

Регионално ниво на управление

Диляна Калинова

Regional level of government: *Each state exist and operates through its system of government. The better organized, this system more effectively carry out the country. In every country, it is regulated by a variable degree of administrative-territorial division and therefore there are different levels of government. This paper will examine what unit of administrative-territorial structure of a regional tier of government of Bulgaria.*

Key words: *Region, District, Administrative territorial division, Regional government, Executive authority, Administrative territorial units, Municipality, Local government.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Всяка една държава съществува и функционира благодарение на своята система на държавно управление, казано в най-общия смисъл на думата, тъй като обхваща и трите вида държавна власт. Колкото по-добре е организирана тази система, толкова по-ефективно се осъществява управлението в страната. За правилното провеждане на държавното управление в една държава, освен стройна система на държавни органи, е необходима и добре организирана административно-териториална структура на нейната територия. Във всяка страна е регламентирано различно по степен административно-териториално деление и следователно са налице различни нива на управление. Настоящият материал ще разгледа коя единица от административно-териториалната структура представлява регионалното ниво на управление в България според действащата правна уредба.

ИЗЛОЖЕНИЕ

При осъществяване на държавното управление се следват два принципа на управление – деконцентрация и децентрализация. Първият принцип се изразява в прехвърляне на властнически правомощия от централната власт на долустоящи структурни звена [6], които действат на определено териториално равнище. При деконцентрацията прехвърляните правомощия запазват своето правно естество – те остават държавно-властнически правомощия. Т. е. осъществяват се от името на държавата, като при необходимост за осъществяването им може да се използва и държавна принуда. Необходимо е да се отбележи, че обемът на прехвърлената компетентност се определя в закон или подзаконов нормативен акт, като, разбира се, в децентрализираните звена не преминава целия обем правомощия на централния орган. Важно е да се каже, че при деконцентрацията е налице една йерархически изградена структура на звената. Т. е. необходимо е и се упражнява контрол при осъществяване на функциите на децентрализираните звена.

Вторият принцип при осъществяване на държавното управление е децентрализацията. При нея също е налице прехвърляне на правомощия от централните изпълнителни органи, но за разлика от деконцентрацията, тук липсва йерархическата подчиненост между централните и децентрализираните звена [1]. Обикновено децентрализираните органи се характеризират със своя териториална компетентност, като в повечето случаи те са органи на самоуправление (общински съвет). Децентрализираните органи, за разлика от децентрализираните, са независими от централната власт, но разбира се, действат съобразно законите. Т. е. тяхната дейност е законосъобразна.

Изводът, който следва да се направи е, че и двата принципа – деконцентрация и децентрализация, спомагат за по-ефективното осъществяване на държавното управление. Деконцентрираните звена осъществяват правомощия на централната власт, но компетентността им е териториално ограничена и целта е съобразяване с интересите на дадената териториална единица. Децентрализираните органи, обаче,

са по-скоро израз на местно самоуправление, като задачата им е по-добро и ефикасно задоволяване на местните интереси и най-рационално решаване на въпроси и проблеми от местен характер. Това, че при децентрализацията не съществува йерархическа зависимост от централните изпълнителни органи, не означава, че централната власт не оказва абсолютно никакъв контрол върху техните действия. Намесата на държавната власт се изразява до такава степен, че да се следи единствено за спазване на законността.

Следователно, във всяка една съвременна демократична държава следва да намират приложение и двете проявления на държавното управление. Като е въпрос на правна уредба, кой от двата принципа ще вземе превес.

България, като една от европейските държави, която се стреми към осъществяване на демократично държавно управление, също не стои встрани от приложението на деконцентрацията и децентрализацията. И двата принципа са закрепени в основния закон на страната – Конституцията на РБ от 12. 07. 1991 г.

Съгласно чл. 2, ал. 1 от Конституцията “Република България е единна държава с местно самоуправление”. Смисълът на цитираното изречение е в две насоки. От една страна, този нормативен текст показва унитарния характер на държавата – “единна държава”. От друга страна, законодателят е закрепил в основния за страната закон принципа на децентрализация, т. е. решаване на определени местни въпроси без намесата на централната власт, като това ще става само в границите на единната държава. Т. е. не се гарантира политическа автономия – “В нея не се допускат автономни териториални образувания” (чл. 2, ал. 1, изр. 2 от Конституцията). Въпросът относно държавното управление по места, застъпен като основен принцип в разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от Конституцията, получава своята уредба в глава VII на Конституцията, озаглавена “Местно самоуправление и местна администрация”. В нормите, включени в глава VII, освен принципът на децентрализация – “Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението” (чл. 136, ал. 1 от Конституцията), се съдържа също така и принципът на деконцентрация – чл. 142 и чл. 143 от Конституцията. В тези два текста се определя същността на другата административно-териториална единица на територията на Република България – областта, която представлява регионалното ниво на държавно управление, както и органът, който действа на територията ѝ – областен управител, който се явява деконцентриран орган.

Областта, съгласно разпоредбата на чл. 142 от Конституцията е “административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси”. А чл. 2, ал. 3 от Закона за административно-териториалното устройство на РБ определя кои са нейните белези – тя има територия, граници, население, наименование и административен център. Именно по тези белези областта следва да се различава от териториалните единици – населени места и селищни образувания, при които липсват белезите население и административен център [2].

Т. е. областта е част от територията на страната, която включва една или повече съседни общини [2] и в нея се осъществява държавно управление на регионално ниво. Нещо важно относно характеристиката на областта посочва Ж. Миланов – „областта е естествено съсредоточение на регионалните проблеми и естествен център за тяхното решаване” [5].

Изводът е, че във върховния закон – Конституцията, е определен държавно-политическия характер на България. Тя се явява единна държава, която едновременно с това притежава признаците на двата основни принципа в

държавното управление – деконцентрация и децентрализация. Следователно законодателят е направил необходимото да постави основите на една демократична съвременна държава, в която местните и регионални интереси да могат да се решават на съответното ниво, като същевременно с това се постига синхрон и с интересите на държавата като цяло (националните интереси)

Територията на България се дели на общини и области (чл. 135, ал. 1, изр. 1 от Конституцията). Други административно-териториални единици могат да се създават единствено със закон (чл. 135, ал. 2). Такива към момента са районите и кметствата, които са със статут на съставни административно-териториални единици. Следователно основните административно-териториални единици, в които се осъществява държавното управление са общината и областта. Основната административно-териториална единица е общината, както е и в повечето европейски държави, в която се осъществява местното самоуправление (чл. 136, ал. 1 от Конституцията) посредством органите, действащи на нейна територия-общински съвет (представлява орган на местно самоуправление, който се избира от населението на общината – чл. 138 от Конституцията) и кмет на община (явява се орган на изпълнителната власт в общината, който също е избираем – чл. 139, ал. 1 от Конституцията). В основната единица на административно-териториалното устройство се прилага с по-голяма сила принципът на децентрализация, тъй като правомощия, присъщи по принцип на централната власт, се упражняват от местни органи, като липсват отношения на йерархическа подчиненост спрямо централните органи. Европейската харта за местно самоуправление дава определение за понятието „местно самоуправление“ – това е „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“ (чл. 3, т. 1 от Европейска харта за местно самоуправление). Местното самоуправление е право на населението само да решава редица въпроси, като това се осъществява както чрез изборни органи на самоуправление, така и чрез различни конституирани форми на пряко участие на гражданите в осъществяване на различни функции от местното самоуправление (например, допитване до народа) [3].

Органът на самоуправление в общината – това е общинският съвет, който се избира от населението. Кметът на общината (който представлява орган на изпълнителната власт – чл. 139, ал. 1, изр. 1 от Конституцията) също се избира пряко от населението [4]. Следователно изводът, който може да се направи от всичко казано дотук е, че безспорно общината е нивото, административно-териториалната единица, в която се реализира местно самоуправление, като общинският съвет е органът, който го осъществява. Общинският съвет е местен орган, реализиращ чрез дейността си смисъла на понятието „местно самоуправление“ – той има правото да управлява и урежда основната част от делата на съответната общината в интерес на местното население (чл. 3, т. 1 Европейска харта за местно самоуправление).

Другата административно-териториална единица, характерна за България, е областта. Тя се намира между общината и държавата като цяло. Въпросът е какво ниво на управление представлява тя. Съгласно разпоредбата на чл. 142 от Конституцията „Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавното управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси“. Този текст ни дава правото да определим областта като регионално ниво на държавно управление – тя е единицата за **“провеждане на регионална политика”**. Задачите, които следва да изпълнява областта, като административно-териториална единица, в лицето на органите, действащи на нейна територия, са две и те са: първо, “осъществяване на държавното управление по места” и второ, “осигуряване на съответствие между националните и местните интереси”. Проследявайки правните

норми, отнасящи се до правната уредба на областта и на областния управител, никъде не се открива признак за това, че се касае за местно самоуправление. Когато се говори за регионално управление е необходимо да се разшири обхвата на понятието и да се уточни, че става въпрос за управление, което се осъществява и стои между централното държавно управление и най-близките до населението, основните, органи на местна власт. В случая за България това ниво на регионално управление представлява областта.

Както вече бе споменато, общината е най-ниското, местно, равнище на държавно управление. В основната единица се решават въпроси с местно значение, свързани преди всичко с изграждането и развитието на населените места, както и извършваните услуги и дейности в тях. На национално ниво се решават глобалните проблеми на държавата като цяло, т. е. тези въпроси, които не биха могли да се решат само на местно равнище. Регионалната административно-териториална единица представлява междинно ниво на държавно управление. Именно това поражда особеността на това междинно равнище – **регионалното** (в България **това се явява областта**). **В региона се наблюдава пресичане на двата вида интереси – местните (на общините) и национални (на държавата в нейната цялост)**. Това е така, тъй като има въпроси, които не биха могли да се решат успешно само на местно ниво (в отделната община) – например, пътната мрежа между населените места, водоснабдяването и др. Същевременно националните интереси не могат да се осъществяват единствено и само от централни органи – като осигуряване на обществения ред, изпълнението на законите и т. н. Всичко това е продиктувало необходимостта законодателят, още в основния за страната закон – Конституцията, да предвиди регионална административно-териториална единица, в която ще се постига необходимият синхрон между местните и националните интереси, като всичко това ще доведе до по-ефективно функциониране на държавната система на управление. Естествено, за осъществяването на всичко това е необходимо да съществуват съответни органи на управление на регионално ниво. Отговорът кои и какви са тези органи се намира в разпоредбата на чл. 143 от Конституцията: “Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация” (ал. 1). Следователно регионалният изпълнителен орган е областният управител. Съгласно ал. 2 “Областният управител се назначава от Министерския съвет”. Казаното дотук дава основание да се направи следното заключение, че в административно-териториалната единица “област” проявление намира вторият, характерен за държавното управление в световен мащаб, принцип – този на деконцентрацията. Израз на деконцентрацията в управлението е създаването на областния управител. Именно той се явява представител на централната власт (назначава се от Министерския съвет) в съответната териториална единица, той е органът, на който са предадени правомощия от центъра.

Ал. 3 на чл. 143 от Конституцията очертава основните насоки на дейността на областния управител – “Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол”. Следователно правомощията, които се предоставят на областния управител, могат да се групират в четири направления:

1. провеждане на държавна политика;
2. защита на националните интереси;
3. да следи за спазване на законността и на обществения ред;
4. осъществяване на административен контрол.

Тези четири направления на дейността на областния управител, очертани от конституционната норма на чл. 143, са базата, на която трябва да стъпят останалата част от законите и подзаконовите нормативни актове, които имат отношение към

правния статут и правомощията на разглеждания орган и да дадат неговата детайлизирана уредба.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение следва да се каже, че Конституцията – в две свои норми (чл. 142 и чл. 143), дава базата, въз основа на която следва да се развие и детайлизира законодателната уредба на областта – като административно-териториална единица, представяща регионалното ниво на държавно управление, и на областния управител – като орган, действащ в съответствие с приложението на принципа на децентрация на държавното управление. Областта е мястото, в което се постига съответствие между национални и местни интереси и това е фактът, който ѝ придава немаловажно значение и налага създаването на прецизна правна уредба относно органа, действащ на нейна територия. Това, както вече стана ясно, е областният управител, за който в обобщение следва да кажем, че е териториален орган на изпълнителната власт, функциониращ и упражняващ пълномощията си в границата на съответната област; назначава се от Министерския съвет и това показва съществуващата йерархическа зависимост между областния управител и Правителството.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Воденичаров, Ал. , Местното управление във Франция, ЮУ “Неофит Рилски”, 1997 г. , с. 78

[2] Закон за административно-териториалното устройство на Република България, обн. ДВ, бр. 63 от 14. 07. 1995 г.

[3] Законодателно проучване за Регионално ниво на самоуправление в Дания, Португалия, Холандия, Полша, Чехия, Унгария и Естония, заявено то Парламентарната комисия по местно самоуправление, регионална политика и благоустройство; по информация от Интернет <http://www1.parliament.bg/students/46bg.htm>

[4] Конституция на Република България, обн. ДВ, бр. 56 от 13. 07. 1991 г.

[5] Миланов, Ж. , Законът за местното самоуправление и местната администрация – критичен анализ, Администрация, №3, 1993 г. , 12-15 стр. , вж. с. 13

[6] Сивков, Цв. , Местните държавни органи и Конституцията на Република България от 1991 г. , Правна мисъл, кн. 1, 1996 г. , с. 40

За контакти:

ас. Диляна Калинова, Катедра “Публичноправни науки”, Юридически факултет, Русенски университет “Ангел Кънчев”, e-mail: dily_30@abv.bg

Докладът е рецензиран.