмет за цялостно самостоятелно изследване и това даде основание той да се анализира в контекста на съвременните актуални демократични тенденции в съчетание с историческите, сравнителноправни и функционални аспекти на проблема.

Необходимостта от подобно изследване възниква от две групи обстоятелства. От една страна, това е непрекъсващият процес на развитие и усъвършенстване на състоянието и практиката на местното самоуправление в съвременните европейски страни. От друга страна, членството на България в Европейския съюз доведе до промени, свързани с привеждането на законодателството ни в съответствие с европейските общностни стандарти.

Реформите и реализираната практика на законодателните актове на местното самоуправление при осъществяване на дейността на неговите органи дават възможност за обобщения и обособяване на определени тенденции, за препоръки при промяна на позитивно-правната уредба.

2. Предмет и задачи на работата

Дисертационният труд има за предмет на изследване местното самоуправление в българския конституционен модел след 1991 г. Местното

самоуправление в неговите конституционноправни измерения е в центъра на анализа на настоящата дисертация.

Целта на изследването е да се разкрият същността, предимствата и недостатъците на конституционния модел на съвременното местно самоуправление. Това се постига чрез историческото проследяване на развитието на института, от една страна, и чрез сравнителноправно изследване на моделите на местно самоуправление в държавите с най-развита практика в Европа, от друга. С оглед на това е анализирана действащата нормативна уредба във връзка с функционирането на местното самоуправление, неговите форми, място и значение за конституционната система. Този анализ може да подпомогне за подобрения в българската правна уредба, както и да бъде от помощ при създаването на основни насоки за евентуална законодателна реформа на местното самоуправление в България.

Настоящият дисертационен труд има следните цели. Първо, изясняване на теоретичните основи в контекста на конституционния модел на местното самоуправление и анализ на правната уредба на неговите функции и принципи.

Второ, подробно изследване на конституционните основи на местно самоуправление на социалните общности с присъщите за института особености и характеристики, както и съществуващите конституционни и институционални гаранции за упражняване на правото на местно самоуправление.

Трето, представяне на сравнителноправно изследване на трите основни и исторически първоначално възникнали модела на местно самоуправление в Европа – Великобритания, Франция и Германия, както и извеждане на същностните белези на общия европейски модел в практиката на местно самоуправление.

Четвърто, анализ на историческото развитие на местното самоуправление в България чрез проследяване на отделните исторически периоди от създаването на българската държава до приемането на Четвъртата българска конституция.

Пето, разкриване на същността, предимствата и недостатъците на децентрализацията като основна предпоставка за осъществяване на местното самоуправление в България.

Във връзка с тези цели са направени конкретни предложения за промяна в действащата правна уредба за защита на правата на самоуправляващите се общности.

С оглед на поставените цели дисертационният труд е конструиран в три глави. Глава I е посветена на същността на института на местно самоуправление, изведени и систематизирани са неговите принципи и функции, проследено е неговото възникване и историческо развитие в страната. Глава II разглежда основните модели на местно самоуправление в Европа и основните способности и механизми за осъществяването му в България. Проследява се установяването на административно-териториалното устройство на страната, органите на местно самоуправление от гледна точка на взаимоотношенията им с останалите политически институции, както и участието на гражданите в местното самоуправление в България. Глава III представя местното самоуправление в контекста на европейското развитие и интеграция. С помощта на извършения теоретичен и сравнителноправен анализ са направени предложения *de lege ferenda* за въвеждане на подобрения с цел усъвършенстване и укрепване на местното самоуправление в България.

3. Методи за изследване

Анализът на българския конституционен модел на местно самоуправление предполага използването на няколко основни методи за изследване.

При разглеждане на позитивно-правната уредба и българската доктрина в дисертационния труд е застъпен *историческият метод на изследване*. В съчинението има самостоятелен раздел, който е посветен на проследяването на историческото развитие на местното самоуправление в българската държава от нейното създаване до наши дни. Проследяването на развитието на проявлението му в исторически план дава възможност да се установят неговите роли и значение за държавата, историческите традиции при възникване на конституционното управление на страната с Търновската конституция, както и

да бъдат оценени предимствата и недостатъците на настоящия конституционно установен демократичен модел.

Вторият основен метод е *сравнителноправният*. Спецификата на националния конституционализъм и на установения модел на местно самоуправление в България обуславят необходимостта от изучаване и възприемане на опита на останалите европейски държави с вековни традиции при усъвършенстване на своите системи на местно самоуправление. Сравнителноправният анализ е приложен и при разглеждането на местното самоуправление в контекста на неговото функциониране и практика в четирите български конституции, отчитайки обстоятелството, че всеки един от тези основни закони има своята роля и значение за конкретния исторически период, в който е създаден и прилаган.

Други основни методи на изследване, използвани в дисертационния труд са правно-догматичният, нормативният, системният и функционалният. Представени, анализирани и изведени са основните принципи и функции на местното самоуправление в българския модел.

4. Научна новост на изследването

Научната новост на изследването се състои в разкриването на еволюиралия в хода на процеса на преход към демокрация съвременен конституционен модел на местно самоуправление в България. Конкретните приноси моменти в изследването могат да бъдат обобщени в две групи, а именно: А) приноси във връзка с разкриването на елементите, формите и специфичните характеристики на съвременния модел на местно самоуправление и на децентрализацията в България и Б) предложения за усъвършенстване на правната уредба на местното самоуправление в България.

А. В дисертационния труд е направено ново изследване на конституционните основи на модерното местно самоуправление въз основа на

трудове от българската и чуждестранната научна литература и практиката на местното самоуправление през последните 22 години.

Въз основа на изследване на българската правна доктрина в дисертацията подробно се анализират, представят и обобщават характеристиките и особеностите на съвременния български модел.

В дисертационния труд са анализирани и формулирани основните принципи на функциониращия модел на местно самоуправление в България.

Изследвани и изведени са функциите на българското местно самоуправление.

Българският модел на местно самоуправление за първи път е изследван в контекста на конституционната категория форма на държавата и на вертикалното разделение властите.

В дисертацията се анализират и обобщават съвременните елементи и особености на европейските модели на местно самоуправление като се акцентира на трите основни системи в Европа – Великобритания, Франция и Германия.

Б. Във втората група приноси моменти могат да се посочат предложения *de lege ferenda*. От една страна тези, които са свързани с въвеждането на конституционни изменения, както и предложения, свързани с подобрене на конкретната законова уредба, регулираща функционирането на българското местно самоуправление.

Първата група от предложения засягат отделни изменения на конституционната рамка, обосновавайки необходимостта от допълнение на Конституцията, с цел разширяването на достъпа на органите на местно самоуправление до контрола по конституционосъобразност върху законодателните актове, упражняван от Конституционния съд на Република България.

Втората група предложения се отнасят до законодателни подобрения в сферата на децентрализацията, с цел да се създаде относително равновесие между националните политически институции и органите на местното

самоуправление. От гледна точка на съвременните европейски тенденции за функциониращо и ефективно местно самоуправление, е необходимо да бъде намерено равновесие чрез въвеждане на точни и ясни критерии в закона за определяне на собствената и споделената компетентност при делегиране правомощия на органите на местното самоуправление от страна на изпълнителната власт.

Доколкото финансовите аспекти на самостоятелността на местното самоуправление са един от най-важните критерии при определяне на степента на развитие на местното самоуправление, се правят предложения за задълбочаване процесите на финансова децентрализация чрез различни механизми – чрез разширяване кръга на данъчните правомощия на общинската власт, предоставянето на по-висока степен на самостоятелност на общините по отношение на финансовите ресурси с които разполагат, а също и чрез осигуряване на възможности за увеличаване на собствеността и финансовите приходи на общините. В същото време се предлагат мерки за централизиран контрол с оглед недопускане установяването на финансова автономия.

Обосновава се тезата за необходимост от предоставяне и гарантиране на повече права и възможности на гражданите за участие в управлението и политическия процес в общините. Предлага се Допълнителният протокол към Европейската харта за самоуправление относно правото за участие в делата на местната власт, подписан от България през месец май 2012 г. да бъде ратифициран от Народното събрание.

Предлагат се подобрения в законодателната уредба с оглед важните функции на местните омбудсмани за защита на правата и интересите на гражданите в общините. Те следва да се обособят като постоянно функциониращ орган в общината, с необходимите гаранции за тяхната независимост от страна на общинския съвет и останалите общински органи.

5. Практическо значение на изследването

Дисертационният труд може да допринесе за по-доброто изясняване и задълбоченото осмисляне на същността и формите на местно самоуправление в съвременната правна доктрина и конституционна практика.

Начинът на представяне на темата би могъл да съдейства, а изразените в труда идеи да намерят непосредствено приложение в практиката на общинските съвети и на общинската администрация и да се ограничи формалното упражняване на обществен контрол от страна на политическите представители и гражданските сдружения. В същото време редица от изводите и предложенията, изложени в работата, могат да послужат като основа за по-нататъшно усъвършенстване на българското законодателство.

6. Обем и структура на дисертацията

Дисертацията е в обем от 259 страници (включително съдържанието и библиографията). Към нея има съдържание и библиографска справка, която съдържа общо 157 заглавия на 5 езика (български, руски, английски, немски и френски). Бележките под линия са общо 273 на брой.

Дисертационният труд в структурно отношение се състои от въведение, три глави, разделени от своя страна на параграфи и заключение.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Въведение

Във въведението към дисертационния труд се прави кратък преглед и характеристика на местното самоуправление. Обосновава се актуалността на темата, посочва се предметът на изследването, извеждайки ролята и значението

на местното самоуправление за съвременните демократични конституционни системи.

Този класически конституционен институт е основен за държавната организация и за осъществяването на държавната власт в Република България. Като елемент от конституционната категория форма на държавата от една страна и едновременно с това – инструмент за организация на обществото от друга, обществените отношения реализирани в рамките на местното самоуправление се основават на конституционализма и в частност върху системата от принципи заложиени в българската Конституция. Местното самоуправление в този смисъл не е абстрактен теоретичен модел, а сложна система или по-конкретно „подсистема” от органи, взаимоотношения и взаимозависимости, постепенно формираща се в хода на политическия процес в конституционните рамки на осъществяване на публичната власт.

Осъществяването на конституционно гарантираното право на местно самоуправление е ярък белег на демократичност и проявна форма на политически отговорно управление. От гледна точка на механизмите за неговото упражняване, предвиждащи участието на гражданите като задължителна предпоставка в този процес, местното самоуправление спомага за развитието на гражданското общество и за демократизирането на политическия процес.

От гледна точка на сложността на прехода към демократично общество и правова държава се обуславя засиленият интерес към местното самоуправление. Особено значима роля играят укрепването и развитието на института, но и задълбочаването на процесите на децентрализация в страната – като основен способ за осъществяване на местното самоуправление във връзка с разпределянето на функции и правомощия между органи в различните равнища на държавната организация.

Независимо от ролята и значението му в обществения и стопанския живот на страната, през последните години липсва цялостно изследване в българската конституционна литература посветено на местното самоуправление. Отделни страни на това явление са разглеждани от редица автори в областта на политологията, административното право, икономиката и други. Науката и

практиката се нуждаят от самостоятелно комплексно изследване на конституционноправните аспекти на българския модел на местно самоуправление.

ГЛАВА I. Същност и принципи на местното самоуправление – българският модел.

В четвъртата по ред българска конституция са заложили традиционните схеми за разделение на властите в контекста на парламентарното управление. Наред с това са взети предвид редица модерни тенденции в развитието на европейския политически процес. Първата глава представя теоретико-правните и историко-правните основи на местното самоуправление в Република България в контекста на парламентарното управление и унитарната държава. В главата е включено изследване на традициите при осъществяването на местното самоуправление от гледна точка на историческото му развитие в България.

В параграф първи „Принципи на местното самоуправление” са представени основните принципи, върху които функционира системата на местно самоуправление, които авторът систематизира в собствена класификация. Те са изведени в две основни групи. В първата група – принципи на конституционната основа на местното самоуправление са анализирани принципът на законност, принципът на публичност, принципът на разделение на властите и принципът на политическо представителство. Втората група се отнася до принципите на организация на местното самоуправление.

Принципът на законност в местното самоуправление произтича от универсалния принцип на законност на политическата система в правовата държава. Местното самоуправление с неговите органи, тяхната организация, компетентност и ред на дейност, произтичат от и се реализират въз основа на закона, а за всички останали субекти – държавни органи или институции възниква задължение да спазват нормативните предписания при съблюдаване на относителната самостоятелност на местното самоуправление, установена в границите определени от законите.

На органите на местно самоуправление са предоставени възможности за сезиране на компетентните съдилища при нарушаване на техните права и интереси, а конкретно на общинския съвет – да отнася пряко до Конституционния съд на Република България въпросите свързани с решаването на спорове за компетентност между органите на местно самоуправление и централната администрация (чл. 150, ал. 1, изр. 2 от Конституцията на Република България).

Принципът на публичност в местното самоуправление е свързан със състезателност, прозрачност и откритост в дейността на органите на местно самоуправление и общинската администрация. Той е необходима предпоставка в рамките на политическия процес при взимане на политически решения и в публичното управление на общините.

Принципът на публичност в местното самоуправление създава гаранции за осигуряването на възможности за активно участие в публичните дела на гражданите в общността и по този начин допринася за реализирането на конституционно установеното право на местно самоуправление от неговите субекти.

Принципът на разделение на властите от гледна точка на местното самоуправление се изследва в две направления: 1) в контекста на вертикалното разделение на държавната власт от гледна точка на унитарната форма на държавно устройство и 2) в контекста на хоризонталното разпределение на функции и правомощия в рамките на системата от органи на местно самоуправление.

Вертикалното разделение на властите се осъществява от различни органи в различните териториални равнища и се реализира чрез институтите на децентрализация и деконцентрация. Що се отнася до класическата хоризонтална линия на функционално разпределение на компетентност, изследвано е разпределянето на функции и компетентност между общинския съвет (с компетентност по определяне на общата политика и в нормотворческата дейност) и кметовете, осъществяващи изпълнителната дейност в общината.

Принципът на политическо представителство е в основата при излъчване на местните представителни органи чрез конституционно гарантираната възможност за пряко избиране на общинските съветници от местното население. Анализирани са конституционните аспекти и теоретичните концепции на свободния мандат, неговото начало и основанията за предсрочно прекратяване на правомощията на общинските съветници.

Принципите на организация на местното самоуправление се обособяват и извеждат като принцип на децентрализация и деконцентрация на държавната власт, принцип на комплиментарност, принцип на субсидиарност, принцип на хомогенност и принцип на демократизма и обществения контрол.

Един от важните обекти на научните изследвания в областта на конституционната наука са функциите на отделни нейни институти. Влиянието на местното самоуправление върху различните сфери на гражданското общество и съвременната държава е изключително сложно и се осъществява чрез неговите функции.

Параграф втори е озаглавен „Функции на местното самоуправление”. В него е изследван теоретичният фундамент на категорията функции на местното самоуправление, които характеризират същността и отделни елементи на института, проявявайки се в различни измерения.

Юридическите функции на местното самоуправление не са били обект на цялостно и подробно изследване в българската конституционноправни доктрина до сега. В литературата преобладават анализи на функциите, свързани с отделни аспекти от местното самоуправление. Например в контекста на предоставената компетентност на общините и на дейностите, които те осъществяват или функционален анализ на общинските органи.

В параграф втори от глава първа на дисертационния труд, функциите на местно самоуправление са изследвани и систематизирани в две групи: организационно-управленски и политически функции на местно самоуправление.

Към организационно-управленските функции по самоуправлението е включен специалният каталог от дейности, свързани с отделните направления от

компетентността на субектите, носители на правото на самоуправление. В параграф втори те се извеждат по следния начин: икономически функции; финансови функции; социални функции; правозащитна функция; регулативна (нормотворческа) функция; административна функция; функции, свързани с държавното управление.

Възникването и развитието на функциите на местното самоуправление не са изключителен продукт на законодателно закрепване, а на обществената необходимост да бъдат изразени и представени в публичното управление интересите на различните социални групи.

В местното самоуправление се преплитат широк кръг функции, които оказват въздействие върху развитието на политическия процес. Дисертационният труд за първи път в българската конституционна доктрина представя подробно изследване и класификация на политическите функции на местното самоуправление.

Приносът на местното самоуправление към утвърждаване и развитие на демократично представително управление може да се очертае в следните няколко функции: интеграция на местните общности и формиране на обща политическа воля; легитимация на общинските институции и стабилизиране на политическата система; канализиране, стабилизиране и регулиране на местните политически конфликти; изграждане подкрепата на органите на местното самоуправление сред широката общественост и политическа социализация на гражданите; контрол върху местните институции; формиране на управляващо мнозинство, опозиция и управленски капацитет; развитие и модернизация на системата на местното самоуправление и генериране обновление на обществото.

В параграф трети „Историческо развитие на местното самоуправление в България” е направен преглед на състоянието на местното самоуправление в различните исторически периоди от съществуването на българската държава, в контекста на който е направен извод за неравномерно проявление на принципа, повлияно най-вече от централната политическа власт към съответния исторически момент.

Поначало местното самоуправление е социално явление, възникнало в додържавния период като форма на самоорганизиране на колективи от човешки индивиди в рамките на определена социална общност.

Местното самоуправление е характерно за държавната система на Първата българска държава, а децентралистичното начало се застъпва широко под влиянието на християнството и писаното законодателство. Укрепването на общинското самоуправление е характерен белег за управлението на цар Симеон.

Превземането на България от Византия през 1018 г. налага нови форми и правила на държавно управление с ярко изразено централистично начало, а тази тенденция се запазва и по време на Втората българска държава. За този период е характерно отслабеното общинско самоуправление под натиска на феодалните отношения.

Към края на периода на османското владичество в България, общинското самоуправление започва своето възраждане. След освобождаването на България от османската власт и приемането на Търновската конституция през 1879 г., местното самоуправление за първи път е въведено в конституционната система на страната като принцип на организация и управление в общините в чл. 3 от основния закон.

Продължителността на конституционното укрепване на местното самоуправление в България е кратка, доколкото е налице отслабване, до пълното му ограничаване по време на действие на следващите две тоталитарни конституции.

Въпреки това, местното самоуправление в България има многовековни исторически традиции.

Глава II. Конституционни модели на местно самоуправление

Като предмет на анализ в параграф първи „Форма на държавата и административно-териториално устройство на България. Модели на местното самоуправление в Европа” се представя функционирането на местно самоуправление в контекста на формата на държавата и в сравнителен аспект.

Основите на административно-териториалното устройство на България са заложи в Конституцията, която разделя територията на страната на общини и области, определяйки двустепенната система на териториална организация. Допусната е възможност по законодателен ред да бъдат създадени и други административно-териториални единици, а системата на административно-териториалното устройство от двустепенна да се преобразува в тристепенна.

Законът за административно-териториалното устройство на Република България предвижда и два други вида териториални структури. В общините съставни административно-териториални единици са кметствата и районите, а териториални единици са населените места и селищните образувания.

Разгледани са редът за създаване и за извършване на промени в различните видове териториални структури.

От направения сравнителен анализ на законодателството и практиката на местното самоуправление в Европа, са изведени общите за института характеристики в европейски аспект, като задълбочено са изследвани трите основни модела европейски системи на местно самоуправление – на Великобритания, на Франция и на Германия.

Параграф втори съдържа преглед на установения модел на „Децентрализация на държавната власт в българския конституционен модел“ с неговите особености, извеждайки неговата роля и основно значение за осъществяване на местното самоуправление.

Теоретичните основи на децентрализацията в унитарната държава налагат нейното отграничаване от деконцентрацията в юридически аспект. Главната отлика между тях е субектът, на когото се прехвърлят властнически функции и правомощия.

При деконцентрацията става въпрос за държавни органи, част от изпълнителната власт. При децентрализацията това са предвидените в Конституцията органи на местното самоуправление.

Анализирайки основните характеристики на децентрализацията в Република България в контекста на осъществяване на местно самоуправление, се открояват следните особености:

Първо, местното самоуправление и децентрализацията традиционно се осъществяват в общините. Като обособена административно-териториална единица и самостоятелно юридическо лице с публична правосубектност, общината притежава собствени органи, икономическа и финансова независимост. Така предоставената относителна самостоятелност на общината (в контекста на особеностите на унитарната държава, при която държавната власт е относително централизирана) е основа и задължително условие за провеждането на процесите на децентрализация.

Второ, необходима предпоставка за осъществяване на децентрализацията е наличието на органи, на които са предоставени самостоятелни функции, правомощия и компетентност. Общинският съвет е местен представителен орган с обща компетентност, предоставена му от закона по местните въпроси. Изпълнителният орган в българския модел на местно самоуправление съществува в няколко разновидности на кметската институция – кмет на община, кмет на район, кмет на кметство и кметски наместник. Обоснована е тезата, че кметът също е орган на местно самоуправление.

Трето, фактор при осъществяването на децентрализацията в общините са отношенията между местните органи. Анализът на конституционните разпоредби показва разделение на функциите между органите, включени в системата на местно самоуправление като относително независими един от друг, в съответствие с принципа на разделение на властите. За постигането на ефективно управление, в същото време между органите по местно самоуправление съществува тясно взаимодействие, обусловено от характера на дейността, която осъществяват и възложените им от закона правомощия.

Изследван е взаимният контрол, който органите на самоуправление осъществяват върху своята дейност и актове, както и административният контрол, осъществяван от областния управител върху органите по самоуправление като не се допуска прекомерната намеса в дейността по осъществяване на местното самоуправление.

Най-същностният белег на местното самоуправление е участието на гражданите в осъществяването на местната власт и управление в общините. То е

изследвано в параграф трети „Форми на участие на гражданите в местното самоуправление”. Анализирани са конституционните аспекти на този въпрос от гледна точка на народния суверенитет, заложен като основополагащ конституционен принцип в България. Още повече, че предвидените механизми на осъществяване на самоуправлението в общините предполага активното участие на гражданите в местната власт, а самото гражданско участие е необходима предпоставка за реализация на неговата същност и непосредствена цел. В този контекст се изразява политическият аспект на понятието местно самоуправление.

Изследвайки и анализирайки конституционно предвидените форми за участие на гражданите в общинското самоуправление, се открояват два основни способа – представителната демокрация, чрез избиране на органите на местно самоуправление и непосредствено, чрез формите на пряката и партиципаторната демокрация на местно ниво.

Направен е анализ на изборителната система на самоуправителните органи. Като особеност на българския модел на местно самоуправление е посочен прекият избор, както на общинския съвет, така и на общинския кмет и кмета в кметството. Особеност е наличието на назначаван от общинския кмет кметски наместник в малките кметства.

Подробно изследвани са изборните процедури и формите на пряка демокрация в местното самоуправление.

Като част от актуалните проблеми на съвременното местно самоуправление в България е засегнат проблемът за местните омбудсмани, които имат важни функции при осъществяване на местната демокрация. Направена е обща характеристика на институцията и са изследвани основните проблеми от съществуващата практика.

Глава III. Европейски измерения на местното самоуправление

Параграф първи „Европейската харта за местно самоуправление” е посветен на съвременните европейски демократични стандарти за местно самоуправление на Стария континент.

Започнало около средата на XX век, еволюционното развитие на европейските принципи на местно самоуправление намира израз в изработването и приемането на този международен акт с фундаментално значение в областта на местното самоуправление.

Изработена и открита за подписване от Съвета на Европа през 1985 г. Хартата съдържа юридическата основа на изведените общи принципи за функциониращо, ефективно и стабилно местно самоуправление.

В началото на параграф първи е направен кратък исторически преглед на създаването на Хартата. България подписва Хартата през 1994 г. и приема закон за ратификацията на международния акт през 1995 г.

Параграф първи съдържа анализ на ролята и значението на Хартата за развитието на съвременното местно самоуправление в България и Европа. Изследвани са нормативната структура и отделните разпоредби от нейното съдържание.

Обърнато е внимание на изразената от България резерва към чл. 7, параграф 2 от Хартата, свързана с изискването за получаването на финансови компенсации или възнаграждения от избраните местни представители в лицето на общинските съветници. След законодателното регламентиране на тези въпроси в Закона за местното самоуправление и местната администрация, България оттегля декларацията си по чл. 7, параграф 2 със закон, приет през 2012 г. В момента страната е обвързана с всички разпоредби на Европейската харта за местно самоуправление.

Хартата извежда участието на гражданите в местните дела като важна предпоставка за реализиране на правото на местно самоуправление. През 2009 г. Съветът на Европа приема и открива за подписване Допълнителен протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в

делата на местната власт. През 2012 г. протоколът е подписан от България, но все още не е приет закон за неговата ратификация от Народното събрание.

В параграф втори „Регионално развитие и регионализъм” са подложени на изследване съвременните аспекти на регионализацията и регионалното управление в контекста на процесите на европейска интеграция в Европа и на техните проекции върху регионалното управление в България.

Модерното разбиране за силно и стабилно местно самоуправление, съчетано с ефективно управление в регионите се изследва в контекста на модела на регионално управление в България.

Представен е анализ на регионалната политика на Европейския съюз и на Комитета на регионите като важен консултативен орган, с роля и функции в представяването на местните и регионални власти при изграждането на регионалната политика на Общността.

Конгресът на местните и регионални власти към Съвета на Европа е орган, упражняващ мониторинг и надзор върху прилагането и изпълнението на разпоредбите на Хартата в отделните страни. През 1997 г. Конгресът изработва Европейска харта за регионално самоуправление.

Изследван е традиционният за България модел на регионално управление, чиято юридическа основа се съдържа в Конституцията и в последния приет през 2008 г. Закон за регионалното развитие, анализиран в настоящия параграф.

В параграф 3 „Развитие на българския модел на местно самоуправление” са изследвани особеностите на съвременното местно самоуправление в България от гледна точка на неговия конституционен и функционален аспект. Направеното в предходните глави и параграфи изследване на теоретичната и юридическа основа на института позволява обобщаване и извеждане на особеностите на системата на местно самоуправление в България.

Проследено е развитието на децентрализацията в контекста на извършените законодателни реформи в България, обособени в отделни периоди. Представеният анализ на реформите позволява извеждането на предложения с оглед усъвършенстване на нормативната уредба на местното самоуправление в страната.

Трудности възникват при разпределянето на правомощия и функции между централната и местната самоуправителна власт. Те произтичат най-вече от неясните критерии при определяне на собствените и делегирани правомощия. Последниците са в посока упражняване на засилен административен контрол от страна на държавните органи върху дейността на органите по местно самоуправление.

Затруднения се наблюдават в проявлението на различни аспекти от финансовата децентрализация. Налице е ускорено прехвърляне на правомощия към общините, но без осигуряване наличието на достатъчно финансови средства и ресурси за тяхното осъществяване.

Наред с процесите по децентрализация в местното самоуправление, подобряването на българския модел следва да включва усъвършенстване на регионалното управление и процесите на деконцентрация в страната.

Съвременните тенденции относно въвеждане на второ ниво на регионално самоуправление в Европа не биха могли да намерят приложение в българския конституционен модел.

Заключение

Въвеждането на местното самоуправление в конституционната система на Република България през 1991 г. бележи възраждането на българското местно самоуправление. От гледна точка на многообразието от модели на разпределение на функциите и отговорностите в различните нива на държавно управление в Европа, от ключово значение за българската държава бе да избере подходящ модел на местно самоуправление, основан върху историческите традиции, новите социални реалности и водещите тенденции в развитите европейски демократични страни.

Задълбочаването на процеса на демократизация на политическата система и рационализирането на установения модел на местно самоуправление налагат усъвършенстване на конституционно установения модел на местно

самоуправление в България посредством приемането на нормативни актове, които интерпретират и доизграждат конституционните принципи.

Задълбоченото и внимателно обмисляне при предприемане на законодателни реформи в местното самоуправление е необходима предпоставка за ефективността и подобряването на модела.

III. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД:

1. „Децентрализация и деконцентрация на държавната власт” – В: 130 години български конституционализъм – проблеми и тенденции., Университетско издателство "Св. Климент Охридски", Втори том, С., 2009.
2. „Конституционно развитие на местното самоуправление в България” – в сборник “20 години Юлска конституция – равносметката от конституционните ревизии”; (приета за печат)
3. „Аспекти на местното самоуправление – Великобритания, Франция и Германия” – в сборник “Промените в Юлската конституция – възможни и необходими”; (приета за печат)