

СРАВНИТЕЛНОПРАВНА ХАРАКТЕРИСТИКА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И КИТАЙСКАТА НАРОДНА РЕПУБЛИКА

Светослав Мишев

Великотърновски университет, България

COMPARATIVE LEGAL CHARACTERISTICS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND LOCAL ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

Svetoslav Mishev

University of Veliko Turnovo, Bulgaria

Abstract: The article examines the models of local self-government in the two countries and compares them. Bulgaria has a one-tier local self-government, while in China the local self-government comprises several levels. In the two legal systems, the subordination, super ordination and coordination between local and central authorities are characterized by different degrees of dependence and intensity, which is the result of the historical development and the political systems of the states.

Keywords: constitution; local self-government; local administration

В Република България (РБ) местното самоуправление е уредено като самостоятелна глава от Конституцията на страната – глава седма – „Местно самоуправление и местна администрация“¹. Това показва, че българската учредителна власт е счела местното самоуправление за толкова важно за структурата държавата, че то е издигнато на нивото на най-висшите органи на държавната власт и е уредено в самостоятелна глава на нашата конституция. Съгласно член 135 от Конституцията на Република България (КРБ) територията на страната се дели на общини и области. Според

¹ Конституция на Република България. Обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991.

действащата българска конституция общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Орган на местното самоуправление в нея е общинският съвет, а орган на изпълнителната власт е кметът. Кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението. Общината има самостоятелен бюджет. Областта е административно-териториална единица за провеждане на регионалната политика, за осъществяване на държавното управление по места и за осигуряването на съответствието между националните и местните интереси. Органът на изпълнителната власт в областта е областният управител. Той се назначава по решение на Министерския съвет. Областният управител се подпомага от заместник-областни управители, които се назначават от министър-председателя със заповед, подпомага се и от областна администрация. Чл. 143 от КРБ определя, че основната функция на областния управител е да осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността, на обществения ред и да осъществява административен контрол. Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното самоуправление, само когато това е предвидено със закон².

В Китайската народна република (КНР) местното самоуправление не е уредено в самостоятелна глава на конституцията, а е част от глава трета – „Държавни институции“. То е уредено в два раздела – пети и шести. Пети раздел е озаглавен „Местни народни конгреси на всички нива и местни народни правителства на всички нива“, а шести – „Автономни органи на етническите автономни райони“³.

Силно впечатление прави, че на конституционно ниво е подчертан многонационалният състав⁴ на китайския народ. Различните етноси, формиращи китайския народ, имат специално положение, включително и що се отнася до местното самоуправление *ex constitutio*. Българската конституция третира всички етноси, еднакво, като не допуска дискриминация на никакъв признак.

Съгласно чл. 30 от Конституцията на Китайската народна република (КНР) административното делене на КНР е на провинции, автономни области и градове, директно подчинени на централното правителство.

² Пак там.

³ http://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html (2020)

⁴ Китайска народна република. Икономика, държава и право, култура. София. 1971.

Провинциите и автономните области, от своя страна, се делят на автономни префектури, окръзи, автономни окръзи и градове. Окръзите и автономните окръзи се състоят от градове, етнически градове и малки градове. Градовете, пряко под юрисдикцията на централното правителство и други големи градове, се състоят от области и окръзи. Автономните префектури се състоят от окръзи, автономни окръзи и градове. Всички автономни региони, автономни префектури и автономни окръзи са етнически автономни територии. Член 31 от ККНР дава възможност да се създават специални административни райони. Сравнявайки чл. 30 от ККНР и чл. 135 от КРБ, виждаме колко усложнено и на колко много нива е изградено местното самоуправление в Китай.

Поразителна е приликата на глава седма от социалистическата конституция на България приета през 1971 г. Главата относно местното самоуправление е озаглавена „Народни съвети“ и урежда местното самоуправление на няколко степени – общински, районни и окръжни народни съвети, като всеки народен съвет, както е днес в Китай, образува от своя състав изпълнителен комитет⁵. По-горестоящите народни съвети и техните изпълнителни комитети могат да отменят противозаконните и неправилните актове и действия на по-долустоящите народни съвети. Уредбата на българското местно самоуправление преди приемането на КРБ от 1991 г. в своите принципни положения е почти еднаква с уредбата на местното самоуправление в Китай днес. Голямата прилика се дължи на това, че политико-икономическата система в България преди 1989 г. е много близка до тази в Китай днес.

Член 67 алинея 8 от ККНР предвижда, че Постоянният комитет (ПК) на китайския парламент – Общокитайското събрание на народните представители (ОСНП) – може да отменя местни разпоредби и решения, формуирани от държавните органи в провинциите, автономните области и градовете, пряко подчинени на централната държавна власт, които са в противоречие с ККНР, законите и подзаконовите актове. ПК на ОСНП има правомощия и по отношение на съдебната власт в отделните административно-териториални единици. Освен законодателния орган на КНР, правомощия по отношение на местната власт и местната администрация има и изпълнителната власт на Китай. Държавният съвет (ДС), както се нарича китайското правителство, по силата на член 89 от ККНР, има следната компетентност по местните въпроси: упражнява единно ръководство върху работата на местните държавни административни органи на всички национални нива и определя подробно разпределянето на функциите

⁵ Конституция на Народна република България, отменена на 12.07.1991.

и правомощията между централната държавна власт и местната власт в провинциите, автономните области и градовете, пряко подчинени на централното правителство.

Откроява се, че в Китай централизацията е много по-голяма, отколкото в България. У нас органите на местната власт са много по-независими от правителството на страната. Местната власт не е директно зависима и от парламента на РБ. Например Народното събрание не може пряко да се намесва в работата на общинските съвети. Като представител на правителството в областта – единствено областният управител може да осъществява контрол и то само за законосъобразност по отношение на актовете на общинските съвети и кметовете.

Държавният съвет управлява етническите дела и защитава равните права на всички етнически малцинства и правото им да се самоуправляват в етническите автономни области. ДС може да изменя или отменя неправилни решения и актове, издадени от местните администрации на всички нива. ДС одобрява границите на провинциите, автономните области и градовете, пряко под юрисдикцията на централното правителство. ДС взема решения, в границите на закона, за въвеждане на извънредно положение в различните териториални единици. Аналогът в България – Министерският съвет (МС) е много по-ограничен по отношение на своята компетентност, що се отнася до местното самоуправление. МС не може да изменя и отменя актове на общинските съвети. Друга разлика е, че у нас извънредното положение се обявява само от парламента.

ДС конституира Сметна палата, която да извършва надзор върху приходите и разходите на местните власти на всички нива, както и одит на всички институции в административните единици, които разходват публични средства. Тук България и Китай си приличат – българската Сметна палата също е върховен одитен орган що се отнася до разходването на публични средства – без значение дали на национално, или на местно ниво. Разликата е, че в България членовете на Сметната палата се избират от Народното събрание⁶.

Местното самоуправление и местната администрация в КНР са подробно уредени, както по-горе стана дума в раздел пети на ККНР. Член 95 от ККНР постановява, че във всички административно-териториални единици в Китай се създават Народни конгреси и Народни правителства, а в Етническите автономни административни единици се създават автономни органи. Структурата и компетентността на автономните органи се определя от законите, като се вземат предвид принципите на раздел пети

⁶ Закон за Сметната палата. Обн. ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г.

и раздел шести от ККНР. Член 96 от китайската конституция определя местните народни конгреси на всички нива за местните държавни органи на власт – това са органите на местното самоуправление. Местните народни конгреси на ниво окръг и нагоре, с цел по-голяма оперативност, създават постоянни комитети. Местните народни конгреси са аналог на общинските съвети у нас. В България няма аналог на постоянния комитет днес, но в старата ни конституция от 1971 г. той е съществувал.

Депутатите от народните конгреси на провинциите, от градовете, пряко подчинени на централната власт, и от градовете, разделени на окръзи, се избират от народните конгреси на следващото ниво надолу. Депутатите в народните конгреси на области, на градове, които не са разделени на райони, общини, етнически градове и други по-малки териториални единици, се избират пряко от гражданите на съответните административно-териториални единици. Броят на депутатите в местните народни конгреси на всички нива и процедурите за избирането им се определя със закон. У нас е налице пряк избор за общински съветници, поради факта, че общината е единствената степен на местното самоуправление в България. Член 98 от ККНР определя, че продължителността на мандата на народните конгреси на всички нива е пет години. В България мандатът на общинските съвети и на кметовете е по-къс и е от четири години.

Местните народни конгреси на всички нива имат териториална компетентност, която се простира върху територията на съответната административна област. Местните парламенти осигуряват спазването и прилагането на китайската конституция, законите и подзаконовите актове за съответната единица. Народните конгреси по места приемат и издават актове, вземат решения, свързани с местните планове за развитие на икономиката и културата. Тук приликите между българската и китайската уредба са доста. Нашите общински съвети също имат строго определена от границите на общината териториална компетентност. Също така общинските съвети в България определят политиката за изграждане и развитие на общината във всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхната компетентност в сферата на общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци, такси, образование, здравеопазване, култура, благоустрояването и комуналните дейности, социалните услуги, опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси, поддържането на културни, исторически и археологически паметници, развитието на спорта, отдиха и туризма⁷.

⁷ Закон за местното самоуправление и местната администрация. Обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991.

Местните народни конгреси в Китай на и над окръжно ниво преглеждат и одобряват плановете за икономическото и социалното развитие на техните административни области. Те са компетентни да изменят или отменят решения, взети от техните постоянни комитети. Актовете на общинските съвети в България не подлежат на одобрение от никого, а само на контрол за законосъобразност.

Народните конгреси на етническите градове в Китай могат в съответствие със своята компетентност да предприемат мерки, отговарящи на етническите характеристики на съответното населено място.

Местните народни конгреси на и над окръжно ниво имат правомощията да отстраняват от длъжност председателите на надзорни комисии, председателите на народните съдилища и главните прокурори на народните прокуратури на съответстващите им нива. Решението за отстраняване или избирането на главен прокурор за съответната прокуратура трябва да се докладва на главния прокурор на следващото ниво и да се представи на постоянния комитет на това ниво за одобрение.

У нас принципът за разделението на властите е конституционно закрепен и съдебната власт е отделена от изпълнителната и законодателната. Що се отнася до системата на местното самоуправление – прокуратурата осъществява общ надзор за законосъобразност над актовете на общините.

Депутатите в народните конгреси на различните нива подлежат на надзор от организациите, които са ги избрали. Депутатите, избрани пряко от гражданите, подлежат на контрол от тях. Китайският законодател е предвидил института на отзоваването на депутатите в местните парламенти. Това е много важна отлика на китайското местно самоуправление в сравнение с това в България.

Постоянните комитети на народните конгреси на окръжно и над окръжно ниво са съставени от председател, заместник-председател и членове. Те подлежат на контрол от самите народни конгреси, като регулярно представят пред тях доклади за работата си. Местните конгреси на и над окръжно ниво формират персоналния състав на постоянните комитети и по всяко време могат да го променят. Положението на член на постоянния комитет е несъвместимо с друг публичен пост. В България също е налице изискване за несъвместимост на положението общински съветник или кмет с друг публичен пост.

Постоянните комитети на народните конгреси по места на и над окръжно ниво са компетентни да решават въпроси от всички области на обществения живот в техните административни области. ПК осъществяват надзор по отношение на народното правителство на местно ниво, комисията за надзор, народния съд и народната прокуратура на

съответните им нива. ПК са компетентни да отменят актове на народното правителство на съответстващото им ниво. ПК вземат кадрови решения за назначаване или отстраняване на държавни служители. ПК избират депутатите в народните конгреси на следващо ниво, когато техните народни конгреси не са в сесия, а се налага избор или отзоваване на определен брой членове на съответния по-горен народен конгрес. Тези правомощия са изключително отличителни за китайския модел на местно самоуправление.

За разлика от РБ, където орган на изпълнителната власт е кметът в общината и областният управител в областта, то в КНР местните органи на изпълнителната власт на всички нива са колективни. Това са местните народни правителства, те са местни административни органи на съответните нива. Фигурата на губернатора и на кмета съществува и в Китай, но те са зависими изцяло от местното народно правителство, а не са еднолични органи на власт, както го разбира нашата правна доктрина. Местните народни правителства на всички нива осъществяват контрол по отношение на кметовете, губернаторите и другите видове глави на местните правителства. Продължителността на мандата на местните народни правителства на всички нива е същият като този на местните народни конгреси – пет години.

Местните народни правителства на и над окръжно ниво ръководят изпълнителната дейност в областта на икономиката, образованието, науката, културата, общественото здраве, спорта, градското и селското развитие, финансите, гражданските права, обществената сигурност, етническите въпроси, съдебната администрация, семейното планиране и други въпроси, които не са в компетентност на друг орган в своите териториални граници. При изпълнение на своите функции местните народни правителства издават решения и заповеди съгласно член 107 от ККНР. Местните правителства назначават държавните служители, както и прекратяват тяхната служба, атестираат ги, също така са компетентни да ги наказват с административно наказание. У нас кметът ръководи цялата изпълнителна дейност в общината, той е и работодател на служителите в общинската администрация.

Народните правителства в общините, етническите градове и градовете изпълняват решенията на народните конгреси на тяхното ниво и решенията и заповедите на държавните органи на следващите нива над тях. Те ръководят цялата изпълнителна дейност в съответния административен район. Тук изпълнителните органи на местно ниво приличат на тези в България. Кметовете на общини в България са длъжни да изпълняват решенията на съответните общински съвети.

Местните правителства на и над окръжно ниво ръководят работата на подчинените им ведомства и на низходящите народни правителства, като са компетентни да изменят или отменят техните неправилни актове. Местната власт на окръжно и над окръжно ниво създава местни одиторски служби. Тези одиторски служби на всички нива, в рамките на закона, упражняват независим надзор над работата на администрацията на тяхното ниво. Тази одиторска служба ще отговаря пред правителството на нейното ниво и пред одиторската служба на по-горното ниво. Местните правителства на всички отговарят пред народния конгрес на тяхното ниво, който осъществява спрямо тях своего рода „парламентарен контрол“. Правителствата по места на и над окръжно ниво, когато народните конгреси са извън сесия, отговарят пред постоянния комитет на съответния конгрес. Местните правителства на всички нива отговарят пред държавните изпълнителни органи на нивата над тях. Местните правителства на всички нива в страната са под единното ръководство на върховния изпълнителен орган на КНР – Държавния съвет. Аналогията в българския модел на местно самоуправление е взаимодействието между кмета и общинския съвет. В България общинският съвет упражнява своего рода „парламентарен контрол“ спрямо кмета.

Комитетите на жителите и комитетите на селяните, създадени по силата на член 111 от ККНР съответно от жители на градовете и жители на селата, са организациите за местно самоуправление от първо ниво в системата на китайското местно самоуправление. Председателите на тези комитети, заместник-председателите и членовете им се избират пряко от китайските граждани. Основната им функция, бидейки най-близо до гражданите, е да са трансмисия между другите държавни органи и местните жители. Те предават предложения и жалби от гражданите до народното правителство. В България гражданите директно могат да подават предложения и сигнали до административните органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции по реда на глава осма от Административнопроцесуалния кодекс⁸.

Шестият раздел от глава пета на ККНР, урежда държавните органи в етническите автономни райони. Китай е многонационална държава и за това темата с етносите е толкова важна за китайския законодател, че е издигната до самостоятелен раздел на конституцията. Автономните органи на етническите автономни области са народните конгреси и народните правителства на съответните автономни райони. В техните народни конгреси освен депутати от етническата група, която упражнява регионална

⁸ Административнопроцесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 30 от 11.04.2006.

автономия, трябва да има и подходящ брой депутати от другите етнически групи, живеещи в тази административна област. Задължително председателят или заместник-председателят на постоянния комитет на народния конгрес на етническата автономна област трябва да е от етническата група на етноса, който упражнява регионалната автономия. Задължителното представителство на етническата група на етноса упражняващ регионална автономия е засилено що се отнася до главата на изпълнителната власт в съответната област – той задължително трябва да е от тази етническа група. Много специфични за Китай са етническите автономни области. Те имат същите функции като местните органи от глава трета раздел пети от ККНР. В същото време те упражняват и правомощието да се самоуправляват съгласно етническите си особености, както им предписва ККНР и Законът за регионалната етническа автономия. Народните конгреси на етническите автономни области имат правомощията да създават местни норми и разпоредби в съответствие с политическите, икономическите и културните особености на етносите на тяхната територия. Тези местни норми влизат в сила, след като бъдат одобрени от Постоянния комитет на ОСНП. Автономните органи на етническите автономни области имат и фискална автономия. Всички приходи, които принадлежат към етническата автономна област, според държавната финансова система следва да бъдат разпределени и разходени за нуждите на тази етническа автономна област. Когато държавата експлоатира ресурси или създава предприятия в етническата автономна област, тя трябва изключително да отчита интересите на населението на съответната етническа автономна област. Автономните органи на етническите автономни области управляват самостоятелно образователните, научните, културните, здравните и спортните институции в своите области. Опазват, защитават и възстановяват културното наследство и насърчават развитието на етническите култури. Автономните органи на етническите автономни области, с одобрението на Държавния съвет, организират местни звена за охрана на обществения ред, противодействие на престъпността и защита на сигурността в областта. При осъществяване на своите функции органите на властта, в етническите области, използват говоримия и писмения език, който е най-разпространен в съответната област. Държавата предоставя финансова, материална и техническа помощ на етническите малцинства за ускоряване на тяхното икономическо и културно развитие.

Специфични за Китай са Комисиите за надзор. Те са регламентирани на конституционно ниво. Централен орган е Националната комисия за надзор, а в отделните административно-териториални единици има местни надзорни комисии. Тези органи са построени в пирамидална

структура, подчинена на принципа на субординацията, като на върха стои Националната комисия, която отговаря само пред ОСНП.

В заключение може да се каже, че в миналото, местното самоуправление в двете държави е било по-сходно в своята правна уредба, отколкото е сега. Това се дължи на факта, че при действието на българската конституция от 1971 г. нашата страна е била социалистическа, както е и до днес Китай.