

RELATIONS BETWEEN THE EXECUTIVE BODIES AND THE LOCAL GOVERNMENT BODIES

Abstract: The relationship between the bodies that perform the state government on the territory of the state is a necessary element of the management process, which ensures consistency in the actions of the administration. The precise definitions of the powers of the authorities as well as the mechanisms for the realization of the relationships between them are a guarantee of good and efficient management. In order to ensure an efficient process of relations between the bodies that implement the executive power as deconcentrated and decentralized, it is necessary to provide for appropriate mechanisms for implementing this interaction. It is this question, which is the subject of the present article. It presents not only the various forms of interaction between the different bodies of the executive power and the bodies of local government, but also presents the main problems in the legal framework, as well as proposals for its improvement.

Author information:

Silviya Saltirova-Radkova

Chief Assistant PhD in Department of Social Work at
"Konstantin Preslavski" – University of Shumen

✉ s.radkova@shu.bg

🌐 Bulgaria

Keywords:

Executive bodies; deconcentrated executive bodies;
decentralized executive bodies; local government bodies;
relationships between executive bodies and local
government bodies.

Изследването на нормативните актове, определящи структурата, функциите и статута на деконцентрираните органи на изпълнителната власт и техните администрации, показва два основни модела на тяхната организация.

Част от териториални звена на централната изпълнителна власт са организирани като деконцентрирани административни звена от структурата на централната администрация със статут на дирекции, отдели и т.н. Те нямат статут на отделни юридически лица. Техните ръководители са със статут на директори на дирекции, началници на отдели и др. под., т.е. те нямат статут на органи на изпълнителната власт. Орган на изпълнителната власт е ръководителят на централната администрация, като част от неговите правомощия са делегирани на ръководителите на териториалните звена. В голяма част от случаите тези правомощия са свързани с предоставяните от администрацията административни услуги, докато правомощията по формиране на политиката в съответната сфера на обществения живот остават за централния орган на изпълнителната власт. Следва да се отбележи факта, че повечето деконцентрирани звена на централната изпълнителна власт са от този тип.

Другият модел за организиране на деконцентрираните териториални звена на централната изпълнителна власт е създаването им като самостоятелни администрации и самостоятелни юридически лица. Те са подчинени на централния орган на изпълнителната власт, но техните ръководители са самостоятелни органи на изпълнителната власт с всички произтичащи от това последици, а правомощията им са ограничени в рамките на отделната териториална единица.

На следващо място следва да се отбележи факта, че броят на териториалните звена на централната изпълнителна власт е изключително голям.

Ето защо взаимоотношенията между органите и техните администрации, които осъществяват изпълнителната власт на територията на страната са необходим елемент от процеса на тяхното управление. Точното определяне на правомощията на органите, както и на механизмите за осъществяването на взаимоотношенията между тях са гаранция за добре съгласувано и ефикасно управление.

Взаимоотношенията може да се проявят под различни форми, например:

- чрез координацията между действията на различните органи и администрации;
- чрез контрола, който едни органи упражняват върху актовете, действията и бездействията на други органи и администрации;
- чрез участието на органите или представители на администрациите в различни съвети и комисии, натоварени със задачата да решават общо определени въпроси;
- чрез съгласуване и уведомяване при вземане на конкретни решения.

За да бъде осигурен ефективен и ефикасен процес на взаимоотношения между органите, които осъществяват изпълнителната власт като деконцентрирани и децентрализирани, е необходимо да бъдат предвидени съответни механизми за осъществяване на това взаимодействие. Именно този въпрос ще бъде обект на изследване в настоящата статия.

Взаимоотношенията между различните органи, осъществяващи изпълнителната власт на територията на страната, е цялостен непрекъснат процес Той осигурява координираност, единодействие, съгласуваност и ефикасност в действията на тези органи. Този процес се осъществява на различни нива и по определени линии. Очертават се следните линии на взаимоотношения:

- взаимоотношения между деконцентрираните и децентрализираните органи;
- взаимоотношения между деконцентрираните и централните органи;
- взаимоотношения между децентрализираните и централните органи;
- взаимоотношения между деконцентрирани и други деконцентрирани органи;
- взаимоотношения между децентрализирани и други децентрализирани органи;
- взаимоотношения между централни и централни органи.

За целите на настоящото изследване от значение са основните първите три линии на взаимоотношения, които ще бъдат разгледани по-долу. Останалите линии на взаимоотношения също имат важна роля в процеса на взаимоотношения, но на тях ще бъде отделено специално внимание само доколкото това е необходимо, за да бъде очертан цялостният процес на взаимодействието при органите на изпълнителната власт.

На анализ ще бъдат подложени основните нормативни актове в отделни сфери на обществения живот, като целта на изследването е да бъде установено дали съществуват проблеми, свързани с взаимоотношенията между деконцентрираните, децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление. На базата на направения анализ и констатираните проблеми ще бъдат направени и предложения за усъвършенстване на

нормативната уредба с цел осигуряване на по-добро държавно управление, основано на ефективни и ефикасни взаимоотношения между отделните изпълнителни органи и органите на местното самоуправление.

АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

1. Взаимоотношения между централните органи на изпълнителната власт и деконцентрираните органи на изпълнителната власт

Основен момент при осъществяване на взаимоотношенията между деконцентрираните и централните органи на изпълнителната власт е йерархическата подчиненост между тях. Съгласно действащото българското законодателство и административноправната доктрина, създадените териториални структури към централен орган на изпълнителната власт осъществяват своята дейност на принципа на деконцентрацията. При него функциите и правомощията на централните органи на изпълнителната власт се предоставят за осъществяване на различни териториални структури, които са йерархически подчинени на централния орган на изпълнителната власт. Това обстоятелство налага извода, че координацията и взаимоотношенията между централните органи и техните подчинени деконцентрирани органи и структури се основава на принципа на йерархическата подчиненост.

2. Взаимоотношения между централните органи на изпълнителната власт, от една страна, и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, от друга

Взаимоотношенията между децентрализираните и централните органи, осъществяващи изпълнителната власт на територията на страната са изключително важни за провеждането на държавната политика по места.

Съгласно разпоредбите на **Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)**[1], местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност относно местната политика. При това, обаче, трябва да се спазват общите принципи и границите, очертани от държавната политика, разработена от централните органи на изпълнителната власт. Държавната политика, държавният интерес задължително трябва да се включат в съдържанието на местната политика и местния интерес.

В тази връзка и при взаимоотношенията между децентрализирани и централни органи е изключително важна ролята на областния управител. Съгласно разпоредбите на действащото българско законодателство, областният управител е натоварен със задачата да осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на държавната политика. За целта той осъществява взаимодействие с органите на местно самоуправление на територията на областта. Конкретните правомощия на областния управител за осигуряване на това взаимодействие са предвидени в различни закони.

Пример за това е разпоредбата на **чл. 21 от Закона за регионалното развитие (ЗРР)** [2], съгласно който областният управител „*подпомага общините на територията на областта за прилагане на стратегическите насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие*“.

В някои от нормативните актове се предвижда пряко взаимодействие между децентрализираните и централните органи под формата на съгласуване на решенията и действията на едните с другите, вземане на решения от централните органи след предложение от децентрализираните и др. под. Така например, съгласно разпоредбата на **чл. 30 от Закона за обществените библиотеки**[3] пък, министърът на културата утвърждава правилник за дейността на регионалната библиотека след съгласуване с кмета на общината, на чиято територия се намира седалището на съответната библиотека, а съгласно разпоредбата на **чл. 3, ал. 4 от Закона за пътищата**[4], „*Списъците на републиканските и общинските пътища и промените в тях се утвърждават от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството след съгласуване с кметовете на общините*“.

В много случаи законодателството предвижда взаимоотношенията между децентрализираните и централните органи по правило да се осъществяват посредством териториалните звена на централната изпълнителна власт.

3. Взаимоотношения между деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление

Взаимоотношенията между органите, осъществяващи изпълнителната власт посредством деконцентрация и децентрализация, и органите на местно самоуправление е важен момент при провеждане на държавната политика на територията на обособените административно-териториални единици, при което е необходимо да бъде осигурено съответствието на националните и местните интереси.

При разглеждане на въпросите, свързани с взаимоотношенията на деконцентрираните с децентрализираните органи, следва да се обърне специално внимание на ролята на областния управител.

Съгласно **чл. 143, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ)** [5], областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол. Тази конституционна разпоредба получава доразвитие в текстовете на **чл. 29, ал. 1 от Закона за администрацията (ЗА)**[6], съгласно който областният управител осъществява държавното управление по места и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика, както и на **чл. 31, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗА** [6], съгласно който областният управител координира работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местната власт (т. 1) и осъществява взаимодействие с органите на

местно самоуправление и местна администрация (т. 2). Следователно основен активен субект за взаимоотношения между териториално деконцентрираните и децентрализираните изпълнителни органи е областният управител.

В областта на регионалното развитие се срещат законови разпоредби, които определят правомощия на областния управител, свързани с координация на действията и актовете на деконцентрираните и децентрализираните органи и структури на територията на областта. Така например, **чл. 21, т. 4 от ЗРР** [2] предвижда, че областният управител *„координира и контролира изпълнението на областната стратегия за развитие и на регионалната схема за пространствено развитие на областта“*. Това той осъществява като *„подпомага общините на територията на областта за прилагане на стратегическите насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие“* (**чл. 21, т. 4 от ЗРР**) [2].

Различни координационни правомощия са предвидени за областния управител и в областта на труда и социалната политика. Така, например, съгласно разпоредбите на **Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (ППЗСП)** [7], областният управител организира разработването на стратегия за развитие на социалните услуги на областно ниво, като при разработването ѝ осигурява участието на представители на всяка община на територията на областта, регионалната дирекция за социално подпомагане, регионалния инспекторат по образованието, регионалната здравна инспекция, регионалната служба по заетостта, юридически лица с нестопанска цел, работещи в областта на социалните услуги, и други заинтересувани органи, лица и организации, имащи отношение към развитието на социалните услуги (**чл. 36а, ал. 1 и 2 от ППЗСП**) [7]. По този начин областният управител осъществява своята координационна функция в сферата на развитието на социалните услуги.

Съгласно разпоредбата на **чл. 13 от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ)**[8] е предвидено, че областният управител осъществява координация между националните и местните интереси по въпросите на заетостта при разработването и изпълнението на областни стратегии за развитие и намаляване на безработицата и осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация. Тази координационна функция на областния управител се осъществява чрез предвидената в закона възможност за създаване на Комисия по заетост към областния съвет за развитие, чийто председател е областният управител и в чийто състав се включват още представители на областната администрация и общините на територията на областта, териториалните поделения на Агенция по заетостта, министерствата и други държавни институции, областните структури на представителните организации на работодателите и представителните организации на работниците и служителите, отраслови и браншови организации, юридически лица с нестопанска цел в региона, чиято дейност е свързана с проблемите на заетостта и обучението за придобиване на професионална квалификация, регионалните дирекции за социално подпомагане, други териториални структури. В случая става въпрос за координация на действията на териториалните структури

на централната изпълнителна власт на територията на областта и органите на местно самоуправление чрез активността на областния управител. По този начин се осигурява съгласуваност в действията на различните органи, осъществяващи изпълнителната власт на територията на областта, при определяне на политиката за развитие и насърчаване на заетостта и обучението на възрастни.

В областта на околната среда и водите са предвидени няколко правомощия на областните управители, които уреждат осъществяването на координиращите им функции. Така например съгласно разпоредбите на **Закона за управление на отпадъците**[9], областните управители участват заедно с кметовете на общините в общото събрание на регионалното сдружение на общините, с оглед осигуряване на координираност и ефикасност на съответната регионална система за управление на отпадъците.

Съгласно разпоредбите на **чл. 10, т. 2 от Закона за почвите**[10], областният управител осъществява взаимодействие с органите на местното самоуправление и местната администрация.

Съгласно **чл. 45, ал. 2, т. 1 от Закона за лечебните растения**[11], областният управител координира разработването на общинските програми за опазване на околната среда по отношение на лечебните растения, като по този начин осигурява съответствието между националната стратегия и общинските програми. За осъществяване на тази координационна функция на областния управител в закона не са предвидени конкретни механизми и правомощия.

Съгласно разпоредбите на **Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ЗОПОЕЩ)**[12], областният управител е органът, който уведомява кмета на съответната община за заповедите, издавани от директорите на Регионалните инспекции по околната среда и водите, директорите на басейновите дирекции и директорите на националните паркове. Така той реализира своята координираща функция (**чл. 29, ал. 3 от ЗОПОЕЩ**)[12].

Правомощия за реализиране на координиращата функция на областния управител са предвидени и в нормативни актове в областта на земеделието и храните. Така, съгласно разпоредбите на **Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи**[13] областният управител координира взаимодействието между областните дирекции "Земеделие" и общинските служби по земеделие към тях и общините, кметствата, регионалните браншови съюзи на производителите и стопанските субекти на територията на областта.

В областта на икономиката, енергетиката и туризма, областният управител координира дейностите по насърчаване производството и потреблението на електрическа енергия, топлинна енергия и енергия за охлаждане от възобновяеми източници, производството и потреблението на газ от възобновяеми източници, както и производството и потреблението на биогорива и

енергия от възобновяеми източници в транспорта между общините в областта (**чл. 8 от Закона за енергията от възобновяеми източници**) [14].

4. Взаимоотношения между кмета на общината и общинския съвет

Основен нормативен акт, който урежда взаимоотношенията между кмета на общината и общинския съвет е **Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)** [1]. Отделни разпоредби в тази насока могат да бъдат открити и в останалите действащи нормативни актове, определящи функции и правомощия на органите на изпълнителната власт.

Общинският съвет е орган на местното самоуправление в общината. Той се избира пряко от населението. Основни правомощия на общинския съвет са свързани с определяне на политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяването дейностите по **чл. 17, ал. 1 от ЗМСМА**, а именно:

о 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;
- поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници;
- развитие на спорта отбиха и туризма;
- защита при бедствия

Съгласно разпоредбата на **чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА**[1], общинският съвет одобрява общата численост и структурата на общинската администрация в общината, района и кметството по предложение на кмета на общината (**т. 2**), определя размера на трудовите възнаграждения на кметовете в рамките на действащата нормативна уредба (**т. 5**), приема решения за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество и определя конкретните правомощия на кмета на общината и кметовете на райони и кметства (**т. 8**).

Съгласно разпоредбите на **ЗМСМА**[1], при осъществяване на своите правомощия общинският съвет издава различни по вид актове – правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения (**чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА**) [1]. Тези актове се изпращат на кмета на общината и на областния управител в 7-дневен срок от приемането им. Ролята на кмета на общината в тези случаи е да определи място в сградата на общината, където да се съхраняват актовете на общинския съвет от последните 10 години с оглед всеки гражданин, желаещ да се

запознае с тях, може да го направи в рамките на работното време на общинската администрация (**чл. 22, ал. 1 и 3 от ЗМСМА**) [1].

При издаване на своите актове общинският съвет може да определя различни санкции за неспазване на разпоредбите им. Кметът на общината е органът, упълномощен да издава наказателните постановления при нарушение на наредбите на общинския съвет (**чл. 22, ал. 5 от ЗМСМА**)[1].

Съгласно разпоредбата на **чл. 38, ал. 1 и 2 от ЗМСМА**[1], кметът на общината е орган на изпълнителната власт на територията на общината, който се избира пряко от населението за срок от 4 години.

В случаите, когато кметът на общината подава оставка, то това става чрез председателя на общинския съвет до общинската изборителна комисия. В случаите на предсрочно прекратяване пълномощията на кмет на община, общинският съвет е органът, който избира временно изпълняващ длъжността кмет на община измежду един от заместник-кметовете. Ако няма назначен заместник-кмет временно изпълняващ длъжността кмет на община се избира по предложение на общински съветник (**чл. 42, ал. 6 от ЗМСМА**) [1].

Ако прекратяването пълномощията на кмета на общината е извършено през последната една година от мандата му, избори за нов кмет не се провеждат, а такъв се избира от общинския съвет измежду заместник-кметовете или общинските съветници (**чл. 42, ал. 7 от ЗМСМА**) [1].

Съгласно **чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА**[1] кметът на общината ръководи цялостната изпълнителна дейност на общината, организира изпълнението на актовете на общинския съвет, внася в съвета отчет за изпълнението на тези актове, осигурява организационно-техническото обслужване на общинския съвет и участва в заседанията му с право на съвещателен глас, изпраща на общинския съвет административните актове, както и договорите и техните изменения и допълнения, издадени в изпълнение на актовете, приети от съвета, в тридневен срок от издаването или подписването им. Кметът на общината представя пред общинския съвет програма за управление за срока на мандата си в тримесечен срок от полагането на клетвата. Програмата съдържа основните цели, приоритети, дейности, сроковете за изпълнение и очакваните резултати. Кметът на общината представя пред общинския съвет и годишен отчет за изпълнението на програмата в срок до 31 януари (**чл. 44, ал. 5 от ЗМСМА**) [1].

За определяне характера на взаимоотношенията между кмета на общината и общинския съвет важна роля имат и разпоредбите, уреждащи възможностите за оспорване на актовете на кмета на общината и на общинския съвет. Така, например, съгласно разпоредбата на **чл. 45, ал. 2 от ЗМСМА**[1], общинският съвет разполага с правомощието да отменя административните актове на кмета на общината, които противоречат на актовете, приети от съвета в 14-дневен срок от получаването им. В същия срок съветът може да оспори незаконосъобразните административни актове на кмета на общината пред съответния административен съд.

От своя страна, кметът на общината може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните или нецелесъобразните актове на общинския съвет. Той може също така да оспори незаконосъобразните актове пред съответния административен съд и да иска спиране на изпълнението на общите административни актове и действието на подзаконовите нормативни актове. Що се касае до вътрешнослужебните актове, свързани с организацията и дейността на общинския съвет и на неговите комисии, то тях кметът на общината не може да върне за ново обсъждане по целесъобразност (**чл. 45, ал. 5 от ЗМСМА**) [1]. Актът се разглежда от общинския съвет в 14-дневен срок от получаването му, като общинският съвет може да отмени, да измени или да приеме повторно върнатия акт. В последните два случая актът може да бъде оспорен по реда на АПК пред съответния административен съд.

Разпоредбите на ЗМСМА са от изключително важно значение за формиране на правни изводи относно характера на взаимоотношенията между кмета на общината и общинския съвет.

5. Взаимоотношения между кмета на общината и кметовете на райони в големите градове и кметовете на кметства

Съгласно разпоредбите на **чл. 2, ал. 2 от ЗМСМА**[1] кметствата и районите са съставни административно-териториални единици. В районите в Столична община и в градовете с районно деление се избират кметове на райони, а в кметствата – кметове на кметства. Законът определя кметовете на райони и кметства за органи на изпълнителната власт на територията съответно на района и на кметството, така както кметът на общината е орган на изпълнителната власт на територията на общината (**чл. 38, ал. 1 от ЗМСМА**) [1]. Кметовете на кметства и райони се избират от населението за срок от 4 години.

Съгласно разпоредбите на **чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА**[1] кметът на общината възлага изпълнението на свои функции на кметовете на районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение. Той осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметовете при изпълнение на техните правомощия и налага предвидените административни наказания.

Кметовете на райони и кметства организират изпълнението на актовете на кмета на общината, отнасящи до територията и гражданите на съответния район или кметство, и осъществява функциите възложени им от кмета на общината (**чл. 46, ал. 1 от ЗМСМА**) [1].

Нормативната уредба на взаимоотношенията между кмета на общината и кметовете на райони в градовете с районно деление и кметовете на кметства е доста оскъдна. Това се отнася не само за ЗМСМА, но и за други нормативни актове, които уреждат функции и правомощия на децентрализираните органи на изпълнителната власт.

6. Взаимоотношения между кмета на общината и кметските заместници

Съгласно разпоредбите на **ЗМСМА**, кметът на общината назначава или освобождава от длъжност кметските заместници (**чл. 44, ал. 1, т. 3 от ЗМСМА**) [1]. Кметът на общината може

със заповед да възлага на кметските наместници функцията си на длъжностно лице по гражданското състояние.

Разпоредбата на **чл. 46а, ал. 3 от ЗМСМА**[1] определя кметските наместници като органи на изпълнителната власт в населеното място. Както вече беше посочено те се назначават и освобождават от кмета на общината. Кметът на общината може да възлага на кметските наместници изпълнението на негови функции.

Това са единствените разпоредби на ЗМСМА, които уреждат взаимоотношенията между кмета на общината и кметските наместници.

7. Взаимоотношения между кмета на общината и общинската администрация

Съгласно разпоредбата на **чл. 44, ал. 1 от ЗМСМА**[1] кметът на общината:

о назначава и освобождава началниците и служителите в общинската администрация, с изключение на тези по чл. 46, ал. 1, т. 4 от ЗМСМА, т.е. служителите в общинската администрация в района или кметството, които се назначават и освобождават съответно от кметовете на райони и кметовете на кметства;

о утвърждава устройствения правилник на общинската администрация.

Тази разпоредба, както и текстът, който определя, че кметът на общината назначава секретар на общината, са единствените законови текстове, които уреждат взаимоотношенията между кмета на общината и общинската администрация.

Чл. 43, ал. 3 от ЗМСМА[1] определя ролята на секретаря на общината. Според тази законова разпоредба, секретарят на общината организира и отговаря за:

- дейността на общинската администрация, условията на работа на служителите и информационно-техническото обезпечаване на дейността им;
- деловодното обслужване, документооборота и общинския архив;
- дейността на звената по гражданска регистрация и административно обслужване;
- разгласяването и обнародването на актовете на общинския съвет и на кмета на общината;
- работата с молбите, жалбите, сигналите и предложенията на гражданите и юридическите лица;
- поддържането в актуално състояние на избирателните списъци в общината, организационно-техническата подготовка и произвеждането на изборите и местните референдуми.

Съгласно разпоредбата на **чл. 15, ал. 1 от ЗМСМА**[1] дейността на кмета на общината се подпомага от общинска администрация

8. Взаимоотношения между общинския съвет и общинската администрация

Дейността на общинския съвет се подпомага от общинската администрация (**чл. 15, ал. 1 от ЗМСМА**) [1]. Съгласно разпоредбата на **чл. 15, ал. 4 от ЗМСМА**[1], общинският съвет може да създава служби на общинската администрация в отделни райони, кметства, населени места или в части от тях и да определя функциите им.

Общинският съвет е органът, който одобрява общата численост и структурата на общинската администрация в общината, района и кметството, като това той извършва по предложение на кмета на общината (**чл. 21, ал. 1, т. 2 от ЗМСМА**) [1].

В правилника, който общинският съвет приема на основание чл. 20, ал. 3 от ЗМСМА, се включват и разпоредби относно взаимодействието му с общинската администрация.

Следва да се отбележи, че съгласно разпоредбата на **чл. 29а, ал. 1 от ЗМСМА**[1], общинският съвет няма самостоятелен щат, като дейността му се подпомага и осигурява от общинската администрация. За целта в структурата на общинската администрация се обособява самостоятелно звено, което отговаря за подпомагането и осигуряването дейността на общинския съвет. Служителите в това звено се назначават и освобождават както и другите служители в общинската администрация от кмета на общината, но особеното в случая е, че това става по предложение на общинския съвет.

9. Взаимоотношения между кмета на общината и началниците на полицейските служби

Съгласно разпоредбата на **чл. 44, ал. 1, т. 4 от ЗМСМА**[1], кметът на общината отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди. Тези заповеди са задължителни за началниците на съответните структури на МВР.

Законодателят е предоставил на началниците на структурите на МВР правомощието да обжалват заповедите на кметовете на общини, издадени по чл. 44, ал. 1, т. 4 от ЗМСМА, пред съответния областен управител. Обжалването следва да се извърши в 3-дневен срок, като то не спира изпълнението на обжалваната заповед. При разглеждане на жалбата, областният управител издава заповеди, които се съгласуват с министъра на вътрешните работи и са окончателни, т.е. те не могат да бъдат повече обжалвани.

10. Взаимоотношения между кмета на общината и ръководителите на териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт

Разпоредби, уреждащи взаимоотношенията между тези органи на изпълнителната власт, следва да се търсят в множеството нормативни актове, уреждащи отделните обществени отношения, тъй като ЗМСМА не съдържа правна уредба на този вид взаимоотношения.

11. Взаимоотношения между общинския съвет и териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт

ЗМСМА не съдържа правни норми в тази връзка. Такива разпоредби отново трябва да се търсят в множеството нормативни актове в отделните сфери на обществения живот.

ИЗВОДИ

Взаимоотношенията между централните, деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт са важна част от процеса по осъществяване на държавното управление. Водеща роля в това отношение заема областният управител, чиято основна роля е

да координира дейността на децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление на територията на областта, като едновременно с това отговора за систематично и правилно провеждане на държавната политика по места.

Един от основните проблеми във връзка с правната уредба на взаимоотношенията между различните органи на изпълнителната власт е свързан с обстоятелството, че в някои сфери от обществения живот, областният управител не разполага с необходимите механизми за осъществяване на предвидените в закона правомощия за координиране на дейността на деконцентрираните и децентрализираните органи.

Освен това, на територията на Република България се наблюдава различна териториална структура на деконцентрираните звена на централните изпълнителни органи. Това разнообразие се изразява в различния териториален обхват и различните нива на териториалните структури на централната изпълнителна власт, като разлика има не само в отделните области на обществения живот, но и в една и съща област. Това се дължи главно на обстоятелството, че няма общи правила, които да уреждат тези въпроси. Освен това няма и правила, които да уреждат взаимоотношенията между различните териториални структури, както и между тях и органите на местно самоуправление.

Последният въпрос е от изключително голяма важност, тъй като има сфери на обществения живот, където липсата на правила и механизми за осъществяване на взаимодействие както между отделните деконцентрирани звена, така и между тях и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, влияе върху ефективността и ефикасността на осъществяваното държавно управление.

На базата на задълбочен анализ на действащите в момента нормативни актове, определящи функциите и правомощията на различните органи на изпълнителната власт в различните области на обществения живот, могат да бъдат установени някои от основните фактори, влияещи неблагоприятно върху взаимоотношенията между деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление. Тези фактори се заключават в следното:

На първо място, неблагоприятно въздействие върху разглеждания проблем за взаимоотношенията между различните нива на държавно управление (разбирано в тесен смисъл на думата) оказва различното вътрешно устройство на териториалните звена на централната изпълнителна власт, както и различният териториален обхват. Както беше посочено, различен е териториалният обхват не само на териториалните структури в отделните области на обществения живот, а и териториалният обхват на деконцентрираните структури в една и съща област на обществения живот. Различен териториален обхват имат дори и териториалните звена към различни административни структури в рамките на едно и също министерство.

Друг важен фактор, който оказва неблагоприятно отражение върху взаимоотношенията между деконцентрираните структури на централната изпълнителна власт, децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, това е големината на общините.

Различие се наблюдава и в случаите, когато дадена администрация разполага с териториални звена едновременно на няколко равнища. наблюдават два модела на структуриране на териториалните звена от различни нива:

- в някои от случаите, териториалните звена от по-ниските нива са структурирани към териториалните звена от по-високите нива;
- в други случаи и двата вида звена са структурирани директно към централната администрация.

Друг важен проблем, който оказва негативно въздействие върху взаимоотношенията между деконцентрираните, децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, са политическите предпочитания на тези органи, на ръководителите на отделните звена. Въпреки разпоредбите на Закона за държавния служител и Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, които закрепват законово принципа на политическа неутралност при осъществяване дейността на държавната администрация, проблемът за политическата пристрастност е реален и важен фактор при осъществяване на ефективно и ефикасно взаимоотношение между органите на изпълнителната власт. Ръководителите на отделните териториални звена, кметовете на общини и общинските съветници често са обвързани в една или друга степен с различни политически партии, което може да затрудни взаимоотношенията помежду им. Така например определена група от общинския съвет би могла да бламира действията на кмета на общината.

Проблемите, свързани с взаимоотношенията на деконцентрираните с централните органи на изпълнителната власт се коренят в причини, сходни, а донякъде и почти идентични с тези, които причиняват затруднено взаимодействие между деконцентрираните и децентрализираните органи.

Измежду тях на първо място се нареждат различната структура и териториален обхват на отделните териториални структури. Както беше вече посочено, в действащото българско законодателство няма определени общи правила относно структурата и териториалния обхват на деконцентрираните звена на централната изпълнителна власт. Това води до създаване на множество териториални звена към едни и същи ведомства с различен териториален обхват. Големият брой териториални структури прави трудно преките взаимоотношения между централния орган на изпълнителната власт и териториалните звена.

Анализът на взаимоотношенията между органите на различни нива показва, че най-много проблеми като цяло съществуват при взаимоотношенията между деконцентрираните и децентрализираните органи. Имайки предвид, че в много от случаите взаимодействието между

децентрализираните и централните органи е опосредено от създадените деконцентрирани структури, то лошата координация и взаимодействие между деконцентрирани и децентрализирани органи оказва неблагоприятно въздействие и върху взаимоотношенията на последните с централните органи.

При всички случаи, проблемите във взаимоотношенията между органите на изпълнителната власт във всички нива, произтичат основно от голямото разнообразие на деконцентрирани структури и от липсата на конкретни правила устройството и структурата на тези звена.

ПРЕПОРЪКИ

Взаимоотношенията между органите, които осъществяват държавното управление на територията на страната, е необходим елемент от процеса на управление, който осигурява съгласуваност в действията на администрацията. Точното определяне на правомощията на органите, както и на механизмите за осъществяването на взаимоотношенията са гаранция за добро, ефективно и ефикасно управление, поради което е необходимо те да бъдат законодателно закрепени.

Както беше посочено, един от основните проблеми при взаимоотношенията между деконцентрираните, децентрализираните и централните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление е големият брой на териториални структури, т.е. на деконцентрирани звена на централната изпълнителна власт.

За да бъдат подобрени взаимоотношенията и координацията между централните и деконцентрираните органи на изпълнителната власт е препоръчително да се създаде специален координационен съвет към областния управител, който да включва представители на всички деконцентрирани териториални звена на централната изпълнителна власт, които са създадени на територията на областта.

Възможно е да бъдат използвани и вече създадените областни съвети за развитие. Съгласно разпоредбите на Закона за регионалното развитие, областните съвети за развитие включват кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегирани представители на областните структури на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите на национално равнище, както и представители на различните министерства. Ако се уреди участието и на представители на териториалните звена на централната изпълнителна власт на територията на областта, областният съвет за развитие би могъл да осъществява функциите на координационен съвет към областния управител. За целта следва да бъдат определени и правомощия на областните съвети за развитие, които да гарантират изпълнението на координационна функция в сферите на икономиката, социалния, политическия и духовния живот.

В момента има изградени различни съвети и комисии, които функционират на областно и/или общинско ниво и които осъществяват известни координационни функции в определени

сфери на обществения живот. Създаването на координационен съвет към областния управител ще намали броя на тези отделни комисии и съвети. Техните функции, задачи и правомощия ще преминат към координационния съвет, като за целта се предвиди създаването на временни или постоянни комисии към съвета за решаване на определени въпроси.

Следва да се има предвид, че нито един от посочените варианти за подобряване на взаимоотношенията между централните и деконцентрираните органи, осъществяващи изпълнителната власт на територията на страната, взет сам за себе си не може да гарантира постигане на ефективно и ефикасно държавно управление. За постигане на такова е необходимо да бъдат предприети мерки, които да включват няколко от посочените варианти. Така например, могат да бъдат създадени общи правила за териториален обхват и организация на териториалните звена на централната изпълнителна власт, които да включват възможността за обединяване на териториалните звена на областно ниво на едно министерство в една териториална структура, която да осъществява общо методическо ръководство, координация и контрол върху общинските териториални структури на подчинените на съответното министерство администрации. Едновременно с това, може да бъдат предприети мерки за прехвърляне на част от дейностите на териториалните звена към общините и организирането на други териториални звена в структурата на областната администрация. Всички тези мерки, заедно с определянето на правомощия и функции на специален координационен съвет към областния управител, който да включва представители на териториалните звена на централната изпълнителна власт на територията на областта (без значение дали това ще е нова структура или ще се използват съществуващите в момента областни съвети за развитие) би облекчило работата на областните управители като координиращо звено между централните изпълнителни органи и деконцентрираните структури, би подобрило цялостния процес на взаимоотношения и координация между тях.

При изследване на действащата нормативна уредба, се открояват няколко основни начина на взаимоотношения. В едни случаи, териториалните структури имат непосредствени взаимоотношения с главната дирекция на централната администрация, към която са създадени. В други случаи, взаимоотношенията се осъществяват на няколко нива. Това са случаите, когато към съответната централна администрация функционират както звена на областно, съответно регионално ниво, така и звена на общинско или по-ниско ниво. Тогава взаимодействието на общинските териториални структури с централния орган на изпълнителната власт се осъществява посредством областните/регионалните звена. Последните взаимодействат директно с централния орган на изпълнителната власт и осъществяват методическо ръководство, координация и контрол върху общинските структури. Пример за такова взаимодействие са структурите на Агенцията за социално подпомагане и Агенцията по заетостта. Взаимодействието на тези териториални структури с министъра на труда и

социалната политика, от друга страна, се осъществява чрез изпълнителните директори на агенциите.

В други случаи взаимоотношенията се осъществяват непосредствено между съответните териториални звена и централния орган на изпълнителната власт. Това са основно случаите, при които териториалните звена са организирани не като част от структурата на централната администрация, а като отделни юридически лица.

Следва да се има предвид, че при осъществяване на взаимоотношенията между деконцентрираните и централните органи, важна роля има областният управител. Този извод се налага от разпоредбите на Закона за администрацията, съгласно който областният управител осигурява съответствие между националните и местните интереси, като:

- осъществява връзка с териториалните звена на централната изпълнителна власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им;
- координира и контролира дейността на деконцентрираните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта, независимо от тяхната йерархическа подчиненост;
- координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната изпълнителна власт на територията на областта.

Следва да се има предвид също така и обстоятелството, че отношенията между централната власт и областните управители са основани на принципа на деконцентрация на изпълнителната власт. В тази връзка областният управител като деконцентриран орган на изпълнителната власт също осъществява взаимодействие с централните органи на изпълнителната власт. В действащото българско законодателство, това взаимодействие в голяма част от случаите е уредено като съгласуване на действията на централната власт с областния управител и обратното – съгласуване на действията на областния управител със съответния министър. В тази връзка следва да се отбележи, че българското законодателство в тази насока е доста подробно, като в голяма част от нормативните актове могат да бъдат открити текстове, уреждащи това взаимодействие.

През 2006 г. беше създаден Съвет по децентрализация на държавното управление с Решение № 540 на Министерския съвет на Република България от 19 юли 2006 г., който прие Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение за периода 2006 – 2009 г. Още тогава, при разработването на Стратегията за децентрализация, са установени основните проблеми в процеса на взаимоотношенията между централната изпълнителна власт, нейните териториални звена и областните управители. Констатираните проблеми се изразяват в следното:

- различни по териториален обхват звена на отрасловите министерства;

- неинформираност на населението и общините относно функциите на териториалните звена и предоставяните от тях услуги;
- несистемна и некоординирана дейност на териториалните звена с областните управители при решаването на регионални проблеми;
- липса на ефективни връзки между териториалните звена на централната изпълнителна власт и общинската администрация;
- некоординирани секторни политики на областно равнище;
- неясно формулирани и често противоречиви функции на областните управители;
- невъзможност на областните управители да осъществяват координиращите си функции [15].

През 2010 г. беше приета Актуализирана стратегия за децентрализация за периода 2006 – 2015 г. [16]. В нея отново са констатирани основните проблеми на взаимоотношенията между деконцентрираните и централните органи, а именно:

- несистемна и некоординирана дейност на областните управители на териториалните звена при решаването на регионални проблеми;
- некоординирани секторни политики на областно равнище;
- невъзможност на областните управители да изпълняват координиращите си функции тъй като териториалните звена са вертикално обвързани в йерархично ориентирани връзки с министерствата и агенциите, към които принадлежат;
- липсват механизми, осигуряващи взаимодействието и координацията между областния управител и териториалните звена. Областните управители са изключени от управленските процеси между министрите и техните териториални звена и не получават достатъчно информация” [16].

За преодоляване на установените проблеми при координацията между деконцентрираните и централните органи на изпълнителната власт, в стратегията е определена стратегическа цел 2, която е насочена към оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище. За реализиране на тази стратегическа цел са предвидени три приоритета:

- повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавноуправление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси;
- засилване на координиращата роля на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт на територията на областта;
- увеличаване правомощията на регионалните и областните съвети за развитие.

За реализиране на така определената стратегическа цел и нейните приоритети, в приетата Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация 2010 – 2013 г. са предвидени

конкретни мерки, които трябваше да бъдат предприети за преодоляване на установените проблеми.

През 2016 г. беше приета новата Стратегия за децентрализация 2016 – 2025 [17], в която беше отчетено неизпълнение на мерките по цел от Стратегията за децентрализация [15] и Актуализираната стратегия за децентрализация [16]. Посочено е, че мерките по стратегическа цел 2 „Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище“ са с най-ниска степен на изпълнение, която става *„още по-фрапираща като се има предвид, че значителна част от отчетените като изпълнени мерки по цел 2 на практика не са изпълнени, тъй като са завършили без реални резултати“* [17]. Това на практика означава, че проблемът с координацията и взаимоотношенията между териториалните звена на централната изпълнителна власт, деконцентрираните, децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление остава нерешен.

Следва да се има предвид, че предложеният по-горе вариант за подобряване на взаимоотношенията между деконцентрираните и децентрализираните органи, осъществяващи държавното управление, чрез обединяване на всички териториални звена на областно ниво на едно министерство и подчинените на министъра администрации, значително ще подобри взаимоотношенията между деконцентрираните и централните органи. В тези случаи както министерството, така и подчинените на министъра административни структури ще комуникират само с едно деконцентрирано звено на областно ниво вместо с няколко и съответно взаимодействието на всички териториални звена от по-ниско ниво с централните органи ще се осъществява чрез областното териториално звено. Така ще се подобри координацията между централната и деконцентрираната администрация.

Определянето на общи правила относно структурата и териториалния обхват на териториалните звена на централната изпълнителна власт също ще подобри взаимоотношенията им с централната власт, опосредено от областния управител. До този резултат ще доведе и прехвърлянето на част от функциите, които до момента се осъществяват от деконцентрирани административни структури към общинските администрации и обособяването на някои териториални звена като дирекции в структурата на областната администрация.

Изключително важна е ролята на областния управител като представител на централната власт на територията на областта, който е натоварен със задачата да осигурява съответствието между националните и местните интереси. Неговата координираща функция се изразява във взаимодействие и координация по всички възможни линии. От една страна, той трябва да координира действията на деконцентрираните структури и органите на местно самоуправление. От друга, трябва да координира действията на териториалните звена на централните

изпълнителни органи както с централните изпълнителни органи, така и помежду им, да координира действията на децентрализираните органи и органите на местно самоуправление с централните изпълнителни органи и т.н. За осъществяване на тези координационни функции, в редица нормативни актове се предвижда създаването на различни съвети, консултативни комисии и др.под. с участието на съответните областни управители, които да решават проблеми и да осъществяват координиращи функции в определени сфери на обществения живот. Това положение не само, че не облекчава работата на областния управител, а дори обратното – участието му в редица на брой комисии и съвети би могло да затрудни работата му, тъй като няма да може да вземе пълноценно участие във всички тях.

Като общ нормативен акт в Закона за администрацията следва да се уреди общото правило за осъществяване на координация от страна на областния управител, като в специалните нормативни актове се предвидят конкретни правомощия в тази насока, а не само да се преповтаря координиращата функция без посочване на отделни правомощия за реализирането ѝ.

В заключение следва да се отбележи, че съществуват множество проблеми, свързани с взаимоотношенията между деконцентрираните, децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, които остават нерешени вече повече от десет години. Ето защо е необходимо да се помисли за нов модел за организация на администрацията на териториалните звена на централната изпълнителна власт, както и да се преосмисли и модела за взаимоотношения между централни, деконцентрирани и децентрализирани органи на изпълнителната власт и органи на местно самоуправление. По този начин ще се подобри не само деконцентрацията във всички сфери на обществения живот, но ще се постигне по-добро взаимодействие, по-добра координация и по-качествен контрол при реализиране на деконцентрираната и децентрализирана изпълнителна власт.

References:

1. *Local Government and Local Administration Act*. Promulgated: SG, issue 77 of 17 September 1991; Last amended: SG, issue 9 of 26 January 2017, 1991.
2. *Regional Development Act*. Promulgated: SG, issue 50 of 30 May 2008; Last amended: SG, issue 13 of 7 February 2017, 2008.
3. *Public Libraries Act*. Promulgated: SG, issue 42 of 5 June 2009; Last amended: SG, issue 68 of 2 August 2013, 2009.
4. *Roads Act*. Promulgated: SG, issue 26 of 29 March 2000; Last amended: SG, issue 11 of 31 January 2017, 2000.
5. *Constitution of the Republic of Bulgaria*. Promulgated: SG, issue 56 of 13 July 1991; Last amended: SG, issue 100 of 18 December 2015, 1991.

6. *Administration Act*. Promulgated: SG, issue 130 of 5 November 1998; Last amended: SG, issue 98 of 9 December 2016, 1998.
7. 'Regulation on the Implementation of the Social Assistance Act', *Promulgated: SG, issue 133 of 11 November 1998; Last amended: SG, issue 17 of 21 February 2017*. 2017.
8. *Employment Promotion Act*. Promulgated: SG, issue 112 of 29 December 2001; Last amended: SG, issue 88 of 8 November 2016, 2002.
9. *Waste Management Act*. Promulgated: SG, issue 53 of 13 July 2012; Last amended: SG, issue 13 of 7 February 2017, 2012.
10. *Soils Act*. Promulgated: SG, issue 89 of 6 November 2007; Last amended: SG, issue 98 of 28 November 2014, 2007.
11. *Medical Plants Act*. Promulgated: SG, issue 29 of 7 April 2000; Last amended: SG, issue 98 of 28 November 2014, 2000.
12. *Liability for Preventing and Remediating Ecological Damages Act*. Promulgated: SG, issue 43 of 29 April 2008; Last amended: SG, issue 101 of 22 December 2015, 2008.
13. *Regulation on the Implementation of the Farm Lands Ownership and Use Act*. Promulgated: SG, issue 34 of 30 April 1991; Last amended: SG, issue 34 of 3 May 2016, 1991.
14. *Energy from Renewable Sources Act*. Promulgated: S, issue 35 of 3 May 2011; Last amended: SG, issue 100 of 18 December 2015, 2011.
15. Ministerski suvet na Republika Bulgariya, *Strategiya za detsentralizatsiya*. Adopted with Decision No 424 of 05.06.2006, 2006.
16. Ministerski suvet na Republika Bulgariya, *Aktualizirana Strategiya za detsentralizatsiya*. Adopted with Decision # 454 of 02.07.2010.
17. *Strategiya za detsentralizatsiya 2016 - 2025*. Adopted with Decision No 735 of 08.09.2016, 2016.