

МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО
ДИРЕКЦИЯ “АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНО УСТРОЙСТВО И МЕСТНО
САМОУПРАВЛЕНИЕ”

**ПРЕГЛЕД НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО,
СВЪРЗАНО С МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНОТО ДЕЛЕНИЕ В ПЕРИОДА
1879-1939г.**

Златка Русева
консултант на Програма Инициатива местно самоуправление на ААМР

Местното самоуправление и държавното управление са двете страни на публичната власт. Тяхната обвързаност и взаимодействие на различните нива отразяват доброто функциониране на властта в държавата, и то най-вече в отношението държава – граждани. Основният въпрос за децентрализацията на държавното управление се решава в Конституцията, в съответното законодателство, в икономическите, културните, историческите и правните традиции в България.

I. КОНСТИТУЦИОННА УРЕДБА

Принципите на местното самоуправление и местната администрация са заложили още в Търновската Конституция (1879г.). Макар и една, разпоредбата на чл. 3 от Конституцията е важна стъпка за по-нататъшното формиране на децентрализиран модел на администрацията. Стремешът в това развитие е бил да се постигне най-пълно самоуправление на ниво община, на следващо ниво – околия, и най-"горе" – окръжие. Целта е възможностите и компетентността на местното самоуправление да бъдат най-широко застъпени в общината, където е пряката и близка връзка с гражданите и с техните интереси.

В първоначалния проект за Органически устав на Княжеството, внесен в Учредителното събрание, не се е съдържала разпоредба по тази материя. В хода на разискванията се стига до създаване на един модел на административна децентрализация и местно самоуправление. Член 3 от Търновската Конституция прогласява: "Територията административно се дели на окръжия, околии и общини. Особен закон ще се изработи за наредбата на това административно деление върху начала на самоуправление на общините".

Законодателството, следващо Търновската Конституция в тази посока, формира два модела на административно-териториално деление, като основа за административна децентрализация и самоуправление. В периода 1880-1934 година със законодателството се въвежда първият модел, включващ следното деление: "окръжия - околии - общини". Следващият модел се формира със законодателството през 1934 година и последвалите го изменения, като установява съотношението "области - околии - общини".

Характерно за законодателството в областта на местното управление и самоуправление след Търновската Конституция е неговата динамичност, изразяваща се не само в регламентирането му в различни закони за различни периоди от време, а най-вече в честото и многократно изменение на тези закони.

Прегледът на законодателството в това отношение ясно показва тенденцията. Например:

- Законът за общините и градското управление (ДВ, бр.117, год.IV, от 12.10.1882 г.), в сила до 19.07.1886 г., е бил изменян с пет отделни закона.

- Законът за градските общини, който е в действие от 19.07.1886 г. до 20.08.1934 г., е бил изменян с четиридесет и девет отделни закона.

- Наредбата-закон за градските общини за седемнадесет години действие е била изменяна деветнадесет пъти. (20.08.1934 г. – 20.11.1951 г.)

- Законът за селските общини за период на действие от 22.07.1886 г. до 3.08.1934 г. е бил изменян с четиридесет и един отделни закона, а Наредбата-закон за селските общини за седемнадесет години (3.08.1934 г. – 20.11.1951 г.) е била изменяна с деветнадесет акта.

II. АДМИНИСТРАТИВНО -ТЕРИТОРИАЛНО ДЕЛЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА СЛЕД ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ

1. С Указ № 226 на княз Александър I е утвърден “Закон за административната уредба на Княжеството”, публикуван в Държавен вестник, год.1, бр.45, от 28.05.1880 година. С този закон се заличават съществуващите дотогава губернии. Разпоредбите на Закона за административното деление на Княжеството от 1880 г. определят новата структура на делението на територията на страната. В тази връзка от съществуващите до неговото приемане тридесет и един окръзи се заличават десет, като се придават към оставащите двадесет и един. Тази реформа е не само териториална, но и структурна. Тя преименува структурните единици от окръзи на окръжия. Законът определя различна степен за различните групи окръжия, а именно:

- първостепенни окръжия – Софийско, Видинско, Русенско и Варненско;

- второстепенни окръжия – Кюстендилско, Шуменско, Силистренско, Разградско и Ески-Джумайско;

- третостепенни окръжия – Трънско, Берковско, Врачанско, Орханийско, Ловчанско, Плевенско, Свищовско, Севлиево и Провадийско.

Мотивите за това разностепенно деление са свързани с обхвата и щатове на окръжията. С това разделение не се засяга административно-полицейското управление и земско-стопанското управление в окръжията. Законът за административното деление на Княжеството от 1880 г. установява разделението на окръжията на околии. Числеността на околииите също ги дели на първостепенни и второстепенни, подобно на окръжията. Самото очертаване на околииите при това разделение е във връзка с числеността на жителите им - те имат население от 20 000 до 40 000 жители, като общата численост на околииите,

както и границите им, се определят от Министерския съвет. Степенуването на околията е в зависимост от седалището им. Ако то се намира в седалището на закритите с този закон окръзи, околията е първостепенна, а второстепенни са всички, които ще се образуват отново.

2. Динамичното развитие на икономическите, на социалните и на други процеси налагат отменянето на този закон две години по-късно. С Указ № 573 , ДВ., бр.91, год.IV, от 21 август 1882 г. е утвърден Законът за административното деление на територията на Княжеството. Новата регламентация е свързана със съображения за по-добро функциониране на административното управление на тези окръзи. То е насочено към повишаване на неговата ефективност с оглед на различната численост на отделните окръжия, отчетена е и различната им значимост като административни центрове, различната численост на населението им. Друг мотив за нова регламентация на административното деление на територията на Княжеството със закона от 1882 г. е свързан с приложението му до този момент. С разпоредби се усъвършенства и финансовото обезпечение на окръжията.

Законът за административното деление на територията на Княжеството от 1882 г. разделя страната на четиринадесет окръга, които от своя страна се подразделят на петдесет и шест околии. Това съответства на стремежа към окрупняване на съществуващите структури. Освен това те са изчерпателно и точно очертани по население и по брой околии.

3. Икономическото, политическото, социалното и културното развитие на Княжество България се отразява и върху развитието и формирането на административно-териториалното му деление. Във връзка с това през 1882 г. се налага да се утвърди едно особено положение на столицата – град София. В предложението на министъра на вътрешните дела до княз Александър I се подчертава нарасалото значение на столицата в политическо и в промишлено отношение, нарастването с бързи темпове на населението ѝ, което я превръща в европейски град. Тези важни специфики, отличаващи столицата от другите административно-териториални единици, обосновават приемането на Указ № 561 на княз Александър I, ДВ, бр.91, год.IV, от 21 август 1882 г., с който се закрива длъжността “Софийски полицмайстер” и се установява вместо нея постът “градоначалник” с права относно град София, равностойни на тези на окръжните управители. Функциите на градоначалника на София са свързани с:

- устройството на българската столица съгласно действащите закони;
- установяване на добри отношения между градското население и чуждите поданици;
- спокойствието и реда за столичното население.

4. Регламентацията на това управление е резултат от обществено-политическото развитие на България и от необходимостта за съобразяване на

административното управление с нуждите и интересите на гражданите. Промените в законодателството на България в следващите години са свързани с изменяне на околиците, прехвърляне на населени места от една в друга околия, по-точното им разпределение и конкретно оформяне, за да се утвърждават административно-териториалните структури. Важен етап в изменението и развитието на административно-териториалното деление на Царство България е преструктурирането на административното деление през 1934 година. С Указ № 179 на Цар Борис III ДВ., бр.38/1934 г., се сливат окръзите в области. Това е израз на един процес на централизация и окрупняване на административното деление.

Създават се седем области – Софийска, Врачанска, Плевенска, Шуменска, Пловдивска, Старозагорска и Бургаска. Много скоро, едва година след това, се налага изменение и преуреждане на това областно деление. То се изразява в образуването на нови три области – Търновска, Кърджалийска и Горно-Джумайска. Това деление се регламентира с Указ № 352 на Цар Борис III (ДВ., бр.217/26.09.1935 г.), като освен учредяването на новите области се придават различни околии към няколко области. По отношение на отделянето на общини в чл. 5 от цитирания Указ се дават права на отделни самостоятелни административни единици на градовете Видин, Русе и Варна. В административно отношение тези градски общини представляват градски дирекции, управлявани от градски директори в името на града. Това преуреждане на административното деление показва картината на развитието на административното управление и нуждите на различните региони в съответствие с тяхната значимост, население, обществено-политическо развитие.

III. УСТАНОВЯВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОДА 1882-1939г.

Изграждането на българската държава в периода след освобождението от османско робство е немислимо без уреждането и укрепването на местното управление и самоуправление. То е важен механизъм за нормалното функциониране на държавата, гаранция за спазване на установените в Конституцията принципи и най-вече за властта, която гражданите - чрез местното самоуправление, упражняват. Това е израз на демократичните принципи, върху които се изгражда едно общество, и на сигурността за бъдещия му просперитет.

Българското законодателство в тази област през разглеждания период е също така динамично и често променящо се. Целта е била неговото усъвършенстване и отстраняването на всичките недостатъци, породени в процеса на прилагането му.

1. На 12 октомври 1882 г. в Държавен вестник, брой 117, год.IV, е публикуван Законът за общините и градското управление. Този закон е структуриран в осем глави, които обхващат:

- I. Общи положения
- II. Образуването на общините
- III. За кметовете
- IV. Длъжностите на общинския съвет
- V. Бюджетът и счетоводството на общините
- VI. За общинското съдилище
- VII. За общинската канцелария
- VIII. Особени разпореждания

Освен регулирането на възникналите обществени отношения на територията на съответната община, Законът за общините и градското управление от 1882 г. съдържа норми, които регулират отношенията между местната и централната държавна власт. Разграничени са функциите на тези власти, взаимнообвързаността им, начинът и степента на тази обвързаност, което се изразява в закрепване на техните компетенции в закона.

По Гл. I. Законът за общините и градското управление от 1882 г. определя общината като юридическо лице, установено със закон. Той различава градски общини, състоящи се от град или градче, и селски общини, състоящи се от едно или повече села. Жителите на съответната община са всички български поданици, които постоянно живеят на нейната територия. Това им качество е свързано с правото да упражняват на нейна територия всички свои общински права, както и да участват в задълженията и да плащат данъци, съгласно постановленията и законите. Тези задължения за гражданите са породени от притежаването на недвижима собственост на територията на общината или упражняването на занятие в общината. В Закона за общините и градското управление от 1882 г., по-точно в чл. 5, се очертава съотношението между местното управление и държавната власт. Общината се управлява от един кмет, от един или неколцина помощник-кметове и от един общински съвет под надзора и ведомството на окръжния управител и на министъра на вътрешните дела.

По Гл. II. Законът предвижда с Княжески указ да се определят общините в България и територията на всяка от тях. Минималното изискване е общината да има 200 къщи. Компетентността на окръжните управители спрямо общината е свързана с възможността за сливане или образуване на нови общини. При постъпило заявление за сливане от две общини, окръжният управител, след обсъждане с окръжния съвет, решава да даде или да не дава ход за доклад на министъра на вътрешните дела. Процесът приключва с издаването на Княжески указ.

По Гл. III. са посочени статутът на кмета, неговите правомощия и функции. Кметът се определя като представител на правителствената власт в общината, а едновременно е и представител на интересите на общината. Ето защо назначенията на кметовете на градските общини и техните помощници е предвидено да стават с Княжески указ. За кметовете на селските общини и техните помощници е предвидено назначение и освобождаване от министъра на вътрешните дела. Обаче във всички случаи кметовете трябва да се избират измежду членовете на общинския съвет. Кметът е по право председател на общинския съвет и на общинския съд.

Така очертаният статут на кмета определя в закона неговите компетенции:

- като представител на централната власт се грижи за обнародването в общината на законите и правителствените разпореждания и за тяхното точно изпълнение, за войския набор, за постъпленията на данъците, за сигурността в пределите на общината, за улавяне на престъпниците и други (Виж Приложение III.-т.1);

- като представител на общинските интереси кметът се грижи за черквата, за училището, за обществените заведения, за чистотата, за общинските имоти;

- освен това кметът събира общинските доходи, съставя бюджета, който се одобрява от общинския съвет и от окръжния управител, извършва разходи от тези доходи, съгласно бюджета, и други (Виж Приложение III.-т.2);

- кметовете от селските общини имат и съдебна помирителна власт – като предварително условие за по-нататъшно съдебно решаване на спора. По този начин на гражданите се спестява много време, разноски и неприятности.

Актовете, които кметът издава, са заповеди и в зависимост от обхвата биват:

- Общи заповеди – отправени към всички жители на общината, които се разгласяват;

- Частни заповеди – с преписи за заинтересуваните лица;

- Кметът назначава и уволнява общинските служители.

По Гл. IV. Законът за общините и градското управление от 1882 г. предвижда избор на общинския съвет съгласно избирателния закон. Определят се редовни сесии четири пъти в годината, а при необходимост се насрочва и извънредна сесия. Съветът заседава при присъствие на повече от половината си членове и решава въпросите с обикновено мнозинство. Законът очертава доста детайлно компетенциите на общинския съвет. Те са свързани с:

- начина на управление, стопанисване и ползване на общинските имоти;

- покупка на недвижими имоти;

- проектиране, планиране, строеж и поправка на пътищата;

- бюджетите на православните черкви и училищните настоятелства;

- гласуване на данъците;

- гласуване на заеми и други правомощия, възложени със законите;

Решенията на общинските съвети могат да се отменят от окръжния управител, ако противоречат на закона.

- Част от постановленията на общинските съвети се изпълняват след одобрението на окръжния управител или правителството, когато това се изисква от закона.

По Гл. V. Бюджетната година на общините съгласно този закон съвпада с бюджетната година на държавата. Кметът съставя бюджета и го представя на общинския съвет. В следствие този бюджет се утвърждава от окръжния управител. Приходите на общините са обикновени и извънредни.

По т.VI. Законът за общините и градското управление от 1882 г. предвижда създаването за селските общини на общински съдилища, които решават спорове между жителите на общината с неголяма стойност на интересите (до 60 лв.) и се налагат наказания - глоба не повече от 20 лева. Със закона се създава фигурата на кметските заместници. Те се назначават от кмета на общината, когато тя е образувана от повече населени места. Техните функции са регламентирани по-късно със Закона за правата на общинските кметски заместници от 20.12.1883 год. Заместниците са под ведомството на общинския кмет и подпомагат събирането на данъците, обмена и търговията в селата, представляват и защитават селските интереси в съда и други.

2. Динамичното развитие на българското законодателство, свързано с общините, се потвърждава от факта на приемането на нов Закон за градските общини, обнародван в Държавен вестник, бр.69, год.VIII, от 19 юли 1886 година. Това е свързано с необходимостта от разграничаване и подробно регламентиране на статута и функциите на градските и на селските общини поотделно. Приет е и отделен Закон за селските общини, обнародван в Държавен вестник, бр.70/1886 година.

Разпоредбите на тези два закона са насочени към усъвършенстване и разширяване на местното управление и самоуправление.

Законът за градските общини от 1886 г. постановява като основно правило общините сами да се грижат за своите интереси и своето самоуправление в пределите на този закон. В сравнение с предишното законодателство законът доразвива и урежда:

- задълженията на общината;
- съставът на общинските власти;
- общински избиратели и избирателни списъци;
- избираемост на общинските власти и времетраене на длъжността им;
- общински избори;
- права и задължения на общинските съвети;
- права и задължения на кмета;

- бюджет и общински приходи и разходи;
- бирници и общинска отчетност;
- канцелария и деловодство на градските общини.

Задълженията на общините включват грижата за първоначалното образование и потребните помещения за общински училища. Градските общини отговарят за поддържането на общинските болници, пожарната команда, общинска библиотека. Изпълнението на тези задължения отговоря на най-важните нужди на гражданите на общината.

В закона се разграничава съставът на общинските власти. Всяка община има:

- общински съвет, състоящ се от членове, включително кмета и помощниците му; числеността на общинския съвет е в зависимост от броя на жителите на общината;
- общинско управление – състои се от кмет и помощниците му.

Важно е да се отбележи, че с този закон се урежда и изборността на кмета. Той се избира от членовете на общинския съвет с тайно гласуване. Същото се отнася до помощник-кметовете. Целият този състав на общинските власти – общински съветници, кметове и помощници, се утвърждава на длъжност и уволнява с Княжески указ, по предложение на министъра на вътрешните дела.

Законът за градските общини от 1886 година подробно регламентира изискванията за качествата на общинския избирател, избирателните списъци, избираемостта и мандатът, който е тригодишен.

Избирателният процес в общините започва с Княжески указ за насрочването им, произвежда се в зданията на общинските управи, с пряко и тайно гласуване. Материалите с резултатите от изборите се предават на окръжния управител и окръжната постоянна комисия. Мотивираното постановление за изборните резултати се утвърждава от министъра на вътрешните дела. Тази схема утвърждава възможности за демократичен и справедлив избор на състава на общинските съвети.

Работата на общинския съвет, подобно на предишната законодателна уредба, е в рамките на редовни и извънредни сесии и се извършва съобразно закона и приетия правилник за вътрешния ред. Развитие се наблюдава относно правомощията на общинските съвети, които намират израз във вземаните от тях решения. Разграничението им е с оглед на влизането в сила и условията за изпълнението им. Според закона те са:

1. *Решения, които подлежат веднага на изпълнение от кмета, без да се изисква предварително одобрение от по-висшестоящата власт.*
2. *Решения, които подлежат на предварително одобрение от началството.*

3. *Решения, които влизат в действие след Княжески указ.*

Решенията по т.1 включват въпросите:

- по обсъждане и одобрение на правилниците;
- приемане на дарения и завещания;
- върху бюджета и сметките на църковните и училищните настоятелства;
- отстъпване правото на ползване на общински недвижими имоти, условия за даване под наем на недвижими имоти и други;
- поправка и ремонт на пътища в рамките на предвидения бюджет;
- по водене на процеси, когато общината е страна;
- определяне на размера на служителите в общинското управление;
- определяне на средства за помощи.

Решенията по т.2 са свързани с дарения на общината, заеми, даване под наем, покупка и търгове в полза на общината, поправка и проекти на строежи и пътища, които излизат извън рамките на текущия бюджет.

Решенията по т.3 са свързани с отменяне на редовни задължителни налози, установяване и отменяне на извънредни налози, по проекто-планове за изграждане на градовете с население над 5000 жители, по отчуждаване на общинските имоти и сключване на заеми.

Гореизложеното разграничение на решенията, съобразно тяхното действие, очертава рамките на самостоятелността и самоуправлението на общините. Те са градиращи в зависимост от важността на решението за отделните граждани, финансовите възможности на общината и ефективния им контрол.

Правата и задълженията на кмета на общината са израз на административната власт, дадена по силата на закона, от една страна, и, от друга, от това, че кметът се явява представител на общината и на нейните интереси пред важните държавни и обществени учреждения, както и пред другите общини. Функциите на кмета на общината се доразвиват и подробно се посочват в Глава 88 от Закона за градските общини от 1886 година.

Актовете, които законът предвижда да издава кметът, са заповеди в два вида – общи и частни. Но вече има и още едно разделение на тези актове – временни и постоянни.

Временните актове се издават при възникване на неочаквани и неотлагаеми обстоятелства, които изискват бързо вземане на мерки.

Отношението между общината и държавната власт се изразява във възможността тези актове да бъдат отменяни от околийския управител или от министъра на вътрешните дела за град София. Тази отмяна не е самоцелна – законът изисква да е налице противоречие на акта с общи закони и наредби,

както и в случаите, когато актът е в противоречие с постановление на общинския съвет.

Бюджетът на общините, както вече беше посочено, се съставя от кмета и се разглежда от общинския съвет. Този бюджет се изпраща на окръжния управител, който го разглежда с помощта на постоянна окръжна комисия.

Този закон разграничава утвърждаването на общинския бюджет в зависимост от размера на приходите. Когато те са:

- до 100 000 лева – се утвърждават от окръжния управител;
- над 100 000 лева - се утвърждават от министъра на вътрешните дела.

В тази процедура прави впечатление финансовата взаимовръзка между общините и държавната власт. Самостоятелността на общината в това отношение намира израз във факта, че ако тези бюджети не се утвърдят поради пропуски и нарушения, те се връщат отново на общинския съвет с указания.

Приходите и разходите на общините се структурират без особени различия, както е уредено в закона, действащ до този момент. Контролът върху изпълнението на бюджета се следи с предвиден в закона механизъм. В съответствие с него кметът е задължен да представя отчет по изпълнението на всеки три месеца до окръжния управител; за град София – респективно министъра на вътрешните дела. Предвидена е възможност да бъдат извършвани ревизии по всяко време от окръжните управители, чрез техните финансови служби или от министъра на финансите и министъра на вътрешните дела. Постъпилият отчет за бюджета на общината също се съставя от кмета и се докладва като предишните отчети.

Контрол върху общинския бюджет упражнява и Върховната сметна палата.

Развитието на законодателството в областта на управлението на общините намира израз и в детайлно разработения Правилник за прилагане на Закона за градските общини.

3. Разширяването и диференцирането на местното управление и самоуправление е свързано и с приетия Закон за селските общини, публикуван в Държавен вестник, бр.70/1886 година. Всяка селска община има общински съвет, общинско управление, общински съд и кметски наместници. Числеността на общинския съвет е определена в закон в зависимост от числеността на населението на селската община. Мандатът на тези съвети обаче е двегодишен. И в този закон е предвидена възможността за освобождаване на кмета чрез гласуване на недоверие от общинския съвет.

Изборът на общински съвет, предвиден по Закона за селските общини, е направен на същия принцип като този по Закона за градските общини, който

вече беше разгледан. Подробно са развити правомощията на общинския съвет на селската община, правомощията на кмета ѝ, бюджетът и счетоводството.

Важен е фактът, че с отделен закон така детайлно и подробно се регламентира местното управление и самоуправление на ниво селска община – най-малката административна единица. Това показва развитието на местното самоуправление в законов аспект в този период от историята на българската държава. Строго определените функции, задачи, права и задължения, както и финансовата отчетност и контрол на общинското управление, са залог за спазване на принципите, заложи в законодателството, а също така и за правата и интересите на отделните граждани, жители на съответната община.

Законодателно се утвърждават и начините, принципите и обхватът на събираните от общината данъци – например приетият през 1904 год. “Правилник за събиране на общинските бери, кантарина и кринина” /Държавен вестник, бр.47/2.03.1904 г./. Самостоятелното финансово обезпечаване на общината се гарантира законодателно през следващите години и от Закона за бюджета и от други закони, като например специално приетите за облекчаване и подобряване на финансовото състояние на общините. Такъв е Законът за облекчаване на общините /Държавен вестник, бр.274/8.03.1933 г./, който подробно регламентира участието на общините с вноски по различните държавни, окръжни, общински фондове, разсрочва вече изискуеми по тези фондове задължения на общините, а също и различните заеми, отпуснати на общините с държавна гаранция. В него има подробна регламентация за облекченията по конкретни фондове, по заеми, свързани с тези фондове. Този подход по законодателен път дава възможност на общините за преодоляване на финансовите им затруднения и ги стимулира да изпълняват задълженията си.

4. В раздела, който разглежда административно-териториалното деление на българската държава в посочения период, вече беше подчертано значението на столицата София и законодателството, свързано с това. Това дава отражение върху местното управление и самоуправление на столицата. Отделни норми от закона за градските общини са посветени на това специфично положение на столичната община. По-нататъшното развитие на законодателството в тази област стига до приемането през 1922 г. на Закон за столичната община – Държавен вестник, бр. 32, год.XLIV, от 13.05.1922 година. Тази регламентация, от гледна точка на законодателна техника и подход, е доста специфична. Законът урежда статута на Столичната община като въвежда правилото, че Законът за градските общини се прилага и за Столичната община. Едновременно с това изключва прилагането на някои негови текстове спрямо Столичната община. Чрез изменение на отделни текстове от Закона за градските общини се създават текстовете, отнасящи се само до уредбата на Столичната община, като по този начин се очертават нейните функции, структура и управление.

Столичната община за разлика от другите градски общини има един централен съвет, едно централно управление, шест районни съвета и шест районни управления. Централният съвет е в състав от 31 души, 28 от които се назначават от министъра на вътрешните работи измежду състава на избраните районни съветници, а 18 се избират от районните съвети. Кметът се назначава с Царски указ, по предложение на Министерския съвет, измежду избраните районни съветници. Членовете на централния съвет избират с тайно гласуване помежду си тримата помощници на кмета.

Централното управление на Столичната община се състои от кмета и избраните му помощници.

Районните управления се състоят от един кмет и двама помощници. Членовете на районния съвет избират помежду си с тайно гласуване трима членове на централния съвет, както и кмета и двамата му помощници.

Този начин на законодателно уреждане на Столична община е променен с приемането през 1929 година на Закон за столичната община – Държавен вестник, бр.27, год. LI, от 1.05.1929 г. И при това уреждане е налице препращането към Закона за градските общини, но е важно да се отбележи, че това е отделен, различен от него закон, предназначен за уредбата на Столичната община. Интересен е фактът, че законодателно се урежда районирането на столицата – очертава се всеки от шестте градски района /в граници по улици/. Регламентира се нова структура на столичните общински власти. Те се състоят от общински съвет, постоянно присъствие и кметски заместници в общинските райони. Характерен е начинът на избиране на състава на столичния общински съвет.

Провежданите общински избори са за избор на точно фиксиран брой съветници за различните общински райони. Мандатът е четиригодишен. Постоянното присъствие се състои от кмета и петима помощници, избрани от общинския съвет от средата на общинските съветници. Членовете на този съвет действат съвместно и поотделно, свикват се на заседание от кмета, взимат решение с обикновено мнозинство.

Столичният общински съвет заседава три пъти в годината и решава следните въпроси:

- за вътрешния ред на своите заседания;
- гласува бюджета и отчети на общината, на училищното настоятелство, на общинските стопански предприятия;
- решава сключването на заеми;
- решава за купуването, отчуждаването и даряването на общински недвижими имоти, замяната им с частни;
- всички въпроси, които са от негова компетентност, съгласно Закона и правилника за общинските предприятия;

- решава за откриване на благотворителни заведения, професионални и други училища.

Този закон урежда и избор на специални временни и постоянни комисии от общинския състав от съвета, или извън него от специалисти. Задачата на тези комисии е да подготвят и проучват въпросите, с които ще се занимава общинският съвет, а също така и въпроси за правилното и редовното функциониране на различните служби на общината.

Всеки общински район има своето управление в лицето на кметски наместник, назначаван и уволняван от кмета измежду двама кметски съветници, избрани за това от съветниците на района. Общинският съвет изработва правилник за правата и задълженията на кметските наместници, който се утвърждава от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Законодателната уредба на общинското управление на столицата се усъвършенства и развива, което намира израз в Наредбата-закон за столичната община публикувана, в Държавен вестник, бр.115, година LVI, от 21.08.1934 година. Според този закон столицата София съставлява една община, под наименованието "Столична община". Основни органи на столичната общинска власт са:

1. Общинско управление, състоящо се от кмет и помощник-кметове;
2. Общински съвет.

Фигурата на кмета е изведена като представител на властта в пределите на общината и изпълнител на разпорежданията, възложени му от закона, разпорежданията на правителството и решенията на общинското управление и общинския съвет. Той представлява общината пред всички власти, учреждения и места.

Кметът на Столичната община се назначава с Царски указ по предложение на министъра на вътрешните работи и народното здраве, одобрено от Министерския съвет. Интерес представлява фактът, че в този закон се регламентират до известна степен функциите на помощник-кметовете. Четирима от тях се назначават по предложение на министъра на вътрешните работи и народното здраве, а петият - по предложение на министъра на просвещението, и завежда учебното дело при общината.

Кметът определя кои общински служби ще ръководят помощниците му и ги ръководи, като може да спира техните разпореждания. Кметът, според закона за Столичната община, ръководи общинската администрация, грижи се за бюджета, за приходите, разходите, благоустройството и градоустройството, управлява общинските имоти, грижи се за училищното, ветеринарното, санитарното и пожарното дело.

Той разпорежда изготвяне на списъците на избирателите, свиква на заседание общинския съвет за обсъждане и гласуване на бюджета.

Наред с правомощията на кмета, в тази Наредба-закон подробно са посочени и дейностите, които столичното общинско управление извършва. Те са свързани както с административни, така и със стопански функции. В административно отношение столицата се разделя на пет района, които се определят от общинското управление. Те се оглавяват от районни комисари, назначени от кмета.

Наредбата-закон за Столичната община регламентира по нов начин в сравнение с предишното законодателство в тази област състава на столичния общински съвет. Той се състои от кмета, помощник-кметовете и 20 общински съветници. Съветниците се избират по два начина:

- 10 съветници се избират от посочените в избирателния закон професионални организации;

- другите 10 общински съветници се избират от населението по реда, посочен в избирателния закон. Мандатът на съветниците е 5-годишен. Общинският съвет на столицата заседава в две редовни сесии годишно. Решенията му се предоставят за одобрение от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Законодателството в областта на общинското управление на Столичната община се създава и развива паралелно със законодателството, свързано с управлението на градските общини. Важен е фактът, че то се отделя от него поради особеното място на столицата и отчитането функциите на общинското ѝ управление.

5. Началото на периода на тридесетте години започва с преустройството на общинското управление чрез промени в съществуващото законодателство.

С Указ № 9, публикуван в Държавен вестник, бр. 52, год. LVI/7.06.1934 г., се въвежда Временна наредба, която действа в периода на преход, необходим за това преустройство. По силата на тази "Временна наредба" се прехвърлят правата и задълженията на съществуващите до този момент общински съвети на кметовете, респективно на постоянните присъствия на столичните, градските и селските общини. Тези правомощия ще се упражняват до издаването на обща наредба за преустройството на общините. Тази наредба променя реда на утвърждаване на решенията на кметовете по следния начин:

- решенията, които са подлежали на утвърждаване от окръжните управители, ще се утвърждават от околийските управители;

- решенията, които са подлежали на утвърждаване от министъра на вътрешните работи и народното здраве с Царски указ, ще се утвърждават от областните директори;

- решенията, които са подлежали на утвърждаване със закон, се представят на министъра на вътрешните работи. Това се отнася и до решенията на Столичната общинска управа.

Тази “Временна наредба” е в съответствие и с предишните законодателни промени в областта на административно-териториалното деление на страната. От друга страна, тя подготвя прехода в законодателното преуреждане на общинското управление и самоуправление. Това става факт с приетата с Указ № 100, ДВ, бр.114/1934 год., “Наредба-Закон за градските общини”, с която се отменя Закона за градските общини. Градските общини остават в това си качество, ако са били такива по силата на отменения закон. Те също са юридически лица и носят името на града, в който се намира общинското управление. Наредбата-закон дава възможност на министъра на вътрешните работи и народното здраве със своя заповед да образува нови общини, да закрива и присъединява досегашните, да прогласява наименованието им.

Възможностите за изменение в състава на съществуващите общини се дава на жителите на съответното населено място, които могат да искат отделяне или откриване на община. Тази възможност се реализира с мотивирано предложение, подписано от повече от половината от избирателите на това населено място чрез областния директор. Областният директор дава своето мнение и представя преписката на министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Наредбата-закон за градските общини от 1934 година очертава състава и принадлежността на населението към общината. Връзката възниква с раждането, съответно - със заселването в общината. Трябва да се отбележи фактът, че за да стане член на общините София, Пловдив, Бургас, Варна и Русе, гражданинът трябва да има две години постоянно местожителство в нея, да е имал постоянно занятие, от което да е могъл да се издържа. Очевидно с тази регламентация се отделя по-различен режим за тези градски общини, с оглед на тяхното значение, в посока обаче на ограничения за гражданите, пожелали да са членове на посочените общини.

Наредбата-закон за градските общини от 1934 година въвежда изискването всеки българин да бъде член на една община, да е записан в общинския регистър, да плаща общинските данъци и такси и понася задълженията, които законът му налага.

Задълженията на общината по този закон са ясно очертани и диференцирани. Те изискват всяка градска община да има програма за своята всеобхватна дейност. За да функционира общината, трябва да осигури училищното, здравното и ветеринарното дело, да поддържа болници, читалища и пожарна на територията на общината. Също така трябва да осигури храна и водоснабдяване на всички граждани в общината.

Правомощията на общината са свързани с управлението на общинските имоти, общинските приходи, с възможността да купува, продава, отчуждава, заменя, дарява общински имоти.

Дарението може да се извършва само за обществени и държавни нужди, а отчуждаването - само за имоти за обществена полза. Планирането на града, прокарването на улици и други също са задачи на общината.

Важна задача е съставянето на общинския бюджет и бюджета на училищното настоятелство и скотовъдния фонд. Също така сключва общински заеми, дава под наем общински имоти, общински берии, налози и приходи

Актовете, които издава общината според този закон, са под формата на решения. Те подлежат на обжалване чрез областния директор пред министъра на вътрешните работи и народното здраве, който има право да ги спре или отмени. Основанията за обжалване са свързани с противоречие на решенията с общите закони, явна несправедливост или ако предизвикват затруднения. Обжалването става по инициатива на заинтересованите лица.

От особена важност е решението на общинския съвет, с което той се произнася по годишния отчет на кмета за състоянието на общината и общинските начинания, както и за изпълнението на общия план на общината. Отчетът и решението се изпращат на министъра на вътрешните работи. Отново проличава връзката между общинската и държавната власт от гледната точка на правилното им съвместно функциониране. Връзката намира израз и в изпълнението на решенията, като тези от тях, свързани със строежи на общински сгради, със заеми и други, се одобряват от областния директор, или пък от министъра на вътрешните работи или от Министерския съвет.

Структурата на органите на градската общинска власт включва:

- кмета и помощник-кметовете, кметски заместници;
- общински съвет.

Кметът на общината се назначава от министъра на вътрешните работи и народното здраве по предложение на областния директор. Той упражнява предоставената му от закона общинска власт и изпълнява възложените му според закона задължения.

Кметът е представител на общината пред всички власти, учреждения, места и лица.

Според Наредбата-закон за градските общини от 1934 година кметът е длъжен да организира и да управлява общинските работи така че да не бъдат пренебрегвани интересите на нито едно населено място в общината. Той може да изслушва мнението на общинския съвет при решаването на въпросите, а тези

които подлежат на одобрение от по-горна власт или от друго министерство, той предоставя за съответното утвърждаване.

Всичките му права и задължения са изброени подробно в Наредбата – Закон, като са диференцирани самостоятелните възможности за решение и тези, по които трябва да изслуша общинския съвет.

В общините, които имат над 10 000 жители, според тази Наредба-закон се назначава помощник-кмет; при население над 25 000 жители – двама помощник-кметове, а над 50 000 жители – трима помощник-кметове. Те се назначават и уволняват от министъра на вътрешните работи и народното здраве по предложение на областния директор. Помощник-кметовете са изцяло под ръководството на кмета на общината.

Наредбата-закон за градските общини от 1934 година предвижда за всяко място от общината, с изключение на онова, в което се намира седалището ѝ, да се назначава кметски наместник. Това се осъществява от областния директор по предложение на кмета. Кметският наместник е представител на кмета на общината, ръководи общинските служители, грижи се за поддържане на реда и спокойствието, дава служебни бележки за общината, свързани с факти за раждания, смърт и женитби.

Съставът на общинския съвет, регламентиран от тази Наредба-закон, включва:

- кмета;
- помощник-кметовете;
- директора на гимназията или прогимназията;
- старшия държавен медицински лекар;
- ветеринарния лекар;
- областен инспектор по земеделието или агронома;
- държавния лесничей;
- един представител на местните кооперации, определен от общите им събрания;
- толкова общински съветници, колкото по право се избират по реда, определен от избирателния закон.

Мандатът е петгодишен. Сесиите са предвидени два пъти годишно, те са открити /може и закрити/. Общинският съвет взема решения с обикновено мнозинство по следните въпроси:

- гласува бюджета на общината, бюджетите на училищното настоятелство и скотовъдния фонд;
- обсъжда и приема отчета по упражнението на бюджета;
- изпълнява задълженията възложени му от други закони;
- упражнява контрол над общинското управление;
- определя нови общински приходи в извънредни случаи, свързани с посрещане на благоустройствени и стопански нужди;

- при благоприятни стопански изгледи може да увеличи вече определени общински приходи с 10%, което се утвърждава впоследствие от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Важно е да се отбележи подробната регламентация в тази Наредба–закон на бюджета на общината. Начинът на съставянето му вече бе посочен. Трябва да се отбележи, че бюджетът на общината се съставя от общинския съвет, но се преглежда, изменя и утвърждава от областния директор, а ако е над 10 млн.лв. - от министъра на вътрешните работи и народното здраве. Има предвидена процедура на обжалване на тези постановления и решения за утвърждаване на бюджета:

- постановленията на областния директор се обжалват пред министъра на вътрешните дела;

- решенията на министъра по тези жалби и въпроси подлежат на обжалване пред Върховния административен съд.

Предвидено е сумите да се употребяват точно според предназначението си, да има баланс между приходи и разходи, и допълнителни разходи при точно предвидени условия. Общинският бюджет се управлява от кмета чрез платежни заповеди, подписани и от контрольора. Изпълнител на бюджета е бирникът, който събира приходите, води надлежните счетоводни книги и документи. Той се назначава от областния директор по предложение на кмета. Контрольорът на общината контролира правилното упражнение на бюджета и воденето на общинското счетоводство - поставя т. нар. виза, която е задължителна. Разногласията между кмета и контрольора се решават съгласно Закона за върховните и областните сметни палати.

Наредбата-закон за градските общини от 1934 година в детайли определя какви са по нейния смисъл общинските приходи и общинските разходи. В тази Наредба-закон от 1934 година е предвидена възможността общинските приходи да се събират направо от общината или чрез отдаване на търг на закупвачи.

Върховният финансов контрол над общините принадлежи на министъра на финансите, а също и на министъра на вътрешните работи.

6. Законодателните промени в периода на тридесетте години в областта на местното управление и самоуправление се отразяват и на ниво селски общини. С Указ № 74, публикуван в Държавен вестник, бр.100/1934 год.LVI, е публикувана Наредба-закон за селските общини. В нея е дефинирано разпределението на селските общини – това са всички населени места в царството със своите землища, които не влизат в състава на някоя градска община. Тази Наредба-закон е специално за техния статут, правомощия и функции.

Селските общини са юридически лица. Те се образуват от едно или няколко населени места, като броят на жителите им е поне 5000 и най-отдалеченото

място не е по-далеч от 20 км. от населеното място, в което се намира седалището на общината и където е общинското управление. Всяка община е задължена да води регистър на населението си. Наредбата-закон за селските общини от 1934 година следва същата структура както Наредбата-закон за градските общини. Принципите и критериите въз основа на които са разработени отделните глави са близки и се припокриват като текстове. Това е напълно естествено като се има предвид, че става въпрос за регламентация на местното управление и самоуправление. Разликите между двата законодателни акта е различното ниво на уреждането.

Членството в селската община се покрива с условията, за членство, отнасящи се до градските общини. Същото се отнася и до задълженията и задачите на селската община. Тези обстоятелства вече бяха изложени подробно при представянето по-горе на Наредбата-закон за градските общини. (Виж приложение IX.).

Ако взетите решения от селската община противоречат на закона или създават значителни затруднения, заинтересуваните могат да ги обжалват чрез околийския управител пред областния директор. Областният директор може да спре, отмени или измени решението. Този контрол показва взаимовръзката между селската община и съответното ниво на държавната власт.

Кметът е длъжен всяка година да дава отчет пред общинския съвет за състоянието на общината, за общинските начинания и за общия план на общината. След одобрение от съвета отчетът се изпраща на околийския управител.

Според Наредбата-закон за селските общини от 1934 година, органи на общинската власт са:

1. Общинското управление, включващо:

- кмет;
- помощник-кметове в селските общини, които имат повече от 10 000 жители.

2. Общински съвет

По точка 1.:

- Кметът е върховен представител на централната власт, ако в района на общината няма друг по-висш представител на властта. Той е общински съдия, нотариус и началник на общинската полиция, съгласно специалните закони. Той трябва да има висше образование, да е навършил 28 години и да е жител на общината. Назначава се и се уволнява от министъра на вътрешните работи и народното здраве, по предложение на областния директор. Кметът е длъжен да организира и управлява общинските райони така че да не бъдат пренебрегнати интересите и доходите на нито едно населено място на територията на

общината. Той се разпорежда със заповеди, задължителни за жителите на общината

По т.2:

Във всяка селска община се учредява общински съвет в състав:

- кмет;
- помощник-кмет (ако има такъв);
- главният учител на прогимназията;
- свещеник (определен от околийския управител);
- местният лекар или ветеринарен фелдшер;
- агроном (ако има такъв),
- лесничей;
- един представител, избран от местните кооперации.

В съвета участват толкова местни представители, колкото са тези по право, избрани от жителите на общината. Мандатът на общинските съветници е петгодишен.

Общинският съвет гласува бюджета на общината, бюджета на училищното настоятелство и на скотовъдния фонд, приема отчета по управлението на бюджета, упражнява контрол над общинската управа. Съставените общински бюджети се изменят и се утвърждават от областния директор, а когато са над 10 млн.лв. – от министъра на вътрешните работи и народното здраве.

Същите са правилата за събиране на общински приходи и общински разходи, които бяха изложени по-горе при разглеждане на Наредбата-закон за градските общини от 1934 година, поради което няма да се спираме подробно на тяхното описание.

7. Важна гаранция за местното управление и самоуправление е неговата финансова обезпеченост и самостоятелност. Това вече бе проследено при разглеждането на *различните* закони, които регламентират подробно съставянето на бюджета, приходите и разходите им, както и начинът на събиране на тези приходи. Наличието на точна законодателна уредба дава възможност за стабилност на общините и тяхното управление. През разглеждания период държавната власт се намесва в общинските финанси само в определени случаи и по посочен от специалните закони за общините начин – например при утвърждаване на годишния бюджет. Тези взаимоотношения във финансов аспект се изразяват и с приемането на специални закони, свързани с финансови облекчения за общините, а също и такива, свързани със засилване на приходите им. Тази законодателна подкрепа осигурява стабилност и нови възможности за развитие на общините. Така през 1936 година е приета Наредба-закон за финансовото облекчение на общините, публикувана в Държавен вестник, бр.49/4.03-1936 година. Подобно на вече приети и съществуващи до този момент такива законодателни актове Наредбата-закон конкретизира начините на предвидените финансови облекчения на общините, а именно:

- чрез облекчение на вече сключени от тях заеми. Точно се посочва коя банка и кой фонд е отпуснал заема, предмет на финансовото облекчение. Въвеждат се понятията “затруднени и незатруднени общини”;

- въвежда се разсрочване на задълженията на финансово затруднените общини за точно определен период от време;

- изключва се от някои банкови заеми, от точно определени банки събирането на лихва - глоба по закъснели вноски.

Другата възможност за финансово подпомагане и обезпечаване на нуждите на общините е свързана със законодателство, регламентиращо начините за засилване на приходите им. Израз на това например е приетата Наредба-закон за засилване приходите на градските и селските общини, публикуван в Държавен вестник, бр.75/3.04.1936, год. LVIII. Смисльът на този закон е чрез освобождаване на общините от определени такси за точно определени дейности и изразходване на определен процент от точно посочени фондове на средства за общински нужди без предварително разрешение, предвидено в специалния закон за фонда, да се увеличат приходите им.

В тази Наредба-закон се предвижда и намаление на точно посочени налози с определен процент, намаление също по този начин и на определени такси, събирани по силата на закона. От друга страна, увеличаването на определени такси, събирани от общините с точен процент, посочен в Наредбата закон, също води до увеличаване приходите им.

Законодателят в различните случаи е намерил точен и едновременно с това различен подход за постигане на крайната цел с тази Наредба-закон – увеличаване и засилване на приходите на общините, а оттам - и по-доброто им финансово състояние.

Изложеният обобщен преглед на законодателството в България, отнасящо се до местното самоуправление и административно-териториалното деление през периода 1879-1939 год., дава възможност да проследим тенденциите в неговото установяване и развитие за разглеждания период. В различните години законодателството, свързано със статута на общините, се е развивало и усъвършенствало, но най-важният извод, който се налага, е, че наличието на точна подробна и ясна законова регламентация за местното самоуправление е гаранция за неговото правилно функциониране, за развитие и усъвършенстване на местната власт. Това е и гаранция за спазването на основните принципи, заложи в Конституцията и законите, свързани най-вече с правата, задълженията и интересите на гражданите на България.