

Контролът по чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация – обща характеристика

Диляна Калинова

Control According to Art. 45 of the Local Government and Local Administration Act – General Characteristics: *The paper presents control between the local authorities according to Art. 45 of the Local Government and Local Administration Act. These are the control relationships between the mayor, the city council and the district governor. These bodies of executive power used different legal mechanisms to ensure implementation of the lawful government of the municipality and district level.*

Key words: *Control in local government, District governor, Mayor of municipality, Municipal Council*

ВЪВЕДЕНИЕ

За да функционира рационално една държава, в нея се създават редица органи, които упражнявайки своите правомощия, реално осъществяват функции по държавно управление. Част от тези държавни органи са изпълнителните органи. Те могат да функционират на територията на цялата страна, както и на територията на отделните административно-териториални единици – и това са местните органи. За да бъде едно управление ефективно, е необходимо също така то да е законосъобразно и правилно действащо. За осигуряване на това се използват различни способности, един от които е контролът [2] . Контролът прониква в цялата система на управление и гарантира нейното функциониране съобразно законите, съставлящи правната уредба на страната. Административният контрол е част от цялостния контрол, осъществяван в държавното управление. Без него дейността на изпълнителните органи би била немислима. Административният контрол представлява властническа дейност, която се осъществява вътре в системата на държавното управление и то от органи на самото това управление – Министерски съвет, министри, областни управители, кметове на общини и т.н. Част от този административен контрол, и по-скоро като негов подвид, е контролът, осъществяван в системата на местното управление. Това е контролът, упражняван на териториите на двете основни административно-териториални единици в България – област и община. Предмет на настоящето изследване е контролът, който се осъществява по силата на разпоредбата на чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). В тази норма са визирани органите, които са субекти – контролиращ и подконтролен, както и правните средства, които ще се употребяват, за да се осъществят контролните функции. А тези органи, конкретно, са областен управител, кмет на община и общински съвет. Те влизат в контролни зависимости на различни плоскости: областен управител – кмет на община; общински съвет – кмет на община; областен управител – общински съвет. Изследването на тези взаимоотношения ще изясни същността на контрола, осъществяван по реда на чл. 45 ЗМСМА, в неговата цялост.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Границите на контрола, осъществяван в системата на местното управление, се очертават от няколко нормативни акта. На първо място е Конституцията на Република България, следвана от Закона за местното самоуправление и местната администрация и Административнопроцесуалния кодекс. Самите изпълнителни органи в системата на местното управление се намират в административна подчиненост, която може да бъде в две посоки – хоризонтална и вертикална. В отношение на подчиненост по вертикала се намират кметовете на общини и областни управители (съгласно чл.19, ал.3, т. 1 и т.2 от Закона за администрацията те се характеризират като териториални органи на изпълнителната власт, които обаче действат в двете различни административно-териториални единици – съответно община и област). По хоризонтална линия контролът се осъществява между еднакви по степен органи, но с различни по обем правомо-

щия – така например, такива са контролни отношения между кмет на община и специализираните органи в общината. Но контролът по хоризонтала не е предмет на разглеждане от настоящето изследване. От друга страна е необходимо да се отбележи, че на територията на общината, като основна административно-териториална единица, се осъществява местно самоуправление. Местното самоуправление, като понятие, означава „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” (вж. чл. 3 от Европейска харта за местно самоуправление) [3]. Това право населението (т. е. местните общности) може да реализира било чрез изборни органи на самоуправление, било чрез различни форми на пряко участие на гражданите. Такъв орган на местно самоуправление в общината е общинският съвет – „общинският съвет е орган на местното самоуправление и се избира от населението на общината...” (чл.18, ал.1 от ЗМСМА) [5]. Затова интерес ще представляват отношенията между кмета на общината, като орган на изпълнителната власт в общината и общинския съвет, като орган на местното самоуправление, които имат белезите на контролна зависимост между тези два субекта. След като бяха очертани основните граници на различните контролни отношения между органите на управление в двете основни административно-териториални единици в България, следва да преминем конкретно към разпоредбата на чл. 45 от ЗМСМА, която да изясним само в най-общите ѝ линии.

Законът за местното самоуправление и местната администрация е специален закон, който урежда отношенията в местната власт, дава баланс при упражняване на правомощията на органите и ги разграничава, като основната цел е законосъобразното им развитие. Един от начините за постигане на това е процедурата по активен взаимен контрол върху актовете, издавани от органите на местната власт, очертан в чл. 45 от ЗМСМА. Чрез тази норма законодателят предвижда упражняването на особени правомощия на органите на местна власт (областен управител, кмет на община и общински съвет) по взаимен контрол, които гарантират законосъобразност на местното управление и самоуправление. Чл. 45 от ЗМСМА представлява една специфична норма – тя предвижда строго очертан кръг от органи, които имат особени правомощия по контрол на актовете си, осъществявани по специални процедури.

На първо място следва да обърнем внимание на контролните отношения между областния управител и кмета на общината – „Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен ред пред областния управител, освен ако в закон е предвидено друго” (чл. 45, ал. 1 ЗМСМА). Важността и актуалността на изследването на тези отношения на контролна зависимост между посочените два органа, се определят от една страна - от необходимостта да се направи ясно разграничение между тези два самостоятелни местни органа на изпълнителната власт и от друга страна да се проследят механизмите за въздействие и контрол помежду им. Разпоредбата на ал.1 на чл. 45 ЗМСМА е в съответствие с нормата на чл. 93, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс („ Административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител”) [1]. Възлагането на това контролно средство е в резултат на гарантиране осъществяването на възложеното правомощие на областния управител да „осигурява спазването на законността на територията на областта и осъществява административен контрол по изпълнението на административните актове” (чл.31, ал.1, т.4 от Закона за администрацията) [4]. Законът за администрацията ни дава и отговора какво правно действие може да предприеме областния управител спрямо оспорени пред него актове на кмет на община – и то е именно да отменя незаконосъобразни такива (вж. чл.32, ал.2, изр.2 ЗА). Т. е. наблюдава се едно пряко въздействие от страна на областния управител (чрез отмяната) върху актовете на кмета на общината, но само от гледна точка преценката за законосъобразност, а не и за целесъобразност. Това ограничение на съдържанието на контрола е продиктувано от факта, че законодателят „държи сметка за принципа на децентрализация на управлението” [8] и затова е огра-

ничил по този начин правомощията на областния управител. Проверката за законосъобразност ще се изразява в преценка дали приетите от кмета на общината актове отговарят на условията за законосъобразност на административните актове [6]: компетентност на органа – автор на акта; спазване на материалната законосъобразност; спазване на процедурните правила по издаването им; спазване на законоустановената форма и съобразяване с целта на закона, които се извличат от разпоредбата на чл. 146 от АПК. Поставя се въпросът в какъв период от време областният управител е длъжен да упражни този контрол. Отговор за това намираме отново в Закона за администрацията, а именно, че областният управител може да отмени незаконосъобразните актове на кмета в 14-дневен срок, който започва да тече от момента на получаването им или от сезирането. От всичко посочено дотук може да обобщим следното по отношение хипотезата на ал.1 на чл.45 от ЗМСМА: тази норма постановява наличието на контролни отношения между два териториални органа на изпълнителната власт, които функционират в различни административно-териториални единици (област и община) – кмет на община и областен управител. Причината за предвиждане на такива отношения, имащи характер на контролна зависимост между посочените субекти, се налага с цел да се осигури законосъобразното провеждане на държавната политика и да се гарантира законосъобразното изпълнение на законите. И тъй като се касае за органи, принадлежащи към системата на държавно управление, законодателят правилно е предвидил правното средство, с което областният управител може да въздейства върху незаконосъобразните актове на кмета на общината – отмяна, както вече е посочено по-горе (чл.32, ал.2, изр.2 от ЗА).

Друг аспект на взаимоотношения, развиващи се по силата на изследваната разпоредба е взаимното контролно въздействие, което общинският съвет и кметът на общината упражняват помежду си. Законодателят нормативно предвижда инструментариум за взаимен контрол между основните органи, осигуряващи управлението в общината- кмет на община и общински съвет (независимо че те са органи с различни правни характеристики; кметът на общината е териториален (местен) орган на изпълнителната власт – вж. чл. 19, ал.4 от ЗА, докато общинският съвет е орган на местно самоуправление – вж. чл.18, ал. 1 от ЗМСМА), който е свързан с упражняването на тяхната дейност, осигуряване на законността и правилността на издаваните от тях административни актове. Тези отношения следва да се разгледат на две плоскости: от една страна въздействието, което може да осъществява общинският съвет спрямо актовете на кмета на община и от друга страна – кмета на общината спрямо актовете на общинския съвет. Тези две линии на контрол са очертани съответно в разпоредбите на ал. 2 и ал. 5 на изследваната правна норма.

В ЗМСМА (чл. 45, ал. 2) е предвидена възможността за упражняване на контролни правомощия от страна на общинския съвет спрямо актовете, издавани от кмета на общината. Тук законодателят предвижда два различни правни механизма в зависимост от това дали се касае за актове на кмета на общината, които противоречат на издадени от общинския съвет актове, или въобще за други незаконосъобразни актове на кмета. В първия случай общинският съвет, по силата на правната норма (чл. 45, ал.2, изр. 1 ЗМСМА), разполага с възможността да отменя тези актове на кмета, които противоречат на актове, приети от общинския съвет. А спрямо всички незаконосъобразни актове на кмета на община, които не са във връзка с актове на местния парламент, общинският съвет разполага с правната възможност да ги оспорва пред съответния административен съд (чл. 45, ал.2, изр. 2 от ЗМСМА). Тези свои правомощия (и по двете линии) общинският съвет трябва да упражни в 14- дневен срок от тяхното получаване. Това задължение на кмета на общината за изпращане своите актове, издадени в изпълнение актовете на съвета, произтича от разпоредбата на чл. 44, ал. 1, т. 18 от ЗМСМА (като срокът е 3- дневен от издаването или подписването им). Изводът, който следва да се направи от разпоредбата на чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА, е че се забелязват контролни правомощия от страна на орган на местно самоуправление спрямо орган на изпълнител-

ната власт. Това е обяснимо, защото в глобален план се забелязва засилено прилагане и разширяване на приложението на принципа на местно самоуправление и именно общинският съвет като представителен орган на местната общност има за задача да представлява интересите на тази общност. Това, според автора, е и причината общинският съвет да разполага с възможността да отменя тези актове на кмета на общината, които противоречат на приети от съвета такива. А спрямо всички останали актове на кмета, които притежават порок, който ги определя като незаконосъобразни, да разполага с правната възможност да ги оспори по съдебен ред – но тогава решаващ орган вече ще бъде съответния административен съд. Накрая трябва да отбележим като извод, че контролът на общинския съвет върху актовете на кмета на общината е представен като твърде ограничен във времево отношение – 14-дневен срок, а не бива да забравяме, че общинският съвет е колективен орган, който работи на сесии и така следващото му заседание може да се окаже във време, прехвърлило срока, определен от закона. В това отношение е логично да се помисли относно промяна в закона, като началният момент, от който да тече срока за предприемане на действия по контрол от страна на общинския съвет, да бъде не от получаването на актовете на кмета, а от първото заседание на съвета след тяхното получаване.

Следва да се обърне внимание и на отношенията, развиващи се по обратен ред – т.е. контролното въздействие, което оказва кметът на общината спрямо общинския съвет. Тези зависимости са предмет на уредба от разпоредбата на чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА. Тази норма дава правната възможност на кмета да върне незаконосъобразни и нецелесъобразни актове на общинския съвет за ново обсъждане или да оспори незаконосъобразните такива пред съответния административен съд. За да упражни кметът на общината компетенциите си в тази насока, не е изискуем личен, пряк и законов интерес. По – скоро кметът действа като орган по законност – директно: връща за ново разглеждане актовете на общинския съвет и косвено: кметът има сезираща власт по съдебен контрол *ex lege*. Като обект на контрола нормата посочва както незаконосъобразни, така и нецелесъобразни актове на общинския съвет. Във втория случай единствената възможност на кмета е да върне за ново обсъждане акта, но не и да го оспорва пред съда (тук трябва да отбележим, че законодателят е изключил от обхвата на контрола за целесъобразност вътрешнослужебните актове на съвет, свързани с неговата организация и дейност, както и на неговите комисии). Причината за това е, че съдът стои извън системата на органите на изпълнителната власт и като съдебен орган може да следи единствено за спазване на законността, следователно може да осъществява контрол единствено относно законосъобразност. Когато обаче се касае за незаконосъобразни актове на общинския съвет, правните възможности на кмета са две – и да върне, и да оспори пред съд. Като извод, може да посочим, че водещата идея на ал. 5 на чл. 45 от ЗМСМА е посредством контрол върху незаконосъобразните актове на общинския съвет, да се постигне законосъобразно развитие на отношенията в местното управление на ниво община.

Друг аспект на взаимния контрол, очертан от нормата на чл. 45, са и отношенията между областния управител и общинския съвет. Областният управител е „едноличен държавен орган, който е представител на централната изпълнителна власт в областта” [7], докато общинският съвет е орган на местно самоуправление. ЗМСМА определя възможността за контролно въздействие върху незаконосъобразните актове на общинския съвет от страна на областния управител да се изразява в осъществяването на два механизма – връщане на акта за ново разглеждане и оспорване пред съответния административен съд. Чрез връщането на акта се дава възможност на самия съвет да коригира своя акт, когато той страда от порок, който го прави незаконосъобразен. От друга страна трябва да отбележим факта, че законодателят правилно не е предоставило на областния управител по-ефикасното средство за контрол върху незаконосъобразните актове „отмяна”, „тъй като държи сметка, че контролното отношение е между разнородни по свой характер органи” [8]. Съгласно правомощията на областния управител, рег-

ламентиран в чл. 31, ал. 1, т.5 и чл. 32, ал. 2 от ЗА във връзка с чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА, същият притежава процесуална възможност, освен да върне, да оспорва актовете на общинския съвет, ако прецени, че са незаконосъобразни. Това правомощие е предоставено на областния управител със закон (Закон за администрацията и Закон за местното самоуправление и местната администрация) при спазване на конституционния принцип за обжалваемост на административните актове, въведен с нормата на чл. 144 от Конституцията на Република България – „Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление само когато това е предвидено със закон”.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение следва да кажем, че въпреки своя общ характер, нормата на чл. 45 от ЗМСМА, изключително предвидливо очертава рамките на контролните въздействия между основните органи в двете административно-териториални единици – община и област. Този предвиден от законодателя взаимен контрол между кмет на община, общински съвет и областен управител е правното средство, което гарантира законосъобразното осъществяване на държавното управление на местно ниво. Като същевременно се държи сметка и за предоставеното право на местните общности да се самоуправляват чрез предвидени от закона органи, без това самоуправляване да е безконтролно и излизащо извън рамките на закона. В настоящето кратко изложение относно същността на разглежданата правна норма бяха показани и различните правни механизми, които законодателят е предоставил на посочените органи, за да гарантират законосъобразността на административните актове, които издават.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административнопроцесуален кодекс, обн. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 год.
- [2] Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България. Обща част, С., 2001 г., 398 с.
- [3] Европейска харта за местно самоуправление, ратифицирана със закон приет от 37-то Народно събрание на 27. 03. 1995 г.; обн. ДВ, бр. 28 от 28 март 1995 г.
- [4] Закон за администрацията, обн. ДВ, бр. 130 от 05 ноември 1998 г.
- [5] Закон за местното самоуправление и местната администрация, обн. ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г.
- [6] Лазаров, К., Някои административно-процесуални аспекти на ЗМСМА, сп. Правна мисъл, кн. 1, 1997 г.
- [7] Сивков, Цв., Местните държавни органи и Конституцията на Република България от 1991 г., сп. Правна мисъл, кн. 1, 1996 г.
- [8] Хрусанов, Д., Д. Костов, За контролните правомощия на областния управител, сп. Съвременно право, кн.4, 1997 г.

За контакти:

ас. Диляна Калинова, катедра «Публичноправни науки», Юридически факултет, Русенски университет «Ангел Кънчев», e-mail d_kalinova@abv.bg