

Конституцията на Република България в гл. 136 ал.1 постановява, че гражданите участват в управлението на общината и чрез избрани от тях органи на местното самоуправление. Такива органи са общинският съвет и кметът на общината.

Общинският съвет има правна характеристика, която разкрива определени от законодателството белези:

А)Той е избран орган. Състои се от съветници, които се избират пряко от избирателите в общината по реда и условия, определени от закона. В този смисъл общинският съвет е представителен орган, тъй като чрез избора на съветниците се учредява политическо представителство. Така чрез общинският съвет се осигурява на местно равнище участие на гражданите в управлението на обществените дела, което да бъде ефективно и близко до тях. Според чл.138 от Конституцията общинският съвет се избира от населението (трябва да се разбира от избирателното тяло, защото към населението спадат непълнолетните, поставените под запрещение) на съответната община за срок от четири години по ред, определен със закон. Такъв закон е Законът за местните избори. При образуване на нова община изборите за общински съвет се произвеждат в 3 месечен срок от решението (чл.4, ал.1 от ЗМСМА).

Б)Общинският съвет е колективен орган. Състои се от определен брой общински съветници. Колективния характер на общинския съвет определя реда на неговата дейност: периодично свикване на заседание, ред за вземане на решения на заседанията, приемането им с определено мнозинство и т.н. Колективността в случая е проява на демократизма на общинския съвет, както и на неговата представителност.

В)Общинският съвет се състои от избраните общински съветници. Броя на общинските съветници се определя в съответствие с броя на населението в общината, като нормата е определена в чл.19 от ЗМСМА:

1.при население на общината до 5 000 души – 11 съветници;

2.при население на общината до 10 000 души – 19 съветници;

3.при население на общината до 20 000 души – 25 съветници;

4.при население на общината до 30 000 души – 29 съветници;

5.при население на общината до 50 000 души – 39 съветници;

6.при население на общината до 100 000 души – 45 съветници;

7.при население на общината над 100 000 души – 51 съветници;

8.за Столичната община – 61 съветници

Така установената представителност при определяне броя на съветниците е нормална. Някои смятат, че големият брой на избраниците в представителните органи е израз на демократизъм, но големия брой на членовете може да затрудни и усложни работата им (мъчно да се избира необходимите кворум оскъпява се работата на органа, може да се зародят и прояви на бюрократизъм).

Г)Общинските съвети са система от органи, отделни от държавния апарат, но имат редица общи цели и задачи. Предназначението на общинските съвети е да решават задачи на местно равнище. Те разполагат в рамките на закона със свобода на действие и могат да проявяват инициатива по въпроси, които не са изключени от сферата на тяхната дейност и не са предоставени на други институции. Когато на общинските съвети бъдат делегирани права от централни или регионални органи, те трябва да разполагат с възможността да приспособяват осъществяването им към местните условия.

Д)Общинските съвети са органи на местното самоуправление. Това ги свързва

най-непосредствено с местното население и ги определя като демократични органи, които разполагат и с възможността по своя инициатива. Когато преценят, че е целесъобразно, да привличат гражданите към непосредствено участие в решаването на общинските дела, чрез определени форми на пряката демокрация която референдум и общи събрания на населението (чл.21 т.20 от ЗМСМА). По този начин те или предоставят предоставят на гражданите да решават самостоятелно определяне въпроси (чрез решаващия референдум), или се консултират предварително с тях, когато трябва да решат важни въпроси (чрез консултативния референдум).

Е)Общинските съвети осъществяват своята дейност в рамките и на основата на Конституцията и законите. Това не е достатъчно изяснено от законодателството и понеже те са органи на мястното самоуправление и не са включени в системата на държавния апарат, може да доведе до някои недоразумения. Европейската харта за местното самоуправление обаче както в преамбюла, така и в отделни разпоредби (чл.3 ал.1 и 2, чл.4 и др.) отбелязва изрично, че дейността на органите на местното самоуправление се осъществява в рамките на закона или доколкото това е позволено от закона.

Непосредственото участие на гражданите при решаването на обществени цели по места не поставя общинските съветници и съвети в пряка зависимост от населението, както е било при действието на Конституцията от 1947г. и от 1971г. Тогава народните съвети са били задължени да се отчитат пред избирателите, които предложения и дори да поставят в действие института на отзоваването – принудителното предсрочно прекратяване на пълномощията им, когато те не оправдаят тяхното доверие. Сега Конституцията на Република България не познава института на отзоваването. В чл.67, ал.1 се постановява, че “обвързването със задължителен мандат е недействително”. Макар, че тази разпоредба се отнася за народните представители, трябва да се приеме, че тя установява принцип с универсално значение, който се прилага за всички избраници в представителни органи, включително и за членовете на общинските съвети.

Общинските съвети работят на пленарни заседания и чрез своите постоянни и временни комисии. Това е нова фигура, която не съществуваше преди приемането на ЗМСМА. Председателят на общинския съвет не е орган в смисъл, че той няма властнически правомощия и не издава юридически актове. Неговите функции са от организационно естество. Създаването му в системата на общинските съвети се налага поради липса на друго звено, което да изпълнява редицата организационни и технически функции, които предхождат, съпътстват и следват дейността на общинския съвет и неговите органи. В чл.25 от ЗМСМА се постановява, че председателят: свиква съвета на заседания: ръководи подготовката на неговите заседания, в това число и на

проектодневния ред, подготовката на проекторешения; ръководи самите заседания на съвета; координира работата на постоянните комисии, без да има право да ги ръководи, тъй като те са органи на общинския съвет и само той би могъл да ръководи; подпомага съветниците в тяхната работа: представлява съвета пред външни лица и организации.

Основна форма на работа на общинските съвети са заседанията. На първото им заседание те се свикват от областния управител в 14 дневен срок след избора. Това е персонално задължение на областния управител и той не може да го делегира на свой заместник. Общинския съвет се свиква на заседания от неговия председател: по собствена инициатива; по искане на една трета от общинските съветници; по искане на една трета от избирателите на общинските съветници; по искане на една трета от избирателите на общината; по искане на областния управител. Заседанията на общинския съвет са законни, ако в тях присъстват повече от половината от общия брой на съветниците (кворум). Решенията си те вземат с явно гласуване, с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници(обикновено мнозинство). Съветът може да реши гласуването да бъде тайно. Правилникът по чл.21, ал.3 от ЗМСМА трябва да уреди извършването на тайното гласуване. Решенията на общинския съвет по чл.21, т.1,2,3,4,6,7,8,9,10,11,17,20 се вземат с мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците (абсолютно мнозинство). За да се осигури гласност и прозрачност в работата на общинските съвети, законът постановява, че техните решения дори когато са приети на тайни заседания, се обявяват на населението (чл.27, ал.5 от ЗМСМА). За всяко заседание на общинския съвет се води протокол. Съветниците имат право в седемдневен срок от деня на заседанието да искат поправки в неговия текст. Предвижда се, че при спор въпросът се решава от съвета на следващото заседание (чл.29). При това положение може да се приеме, че ако няма спор, но има искане за поправка, тя ще се извърши от председателя на съвета, който може да се консултира с протоколита на заседанието. Общинският съвет може да прегласява и да измени приети решения. Поначало в тези случаи има място правилото “присъдено нещо (res judicata)”. Това обаче не се отнася до решения, които влизат във формална юридическа сила, а това са решенията, които подлежат на обжалване пред съда или пред друга юрисдикция.

Общинските съвети работят освен на пленарни заседания още и чрез своите комисии. ЗМСМА съдържа глава 6, която се именува “Постоянни комисии на общинския съвет”. Макар нейното заглавие да споменава само поставяните комисии избирани от общинският съвет, в гл. 48 се споменава, че се избират и временни комисии, но в цялата шеста глава не се съдържа никакви разпоредби за тази категория комисия. Според чл.48 от ЗМСМА членовете на постоянните и временни комисии се избират от общинския съвет от състава на неговите членове. В същото време се обявява, че в състава на комисиите могат да бъдат включени “и други специалисти”. Най-напред е ясно какво означават думите “и други”, тъй като общинските съветници заемат мястото

си в състава на комисиите не като специалисти, а като избраници на народа. Освен това не е изяснено какво ще бъде правното положение на тези “други специалисти”, дали те ще бъдат на общо основание членове на комисиите с правата на техните членове – съветници. Би могло да се приеме, че те ще бъдат равноправни членове на постоянните комисии, тъй като в ал.2 на посочения чл.48 се постановява, че “в работата си постоянните комисии могат да привличат “външни лица” “няма да бъдат редовни членове на комисиите и затова са” външни лица”, докато “специалистите” по чл.48 от ЗМСМА не са определени като външни лица.

В чл.49 на ЗМСМА се предвижда постоянните комисии да имат за задача:1)да проучват потребностите на населението в съответната област и да правят предложения за решаване на проблемите; 2)да подпомагат общинския съвет при подготовката на решения по въпроси, внесени за обсъждане и решаване; 3)да осъществяват контрол на изпълнение на решенията на общинския съвет. По разглежданите въпроси постоянните комисии приемат предложения и препоръки, които се предават на общинския съвет и на съответните заинтересовани лица. Трудно е да се отграничат предложенията от препоръките. Може да се приеме, че предложенията се правят по конкретни въпроси, докато препоръките имат за предмет общи и предстоящи за решаване проблеми. Работата на временните комисии, организацията и функционирането им са посочени в правилника по чл.21 ал.3 от ЗМСМА.

Понятието “компетентност” на органите на общината, употребено в чл.11 от ЗМСМА се отнася до правомощията, с които те са овластени. Общинският съвет като орган на местното самоуправление има широки правомощия, които се характеризират с определени особености. На първо място особеност е това, че чрез тях се осъществява самоуправление. Това означава, че общинския съвет действа автономно, при условията на закрепена от законодателството децентрализация. По този начин правомощията на общинските органи се ограничават по отношение на тяхната компетентност от компетентността на държавните органи, при които има място не самоуправлението, а “управлението”.

На второ място компетентността на общинските съвети се характеризира с това, че тя има за предмет решаването на местни цели и задачи. Във връзка става обаче е нужно да се направят някои уточнения. Преди всичко “местно” в случая не означава “местническо” самоуправление. То не трябва да се разбира като дейност на затворена система, в която преобладават ограничени интереси, чужди или противопоставими на националните. Управлението на общините, макар че “самоуправление”, не е чуждо, дори е елемент на общодържавното управление. От друга страна държавното управление не само че не пренебрегва общите, но се грижи за тяхното развитие, субсидира ги и създава благоприятни условия за тяхното самоуправление.

Главните насоки в дейността на общинските съвети са формулирани в чл.11 от ЗМСМА. В действителност този законов текст очертава главните насоки на компетентността на органите на място то самоуправление и по-конкретно на общинските съвети се възлага да решават въпросите за:

- 1.Общинско имущество, общинските финанси, данъци, такси, общинска администрация;
- 2.Устройството и развитието на територията на общината и населените места в нея;
- 3.Образованието – предучилищно възпитание, начално, основно и средно образование;
- 4.Здравеопазването – амбулаторно – поликлинично и болнично обслужване, здравна профилактика, медико – социални грижи и санитарно-хигиенни дейности;
- 5.Културата – читалища, театри, оркестри, библиотеки, музеи и музейни сбирки, самодейност, ритуали местни традиции и обичаи;
- 6.Благоустрояването и комуналните дейности – водоснабдяване, канализация, електрификация, топлофикация, телефонизация, улици и площади, паркове, градини, улично осветление, озеленяване, корекции на реки и дерета, третиране на битови отпадъци, общински транспорт, общински бани, перални, хотели, гаражи и гробища;
- 7.Социално подпомагане – социални грижи и социални помощи, социално жилищно задоволяване и други социални дейности с общинско значение;
- 8.Опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси с общинско значение;

9.Поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници с общинско значение;

10.Развитие на спорта, отдиха и туризма с общинско значение.