

Тенденции и проблеми на административно-териториалното устройство на местно равнище

Соня Докова*

Резюме: Познаването на социално-икономическите процеси за осъществяване на волята на държавата и тяхното протичане определят разделянето на територията на административно-териториални и териториални единици. Планирането и изграждането на всяка отделна административна единица трябва да отговаря на структурните граници, изисквания, параметри и специфики, характерни за самите социално-икономически процеси. Единството на териториалното и социално-икономическото развитие на страната се реализира при съответствие между териториалния обхват на Административно-териториално единици (АТЕ), от една страна, и границите на социално-икономическото въздействие на държавните политики върху териториите, от друга. Това нарежда административното и териториално устройство сред активните и значими елементи на развитието на обществените отношения.

Ключови думи: територия, държава, устройство, администрация, развитие.

JEL: H7.

В съвременната национална държава административно-териториалното устройство е ключов елемент от организацията на държавата и публичната администрация. Териториалното устройство в значителна степен определя значимостта на всички протичащи жизнени процеси в държавния организъм. То включва разделянето на територията на административно-териториални (АТЕ) и териториални единици (ТЕ), определяне на тяхната йерархия и субординация, така че да бъдат създадени условия за целенасочено държавно въздействие чрез политики, налагане на стандарти и предоставяне на услуги. Дефинирани са населените места и селищните образувания като териториални единици. Населените места са разграничени на градове и села, като се посочват редът и условията за тяхното трансформиране. Селищните образувания се делят на национални и местни, като се посочва редът на тяхното определяне. Прилагат се единен подход и общи принципи при определянето на основните елементи на АТЕ и ТЕ – територия, граници, наименование, административен център, население. В процесите на административно-териториални промени (АТП) взема участие населението, като се при-

* Соня Докова е доктор, доцент в катедра "Публична администрация и регионално развитие" на УНСС, e-mail: sdokova@unwe.acad.bg

лагат форми на пряката демокрация. Допускат се алтернативни възможности за осъществяване на специфичните видове териториални промени. В този смисъл цел на настоящата статия е да покаже хронологията на административно-териториални промени през последните години и как те се отразяват върху регионалното развитие на националната територия. Още повече, че в българската държавна традиция общината е основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление в Република България. Така например само последните 40-50 години в страната се осъществяват реформи в общините, като до 1979 година са съществували 1389 общини. След проведената в периода 1978-1979 г. мащабна административно-териториална реформа броят на общините е намален до 291. След промяната, засягаща основно общините, динамиката на промените значително намалява и при следващата реформа (1989-1999 г.), свързана с въвеждането на 28 области, броят на общините е 264. С приетия Закон за административно и териториално устройство на Република България (ЗАТУРБ) е изграден новият фундамент, но и същевременно е открит дебатът за попълване на непълнотите и празнотите в него, затова промените и оценката на административното устройство стават необходимост.

Териториалното и селищно устройство е дейност на определени от законите на страната правни, икономически и социални субекти, чиято дейност цели създаване на благоприятни условия за

жизнеене, труд и отгдих на населението. Необходимостта от селищното устройство произтича от нуждите за създаване на жизнена среда и благоустройство на населените места, така че да се създадат благоприятни условия за развитието на човека. Населените места като основа за съсредоточаване на обществената дейност се формират в течение на историческото развитие на обществото. Влияние оказват положителното развитие на обществото и развитието на производителните сили.

Факторите, които влияят върху селищното устройство, са в няколко категории. Те са икономически, политически, географски и социални, вид, структура и характер на населението, както и разпределението му. Редица научни направления се занимават със селищното устройство. Това са икономика, демография, физика, химия и право. От гледна точка на правото значение имат на първо място правата на гражданите и техните организации, на второ място са правомощията на държавните органи, на трето – правото на собственост, на четвърто – рамките, в които може да се извършва стопанска дейност.

1. Характеристики на съществуващото административно-териториално устройство в страната¹

Върху селищното устройство влияние оказват различните природо-географски фактори като релеф, гори, енергоносители, горски ресурси, територии. От гледна точка на релефа България се на-

¹ Използвани са данни от Аналитичен доклад на НЦТР (2007 и 2010); Децентрализацията и влиянието ѝ върху възможностите на общините и областите за усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз, Отворено общество (2006); Данни към 31.12.2011.

Статии

режда сред страните с най-благоприятни условия за селското изграждане. При нея има сравнително равно положение на територията. Ниските земи са 31 %, хълмистите – 28 %. Средната надморска височина е възможно най-благоприятната за строителни и благоустройствени мероприятия, а именно 470 м. Водните ресурси са неравномерно разпределени. В настоящия момент действащото Административно-териториално устройство (АТУ) на Република България може да се характеризира с два вида административни и териториални единици – области и общини, в съответствие с конституционните разпоредби². Промените в общественикономическите отношения на страната са жалонирани от конституционна защита на АТУ. Всички конституции, приемани в Третата българска държава, определят нормативната рамка на административно-териториалната организация на страната. От друга страна, формираните кметства от едно или няколко населени места като самостоятелни административни и териториални единици (САТЕ) в общините позволяват в България да се наложи специфична уредба и развитие на местното самоуправление и администрирането на населението. С нарастването на населението са формирани райони в Столичната община и двата големи града над 300 хил. души, друг е въпросът, че в зависимост от административната тежест считам за целесъобразно и общините с население повече от 125 хиляди души да могат да формират райони като административни единици в тях. Устройството на територията е система от мерки, актове и действия с фактически правен

характер, които имат за цел да създадат нормативни условия за използване на земната повърхност за труд, отгих и възстановяване на населението. Териториите в страната се разделят в групи по различни критерии. Чрез това разделяне държавата определя кои части от нейната територия за какви цели могат да се използват независимо от тяхното физико-географско положение. До сега по Закона за устройство на територията (ЗУТ) съществуваше едно основно деление. То е в зависимост от предназначението на територията³. Отнася се за селищните и извънселищните територии. Законът се стреми да премахне обособяването на селищни и извънселищни територии и да създаде единен режим, който зависи само от особеностите на територията и от нейното предназначение според приетите планове. Няколко са особеностите на юридическата характеристика на устройството на територията. На първо място, всички дейности по устройството на територията подлежат на юридическо нормиране. В мотивите на Министерския съвет за приемане на устройството на територията е записано, че в този закон са интегрирани и взаимосвързани правни норми и правоотношения от административен, финансов, стопански, облигационен и веществен характер. В ЗУТ са възприети правила, които в някои случаи излизат извън границите на класическото административно право. С чл. 7 от ЗУТ се определят териториалните и поземлени имоти според основното им предназначение. То се определя конкретно чрез устройствени схеми и устройствени планове. Поземлените имоти са части от

² Виж. чл. 135, ал. 1 от Конституцията на Република България.

³ Виж. Петров, К., 2010. Урбанистика и градско развитие, С., "Авангард Прима", с. 23-34.

Статии

територията и тяхното използване зависи от характера и от предвижданията и перспективите на съответните планове.

Първата, основна категория, са тъй наречените урбанизирани територии. Те се използват за задоволяване на непосредствените нужди на хората, свързани с труд, одих и възстановяване.

Втората, следваща категория, са земеделските категории (територии). В тях са обхванати обработваемите земи и част от необработваемите.

Третата категория са горските територии.

Четвъртата категория са защитените територии.

Една територия придобива характера на защитена във връзка с нейните специфични природни, исторически, климатични или културни особености. Законодателството допуска промяна в предназначението на територията. За това е нужно да се извършат определени действия. На първо място е важно дали се предвижда за съответната територия или поземлен имот мероприятието застрояване. Това означава, че по този закон само застрояването може да е причина за промяна в предназначението на територията. Друго важно условие е да има действащ подробен устройствен план. Това означава, че този план е създаден от съответните компетентни органи и са изтекли сроковете за обжалване или той не е бил обжалван. За териториите или части от тях, които са публични – държавна и обществена собственост, не се допуска промяна в предназначението. Изключение може да се направи, ако има разрешение от областния управител за публична държавна собственост или от общинския съвет за публична общинска собственост.

Административно-териториални промени

В съвременния свят има повече от 190 държавни образувания, като в зависимост от тяхната характеристика и устройство те определят съответните компетенции на държавното управление и регламентират отношението между държавата и гражданите. В тази връзка държавното управление е регламентирано от основните закони на страните, или казано с други думи, от Конституцията. Съответно пък изискванията към устройството на териториите се определят с устройствени схеми и планове в съответствие с действащата нормативна уредба. В отделните държави съгласно отделните конституции се определят нивото и характерът на правната уредба на административно-териториално устройство. В повечето държави уредбата на административно-териториалното устройство е на конституционно, законово и подзаконово ниво. Територии с особена териториално устройствена защита, включително територии със специфична характеристика, определени по реда на отделни закони, могат да придобиват специален режим на устройство и контрол. Обхватът и режимът на устройството им се определят с устройствени схеми и планове.

Териториалната структура анализира съществуващото състояние на селищната мрежа, проблемите и тенденциите на урбанизираната среда, съотношението между градско и селско население, териториален обхват на урбанизираните и неурбанизираните територии, обезлюдените селища, неизползваемия сграден фонд, екологичните проблеми, свързани с урбанизацията, разширяването на селищните терито-

Статии

рии за сметка на селскостопанската земя, общинската и селищната мрежа, броя и вида на населените места. А също така – плътността, гъстотата (н.м./100 кв.км.), инфраструктурната обезпеченост, визуализирането (изобразяването) на териториалната структура по отделни места, както и земеделските територии, горския фонд, урбанизираните, защитените и нарушените територии. Тук се включват и преценката за тяхното състояние и съотношение, възможностите за развитието и подобряването на тази структура⁴.

Днес общият брой на основните административно-териториални единици в България са: общини – 264, и области – 28, включващи и Столичната община, която е със статут на област. В периода след 1995 г. има 9 новосъздадени общини и промени в дължината на областните граници до около 5 % от общата дължина. Сравнителните данни за българските общини по население и територия в европейски контекст показват, че те са съпоставими със средно големите европейски общини. Количествените характеристики за население и територия на областите в България ги отнасят към групата на единици NUTS 3 съгласно европейската статистическа категоризация. При обща територия на страната от 111 001,9 км² и население 7 336 710 души (30.03.2012 г.) основните параметри на двата вида административни единици (без Столичната община) за областите са: по население – средно 240 264 души (от 117 809 до 707 570), по територия – средно 4061,2 км² (от 2023,0 до 7748,1). В

рамките на една област средно се включват около 10 общини (от 4 до 22 броя). За общините (без Столична) средно за население по 24 666 души (от 1272⁵ до 338 153⁶), по територия - средно 416,9 км² (от 44,4 до 1366,6 км²). В състава на една община средно се включват 20 населени места. В социалното и икономическо развитие на страната важна особеност при групирането на областите и общините е критерият население. По съществуващите административни единици и тяхното групиране на областите по брой население се извежда на предно място е групата области с население до 200 хил. души. Тя обхваща 14 области, следвана от групата области с население от 200 хил. до 400 хил. души, която включва 11 области. Групирането на общините по брой на населението откроява две групи общини – първата включва общините до 10 хил. души, а втората – от 10 хил. до 30 хил. души. Първата група обхваща 103 общини (39 % от всички общини в страната). В рамките на тази група общини живеят около 8,1 % от населението на страната и тези общини включват 25 % от общата територия на страната. Втората група обхваща 112 общини (42 % от общия брой). Общините от тази група се обитават от 25,4 % от населението, територията на включените в нея общини представлява 46 % от територията на страната. Сегашните 28 области функционират от началото на 1999 г. На практика те възпроизвеждат броя и границите на съществуващите до 1987 г. окръзи. Тази промяна стана най-вече под натиска на обществото, тъй като създадени

⁴ Виж. Петров, К., 2008. Геоикономическа насоченост на районите за планиране в България, С., "Авангард Прима", с. 5-34.

⁵ Единственото населено място на нейната територия е село Чавдар. Население на селото и общината - 1272 жители (01.02.2011).

⁶ Данните са за община Пловдив, която е втора по-големина в България.

те през 1987 г. девет области не можаха да овладеят и осъществяват ефективно и ефикасно правомощията, които им бяха възложени. Създадени със средствата на командно-административния подход, те бяха много различни, както по територия и население, така и по икономически потенциал. За периода на съществуването си те не можаха да пренастроят системата на комуникации и връзки с бившите окръзи, да преодолеят острия дефицит на кадрови потенциал, да овладеят процесите на разпад и преструктуриране на икономическите структури, да упражняват ефикасен контрол върху работата на органите на самоуправление в общините. Автоматичното възпроизвеждане на модела на окръзите, създаден през 1961 г., също има своите положителни и отрицателни страни.

2. Структуриране на местните органи в страните от Европа

При разглеждането на административно-териториалната структура на местните и регионалните власти в европейските страни може да се даде характеристика, съдържаща в себе си голямо разнообразие от специфични варианти на структурно, функционално и институционално решение при организация на работата им. За европейските страни основно могат да се разграничат два типа административно-териториално деление – двустепенно и тристепенно. Към двустепенното принадлежат Австрия, Дания, Норвегия, Финландия, Холандия, Полша, Словения, Швеция и отчасти Швейцария, а към тристепенното – Белгия, България, Германия, Гърция, Испания, Италия, Португалия и Франция. Също така две страни условно могат

да се характеризират с едностепенна структура – Исландия и Люксембург, но и при тях съществува децентрализирана държавна администрация (в Исландия 23 окръга – сисли, с определени контролни функции, и в Люксембург – 3 административни окръга).

Посоченото административно-териториално деление не е идентично в редица случаи със съществуващите и реално функциониращи нива на местно и регионално самоуправление. Така например висшите нива в Австрия, Германия, Испания, Белгия могат да се разглеждат по-скоро като национални структури, независимо че реализират регионалната политика на държавата. В други страни определени структурни равнища са органи на децентрализирана държавна администрация (България – областта, Гърция – окръгът (нома), Полша – воеводства, Финландия – провинциите). Освен това при посоченото групиране не се отчита наличието на редица междинни структури, чието разнообразие е твърде голямо и произтича пряко от специфичните особености на всяка страна – Германия, Испания, Италия, Португалия, Франция, Швейцария.

В рамките на стандартните административно-териториални структури в европейските страни със специални законодателни решения са формирани редица специални структури за специфични територии. Въпреки голямото разнообразие, едно по-общо третиране на тези специални структури позволява да се очертаят следните основни видове:

- двойствен статут на столиците (най-често община и област) – в Австрия, България, Белгия, градовете-провинции в Германия (които се разглеждат и

Статии

- като национални образувания), Гърция, Дания, Полша, Испания, Норвегия, Португалия, Финландия, Франция, Швеция;
- островни групи със специален статут – в Германия, Гърция, Дания – Фарьорски острови и Гренландия, Испания, Португалия, Финландия, Франция;
 - метрополни зони – в Германия, Италия, Гърция, Испания, Португалия, Франция.
 - При конкретното разглеждане на съответните страни се посочват и други специфични териториални структури.

Поради твърде високата степен на разнообразие условно могат да се определят три вида административно-териториални единици. На първо място са общините като местни общности, следват департаментът, околията, окръгът, провинцията (в определени страни) като междинни единици и на висше ниво – регионите, областите, автономните общности и провинциите като регионални общности.

Сравнителният статистически анализ за мащабите и вида на местните и регионалните структури показва широк диапазон на отклонение от средните параметри както вътре в страните, така и между тях. Средната големина на отделните местни общности е твърде различна величина за отделните страни и се дължи главно на два вида причини. На първо място може да се отбележи, че това е специфичното влияние на политическите, икономическите и социалните фактори в съответните страни при провеждане на териториалната реформа, а на второ място решаващо значение имат историческите традиции в тази област. Може да се каже, че наличието на много на брой малки общини предопределя появата и функционирането на меж-

динно ниво на самоуправление (както е във Франция, Германия, Испания, Италия, Гърция).

В европейската практика се наблюдава и пряка зависимост между броя и големината на основните административно-териториални единици, вида и обема на компетенциите и функциите, изпълнявани от тях. Това се изяснява особено в скандинавските общини, където децентрализацията на функциите е по-обхватна и като цяло общините са по-големи и имат по-силно изявена самостоятелност. Голямо разнообразие съществува и по отношение на структурите на междинно и регионално ниво. На междинно равнище, независимо от модификациите в наименованията, основна структура са окръзите, околии или департаментите. Тази структура реално функционира в рамките на Белгия, Германия, Гърция, Испания, Италия и Франция.

Регионалните структури са по-широко застъпени, като най-често срещаните наименования са – области, провинции или региони. Тези структури съществуват (или са в процес на създаване) във всички страни с изключение на Люксембург. Във всички федерални държави регионалните структури поемат компетенции и на държавното ниво. Във всички държави изменението на територията и границите на съответните единици се извършва със закон. В повечето от страните това става на основата на отделен закон или самостоятелна законодателна уредба. В Германия, Испания, Италия и Франция съществува отделна процедура за осъществяване на териториалните промени според съответното ниво на управление. Във всички случаи обаче промените се извършват след кон-

султация и съгласуване със заинтересованите страни и населението.

Забелязва се една нова тенденция, характерна със засилване на интереса към зачитане желанията на населението, която намира отражение в предлаганите реформи за развитие на местното управление, в които е отделена особена и значителна роля на референдума. Прилагането на референдума като форма на допитване до народа има голямо значение и се извежда на предно място при реформите в страните от Източна Европа.

Деконцентрираните държавни служби в отделните страни се изграждат на различен принцип. Обикновено създаването на тези служби се извършва с правителствени актове. Теоретически могат да бъдат открити три модела за организация и управление на "изнесените на място" държавни служби. В първия случай тези служби са поставени под ръководството на регионалните или междинните власти. Във втория случай службите са поделения на централните министерства и се управляват пряко от тях и в третия случай това става чрез създаването на специални административни единици⁷.

С големи условности може да се каже, че първият модел преобладава в Белгия, Германия, Гърция, Дания, Италия, Испания и Франция, вторият – в България, Норвегия, Португалия и Холандия, а третият – в Австрия, Люксембург, Полша и Финландия. На практика се прилага смесен подход, при който се застъпват в различно съотношение елементи на всеки един от трите посочени модела.

Организацията на местните и регионалните власти включва също и дефинирането на системата за конституиране

на представителните органи за вземане на решения (по вид, състав, начин на избиране, продължителност на мандата, председателство и т. н.), формирането на изпълнителните органи и определянето на политическите и административните ръководители на съответните местни и регионални власти.

Същността на общинското самоуправление и неговата демократична легитимация се базира на факта, че представителното изборно тяло за вземане на решения на общината ръководи цялостната ѝ дейност. Почти навсякъде, независимо от известни модификации, този орган е общинският съвет, който се формира въз основа на общо, пряко, свободно, равно избирателно право с тайно гласуване. При избора на общинското представителство съществуват различия по отношение на системата на избиране и разпределяне на мандатите. Същото важи и за начина на формиране на избирателните райони, закононото регламентиране на броя на общинските представители (съветници), продължителността на мандата им и по отношение на избора на ръководството на общината.

По-широко е застъпена пропорционалната избирателна система с известна модификация (открити листи, твърди листи), но се прилага и мажоритарната система (за Люксембург, Франция, Швейцария), както и смесената система (Португалия). На много места броят на общинските съветници се определя по законов път предварително – Австрия, Белгия, България, Германия, Гърция, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Финландия, Франция и Швеция. Почти винаги броят на съветниците в общините е по-

⁷ Виж. Цонков, Н., 2010. Възможности за по-ефективно регулиране на стопанската дейност в България, БСУ.

Статии

ставен в зависимост от броя на техните жители, като се прилагат различни норми за представителство. В страните с малки по размери общини съветите са многочислени, като например Франция, която разполага с най-голям контингент общински съветници поради твърде големия си брой общини. В някои държави се предоставя известна свобода на общинските съвети да определят конкретния брой съветници с определени граници (Дания, Исландия), а при други – конкретно се посочват съответните прагове и броят съветници за тях.

Изпълнителните органи в общините могат да бъдат колективни и еднолични. В повечето страни изпълнителната власт е поверена на колективни органи. Независимо от различията в самото им наименование (бюро, колегия, управа, борд), в начина на тяхното формиране, в състава и ръководството им, навсякъде те се избират от общинския съвет. В Германия подобна функция изпълнява отчасти главната (постоянната) комисия, но тук приоритет имат предимно нейните съвещателни функции. В Дания финансовата комисия изпълнява функциите на колективен изпълнителен орган. Ръководството на колективния изпълнителен орган в повечето случаи се осъществява от политическия или административния ръководител на общината: кмета (Австрия, Белгия, Дания, Италия, Люксембург, Норвегия, Холандия и Швейцария – кантон Женева), председателя (Финландия, Швеция, Швейцария – кантон Нюшател). В Гърция, Испания и Франция изпълнителен орган е кметът.

Въпреки че главната политическа фигура в общината е кметът, има богато

разнообразие и различия в неговия статут и място в системата от органи. В определени случаи той се избира пряко от населението (Австрия в отделни провинции; България; Германия в Бавария и Баден-Вюртенберг; Гърция; Италия; Швейцария в определени кантони). В други страни той се избира не пряко от населението, а от съвета (Австрия, Германия, Дания, Исландия, Испания, Норвегия, Полша, Финландия, Франция). В Белгия, Люксембург, Холандия той се назначава от краля, а в Исландия, Португалия, Швеция и Финландия се избират други административни ръководители, заемащи длъжности със сходен статут и правомощия на кмет⁸.

Изборът на кмета пряко от населението се съпътства от по-силната му роля и позиция в структурата на властта. Тази позиция зависи също и от други правила – срок на избора, право на вето или спиране на решения на съвета, участие в работата на съвета с решаваш глас, обхват на предоставените му компетенции. В този смисъл трите основни функции, които един кмет може да притежава, а именно: ръководство на съвета и колективния изпълнителен орган, ръководство на делегираните държавни функции и представителство на общината, с еднаква тежест важат за всички кметове, избрани пряко от населението, и за голяма част от тези, избрани от съвета. Изключение в това отношение се наблюдава в България и Гърция, а отчасти в Германия и Исландия, където има друго разпределение на тези отговорности и ограничаване на известни права. Именно в законодателното уреждане на въпросите за ролята, мястото и статута на кмета или главния административен ръководител съществува

⁸ Виж. Карастоянов, Ст. и кол., Регионална география на балканските страни, изд. "СВ. Кл. Охридски", с. 23-67.

най-голямо разнообразие на форми и процедури. Кметът на общината (главният административен ръководител) в почти всички страни е щатен служител. Той работи на обществени начала в Австрия, Германия и при по-малките общини в редица други страни.

3. Административно-териториалните промени и реформи в общините на България

През последните 20 години административното и териториалното устройство на страната е обогатено с нови девет административно-териториални единици – общини. Всички новосъздадени общини (Приморско, Долна баня, Гурково, Николаево, Кричим, Перушица, Стамболийски, Куклен и Сопот) са от типа "създаване чрез отделяне". Седем от извършените промени са реализирани в периода юли 1997 – април 1998 г., като последната извършена промяна е създаването на община Сопот през 2003 г. След приемането на ЗАТУРБ не са регистрирани промени със събития "създаване при сливане", "създаване при разделяне", "създаване при ново административно-териториално устройство". Общините "донори" на нови общини са четири (Самоков, Мъглиж, Родопи и Карлово), като най-много нови общини (44,4 %) са създадени на основата на отделяне от община Родопи – Перушица, Кричим, Стамболийски и Куклен. От община Мъглиж се отделят и образуват общините Гурково и Николаево. Последната създадена община Сопот се отделя от община Карлово през 2003 г. Административно-териториалните единици

– общини с променено наименование, са само две – община Искър (1998 г.) и община Добрич – селска (1999 г.) Въпреки че в Националния регистър на населените места (НРНМ) е регистрирана промяна в наименование на община Добрич – селска, при проучването не се установи наличие на указ на Президента за тази промяна. Промяна на административния център на община след приемането на ЗАТУРБ не е извършвана. В рамките на анализирания период са регистрирани двадесет и четири промени по закриване на общини. Всички промени обаче са свързани с въвеждането на районите като съставни административно-териториални единици (САТЕ) в София и закриването на съществуващите до момента 24 столични общини. Промяната е извършена непосредствено след влизането в сила на закона. Промени, водещи до реално закриване на общини, не са извършвани, дори не е известно да е имало регистрирана инициатива за това. В националния регистър на населените места не са намерени и общини със събитие "закриване при сливане", "закриване при разделяне", "закриване при присъединяване" и "заличаване". Ако приемем, че общината като основната единица на местното самоуправление в България е носител на правните и организационни възможности за участието на гражданите в управлението, то можем да направим извода, че промените през този период водят до развитие на местната демокрация и по-широко въвличане на гражданите в управлението. Анализирайки интензивността и динамиката на извършените промени на ниво община в периода след приемането на ЗАТУРБ, и особено след изменението му през 1998 г. (изм.

⁹ Виж. Петров, К., 2010. Урбанистика и градско планиране, изд. "Авангард Прима", с. 13-45.

Статии

ДВ, бр. 154 от 1998 г.), може да се направи изводът, че е налице сравнително модерно законодателство, обхващащо в голяма степен обществените процеси в областта на АТУ на страната. Същевременно следва да се отбележи, че съществуващата правна уредба не разглежда процесите в развитие, което е особено важно при силно динамична социално-икономическа среда, в частност – извършващите се демографски и урбанистични промени през последните десет години⁹. Макар и затихнала, тенденцията на увеличаване броя на административните единици е еднопосочна и отразява нерационалността на отделни субективни решения и някои диспропорции в териториалното устройство на страната през последните десетилетия. Създаване или закриване на общини поради "сливане", "разделяне", "присъединяване" и "заличаване" са форми, които не се използват в практиката за извършване на АТП на ниво община. Използването в бъдеще на някои от тези форми е добре да се насърчи чрез осигуряването на икономическа заинтересованост, използвайки инструментариума, с който централната власт разполага (напр. взаимоотношения с републикански бюджет, достъп до ресурси от структурните фондове и други). През анализирания период не е налице нито един случай на закриване на община. Сравнителните данни за българските общини по население и територия в европейски контекст показват, че те са съпоставими със средно големите европейски общини, което се отчита като благоприятен фактор за тяхното успешно развитие и функциониране. Ето защо подобряването на ефективността на териториалното управление трябва да бъде за сметка на качествено раз-

витие на процеса на децентрализация в страната, без като цяло да бъде поставян под съмнение установеният модел. Въпреки това в редица общини (особено отделни общини, които към момента не покриват условията за самостоятелно съществуване) се наблюдават негативни тенденции в състоянието им като силно влошени демографски характеристики и процеси, ограничен и постоянно намаляващ ресурсен потенциал (в т.ч. човешки и финансов), слабо икономическо развитие и ниска данъчна база. Това са пречки, които силно ограничават бъдещото им развитие и поставят въпроси, свързани с предприемане на мерки за повишаване на ефективността от тяхното съществуване. Налице е тенденция на привличане на периферните населени места от състава на малки и относително по-слабо развити общини към по-големите общини. Това е много силно изразено в случаите, когато приемащата община е и областен център. Съществуват няколко общини (Рогопи, Марица, Тунджа и Добричка), чиито наименования не отговарят на изискването на чл.7(3) от Закона. – "Наименование на общината е наименованието на населеното място – неин административен център". С разбирането, че това е най-малкият проблем, свързан с тяхното функциониране, коректността предполага да се направи промяна в Закона, която да допуска и изключения от тази норма, освен ако не се предприемат действия, свързани с тяхната реорганизация. Необходимо е да се направи внимателен анализ на големината на административно-териториалните и териториалните единици по отношение на ефикасността, ефективността на предоставяните услуги и качеството на местната демокрация,

както и на въздействието на евентуална промяна. Например, когато една единица е преценена като прекалено малка в известни отношения, е необходимо да се изчерпят възможностите на сруждаването и сътрудничеството – хоризонтално, вертикално и трансгранично за подобряване показателите ѝ. Същевременно, когато една единица е преценена като голяма в някои отношения, е необходимо да се изчерпят възможностите за вътрешна деконцентрация и децентрализация. От друга страна, пристъпването към административно-териториални промени в географските граници следва да става на основата на точни изследвания и преценки и в съответствие със становището на населението.

4. Насоки за усъвършенстване на административното и териториалното устройство в България

Промените в административното и териториалното устройство са важен компонент от средата, затова промените трябва да имат нужното качество и целенасоченост. Например съществуват няколко общини (Родопи, Марица, Тунджа и Добричка), чиито наименования не отговарят на изискването на чл.7(3) от ЗАТУРБ – "Наименование на общината е наименованието на населеното място – неин административен център". С разбирането, че това е най-малкият проблем, свързан с тяхното функциониране, коректността предполага да се направи промяна в ЗАТУРБ, която да допуска и изключения от тази норма, освен ако не се предприемат действия, свързани с тяхната реорганизация. За това ще допринесат съществени изменения и конкретни

зиране на условията за създаване на общини и респективно за извършването на промени с тях. Нужно е да се определят ред и начин за доказване спазването на изискването на чл. 8 (1) т. 5 от ЗАТУРБ за необходимост от достатъчен финансов капацитет за финансиране на разходите на новосъздаващата се община, както и да се обсъди възможността за въвеждането и на други условия за икономическия и финансов потенциал на създаваната единица.

Необходимо е да се преодолее съществуващата неравнопоставеност на големите населени места във връзка с възможността за създаването на райони в тях – за тези с население над 300 000 души със закон, а за тези с население над 100 000 – с решение на общинския съвет. Организацията на територията на големите градове е въпрос от местно значение и това предполага пълни правомощия в тази област на общинския съвет. Това пряко кореспондира с териториалното деление на столичната община и големите градове и промяна в текстовете на ЗАТУРБ, а също така да повишаване демократичността му и възможност за децентрализация на пълномощия към общинските съвети. Чл. 30 посочва, че промяната за закриване на кметства/район се извършва по реда на тяхното създаване, което означава че задължително трябва да се проведе референдум за това. По отношение на районите в столицата и големите градове тази разпоредба създава затруднения, тъй като предполага за всяка промяна да се иска изменение на закон. По така действащата разпоредба, излиза също така, че всички закривания на кметства до момента са извършени незаконосъ-

бразно, защото в нито един от случаите не е проведено допитване до народа, тъй като причината за закриването е законна – промяна в изисквания се брой население за създаване на кметства. Това предполага цялостно преосмисляне на текстовете, свързани със закриването на Самостоятелни административни и териториални единици (САТЕ). Възможност би било закриването на тези единици при неизпълнение на условията за създаването им, когато населението няма интерес от такова действие и не би подкрепило подписка или референдум, да се осъществява по административен ред на определен период от време. Свързан с въпроса за закриването на САТЕ е и въпросът за създаването им. Основното им предназначение е да осигуряват по-добро обслужване на населението чрез децентрализиране на администрация и услуги. На това основание би следвало създаването им да е от изключителна компетентност на общинските съвети и/или областния управител, като се извърши и допитване до населението, но с помощта на по-опростени форми от референдум и подписка. Възможно е да се предвиди 6 месеца преди провеждане на местни избори по предложение на общинските съвети областният управител да издава заповед, с която да се определят кметствата на територията на областта за следващия мандат. Това ще предполага и закриване на тези, които на отговарят на условията на закона. От практическа полза ще бъде уточняването на параметрите за доказване на възможност за изпълнение на предоставени от общината функции – второ условие за създаване на кметство. За да се насърчава структурирането на те-

риторията на общините и създаването на жизнеспособни кметства с възможности за осигуряване на достъп на населението до по-голям обем обществени услуги и осигуряване на оперативна самостоятелност по пътя на делегираните бюджети, броят на населението за създаване на кметства следва да бъде завишен. Би могло да се прецени необходимостта от разширяване на условията за създаване на административните единици с въвеждането на условие за пътнотранспортна отдалеченост на населените места до кметството, финансова ефективност и др., следвайки логиката на разпоредбите за създаване на община. И двете единици имат обща цел – предоставяне на публични услуги при възможно най-ниска цена в условията на местно самоуправление.

С оглед избягване на предпоставки за субективизъм и усъвършенстване на нормативната уредба се препоръчва условията за създаване на ново населено място да се конкретизират. Проблем представлява закриването на населени места, тъй като по закона това става по реда за създаването на основание искане от населението или от кмета на общината. Кметовете обикновено нямат интерес от закриване на населени места, а когато те са обезлюдени или нямат землищни или строителни граници, няма кой да инициира искането чрез подписка. Следва да се обсъди възможността при липса на население с постоянен адрес населените места да се закриват по административен ред. Макар и обявена за противоконституционна през 1996 г., да се реабилитира възможността за инициатива на гражданите при промяна на името на населеното място или ако

Статии

инициативата е от административна структура (кметство, община, област, централна власт), да се провежда допитване до местното население. Това предполага администрацията на Президента на Република България, в чиито правомощия е наименованието на населените места, да предложи условия и ред за тяхната промяна. Отсъстват практики, които да потвърдят съществуването на определени ползи за обявяването на дадено населено място за град (с изключение на нормите за застрояване по ЗУТ). Целесъобразността на промяната (особено обявяването на курортните селища за град) е сравнително дискусийна, тъй като формалните мотиви за нея са свързани с подобряване развитието на населените места, но това е цел на всяка една местна администрация, респективно всяко населено място, и обявяването на населено място за град не би подпомогнало този процес. Още повече, че неясните ползи и субективните неформални цели, които се преследват при извършването на тази промяна, предопределят голяма степен отсъствието на ясно определен ефект от нея. Целесъобразно е да се обсъди и това, кой да бъде органът, вземащ решение за обявяване на село за град. Необходимо ли е това да е в компетенциите на Министерския съвет (МС) или може тази функция да се поеме от министъра на регионалното развитие и благоустройството, областния управител или общинския съвет. Селищното образувание присъства в ЗАТУРБ, без да са дефинирани конкретните ползи от неговото съществуване, и на фона на останалите АТЕ и ТЕ стои неубедително. Дискусионен е въпросът дали мястото на тази единица е в този

Административно-териториални промени

закон или в Закона за устройство на територията. По своя характер това не са териториални единици, защото се намират в територията на групи урбанизирани територии каквито са населените места. ЗАТУРБ следва да урежда само възможността селищното образувание да прерасне в населено място, когато в него има трайно заселване на население.

Заключение

Административно-териториалното устройство на страната ни трябваше да бъде съвременно и ефективно, да придобие ново съдържание и да развие местната демокрация, да засили процесите на децентрализация, да осигури формирането на жизнено способни териториални общности и местни власти със силни правомощия и отговорности. В ЗАТУРБ като основни структурни единици на територията на страната се дефинират отново общините и областите и като съставни административно-териториални единици – кметствата и районите. Всички административно-териториални единици се характеризират с територия, граници, население и наименование. С приемането на ЗАТУРБ влезе в сила изключително важна правна уредба, съдържаща формулирани условия и критерии за формиране на единиците, обект на закона, и съответните процедури, което го превърна в необходим регулатор на процеса на административно-териториално устройство. Той допринесе за създаването на административно-териториални единици, работещи максимално близо до населението, и направи по-ефективен процеса на функциониране на местното самоу-

Статии

правление. Държавната власт следва да предприема непрекъснато мерки за стимулиране на процесите на сътрудничество, сливане, разделяне или децентрализация на административно-териториалните единици и използването на нови технологии за ефикасно и ефективно предоставяне на услуги и повишаване качеството на местната демокрация. В периода на работа по осъществяване на административно-териториалната реформа в страната възникнаха и много други въпроси, някои от които и до днес не са намерили своето конкретно и правилно решение. Противоречиви са вжданията по продължаване на процеса на усъвършенстване на функционалната и институционалната организация на местните власти. В този смисъл много важен е въпросът дали е необходимо реструктурирането на областите във второ ниво на самоуправление. Не достатъчно ефективен е контролът върху дейността на местните власти и не винаги се намира точният баланс между контрол и намеса в работата им.

Литература:

Аналитичен доклад за развитие и усъвършенстване на административно-териториалното устройство на страната и правната му основа – "НЦТР" ЕАД, 2007 г.

Ганев, Хр., П. Славейков, Г. Гешев. Урбанизирани територии в София. – В: Юбилейна книга за столицата.

Докова, С., 2010. Териториално и административно устройство, изд. "Тракия – М".

Ковачев, С., 2001. Административно-териториално устройство на Република България, изд. "Сиела".

Петров, К., 2010. Урбанистика и градско планиране, С., изд. "Авангард Прима".

Петров, К., 2009. Геоикономически анализи, С., изд. "Авангард Прима".

Петров, К., 2008. Геоикономическа насоченост на районите за планиране в България, С., изд. "Авангард Прима".

Русева, Зл., 2010. Преглед на българското законодателство, свързано с местното самоуправление и административно-териториалното устройство в периода 1879-1939 г.

Карастоянов, Ст., 2011. Регионална география на балканските страни, С., изд. "Св. Кл. Охридски".

Славейков П., Ст. Карастоянов, 2000. Портрет на регионите, С., изд. НСИ Евростат 2000.

Цонков, Н. 2010. Възможности за по-ефективно регулиране на стопанската дейност в България, БСУ.