

**ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ  
РИЛСКИ”**

**ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
Катедра „Публичноправни науки и публичен  
мениджмънт”**

**СИЛВИЯ ДИМИТРОВА САЛТИРОВА-РАДКОВА**

**ПРОБЛЕМИ И МЕХАНИЗМИ ЗА  
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА  
НОРМАТИВНО-ПРАВНИТЕ ОСНОВИ  
НА ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНАТА И  
ДЕКОНЦЕНТРИРАНАТА  
ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

*На дисертация за присъждане на образователна и научна степен  
„доктор”  
по научна специалност „Административно право и административен  
процес”  
професионално направление 3.6 „Право”  
област на висше образование 3 „Социални, стопански и правни науки”*

**Научен ръководител  
Проф. д-р Добри Димитров**

**Благоевград  
2013**

## Автореферат

### *Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт*

---

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение и библиография, с общ обем 244 страници, в които са включени 4 таблици. Библиографията обхваща 91 литературни източника, от които 25 – на английски език, 164 нормативни акта и 10 други източника.

Дисертационният труд е обсъден и предложен за защита на 05.03.2013 г. на предварително обсъждане в Катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт“.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 12.06.2013 г. от ..... часа в сградата на Правно-историческия факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – гр. Благоевград.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в секретариата на Катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт“ в Правно-исторически факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – гр. Благоевград, пл. „Георги Измирлиев – Македончето“ № 1, ет. 3.

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>4</b>
1. Актуалност.....	4
2. Обект, предмет, цел и задачи на дисертационното изследване.....	5
3. Методологическа, нормативна, теоретическа и емпирична основа на изследването.....	7
4. Научна новост на труда.....	7
5. Обем и структура на дисертацията.....	8
<b>II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>9</b>
1. Увод.....	9
2. Глава първа. ТЕОРЕТИКО-ПРАВНИ И НОРМАТИВНО-ПРАВНИ ОСНОВАНИЯ ЗА ДЕКОНЦЕНТРИРАНОТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНО ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ.....	11
3. Глава втора. НОРМАТИВНИ ОСНОВИ НА ДЕКОНЦЕНТРИРАНОТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНОТО ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ.....	15
4. Глава трета. МЕХАНИЗМИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА ОТНОСНО ДЕКОНЦЕНТРИРАНОТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНОТО /САМОУПРАВЛЕНСКОТО/ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ.....	18
4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	21
Публикации, свързани с дисертационния труд.....	23

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност**

С приемането на Конституцията на Република България през 1991 г. се създадоха новите конституционни основи на децентрализираното /самоуправленско/ и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт в страната. Въз основа на конституционното регламентиране на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт се обнови и текущото законодателство в тази сфера на обществените отношения с оглед на нейното демократизиране. В различно време бяха приети от законодателя Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за администрацията, Закона за държавния служител, Закона за административно-териториалното устройство на Република България, Закона за общинската собственост, Закона за устройството на територията, Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Закона за регионалното развитие и много други. За прилагането на приетите закони, имащи отношение към децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт бяха приети множество нормативни подзаконови актове от компетентните изпълнителни органи в центъра и по места. С Решение № 424 от 5 юни 2006 г. беше приета Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение. В стратегията се отбелязва, че проблемите, свързани с децентрализацията на изпълнителната власт са пряко свързани с демократизацията на обществото. Стратегията определя насоките за разпределение на правомощията и отговорностите на различните нива на управление, като с това се цели постигане на по-ефективно и качествено държавно управление. Определените стратегически цели и приоритети в Стратегията и в Програмата за нейното изпълнение застъпват не само въпросите, свързани с децентрализацията, но и тези, свързани с деконцентрацията, като при това се поставя акцент върху връзката между двата процеса, приликите и различията между тези две форми за осъществяване на изпълнителната власт в държавата.

С Решение № 454 от 2 юли 2010 г. беше приета Актуализираната Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. и Програма за нейното изпълнение за периода 2010 – 2013 г., която преповтори някои от приоритети

на предната Стратегия и предвиди нови приоритети и мерки за децентрализация и деконцентрация на изпълнителната власт в Република България.

По този начин в началото на второто десетилетие на двадесет и първи век у нас бяха изградени новите нормативно-правни основи на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт. Актуалността на дисертационното изследване се обуславя от етапа, в който се намира процеса на деконцентрация и децентрализация на изпълнителната власт в Република България. Значимостта на изследването се предопределя и от направените изводи за проблемите в нормативно-правните основи на деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт и предложените препоръки за усъвършенстване на действащото законодателство с оглед подобряване правната регламентация на тези процеси.

## **2. Обект, предмет, цел и задачи на дисертационното изследване**

**Обект** на дисертационното изследване са деконцентрацията и децентрализацията като начини /модели/ за осъществяване на изпълнителната власт, а **предметът** на изследването е действащата нормативна уредба, съдържаща правна регламентация относно деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт в Република България. При това, изследването е ограничено единствено до анализ на основните нормативни актове в тази област, включващи Конституцията на Република България, законите и някои от подзаконовите нормативни актове (правилници за прилагане на законите и устройствени правилници на различните административни структури). Това ограничение се налага от обстоятелството, че в сферата на административното право съществуват множество законови и подзаконови нормативни актове, които регламентират различни части от обществените отношения. Поради тяхната многобройност и непрекъснатите изменения и допълнения в тях, изследването на абсолютно всички нормативни актове (законови и подзаконови), които имат отношение към

децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт във всички сфери на обществения живот е почти невъзможно.

**Целта** на изследването е да се предложат механизми, чрез които да се усъвършенства нормативно-правната уредба на деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт в Република България. Предвид динамиката в нормативно-правната уредба в Република България изследването и анализът са съсредоточени върху тези нормативни актове, които имат най-голямо значение, регламентиращи по-общите правила. Това на първо място, разбира се, е основният закон на страната – Конституцията на Република България, всички закони, които регламентират общи правила относно функциите, правомощията, взаимоотношенията и контрола на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт, правилниците за прилагане на тези закони, както и устройствените правилници на различните административни структури.

Така очертаната цел на дисертационното изследване предопределя и задачите за нейното постигане. На първо място това е изследване на съществуващата теория и практика, даваща дефинициите на най-важните конституционноправни и административноправни понятия като „държава“, „държавна власт“, „суверенитет“, „административно-териториално устройство“, „държавно управление“, „държавен орган“, „администрация“, „местно самоуправление“, „органи на местно самоуправление“, „изпълнителна власт“, „органи на изпълнителната власт“, „администрация на органите на изпълнителната власт“ и други ключови понятия. Следващата задача се изразява в изследване и анализ на съществуващата и действаща към момента нормативно-правна уредба на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт, регламентираща функциите и правомощията на деконцентрираните и децентрализирано органи на изпълнителната власт, контролът върху техните актове и действия, както и взаимоотношенията помежду им и с централните изпълнителни органи. Следващата задача е на база на анализа на действащото законодателство да бъдат посочени основните проблеми в нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрирана изпълнителна власт. Последната

задача е на база на откритите слабости в нормативната уредба да бъдат предложени механизми за нейното усъвършенстване.

### **3. Методологическа, нормативна, теоретическа и емпирична основа на изследването**

В дисертационния труд са използвани различни общонаучни и специални методи на научно изследване, а именно: историко-правния, нормативния, анализ, синтез, индукция, дедукция, формално-логическия. Използвани са и различните способности за тълкуване в правото – логическо, граматическо, разширително, систематическо.

В дисертационния труд са изследвани и анализирани действащите разпоредби на 164 нормативни акта (законови и подзаконови), от които един международен (Европейската харта за местно самоуправление), Конституцията на Република България, 94 закона, 2 наредби, 8 правилника за прилагане на закони и над 50 устройствени правилника. Като основа на дисертационния труд са използвани научни разработки от различни автори.

### **4. Научна новост на труда**

Както беше подчертано по-рано, в началото на двадесет и първи век в Република България се положиха новите нормативно-правни основи на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт. С приетите през 2006 г. Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение бяха предвидени редица мерки с цел усъвършенстване на териториалното управление в Република България, които бяха актуализирани през 2010 г. с приемането на Актуализираната Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. и Програма за нейното изпълнение за периода 2010 – 2013 г. В изпълнение на предвидените в стратегиите мерки в периода 2006 – 2012 г. бяха разработени редица проучвания, аналитични доклади, анализи и други, които изследваха нормативните основи на деконцентрацията и децентрализацията в Република България и предвиждаха мерки за тяхното усъвършенстване. В теорията на административното и конституционно право редица автори са

посветили разработки на проблемите на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт.

Към настоящия момент, обаче, липсва цялостно изследване на двата модела за осъществяване на изпълнителната власт в Република България в тяхното единство и взаимовръзки, в което да са разгледани функциите, правомощията на децентрализираните и деконцентрирани органи на изпълнителната власт, контролът върху техните актове и действия, както и взаимоотношенията помежду им и с централните органи на изпълнителната власт. При това, дисертационното изследване не е ограничено в една единствена сфера на обществения живот, а разглежда правната регламентация на децентрализацията и деконцентрацията като модели за осъществяване на изпълнителната власт във всички сфери на обществения живот.

На следващо място, в дисертационния труд е предложен един поглед върху проблема за правната същност на местното самоуправление и на органите на местно самоуправление, който не е достатъчно широко застъпен в българската административноправна и конституционноправна литература. На основата на обобщените изводи от различни научни разработки е обосновано разбирането за децентрализация на изпълнителната власт чрез местно самоуправление, като при това е обърнато специално внимание на правната природа на общинския съвет и кмета на общината като децентрализирани органи на изпълнителната власт.

## **5. Обем и структура на дисертацията**

Дисертацията е с обем 244 страници, в които се включват използваните съкращения и библиографската справка.

Структурата на дисертационния труд се обуславя от определената цел и задачите за нейното постигане и включва увод, три глави, заключение и библиография. Отделните глави включват точки, в които са разгледани отделните проблеми, свързани с разработената тема.



## **II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **1. Увод**

В последните години голяма актуалност придоби въпросът за децентрализацията на изпълнителната власт в Република България. След приемането на страната ни в Европейския съюз бяха предприети различни мерки за засилване на децентрализацията в държавното управление и развитие на местното самоуправление.

Началото на тези процеси започна с приемането на Конституцията на Република България през 1991 г., с която се създадоха новите конституционни основи на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт в страната. Въз основа на конституционната уредба на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт се обнови и текущото законодателство в тази сфера на обществените отношения с оглед на нейното демократизиране. В различно време бяха приети от законодателя Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за администрацията, Закона за държавния служител, Закона за административно-териториалното устройство на Република България, Закона за общинската собственост, Закона за устройството на територията, Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, Закона за регионалното развитие и много други. За прилагането на приетите закони, имащи отношение към децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт, бяха приети множество подзаконови нормативни актове от компетентните изпълнителни органи в центъра и по места.

С Решение № 424 от 5 юни 2006 г. беше приета Стратегия за децентрализация и Програма за нейното изпълнение. В стратегията се отбелязва, че проблемите, свързани с децентрализацията на изпълнителната власт са пряко свързани с демократизацията на обществото. Стратегията определя насоките за разпределение на правомощията и отговорностите на различните нива на управление, като с това се цели постигна на по-ефективно и качествено държавно управление. Определените стратегически цели и

**Автореферат**  
***Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните  
основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт***

---

приоритети в Стратегията и в Програмата за нейното изпълнение застъпват не само въпросите, свързани с децентрализацията, но и тези, свързани с деконцентрацията, като при това се поставя акцент върху връзката между двата процеса, приликите и различията между тези две форми за осъществяване на изпълнителната власт в държавата.

С Решение № 454 от 2 юли 2010 г. беше приета Актуализираната Стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г. и Програма за нейното изпълнение за периода 2010 – 2013 г., която преповтори някои от приоритети на предната Стратегия и предвиди нови приоритети и мерки за децентрализация и деконцентрация на изпълнителната власт в Република България.

По този начин в началото на второто десетилетие на двадесет и първи век у нас бяха изградени новите нормативни основи на децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт. За модерното и демократично съдържание на тези основи важна е ролята на ратифицираната от българския парламент през 1995 г. Европейска харта за местно самоуправление.

През периода на съграждането на тези основи се създаде и практика на контролните органи върху актовете, приемани и издавани от децентрализираните и деконцентрирани органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление. Реално функционираха взаимоотношения между различните органи на изпълнителната власт, включително между деконцентрираните и децентрализирани органи.

Действащото законодателство относно децентрализираното и деконцентрирано осъществяване на изпълнителната власт в Република България, включващо основния закон на страната и множеството общи и специални закони и подзаконови нормативни актове се нуждае от критична оценка на неговата достатъчност и ефективност. Такава оценка може да се направи само след задълбочено правно изследване на съществуващата правна уредба и по-конкретно – какви проблеми тя поставя и тяхното фактическо реализиране в практиката. Въз основа на направените констатации от това изследване би могло да се формулират и обосноват адекватни

препоръки за решаване на нерешените проблеми в правната уредба на деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт у нас, и да се предложат мерки за неговото усъвършенстване.

## **2. Глава първа. ТЕОРЕТИКО-ПРАВНИ И НОРМАТИВНО-ПРАВНИ ОСНОВАНИЯ ЗА ДЕКОНЦЕНТРИРАНОТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНО ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ**

Проблемът за начина за осъществяване на изпълнителната власт е сложен и многопланов. Той е обект на изследване както на правната наука, така и на публичната администрация, политологията и т.н.

За правилното изясняване на разглеждания проблем е необходимо да бъдат изяснени няколко ключови понятия и явления, които се намират в тясна връзка с изследваните въпроси. Именно това включва изложението в първата глава от дисертационния труд. Отделено е специално внимание за изясняване на понятията „местно самоуправление“, „органи на местно самоуправление“, „държавно управление“ в административноправен и конституционноправен смисъл, „централизация“, „деконцентрация“ и „децентрализация“

На основата на теорията е разработен и въпросът за същността на държавната власт и принципа за разделение на властите. Посочени са основните характеристики на държавната власт, както и различните теории за нейния източник. Специално внимание е обърнато и на принципа за разделение на властите, който дава основание за съществуването на законодателна, изпълнителна и съдебна власт.

Отделна точка от главата е посветена на понятието за суверените, както и различните видове суверенитет, които са определени в теорията, а именно – народен, национален и държавен.

На следващо място, обсъдени са теоретичните и нормативни основи на въпроса за административно-териториалното устройство на Република България, като е обърнато специално внимание на отделните административно-териториални, съставни административно-териториални и териториални единици, редът за тяхното създаване и редът за извършване на административно-териториални промени.

В отделни точки от изложението на глава първа е направен опит за изясняване на понятията „държавен апарат“ и „държавен орган“. Направено е разграничение между понятията „система на държавните органи“ и „държавен апарат“, като е обърнато внимание, че понятието „държавен апарат“ е по-широко понятие, което включва в своето съдържание и понятието за „система на държавните органи“. Разгледани са и отделните видове държавни органи, систематизирани според различни критерии:

- начинът на тяхното конституиране;
- на основата на принципа за разделение на властите;
- според персоналния състав на държавните органи;
- въз основа на тяхната териториална компетентност.

След изясняване на понятията за държава, държавна власт и държавен орган, внимание е отделено и на понятието за изпълнителна власт, като неговото изясняване е направено от две различни гледни точки – от гледна точка на теорията за разделение на властите и от гледна точка на теорията на управлението. От гледна точка на теорията за разделение на властите, изпълнителната власт е определена като част от единната държавна власт. От гледна точка на теорията за управлението, изпълнителната власт е определена като дейност по осъществяване на единната държавна власт, т.е. като държавно управление в тесен смисъл на думата. Именно при разглеждането на понятието за изпълнителна власт от гледна точка на теорията за управлението е направено и разграничение между държавно управление в конституционноправен и в административно правен аспект.

Изяснени са понятията за органи на изпълнителната власт и администрация на изпълнителната власт. На база на съществуващата правна уредба и административноправна теория е предложена дефиниция за понятието „изпълнителен орган“ като физическо или юридическо лице, орган на държавна власт, определено от Конституцията и от законите на страната да изпълнява функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт на територията на страната.

Специално внимание е отделено и на класификацията на видовете административни органи, съдържаща се в разпоредбите на Закона за

**Автореферат**  
***Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните  
основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт***

---

администрацията, тъй като именно тази класификация има определящо значение за изследваните въпроси на деконцентрирано и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт.

Важна роля за дейността на административния апарат играе вътрешната структура на отделните органи на управление. Тя представлява сбор от неговите вътрешни подразделения, създадени и функциониращи с цел подпомагане на практическата работа на съответния административен орган.

Поради това в дисертационния труд е обърнато внимание на понятието за администрация на изпълнителната власт и видовете администрации, които законодателят регламентира в Закона за администрацията.

Подобаващо място е отделено и за изясняване на същността на изпълнителната дейност, както и принципите на оперативната самостоятелност и обвързаната компетентност.

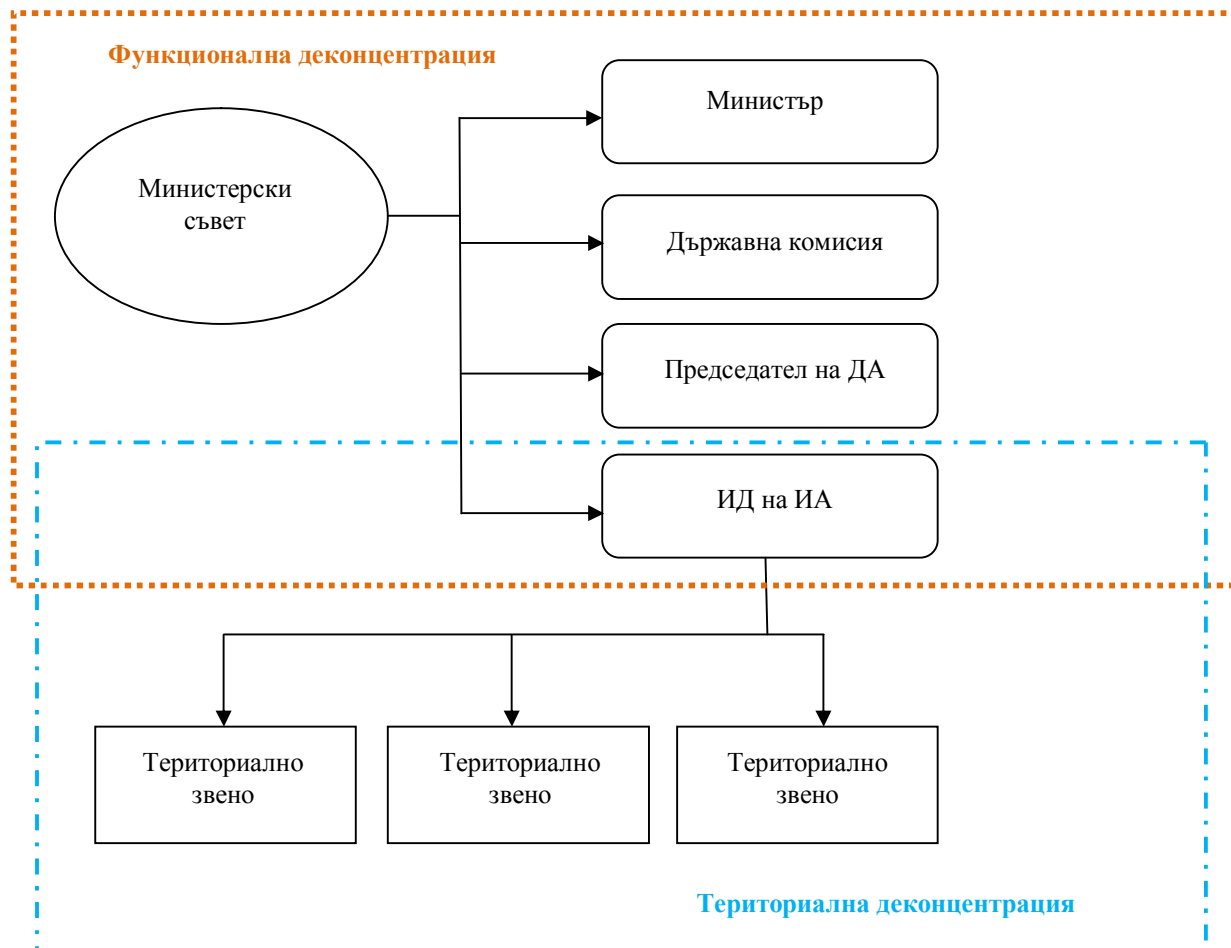
Следващите редове на дисертационния труд са посветени на изясняване същността на местното самоуправление и органите на местно самоуправление. Съпоставени са текстовете на Конституциите от 1947 г., 1971 г. и 1991 г., като въз основа на техните текстове се обосновава разбирането, че местното самоуправление представлява особена форма на държавно управление, реализирано въз основа на принципа на децентрализацията на държавната власт. Обосновано е и становището, че органите на местно самоуправление са особен вид децентрализирани органи на държавно управление, които не принадлежат към нито една от трите системи държавни органи – законодателни, изпълнителни и съдебни

В края на първа глава е направено разграничението и между отделните начини /модели/ за осъществяване на изпълнителната власт, а именно – централизация, деконцентрация и децентрализация. Направено е деление на формите на деконцентрация на териториална (разбирана като процес на прехвърляне на правомощия и ресурси на различни териториални органи или структури, които в йерархично отношение се намират на централно подчинение) и функционална (разбирана като процес на прехвърляне на правомощия и ресурси от висшите централни органи като Министерския съвет и отделните министри към други централни органи като изпълнителни

## Автореферат

### Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт

директори на изпълнителни агенции, председателите на държавните агенции и др.).



Излизайки извън рамките на традиционното за българската публичноправна теория деление на децентрализацията на административна, финансова и политическа, се предлагат и други класификации на формите на децентрализация – според историческия произход на формите (френски, английски, съветски и традиционен модел), според проблемите, които се решават (деволюция, функционална деволюция, организация, основана на интереса, префектурна деконцентрация, министерска деконцентрация, делегиране на автономни агенции, филантропия, маркетизация). Специално внимание е обърнато на делението на формите на децентрализация на териториална и функционална, което води и до преосмисляне на традиционно приетото определение на понятието за децентрализация. Посочено е, че

териториалната децентрализация представлява прехвърляне предоставянето на услуги от централното ниво на държавно управление към различни звена на местно ниво, докато функционалната децентрализация се отнася до прехвърлянето на отговорности от централното ниво на държавно управление към различни неправителствени организации и частни фирми и към различни публични организации, които се намират под контрола на правителството. Това деление подкрепя разбирането, че административната децентрализация представлява разширяване на системата от институции и организации, които осъществяват задачите в публичния сектор, като това може да стане еднакво добре както в столицата, така и в други части от държавата, т.е. децентрализацията не следва да се ограничава само до прехвърляне на правомощия към отделни териториални органи. Така например различните форми за публично-частни партньорства и т.нар аутсорсинг на дейността на администрацията, също могат и следва да се отнесат към понятието за децентрализация.

### **3. Глава втора. НОРМАТИВНИ ОСНОВИ НА ДЕКОНЦЕНТРИРАНОТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНОТО ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ**

В глава втора се съдържа основната част от изследването, на което е посветен дисертационния труд. Тук е направен анализ на съществуващото към момента законодателство, уреждащо функциите и правомощията на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, контролът върху техните актове и действия, както и взаимоотношенията между отделните органи.

В първата точка на главата е разгледаната правната уредба на функциите на деконцентрираните и децентрализирани органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление. Изведено е определение на понятието за функции на държавните органи, разбирани като определена съвкупност от дейности, които по своя характер са специфични, еднородни и обособени по съдържание. Определени са и отделните видове функции, които са предоставени за осъществяване на деконцентрираните,

**Автореферат**  
***Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт***

---

децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, като са посочени функциите целеполагане, планиране, организиране, координиране, регулиране, контрол, ръководство.

Изяснено е съдържанието, което се влага във всеки един от тези видове функции.

На следващо място, в изложението на глава втора е направен анализ на законовата и подзаконова нормативна уредба, която съдържа правната уредба относно видовете функции на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление в отделните сфери на обществения живот – в сферата на икономиката, в сферата на политическия живот, в сферата на социалния живот и в сферата на духовния живот.

В хода на анализа се установи, че българският законодател не прави разграничение между функции и правомощия на изпълнителните органи, като на много места в нормативните актове в раздели, които следва да определят правомощия, са посочени и функции на административните органи. Честа практика е също така при изброяване на правомощията на отделните органи, законодателят да допълва разпоредбата с текста „осъществява и други функции”. Това, както и честата липса на изрично посочване на отделните функции на изпълнителните органи, налагат тълкуване на законовите и подзаконови разпоредби относно правомощията на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт с оглед определяне какви точно функции се реализират чрез тези правомощия.

Втората точка на глава втора от дисертационния труд е посветена на деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на правомощията на органите на изпълнителната власт. И в тази част на дисертацията, анализът обхваща действащото законодателство във всички сфери и области на обществения живот. Специално внимание в началото на точката е отделено за изясняване на понятието правомощие и разграничението между правомощия и компетентност на административните органи.

В трета точка от глава втора е отделено специално внимание на контрола върху актовете на деконцентрираните и децентрализираните органи на



## Автореферат

### *Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт*

---

изпълнителната власт и на органите на местно самоуправление. Изяснено е понятието за контрол като неизменна част от управленския процес и способ за гарантиране на законосъобразността и правилността на актовете, действията и бездействията на органите на изпълнителната власт.

Разгледани са и отделните видове контрол съобразно различните критерии за тяхната класификация:

- с оглед юридическата същност на контрола – юридически и неюридически;
- според целта, която преследва – контрол за законосъобразност и контрол за правилност;
- с оглед времето на извършване – предварителен, текущ и последващ;
- според субекта, осъществяващ контрола – административен, съдебен, контрол на омбудсмана, граждански (обществен), индивидуален.

В следващата четвърта точка са разгледани взаимоотношенията между органите на изпълнителната власт. Изложението е структурирано, като в отделните подточки са разгледани различни взаимоотношения между централните, деконцентрираните, децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление.

Специално внимание е отделено на взаимоотношенията между кмета на общината и общинския съвет, между кмета на общината и кметовете на райони в големите градове и кметовете на кметства, между кмета на общината и кметските наместници, между кмета на общината и общинската администрация, между общинския съвет и общинската администрация, между кмета на общината и началниците на полицейските служби, между кмета на общината и ръководителите на териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт, между общинския съвет и териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт.

#### **4. Глава трета. МЕХАНИЗМИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА ОТНОСНО ДЕКОНЦЕНТРИРАНОТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНОТО /САМОУПРАВЛЕНСКОТО/ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ**

Глава четвърта на дисертационния труд е посветена на изследване на установените проблеми в правната уредба относно деконцентрираното и децентрализираното осъществяване на изпълнителната власт и механизмите за тяхното преодоляване.

Направен е критичен преглед на правната уредба относно деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт, при който са отграничени няколко основно групи проблеми в правната уредба: относно функциите на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, относно техните правомощия, относно контрола върху техните актове и относно взаимоотношенията между отделните органи (централни, деконцентрирани, децентрализирани и органи на местно самоуправление).

В хода на анализа на правната уредба са констатирани следните проблеми:

- липса на систематична обособеност на правните норми, определящи функциите на областните управители и кметовете на общини;
- в много от сферите на обществения живот функциите са разпределени основно между деконцентрираните органи на изпълнителната власт и техните администрации, а разпоредбите, регламентиращи функциите на кметовете на общини са много малко. Относно функциите на кметовете на кметства и райони се установява, че едва в няколко нормативни акта са регламентираны такива;
- в много от устройствените правилници на администрации, които имат териториални структури, не се съдържат конкретни разпоредби, засягащи функциите на самите териториални структури и на техните ръководители.

## Автореферат

### *Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт*

---

- липса на разграничение между функции и правомощия в нормативната уредба;
- липса на регламентиране на конкретни правомощия на децентрализираните органи на изпълнителната власт в определени сфери на обществения живот;
- изключването на контрола за целесъобразност върху актовете и действията на областния управител;
- липса на специални правила за осъществяване на контрол върху актовете, действията и бездействията на кметовете на кметства, на райони и кметските наместници;
- липса на ясни правила относно структурата и организацията на деконцентрираните структури на изпълнителната власт;
- липса на правна уредба на конкретни механизми за осъществяването на координиращата функция на областния управител.

При анализа на проблемите в правната уредба на правомощията на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и на органите на местно самоуправление е отделено специално внимание за изследване на разпределението на правомощията между централните и децентрализираните органи в различни европейски държави. Взети са предвид и моделите на организация на държавното управление в държави като Ирландия, Дания, Австрия, Холандия и др. европейски държави, където е създадена двустепенна система на местно самоуправление.

След представения критичен преглед на правната уредба, в изложението на глава четвърта са разгледани и механизмите за усъвършенстване на правната уредба на деконцентрираното и децентрализирано осъществяване на изпълнителната власт. Разгледани са отделни механизми за усъвършенстване на правната уредба на функциите и правомощията на деконцентрираните и децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, на контрола върху техните актове, както и правната уредба на взаимоотношенията между отделните органи.

Предложени са различни механизми за усъвършенстване на правната уредба, като например:

- обособяване функциите на органите на изпълнителната власт в отделна нормативна разпоредба, която да регламентира единствено и само функциите. Така ще се избегне опасността от регламентиране на функции, за които липсват правомощия, чрез които да бъдат реализирани;
- предвиждане на конкретни функции на кметовете на райони, на кметства и на кметските наместници;
- определяне на отделни функции на териториалните звена на централната изпълнителна власт и на техните ръководители;
- разширяване обхвата на правомощията на децентрализираните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление, като се предвидят такива в сфери на обществения живот, в които все още правомощията се осъществяват основно на принципа на деконцентрацията;
- да се уреди съществуването на постоянно действаща комисия към Министерския съвет, пред която да се обжалват актовете на областните управители относно тяхната целесъобразност;
- да се предвидят правила за осъществяване на контрол върху актовете, действията и бездействията на кметовете на кметства, на райони и кметските наместници;
- да се предвидят конкретни механизми за осъществяване на взаимоотношенията между отделните органи на изпълнителната власт и органите на местно самоуправление;
- да се създаде специален координационен съвет към областния управител, който да включва представители на всички деконцентрирани териториални звена на централната изпълнителна власт, които са създадени на територията на областта. Възможно е да бъдат използвани и вече създадените областни съвети за развитие.

В заключение на казаното до момента може да се отбележи, че в последните няколко години правната уредба на деконцентрираната и децентрализираната изпълнителна власт претърпя известни подобрения. Така например почти напълно беше преодолян проблема с дублирането на функции на някои от административните структури. Все още, обаче, съществуват редица проблеми, които следва да бъдат решени при последващите промени в действащото законодателство.

На първо място, българският законодател следва да си даде сметка за принципната разлика между деконцентрация, децентрализация и делегиране и в тази връзка да се вземат мерки за предоставяне на повече правомощия на децентрализираните органи на изпълнителната власт в определени сфери на обществения живот.

На следващо място, следва да се помисли за нов модел за организация на администрацията на териториалните звена на централната изпълнителна власт. По този начин ще се подобри не само деконцентрацията във всички сфери на обществения живот, но ще се постигне по-добро взаимодействие, по-добра координация и по-качествен контрол при реализиране на деконцентрираната и децентрализирана изпълнителна власт.

На последно, но не и по важност, място, следва да се преосмисли модела за взаимоотношения между централни, деконцентрирани и децентрализирани органи на изпълнителната власт.

Това са основните три момента, които следва да бъдат взети предвид при следващи промени в българското законодателство с цел постигане на ефективно, ефикасно и максимално доближено до гражданите държавно управление.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В последните няколко години при осъществяване на административната реформа се постави акцент именно върху деконцентрацията и децентрализацията на изпълнителната власт, като естествено продължение на демократизацията на обществото. В отговор на разпоредбите на Европейската харта за местно самоуправление и с оглед

## Автореферат

### *Правни проблеми и механизми за усъвършенстване на нормативно-правните основи на децентрализираната и деконцентрираната изпълнителна власт*

---

присъединяването на Република България към Европейския съюз, българската държава предприе крачка напред към по-пълна децентрализация на държавното управление. За постигане на тази цел бяха извършени редица проучвания както на опита на различни европейски държави, така и на действащото в Република България законодателство. Въпреки това до този момент не е публикуван труд, който да разглежда в съвкупност правната уредба на деконцентрираната и децентрализираната изпълнителна власт и на местното самоуправление във всички сфери на обществения живот, при което може да се придобие ясна представа за цялостния процес на деконцентрация и децентрализация на държавното управление в Република България. Това е и една от основните задачи на представения дисертационен труд.

Изследването, предложено в представения дисертационен труд, не се ограничава единствено до действащото към момента законодателство. На анализ са подложени и редица проучвания (западноевропейски и български) за състоянието на децентрализацията и деконцентрацията, както и на местното самоуправление в различни държавни от Европа, включително и Република България. Предложените мерки за усъвършенстване на правната уредба на деконцентрацията и децентрализацията на изпълнителната власт и на местното самоуправление в Република България се основават, от една страна, на откритите проблеми в правната уредба, а от друга – на европейския опит в сферата на държавното управление.

В заключение, може да се обобщи, че представеният дисертационен труд отразява състоянието на действащото законодателство в областта на деконцентрацията и децентрализацията на изпълнителната власт и осъществяването на местното самоуправление във всички сфери на обществения живот. Нормативните разпоредби са подложени на задълбочен анализ с цел открояване на основните проблеми, след което е направен опит да се предложат най-удачните варианти за подобряване на правната уредба на деконцентрираната и децентрализираната изпълнителна власт и на местното самоуправление на базата както на опита в Република България, така и на опита на други европейски държави..

**Публикации, свързани с дисертационния труд:**

1. Децентрализацията на изпълнителната власт в областта на общественения ред и сигурността – състояние в България и други страни от ЕС

*МАТТЕХ, Сборник научни трудове, посветен на 130-годишнината от рождението на академик Кирил Попов, Шумен, 2011 г.*

2. Контрол върху дейността на административните органи в условията на децентрализация

*МАТТЕХ, Научна конференция, посветена на 130-годишнината от рождението на академик Кирил Попов, Шумен, 2010 г.*