



Институт
за развитие на публичната среда

**Град София - столица
на Република България**

**Проучване на българското
законодателство**

юни 2010 г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

1. Въведение	стр. 3
2. София – столица на Република България	стр. 4
3. Административно-териториално устройство	стр. 9
4. Общински бюджет и финанси	стр. 13
5. Местни данъци и такси	стр. 17
6. Общинска собственост	стр. 19
7. Устройство на територията	стр. 22
8. Обществен транспорт и транспортна инфраструктура	стр. 27
9. Обществен ред и сигурност	стр. 31
10. Други функции, произтичащи от местното самоуправление	стр. 36
11. Общинска администрация	стр. 42
12. Дипломатически отношения, държавен протокол и церемониал	стр.46

Въведение:

Настоящото проучване е осъществено от екип на сдружение “Институт за развитие на публичната среда” във връзка с изпълнението на поръчка от Столична община, с предмет “Проучване и консултация във връзка с изработването на нормативен акт на Столична община” – договор с регистрационен индекс РД-55-206/19.04.2010 г.

Проучена е правната регламентация, уреждаща обществените отношения, свързани с определеното от Конституцията положение на град София като столица на Република България.

Обхватът и съдържанието на разработката са съобразени с констатациите и основните изводи, направени в резултат на осъщественото в рамките на обществената поръчка проучване на законодателството, регламентиращо специалния статут на дванадесет европейски столици.

Целта е в резултат на анализа да се направят основни изводи, които да послужат за изработване на проект на нормативен акт - Проект на Закон за столицата на Република България – гр. София и мотивите към него.

София – столица на Република България

Конституция на Република България

Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Закон за администрацията (ЗА)

Устройствен правилник на областните администрации

Указ № 2704 за определяне на броя и границите на областите, общините, които се включват в тях, както и техните административни центрове (отменен)

Решение № 6 на КС от 13 юни 1995 г. (Обн. ДВ, бр. 59 от 30.06.1995 г.)

Според Конституцията столица на Република България е град София.

Териториалното деление и правомощията на Столичната община и на другите големи градове се определят със закон.

Обществените отношения, свързани с местното самоуправление и местната администрация се уреждат със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА).

Като голям град, заедно с Пловдив и Варна, столицата е разделена на райони. Поради това ЗМСМА регламентира правомощията на кмета на района, които не се различават от тези на кмет на кметство (чл.46 от ЗМСМА).

Правомощията на кмет на кметство в населеното място, което е административен център на общината, се изпълняват от кмета на общината.

Кметът на район или кметът на кметство могат да участват в заседанията на общинския съвет с право на съвещателен глас. Те се изслушват задължително при обсъждане на въпроси, отнасящи се за кметството или за района.

На кметовете на райони и кметства могат да бъдат възлагани и други функции със закон или с друг нормативен акт, както и с Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация по чл.21, ал.3 от ЗМСМА в зависимост от конкретните особености на общината, районите или кметствата.

В населено място, което не е административен център на кметство, кметът на общината може да назначи за срока на мандата кметски наместник в съответствие с утвърдената численост и структура на общинската администрация.

Според ЗМСМА Столичната община е административно-териториална единица, която има и статут на област. В нея се съчетава самоуправлението на нейното население с провеждането на държавната политика за развитието на столицата. ЗМСМА не посочва как става това съчетаване – на лице е законова празнота, доколкото изискването за съчетаване на местното самоуправление и на държавната политика за развитието на столицата може да бъде удовлетворено само с нормативен акт от ранга на закон.

Управлението на областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация. Областният управител се назначава от Министерския съвет. Областният управител осигурява провеждането на държавната политика, отговаря за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол.

Правомощията, структурата, организацията на работата и съставът на областните администрации се уреждат с Устройствен правилник на областните администрации, приет с ПМС. Регламентацията е обща за всички областни администрации в България, респективно правомощията на/и организацията на работата на областния управител на област София, не се различават съществено от тези на другите 27 областни управители в Република България.

Липсата на специални правомощия на областния управител на област София, по отношение на провеждането на държавна политика за развитието на столицата, в голяма степен произтича от историята на установяване на “институцията областен управител на област София”.

Първоначалният текст на чл.8 от ЗМСМА е определял Столичната община като “специфична административно-териториална единица, в която се съчетава самоуправлението на нейното население с провеждането на държавната политика за развитие на столицата”. ЗМСМА не е давал на Столичната голяма община статут и на област, съответно не е и предвиждал назначаването на областен управител. Функциите на областния управител в София е следвало да се изпълняват от кмета на Столичната община, доколкото не е предвидено друго със закон.

ЗМСМА е изменен през 1995 г. като в резултат на измененията на Столичната община се дава статут и на област, а член 70, според който в София не се е назначавал областен управител, е отменен.

Така се създава предпоставка за назначаването на областен управител, подпомаган от областна администрация на територията на област София, която съвпада с

територията на Столична община. Промяната има очевидна политическа мотивация, като нейната цел не е да се създадат механизми за съвместяване на държавни и общински интереси и развитие на столични функции, а да се установи контрол от страна на централната държавна власт върху дейността на Столична община, тогава управлявана от опозицията.

В Конституционният съд на Република България е образувано дело по искане на 61 народни представители от 37-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за изменение на ЗМСМА (ДВ, бр.24 от 1995 г.). С Решение № 6 от 13 юни 1995 г. (Обн. ДВ, бр. 59 от 30.06.1995 г.) искането на народните представители е отхвърлено, като трима от конституционните съдии подписват решението с особено мнение. В мотивите си Конституционният съд отбелязва: “може да се спори дали и доколко това изменение на чл.8, ал.1 от ЗМСМА е целесъобразно и дали при изготвяне на законопроекта за изменението на закона е приложена най-подходящата законодателна техника, но то не е противоконституционно.

С изменението на чл.8 от ЗМСМА законодателят, като е дал на Столична голяма община “и статут на област” е създад една нова административно-териториална област – София, в границите на територията на същата община. Изменението създава предпоставка за назначаване на областен управител на тази област, тъй като съгласно чл.143, ал.1 от Конституцията “управлението в областта се осъществява от областен управител”. Това изменение е довело и до отмяната на чл.70 от ЗМСМА, която не е противоконституционна.”

Всъщност Столична голяма община е била със “статут на област” и преди измененията в ЗМСМА от 1995 г. - Указ № 2704 за определяне на броя и границите на областите, общините, които се включват в тях, както и техните административни центрове (обн. ДВ, бр.67 от 28.08.1987 г., отменен в бр.154 от 28.12.1998 г.).

От 1998 г. и Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ) постановява, че “Столичната община в административно-териториалните си граници запазва статута си и на област”.

Законодателството се развива като дава редица правомощия на областния управител по отношение на опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта, регионалното развитие, изпълнението на специални закони (например реституционни закони) и други, без да предвижда специални компетенции на областния управител на област София по отношение на

съчетаването на държавната политика за развитие на столицата с местното самоуправление.

Основни изводи:

1. Конституцията на Република България, определя град София като столица, без да очертава статута му на столица.
ЗМСМА определя Столична община като административно-териториална единица, която има и статут на област, в която се съчетава самоуправлението на нейното население с провеждането на държавната политика за развитието на столицата.
Нито Конституцията, нито ЗМСМА предвиждат особени права и задължения на централните органи на държавната власт и управление от една страна, и на органите на местно самоуправление и местна администрация на столицата от друга страна, във връзка с осъществяването от град София на функции на столица на Република България.
2. Функциите и правомощията на органите на местното самоуправление и на местна администрация в столицата не се различават от тези на другите общини в България.
Конституцията изисква определянето със закон на правомощията на Столична община и на “другите големи градове”, в резултат на което в ЗМСМА са определени правомощията на кмета на района – правомощия на кметовете на райони в Столична община, Пловдив и Варна, идентични с тези на кмет на кметство.
3. Законът за администрацията не предвижда специални компетенции на областния управител на област София, свързани с изпълняваните от град София столични функции, въпреки че според ЗМСМА Столичната община е със статут на област, в която следва да се съчетава самоуправлението на нейното население с провеждането на държавната политика за развитие на столицата.
Липсата на специални правомощия на областния управител на област София, по отношение на провеждането на държавна политика за развитието на столицата, в голяма степен произтича от историята на установяване на институцията.

Установяването на институцията “областен управител на област София” е имало очевидна политическа мотивация, като нейната цел не е била да се създадат механизми за съвместяване на държавни и общински интереси и развитие на столични функции, а да се установи контрол от страна на централната държавна власт върху дейността на Столична община, тогава управлявана от опозицията.

4. Законодателството се развива като дава редица правомощия на областния управител по отношение на опазването и защитата на държавната собственост на територията на областта, регионалното развитие, изпълнението на специални закони (например реституционни закони) и други, отново без да предвижда специални компетенции на областния управител на област София по отношение на съчетаването на държавната политика за развитие на столицата с местното самоуправление.

Административно-териториално устройство

Конституция на Република България

Европейска харта за местно самоуправление

Закон за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ)

Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Закон за териториалното деление на Столичната община и големите градове

Закон за местните избори (ЗМИ)

Указ № 1 от 05.01.1999 г. за утвърждаване границите, административните центрове на областите и общини, включени в тях

Според Конституцията Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания.

Територията на страната се дели на общини и области. Според Закона за административно-териториалното устройство на Република България територията се разделя на 28 области. Границите и административните центрове на областите се утвърждават с указ на президента по предложение на Министерския съвет.

Общината е основната административно-териториална единица, която осъществява местното самоуправление. Гражданите участват в управлението на общината, както чрез избраните от тях органи на местно самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението. Границите на общините се определят след допитване до населението. Общината е юридическо лице.

Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет, който се избира от населението на съответната община за срок от 4 години по ред, определен със закон. Това е Законът за местните избори.

Орган на изпълнителната власт в общината е кметът. Според Конституцията той се избира от населението или от общинския съвет за срок от 4 години, по ред определен със закон. Според Законът за местното самоуправление и местната администрация кметът на общината, както и кметовете на кметства се избират пряко от населението на общината. В своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението.

Според Конституцията териториалното деление и правомощията на Столичната община и на другите големи градове се определят със закон.

Със Закона за териториалното деление на Столичната община и големите градове се урежда териториалното деление на Столичната община и градовете с население над 300 хил. души – Пловдив и Варна.

Законът регламентира броя, наименованията и границите на столичните райони. Законът определя административните центрове на районите, които се намират извън територията на град София: на район Нови Искър – гр. Нови Искър, на район Панчарево – с. Панчарево, на район Банкя – гр. Банкя.

По силата на закона в районите на Столична община се създават следните кметства: в район Искър – в с. Бусманци; в район Витоша – в с. Владая и Марчаево; в район Овча Купел – с. Мало Бучино; в район Връбница – в селата Волюяк и Мрамор; в район Нови Искър – в селата Мирояне, Житен, Доброславци, Балша, Кътина, Подгумер, Световрачане, Кубратово, Негован, Чепинци, Локорско и Войняговци; в район Кремиковци – в гр. Бухово и селата Желява, Яна, Горни Богров и Долни Богров; в район Панчарево – в селата Герман, Железница Лозен, Казичене, Кривина, Долни Пасарел, Плана, Кокаляне и Бистрица; в район Банкя – в селата Клисурса и Иваняне.

Законът за териториалното деление на Столичната община и големите градове не предвижда роля на органите на местно самоуправление в София, Пловдив и Варна, по отношение на уреждането на териториалното деление на тези общини или при промени в него.

Според ЗАТУРБ промяна свързана със закриване на район и кметство, както и промяна на границите им, се извършва по условията и по реда на тяхното създаване – в случая със Столична община, Пловдив и Варна - това става “със закон”.

Европейската харта за местно самоуправление предвижда защита на териториалните граници на местните общности, като въвежда изискването, че за всяка промяна на местните териториални граници трябва предварително да се поиска становището на заинтересуваните местни общности, евентуално чрез референдум, там, където това е позволено от закона.

По отношение на столичните райони и районите в Пловдив и Варна, законодателството ни не съдържа изискване за провеждане на консултативни процедури с местните общности при промяна на границите на районите, въпреки че някои от тях са с население от повече от 110 хил. жители.

През 2006 г. в ЗМСМА са направени изменения и допълнения, в резултат на които се въвежда избор на кметове на райони в районите на Столичната община и в градовете с районно деление. През 2007 г. са направени изменения и допълнения в Закона за местните избори, с които са определени условията и реда за избиране на кметове на райони. Избирателите получават възможността да избират кмет на района, на основата на общо, равно и пряко избирателно право, с тайно гласуване, по мажоритарна избирателна система. До този момент кметът на район се е избирал от общинския съвет по предложение на кмета на общината.

Въвеждането на изборност на кметове на райони от населението не е съпроводено с промяна на териториалното деление на Столичната община и на другите големи градове, нито с разширяване на техните правомощия. Промените не предвиждат избор от населението на районни съвети, което според Европейската харта за местно самоуправление би било признак на местно самоуправление на ниво район.

Очевидно е, че не става въпрос за провеждане на политика, свързана с децентрализация на местната власт, а по-скоро е на лице конюнктурно политическо решение във връзка с предстоящите местни избори и допълнителна възможност за политическо парцелиране на местната власт.

Анализът на дейността на съществуващите 24-ри районни администрации в Столична община показва, че същите изпълняват функции и имат правомощия, преди всичко свързани с предоставянето на административни услуги на населението. Дейността им е израз на деконцентрация на местната изпълнителна власт, а не на децентрализация на местното самоуправление.

Официално изразените позиции на парламентарно представените политически сили във връзка с изборността на кметове на райони в Комисията за подготовка на нов Изборен кодекс на Народното събрание са, че кметове на райони имат функции и правомощия, които не отговарят на легитимността, която дава прекият им избор от населението. Преобладаващата част от мненията са, че следва да се върне старото положение, при което кметове на райони са избирани от общинските съвети, по предложение на кметове на общините.

Правомощията на кметове на райони и въпросът за техния избор, е въпрос на политическо решение, което предстои да бъде взето. Следва да се има предвид, че Конституцията на Република България предвижда специфично уреждане със закон, както на правомощията на Столичната община, така и на другите големи градове – респективно въпросът за правомощията и изборността на районните кметове, ще трябва да се решава едновременно за Столична община, Пловдив и Варна.

Основни изводи:

1. Конституцията не допуска автономни териториални образувания – респективно столицата на Република България не може да бъде организирана като такова образувание.
2. Териториалното деление на Столична община и на големите градове (с население над 300 хил. души) се определя със закон. Предвиденото от Конституцията приемане на специално законодателство за териториалното деление на Столична община, произтича не от необходимостта да се изпълняват специфични столични функции, а от обстоятелството, че тя е голям град наред с Пловдив и Варна.
3. Конституцията и законодателството лишават органът на местно самоуправление на Столична община – Столичния общински съвет (СОС) от възможността да упражнява основни правомощия в сферата на местното самоуправление – да създава райони и кметства и да прави предложения за административно-териториални промени, засягащи територията и границите на районите.
4. По отношение на столичните райони и районите в Пловдив и Варна, законодателството ни не съдържа изискване за провеждане на консултативни процедури с местните общности при промяна на границите на районите, въпреки че някои от тях са с население от повече от 110 хил. жители.
5. Въвеждането на изборност на кметовете на райони от населението не е съпроводено с промяна на териториалното деление на Столичната община и на другите големи градове, нито с разширяване на техните правомощия. То не е израз на децентрализация на местната власт, а на конюнктурно политическо решение, което дава допълнителна възможност за политическо парцелиране на местната власт.
6. При бъдещото уреждане на правомощията на кметове на райони и на техния избор, следва да се има предвид, че Конституцията на Република България предвижда специфично уреждане със закон, както на правомощията на Столичната община, така и на другите големи градове – респективно въпросът за правомощията и изборността на районните кметове, ще трябва да се решава едновременно за Столична община, Пловдив и Варна.

Общински бюджет и финанси

Конституция на Република България

Закон за устройството на държавния бюджет

Закон за държавния бюджет на Република България за 2010 г.

Закон за общинския дълг

Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Според Конституцията общината има самостоятелен бюджет. Постоянните финансови източници на общината се определят със закон.

Общинският съвет приема самостоятелен бюджет на общината, извън републиканския, на основата на собствени приходоизточници и субсидии от държавата, разпределени между общината по критерии, определени със закон. Разходите на общината се правят за покриване на местни потребности, както и за нужди, възникнали в изпълнение на държавни функции. Според ЗМСМА разходите на общините за изпълнение на държавни функции се покриват от републиканския бюджет.

Според Законът за устройството на държавния бюджет в републиканския бюджет се предвиждат средства за финансово подпомагане на общините. Тези средства се предоставят под формата на общи субсидии на основата на обективни критерии, като в конкретни случаи могат да се използват целеви субсидии или субвенции. Държавата може да подпомага общините и чрез преотстъпване на държавни приходи. Размерът на средствата за осигуряване на финансовото подпомагане на общините, формата на предоставянето им и редът за преотстъпване на държавни приходи се определят с годишния закон за държавния бюджет.

Общините правят вноски от бюджетите си в държавния бюджет по ред, определен със закон. Общините възстановяват в държавния бюджет неусвоените средства от целеви държавни субсидии или субвенции. Не подлежат на внасяне в държавния бюджет допълнително разкритите приходи и реализираните икономии в процеса на изпълнение на бюджетите на общините. Тези средства се използват по решение на общинските съвети.

Ежегодно с приемането на Закона за държавния бюджет на Република България се приемат размерите на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините за съответната година под формата на субсидии. Общините

получават обща субсидия за делегираните от държавата дейности, трансфери за местни дейности и целева субсидия за капиталови разходи.

Трансферите за местни дейности включват в себе си обща изравнителна субсидия и трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища.

Целевата субсидия за капиталови разходи включва в себе си целева субсидия за изграждане на екологични обекти и целева субсидия за изграждане и ремонт на общински пътища.

Общата субсидия за делегираните от държавата дейности се изчислява като сума за всички разходи за делегираните от държавата дейности, определени по стандарт. Трансферите за местни дейности и целевата субсидия за капиталови разходи се изчисляват на базата на критерии, отчитащи осигурения обхват за достъп до услугите, размерът на разходите за местни дейности за един жител на местната община, имуществените данъчни приходи на един жител за конкретната община, населението, броя на населените места и територията на съответната община.

При определянето на размера на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините за съответната година се използват стандарти и критерии, които са еднакви за всички общини.

Нито Законът за устройство на държавния бюджет, нито годишните закони за приемане на държавния бюджет, отчитат обстоятелството, че Столична община се различава от другите общини, защото притежава специфики, свързани с изпълняваните от нея столични функции. Прилагането на единни критерии при определянето на бюджетните взаимоотношения е в ущърб на бюджета на Столична община.

Особено показателен в това отношение е начинът, по който са определени натуралните показатели на общините за делегираните от държавата дейности за 2010 г. (Приложение № 6, т.2 към чл.11, ал.2 на Закона за държавния бюджет за 2010 г.). Законът отчита населението на съответните общини на база регистрираните по постоянен адрес. По този начин Столична община при определянето на натуралните показатели се оказва с население в размер на 1 362 621 души.

Подобен подход е справедлив за преобладаващата част от общините в България и има законово си основание в ЗМСМА, според който “населението на общината се състои от всички граждани, които имат постоянен адрес на територията ѝ”.

Този подход обаче, не е справедлив по отношение на Столична община. Фактически, живеещите на територията на общината са много повече. Според официалните

данни на ГРАО само населението по настоящ адрес в Столична община е в размер на 1 402 602 души.

Значителен е броят на лицата, които живеят на нейната територията и ползват нейните услуги, без да имат адресна регистрация. Още по-голям е броят на гражданите и юридическите лица, които осъществяват дейност или ползват услуги на територията на общината, предвид обстоятелството, че София е столицата на Република България – неин административен, икономически, образователен, културен, и транспортен център.

Очевидно е, че в Столична община понятията “население” (ЗМСМА) и “местна общност” (Закон за общинските бюджети) – “гражданите и юридическите лица, които имат регистрация, осъществяват дейност или ползват услуги на територията на общината”, не съвпадат и то в най-голяма степен в сравнение с другите общини в България. Основната причина за това е, че София е столица на страната, която предоставя услуги на много по-широк кръг лица от лицата с постоянен адрес на нейната територия.

Както бе отбелязано по-горе, при определянето на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджета на Столична община, това несъвпадение не се отчита, което изкривява бюджетните взаимоотношения в ущърб на столичния общински бюджет.

Ежегодно с приемането на държавния бюджет за съответната година се утвърждават като приложения списък на екологичните обекти, предвидени за строителство за съответната година и списък на държавните инвестиционни заеми и държавните гаранции по външни кредитни споразумения за съответната година.

В Закона за държавния бюджет за 2010 г. първият списък не предвижда екологични обекти на територията на Столична община. Във втория списък фигурира държавен заем от Европейската инвестиционна банка с кредитополучател Министерство на регионалното развитие и благоустройството за проект “Софийски околоръстен път – южна дъга”, в размер на 15 646 640 лв.

Известно е, че Столична община е поемала общински дългове за финансиране на дългосрочни инвестиционни проекти в полза на местната общност. Предвид обстоятелството, че София е и столица на Република България, често с общински дълг се реализират проекти с надобщинско значение и за изпълнение на столични функции. Например: Столична община е изтеглила кредит от Европейската банка за възстановяване и развитие по проект за рехабилитация на масовия обществен транспорт в София за закупуване на возила. Новите возила превозват и ще

превозват, както населението на София, така и българите от страната, които посещават столицата, а също и посетителите на града от чужбина.

При прегледът на бюджетното законодателство и на Закона за общинския дълг се установява, че същите не съдържат разписани специални механизми за финансиране на Столична община с оглед изпълняваните от нея столични функции. Обезпечаването през държавния бюджет на определени проекти на територията на Столична община с общинско или надобщинско значение, става по общия ред, предвиден за всички общини в България и по инцидентната воля преди всичко на Министерски съвет и Народното събрание на Република България, в зависимост от политическата конюнктура.

Основни изводи:

1. Бюджетните взаимоотношения между държавата и общините в Република България се осъществяват на базата на единни стандарти и критерии, общи за всички общини в България.
Изпълнението на столични функции от Столична община, отсъства като критерий и липсва като стандарт при изчисляването на трансферите от държавния бюджет за общината.
2. Прилаганите общи стандарти и критерии при определянето на бюджетните взаимоотношения между държавата и общините в България са в ущърб на Столична община, поради обстоятелството, че е налице силно несъвпадение между понятията “население” (основен натурален показател) и “местна общност” в Столична община, произтичащо от факта, че София е голям град, който изпълнява и столични функции.
3. При целевото финансиране от държавния бюджет, поемането на държавен дълг и държавните гаранции по външни кредитни споразумения, не се отчита обстоятелството, че София изпълнява и столични функции.
Законът за общинския дълг също не отчита тази специфика.
4. Като цяло бюджетното законодателство третира Столична община като една от всичките общини в България, без да отчита изпълняваните от нея столични функции, което изкривява бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджета на Столична община в ущърб на столичния общински бюджет.

Местни данъци и такси

Конституция на Република България
Закон за местните данъци и такси (ЗМДТ)

Според Конституцията на Република България общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон.

Общинският съвет определя размера на местните такси по ред, установен със закон.

Този закон е Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ).

Законът определя местните данъци и местните такси, които постъпват в общинския бюджет. Според ЗМДТ от данък върху недвижимите имоти се освобождават: общините за имотите публична общинска собственост; държавата, за имотите – публична държавна собственост, освен ако имотът не е предоставен за ползване на друго лице и това лице не е освободено от данък; читалищата; сградите – собственост на чужди държави, в които се помещават дипломатически и консулски представителства, при условията на взаимност; сградите на Българския червен кръст и на организацията на Червения кръст, регистрирани в друга държава – членка на Европейския съюз, или в друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство; сградите на висшите училища и академиите, използвани за учебен процес и научна дейност; молитвените домове на законно регистрираните вероизповедания в страната; парковете, спортните игрища, площадките и други подобни имоти за обществени нужди; сградите – културни ценности, когато не се използват със стопанска цел; музеите, галериите, библиотеките; имотите, използвани непосредствено за експлоатационни нужди на обществения транспорт и други.

Разпоредбите за освобождаване от данък върху недвижимите имоти се прилагат на територията на цялата страна, но имат различно отражение върху местните приходи в отделните общини.

Очевидно е, че най-много недвижими имоти, освободени от плащането на данък върху недвижимите имоти, са ситуирани на територията на Столична община. Съответно - невнесеният местен приход от тях е най-голям в столицата. Това пряко произтича от обстоятелството, че според Конституцията град София е столица на страната, където са концентрирани сградите на централните органи на държавната власт, дипломатическите и консулските представителства, сградите на висшите

училища и академии, културните и религиозни институции, транспортната инфраструктура.

Тази собственост не е освободена от плащането на такса смет, но практиката показва, че нейното плащане не е приоритетен разход за задължените субекти. Едва през последните месеци централните държавни органи изчистиха старите си задължения за такса смет към Столична община. Образователни, спортни, и културни институции продължават да дължат сериозни суми и водят преговори със Столична община за тяхното разсрочване.

Горните обстоятелства и наличието на диспропорции при плащанията на такса смет (центърът субсидира крайните квартали, бизнесът субсидира физическите лица), заедно с възможността юридическите лица да сключват договори с частни оператори за сметосъбиране и сметоизвозване, не са добра финансова основа за изграждането и функционирането на интегрирана система за управление отпадъците в Столична община.

ЗМДТ за пореден път илюстрира основния подход на българския законодател да урежда отношения в определена обществена сфера, без да се отчитат спецификите на отделните общини, респективно, без да вземат предвид основната специфика на Столична община, а именно, че тя изпълнява и столични функции. Този подход е възможен и поради факта, че не се възлага и не се извършва анализ на въздействието на законодателството върху местните общности.

Основни изводи:

1. Законодателството, свързано с местните данъци и такси, не отчита спецификите на Столична община във връзка с изпълняваните от нея столични функции.
2. Законодателството не предвижда компенсации за общинския бюджет на Столична община във връзка с нереализирани местни приходи поради освобождаването от данък върху недвижимите имоти на огромна по обем собственост, концентрирана върху територията на Столична община, поради обстоятелството, че София е столица на Република България.

Общинска собственост

Конституция на Република България

Закон за общинската собственост (ЗОС)

Закон за държавната собственост (ЗДС)

Правилник за прилагане на Закона за държавната собственост (ППЗДС)

Според Конституцията общината има право на своя собственост, която използва в интерес на териториалната общност. Обхватът и начинът на придобиване на тази собственост се определят със закон.

Законът за общинската собственост урежда придобиването, управлението и разпореждането с имоти и вещи – общинска собственост. Регламентирани са обществените отношения свързани с: управлението на имотите и вещите – общинска собственост; принудителното отчуждаване на имоти – частна собственост, за общински нужди; придобиването и разпореждането с имоти и вещи – общинска собственост; общинските жилища; стопанската дейност на общината; надзорът и актуването на имотите – общинска собственост.

Законът за държавната собственост и Правилникът за прилагане на Закона за държавната собственост уреждат придобиването, управлението и разпореждането с недвижими имоти и движими вещи, държавна собственост.

Липсва правна регламентация, която да отчита обстоятелството, че София е столица на Република България, от което произтичат специфики по отношение на управлението на общинската собственост на нейната територия. Изпълнението на специфични столични функции не е изведено като самостоятелно правно основание за предоставяне от страна на държавата на държавна собственост за управление от Столична община.

Липсват правни норми, които да задължават държавата да оказва подкрепа на своята столица по отношение на управлението на собствеността и на публичната инфраструктура.

Управлението на собствеността в столицата изисква много по-висока степен на взаимодействие и налага прилагането на интегриран подход и партньорство между общината, държавата и частните субекти, в сравнение с която и да е друга българска община. ЗОС, ЗДС и ППЗДС не превиждат специални правни механизми за прилагането на такъв подход.

Интензитетът и значението на процедурите по принудително отчуждаване на имоти – частна собственост, за общински нужди в столицата са много по-големи в сравнение с другите български общини – ЗОС регламентира условия, ред и процедури за принудително отчуждаване, еднакви за всички общини в България. Липсват правни механизми, улесняващи предоставянето на държавна собственост на Столична община за реализирането на инфраструктурни проекти с надобщинско значение, за развитието на зелената система на столицата, както и за обезпечаване на дейностите, свързани с предоставянето на обществени услуги.

Стопанската дейност на Столична община, осъществявана чрез търговски дружества с общинско участие в капитала и чрез общински предприятия, е несравнима по своя обхват и значение със стопанската дейност, осъществявана от която и да е българска община. В столичните общински фирми работят около 15 000 души.

“Метрополитен” ЕАД и “Център за градска мобилност” ЕООД изпълняват и надобщински – национални функции, свързани с осигуряването на масовия градски транспорт на столицата на Република България не само за столичани, но и за цялата българска нация и за чуждестранните гости на столицата.

ОП “Стара София” със Софийски исторически музей е специализирана общинска структура за опазване и популяризиране на паметниците на културата – общинска собственост, на територията на Столична община, паметници на културата, които са от значение не само столичани, но и за цялата българска нация.

ОП “Туристическо обслужване” се занимава с регистрацията и категоризацията на туристическите обекти на територията на Столична община, но осъществява и международна дейност, туристически маркетинг и реклама, с цел популяризирането на София – столицата на Република България, като атрактивна туристическа дестинация.

Въпреки описаните по-горе особености, ЗОС не превижда специални правноорганизационни форми за субектите осъществяващи стопанската дейност в Столична община, нито специални механизми за взаимодействие между тях и държавните органи във връзка с изпълнението на надобщински столични функции.

Основни изводи:

1. Управлението на общинската собственост и стопанската дейност на Столична община се извършва при условието на правна регламентация, еднаква за всички български общини.

2. Липсват правни норми и не са създадени механизми за подкрепа от страна на държавата на Столична община по отношение на управлението на общинската собственост и стопанската дейност на общината, във връзка с изпълнението на специфични столични функции.

Устройство на територията

Закон за устройство на територията (ЗУТ)

Закон за устройството и застрояването на Столичната община

Обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, се уреждат основно в Закона за устройство на територията (ЗУТ).

Общинските съвети и кметовете на общини в рамките на предоставената им компетентност, определят политиката и осъществяват дейности по устройство на територията на съответната община.

Изхождайки от обстоятелството, че София е голям град, според ЗУТ в районите на Столична община и в районите на градовете с районно деление (Пловдив и Варна) се назначават и главни архитекти на ниво район, както и районни експертни съвети по устройство на територията (РЕСУТ). В администрациите на съответните райони според закона, се създават звена за изпълнение на функциите и задачите по ЗУТ.

Следва да се отбележи, че районните архитекти, районните експертни съвети и звената за изпълнение на функции и задачи по ЗУТ на районно ниво, имат функции и компетенции, определяни от кмета на общината, главния архитект на общината и общинския съвет. Те могат да действат на съответната територия само в границите на предоставените им с актове на кмета, главния архитект и общинския съвет правомощия.

Органите по ЗУТ в Столична община, състояща се от 24 района – кмет на общината, главен архитект на общината и общински съвет, като цяло имат функции и правомощия идентични с тези, на която и да е българска община – например с тези на община Трекляно (население – 906 души, 19 населени места) или община Чавдар (население – 1 334 души, 1 населено място).

На лице са и три специфики, чието разглеждане е от значение за настоящия анализ.

Според ЗУТ Подробният устройствен план в обхват до един квартал се одобрява със заповед на кмета на общината в 14-дневен срок след приемането на проекта за Подробен устройствен план от общинския експертен съвет по устройство на територията (ОЕСУТ). В Столична община и в градовете с районно деление, кметът на общината одобрява със заповед Подробния устройствен план в обхват до 3

квартала. Тази разлика в правомощията произтича преди всичко от големината на територията.

Според ЗУТ правилата и нормативите за устройство на отделните видове територии и устройствени зони, се определят с подзаконов нормативен акт – наредба, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Специфичните правила и нормативи за устройството и застрояването на територията на Столичната община, според ЗУТ следва да се определят със специален закон и това е Законът за устройството и застрояването на Столичната община.

Според ЗУТ Общият устройствен план на общината се одобрява от общинския съвет по доклад на кмета на общината. Решението за одобряване на плана се обнародва в Държавен вестник. То е окончателно и не подлежи на обжалване.

Нов Общ устройствен план на Столична община, както и изменения в действащия Общ устройствен план, се приемат от Министерския съвет, по реда на ЗУТ, при спазване на правилата и нормативите за устройство и застрояване, определени със Закона за устройството и застрояването на Столичната община.

Последните две специфики очевидно не произтичат само от големината на територията, която трябва да бъде устроена, защото те не се отнасят за другите големи градове (с районно деление) – Пловдив и Варна, а само и единствено за Столична община.

Може би за първи път и то в една от най-важните сфери, законодателят е отчел специфики, произтичащи от обстоятелството, че София е столица на Република България, изпълняваща специфични функции, което е и наложило необходимостта от специфична правна регламентация.

Основната цел на Закона за устройството и застрояването на Столичната община е да осигури устойчиво развитие и благоустрояване на общината.

Законът регламентира устройството и застрояването на Столичната община, а именно устройството на околградския район, устройството на градския район, устройството на централната градска част, устройството на зелената система и устройството на техническата инфраструктура.

Регламентацията на устройственото и функционалното предназначение, правилата и нормативите за устройство и застрояване и ограниченията при застрояване на видовете територии, устройствените зони и самостоятелните терени, дават

основание да се направи следният извод: законът позволява по-голяма свобода на столицата в сравнение с другите общини на страната, да урежда въпросите: свързани с териториално-устройственото планиране и застрояване на централната градска част; за развитие на т.нар. “обслужващи дейности” и устройството на техническата инфраструктура; по-дълги срокове за започване на отчуждителни процедури за изграждане на обекти публична общинска или публична държавна собственост.

Според закона застрояването в устройствената зона на новия делови център (Ц-1), следва да се осъществява въз основа на подробни устройствени планове, придружени от специфични правила и нормативи за тяхното прилагане, определени от Столичния общински съвет.

Специфичните правила и нормативи за застрояване на отделните квартали в зоната на новия делови център, следва да се определят въз основа на обемно-устройствено проучване, прието от Столичния общински съвет.

По този начин се осигурява по-голяма степен на самостоятелност на органите на местно самоуправление на Столична община, за решаването на въпросите, свързани с устройството и застрояването на новата централна градска част – въпрос, който има и пряко отношение към изпълнението на столични функции от страна на София.

Според закона Столичният общински съвет приема Наредба за условията и нормативите за изграждане на паркинги и гаражи на територията на Столичната община.

Столичният общински съвет следва да приеме и Наредба за изграждане и опазване на зелената система на територията на Столична община.

Условията и редът за предоставяне на данни и за издаване на справки за предвижданията на Общия устройствен план следва да се определят с наредба, приета от Столичния общински съвет.

Редът и начинът за провеждане на обществени обсъждания в Столичната община, за определяне на заинтересованите общности, за оповестяване на общественото обсъждане и за определяне на резултатите от него, се определят с наредба на Столичния общински съвет.

Всяка една от тези разпоредби на Закона за устройството и застрояването на Столичната община, пряко или косвено отчита наличието на проблеми, произтичащи както от големината на територията, така и от изпълняваните от София специфични столични функции – трафик и паркиране, застрояване и зелени

площи, трудности при осигуряването на публичност и ефективност на консултативния процес.

Според закона сроковете за започване на отчуждителни процедури на обекти – публична общинска или публична държавна собственост на територията на Столичната община са, както следва: за обекти на техническата инфраструктура – за първостепенна улична мрежа, за метрополитена, за трамвайни и железопътни линии, за обекти на зелената система и за съоръжения за третиране на отпадъци – 15 години; за обекти на транспортната техническа инфраструктура – за второстепенна улична мрежа, за обекти на техническата инфраструктура – преносните (довеждащите и отвеждащите) проводи (мрежи) и съоръженията към тях; за обекти на социалната инфраструктура – за обекти на здравеопазването, образованието, културата, социалните дейности и спорта; за обекти на общинското и държавното управление – 10 години; за всички останали обекти – публична общинска и публична държавна собственост – 5 години.

Сроковете започват да текат от влизането в сила на Закона за устройството и застрояването на Столичната община в сила, с което се осигурява “глътка въздух” за отговорните общински и държавни служби, ангажирани с реализирането на огромни по обем мероприятия, свързани с развитието на града и като столица на Република България.

Държавните органи са длъжни да предоставят на Столичната община своевременно и безвъзмездно информацията, съдържаща се в информационните им системи, необходима за планирането и управлението на устройството на територията на Столична община.

Столичният общински съвет по предложение на кмета на Столичната община приема структурни и специализирани програми по прилагането на Общия устройствен план - тези програми обаче, трябва да са в съответствие с Рамковата програма за прилагане на Общия устройствен план, която се приема от Министерски съвет на Република България, по предложение на Столичния общински съвет.

Нов Общ устройствен план на Столичната община, както и изменения в действащият Общ устройствен план се приемат също от Министерски съвет на РБългария.

Основни изводи:

1. ЗУТ не предвижда специални компетентности за органите на Столична община, различни от тези на органите в другите общини на страната в сферата на устройството на територията.
2. Наличието на районни архитекти, районни експертни съвети по устройство на територията и звена за изпълнение на функции и задачи по ЗУТ е израз само на деконцентрация на някои от функциите по ЗУТ, наложена преди всичко от големината на територията, а не на децентрализация във връзка с изпълнението на специфични столични функции на ниво район.
3. На лице са две специфики, които отличават Столичната община от всички други общини в България, включително и от общините с районно деление – Пловдив и Варна:
 - ✓ съществуването на специфични правила и нормативи за устройството и застрояването на територията на Столичната община, които следва да се определят със специален закон;
 - ✓ наличието на правна регламентация, според която нов Общ устройствен план на Столичната община, както и изменения в действащия Общ устройствен план да се приемат не от Столичния общински съвет (СОС), а от Министерски съвет.
4. Законът за устройството и застрояването на Столичната община е първият опит за регламентация на обществените отношения, при който са отчетени и спецификите, произтичащи от столичния статут на София. Законът прави опит и да регламентира взаимоотношенията между органите на местно самоуправление на Столична община – общински съвет, кмет и централните държавни органи – Министерски съвет на РБългария.
5. Отчитайки спецификите на София като столица на РБългария, законодателят запазва водещата роля на централната държавна власт по отношение на териториално-устройствената политика на столичния град. Въпреки че е направена стъпка напред – вече не Народното събрание, а Министерски съвет ще приема новия Общ устройствен план на София, на столицата отново не е дадена водещата роля при определянето на териториално-устройствената политика.

Обществен транспорт и транспортна инфраструктура

Закон за пътищата

Правилник за прилагане на Закона за пътищата

Транспортно-комуникационната система на град София и Столична община се е формирала в следствие местоположението им на международен кръстопът на трансконтинентални и регионални връзки – изток-запад и север-юг.

В софийското поле се пресичат три европейски инфраструктурни коридора – 4, 8 и 10.

Основните връзки на Столична община със страната се осъществяват чрез автомагистрала “Тракия”, автомагистрала “Хемус” и първокласни пътища Е 80, Е 79 и Е 770. От значение са и следните пътища от втори, трети, четвърти и пети клас – Околовръстен път II-18, II-82 София – Самоков, II-16 София – Искърско дефиле, II-81 София – Петрохан – Лом и III-181 София – Бистрица, III-812 София – Баня.

Като столица София изпълнява важни транспортни и комуникационни функции. Тук са разположени аерогара “София”, Централна Ж.П. гара, Централна автогара и други транспортни обекти с национално и международно значение. Тези обекти се свързват с автомагистралите и първокласните пътища посредством транспортни трасета, които също са с надобщински функции.

С подкрепата на държавата продължава изграждането на мрежата на столичния метрополитен като част от мрежата на масовия градски транспорт в столицата.

С подкрепата на държавата се изграждат и важни участъци от околовръстния път.

Общественият транспорт на столицата обслужва не само населението на Столична община, а и голям брой граждани от страната и чужбина, които ежедневно посещават София, най-вече поради обстоятелството, че тя е столица на страната ни.

През последните години Столична община извърши големи финансови разходи (някои от тях със средства от заеми) за доставка на нови превозни средства и изграждане на пътна и техническа инфраструктура за градския транспорт. Използват се основно финансови средства на общината, като от общинския бюджет се компенсират и картите за пътуване на българските студенти от цялата страна и от чужбина.

От средата на 2008 г. Столична община започва действия по реструктуриране на общинските дружества в транспортния сектор, като стратегическата цел е интегрирането на дейностите по организация и управлението на движението на масовия градски транспорт, на паркирането и на съпътстващите ги дейности. Това според концепцията на Столична община, ще се постигне чрез обединяването на транспортните и подобни на тях дружества в консорциум. Идеята е структурата на системата на масовия градски транспорт да се запази, включително да се запазят извършените инвестиции в него, като същевременно се пристъпи към интегрирането му с цялостната организация на движението, паркирането, изграждането на подземни и надземни гаражи, инвестиционния процес в софийското метро и други дейности.

Това ще даде възможност да се регламентират взаимоотношенията между Столична община и общинските транспортни дружества, както и между отделните дружества по прилагането на Закона за обществените поръчки и Закона за държавните помощи. При всички случаи обаче, юридическата самостоятелност на “Метрополитен” ЕАД ще трябва да се запази, за да може дружеството да си възстановява данъчни кредити при строителството на отделни участъци от метрото.

В резултат на реструктурирането “Трамкар” ЕАД се вля в “Столичен електротранспорт”, а “Паркинги и гаражи” ЕАД се вля в “СКГТ – София” ЕООД, като дружеството се преименува в “Център за градска мобилност” ЕАД.

Един от мотивите на извършеното реструктуриране е и възможността от вътрешно-пренасочване на финансови средства от печелившите дейности, свързани с паркирането към хронично недофинансираните дейности, свързани с градския транспорт.

Цялостен анализ на състоянието и перспективите на развитие на комуникационно-транспортната инфраструктура на столицата и на масовия градски транспорт в нея не е обект на настоящото изследване.

Описаното по-горе в достатъчна степен илюстрира ситуацията, в която се намира столицата и опитите на Столична община да решава транспортните проблеми основно с наличните ѝ ресурси, а както ще се окаже и по-нататък и при действието на законодателство, което не дава достатъчно механизми за компенсиране и подкрепа от страна на държавата по отношение на транспортните функции с надобщинско значение.

Според Закона за пътищата Агенция “Пътна инфраструктура” и общините поддържат републиканските и общинските пътища, съобразно транспортното им значение, изискванията на движението и опазването на околната среда.

Според Правилника за прилагане на Закона за пътищата Агенция “Пътна инфраструктура” поддържа републиканските пътища извън границите на урбанизираните територии и платното (платната) за движение на републиканските пътища в границите на селата и селищните образувания.

Общините следва да поддържат общинските пътища, както и тротоарите, подземните съоръжения, велосипедните алеи, паркингите, пешеходните подлези, осветлението и крайпътното озеленяване извън платното (платната) за движение на републиканските пътища в границите на селата и селищните образувания.

Общините следва да поддържат и републиканските пътища в границите на градовете, като Агенция “Пътна инфраструктура” участва във финансирането със средства в размер на средногодишните разходи за поддържане на един километър от съответния клас път, предвидени в бюджета на Агенцията за текущата година.

По отношение на разходите свързани с изграждането и ремонта на пътища, задълженията се разпределят, както следва: Агенция “Пътна инфраструктура” финансира дейностите, свързани с изграждането и ремонта на републиканските пътища извън границите на градовете; пътните възли и кръстовищата, както и частите от тях, които са част от републиканските пътища; разходите, свързани с отчуждаването на терени и с промяна на предназначението на земеделски земи и гори и земи от горски фонд, необходими за изграждането на републикански пътища извън границите на урбанизираните територии и на платната за движение на републиканските пътища в границите на урбанизираните територии.

Общините съответно финансират изграждането и ремонта на общинските пътища; пътните възли и кръстовищата, както и частите от тях, които са част от общинската пътна мрежа; разходите, свързани с отчуждаването на терени и с промяна на предназначението на земеделски земи и гори и земи от горския фонд, необходими за изграждането на общински пътища и на частта от републиканските пътища в урбанизираните територии, извън платната за движение.

Правилника за прилагане на Закона за пътищата регламентира размерите и съотношенията на финансовия принос на Агенция “Пътна инфраструктура” и общината при реализацията на проекти за изграждане и основен ремонт на участъците от републиканските пътища в границите на градовете.

Това е общата правна рамка, регламентираща взаимоотношенията между държавата и общините по отношение на изграждането, ремонта и поддържането на пътищата в страната ни.

Тази обща правна рамка за пореден път не отчита спецификите, произтичащи от обстоятелството, че София е голям град, който изпълнява и столични функции. Тук концентрацията на пътища с национално и международно значение е най-голяма.

Най-сериозен е и проблемът за осигуряването на връзки на столичния град с пътищата от национално и международно значение. Трасета от първостепенната улична мрежа и някои от общинските пътища изпълняват надобщински – национални и столични функции. Те не просто осигуряват местните транспортни връзки между отделните райони на столицата, а свързват транспортни обекти от национално и международно значение с автомагистралите и първокласните пътища и по този начин свързват столицата с другите градове от страната и чужбина.

Общата правна рамка на взаимоотношенията между държавата и общините не позволява осигуряване в необходимата степен на финансови средства от страна на държавата за изграждането, ремонта и поддържането на трасета и обекти на територията на Столична община с надобщинско значение, които изпълняват столични функции.

Основни изводи:

1. Уникалното кръстопътно местоположение на София и обстоятелството, че градът е столица на Република България, предопределят специфичните проблеми, свързани с изграждането и развитието на неговата транспортно-комуникационна система.
2. Масовият градски транспорт на Столична община изпълнява надобщински столични функции, за което не получава необходимата подкрепа и компенсации от страна на държавата.
3. Общата правна рамка на взаимоотношенията между държавата и общините не позволява осигуряване в необходимата степен на финансови средства от страна на държавата за изграждането, ремонта и поддържането на трасета и обекти на територията на Столична община с надобщинско значение, които изпълняват столични функции.

Други функции на местното самоуправление

Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)
Закон за закрила и развитие на културата
Закон за културното наследство
Закон за опазване на околната среда
Закон за чистотата на атмосферния въздух
Закон за управление на отпадъците
Закон за защитените територии
Закон за водите
Закон за горите
Закон за защита от шума в околната среда
Закон за устройството и застрояването на Столичната община
Проект на закон за управление на отпадъците в област София (Решение № 365 от 19.05.2009 г. на МС)
Определение на КС от 09.06.2009 г.

Според Закона за местното самоуправление и местната администрация местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на: общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация; устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея; образованието, здравеопазването, културата, благоустрояването и комуналните дейности, социалните услуги; опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси; поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници; развитието на спорта отдиха и туризма.

Вече анализирахме някои от функциите на местното самоуправление и идентифицирахме основния подход на българския законодател да урежда обществените отношения, свързани с общините, без да отчита спецификите произтичащи от различията в големината на техните територии, брой на населението, административно-териториално устройство и специален статут. Този подход е съпроводен от друг негативен факт – липса на оценка на въздействието на законодателство върху местните общности.

Анализът на другите общински функции като цяло потвърждава горния извод.

Ако разгледаме законодателството, свързано с поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници и опазването на околната среда, ще констатираме:

Правната регламентация не отчита спецификите на общините с голяма концентрация на обекти от културното, историческото и археологическото наследство. Такава община е Столичната община.

В ход са археологически работи, които могат да превърнат градския център на София в притегателно място за туристите, така както е с градските центрове на голяма част от европейските столици. Археологическите дейности в криптата на символа на София – базиликата “Св. София”, оформянето на “Ларгото”, археологическото ниво под него и непосредствено прилежащата му територия, разкриването на арената на амфитеатъра на Сердика, реализирането на проекта за “Софийска Мала Света гора” и други проекти, неминуемо изискват тясно взаимодействие между държавата и Столична община.

Същевременно компетенциите на общината и държавата не са достатъчно разграничени и съществуват определени проблеми. Например: националното археологическо наследство е публична държавна собственост, докато прилежащата територия, която има съществено значение за тяхното опазване и за развитието на съпътстващата туристическа инфраструктура, най-често е общинска собственост.

Прегледът на законодателството, регламентиращо обществените отношения, свързани с опазването на околната среда също демонстрира “общ подход” спрямо българските общини.

Законът за опазване на околната среда, Законът за чистотата на атмосферния въздух, Законът за управление на отпадъците, Законът за защитените територии, Законът за водите, Законът за горите, съдържат правна регламентация, която не отчита спецификите на общините.

Изключение прави само Законът за защита от шума в околната среда. Същият предвижда разработването и одобряването на стратегически карти за шум в околната среда и на планове за действие за управление, предотвратяване и намаляване на шума в околната среда в агломерациите.

Според Закона за защита от шума в околната среда “агломерация” е населено място с население над 100 хил. жители или определено като урбанизирана територия по Закона за устройство на територията.

Изключение прави още един закон – Законът за устройството и застрояването на Столичната община, но той както вече отбелязахме, урежда обществени отношения, свързани конкретно с устройството и застрояването само на територията на Столична община.

Законът съдържа специфична правна регламентация за защита на зелената система на Столична община – ограничения при смяната на предназначението на поземлени имоти, попадащи в устройствени зони или в самостоятелни терени на зелената система, ограничения в застрояването в устройствените зони и в самостоятелните терени на зелената система, изискване Столичен общински съвет да приеме Наредба за изграждане и опазване на зелената система на Столична община, изискване за съставяне на актове за публична държавна и публична общинска собственост на парковете, градините и другите озеленени площи за обществено ползване, задължение за проверка на административните актове, с които е възстановена собственост на имоти върху озеленени площи публична собственост и други.

Законът за устройството и застрояването на Столичната община е единственият закон, който въвежда специфична правна регламентация за защита на зелената система на Столична община, за да отговори на възникнали специфични проблеми, свързани с опазването и развитието на зелената система и широкото обществено недоволство в столицата, породено от: хаотична реституция върху територията на паркове и градини; унищожаване на терени, предвидени за развитие на зелената система, в резултат на тяхното застрояване; изсичане на дървесна и храстова растителност и други.

За целите на настоящия анализ от особено значение е разглеждането на един проект на нормативен акт, който демонстрира подход на държавата за решаване на специфичен столичен проблем, чрез отнемане на правомощия на местното самоуправление в нарушение на Конституцията на Република България и Европейската харта за местно самоуправление – Проект на закон за управление на отпадъците в област София, приет с Решение № 365 от 19.05.2009 г. на Министерския съвет.

Проектът на закон предвижда дейността по управлението на отпадъците в град София да стане изцяло държавна дейност. В преходните и заключителни разпоредби на законопроекта са предвидени изменения и допълнения на Закона за държавните такси, Закона за местните данъци и такси, Закона за управлението на отпадъците и Закона за устройство на територията.

В мотивите към Проекта на закон за управление на отпадъците в област София се казва: “София, освен че е най-голямата община в България, е и административен

център на държавата. Това поставя още по-високи изисквания пред организацията на публичните услуги.

Европейска практика е прилагането на специфичен подход към столицата, различен от този за останалите общини в страната. Той се обуславя от високата степен на урбанизация, от генерирането на големи количества отпадъци от бита, както и от стопанската дейност, специфични за голям икономически и социален център.

Това обуславя необходимостта от специфичен подход при уреждане на някои важни, стратегически въпроси в София, за решаването на които се налага допълнителна подкрепа. Един от тези въпроси е управлението на отпадъците, който предвид съществуващата кризисна ситуация, следва да бъде решен чрез специфичен закон. “

По искане на Столичния общински съвет е образувано дело в Конституционния съд, с което се повдига спор за компетентност между Столичния общински съвет и Министерския съвет на Република България. Търси се произнасяне по въпроса: “Министерски съвет като орган на централната изпълнителна власт има ли правомощие да приеме и да внесе за разглеждане в Народното събрание конкретния Проект на закон за управление на отпадъците в област София, с който се изземват правомощия на органите на местно самоуправление, конкретно – на Столична община и на Столичния общински съвет, да извършват дейностите по управление на отпадъците на територията на Столична община и който е в пряко противоречие с Конституцията на Република България и Европейската харта за местно самоуправление.”

С Определение от 09.06.2009 г. Конституционният съд решава: “Конституцията на Република България урежда местното самоуправление като форма на децентрализация на държавната власт с цел повишаване ролята на самоуправляващите се общности при решаване на въпроси от местно значение. Тя осигурява на органите на местно самоуправление правото и реалната възможност да управляват в рамките на закона на тяхна отговорност и в интерес на населението на общината, съществена част от обществените дейности и дела. Дейността по управление на отпадъците е един от елементите, представляващ съществена част от обществените дела на местното самоуправление.”

Проектът на закон за управление на отпадъците на област София и мотивите към него са един от редките случаи, в които централната държавна власт признава специфики на столичния град и необходимостта от специфичен подход към столицата, различен от този към останалите общини в страната.

За съжаление тези мотиви са използвани, не за да се окаже подкрепа на органите на местно самоуправление за изпълнение на техните функции, а за да се изземат техни правомощия, в противоречие с Конституцията на Република България и Европейската харта за местно самоуправление.

Основни изводи:

1. Анализът на другите общински функции като цяло потвърждава изводът, че основният подход на законодателя е да урежда обществените отношения, свързани с общините, без да отчита спецификите произтичащи от различията в големината на техните територии, брой на населението, административно-териториално устройство и специален статут. Този подход се съпровожда с друг негативен факт – липса на оценка на въздействието на законодателство върху местните общности.
2. Проектът на закон за управление на отпадъците на област София и мотивите към него са един от редките случаи, в които централната държавна власт признава специфики на столичния град и необходимостта от специфичен подход към столицата, различен от този към останалите общини в страната.
За съжаление тези мотиви са използвани, не за да се окаже подкрепа на органите на местно самоуправление за изпълнение на техните функции, а за да се изземат техни правомощия, в противоречие с Конституцията на Република България и Европейската харта за местно самоуправление.

Обществен ред и сигурност

Закон за МВР

Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Закона за събранията, митингите и манифестациите

Наредба №13-1027 от 12 май 2010 г. за организацията и дейността на звената

“Общинска полиция” в Република България

Правилника за прилагане на Закона за МВР

Според Закона за МВР, Министерство на вътрешните работи е администрация с йерархичен характер и централизъм в управлението, чиято дейност е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, националната сигурност и обществения ред. Централизмът в организацията и управлението на МВР се прогласява като един от основните принципи на дейността на министерството и в Глава втора на закона.

Министерство на вътрешните работи осъществява дейността си самостоятелно и във взаимодействие с другите органи на държавната власт, органите на местното самоуправление, както и с гражданите и юридическите лица. Редът за осъществяването на това взаимодействие се определя от министъра на вътрешните работи.

Според Закона за местното самоуправление и местната администрация, кметът на общината отговаря за опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби. Тези заповеди могат да се обжалват от началниците на съответните полицейски служби пред областния управител в 3-дневен срок, като обжалването не спира изпълнението. Заповедите на областния управител се съгласуват с министъра на вътрешните работи и не подлежат на обжалване.

Кметовете на райони (в Столична община и в градовете с районно деление – Пловдив и Варна) и кметовете на кметства осигуряват спазването на обществения ред на територията на съответния район или кметство и имат правомощията по чл. 61, 63, 68, 69, 71, 72 и 74 от Закона за МВР до пристигането на полицейските органи (проверка за установяване на самоличност на лицето; задържане на лице; обиск на лице; проверка на лични вещи; проверка в помещение; използване на физическа сила и помощни средства; използване на оръжие като крайна мярка).

Това е най-общо правната рамка, по която се осъществява взаимодействието между органите на местно самоуправление и органите на МВР в България. Тя отново е еднаква за всички общини в страната ни, независимо от големината на тяхната територия, броя на населението, специфичните проблеми по опазването на сигурността и обществения ред.

Законът за МВР предвижда възможността да се сключват договори между МВР и заинтересованите лица (включително и общините) за охрана на обекти от полицейски органи – охрана на обекти със сигнално-охранителна техника, охрана на спортни състезания, масови прояви и други мероприятия и дейности с краткосрочен характер. За осигуряване на тези дейности по охрана на обекти от полицейски органи МВР може да назначава служители в рамките на утвърдения си числен състав за срока на действие на съответния договор. Приходите и разходите по охранителните дейности се отчитат по бюджета на МВР.

От 24.11.2009 г. е в сила нова правна регламентация в Закона за МВР. Според нея към общините в РБългария могат да се изграждат звена общинска полиция, извън утвърдената щатна численост на МВР, но отново на базата на сключен договор между МВР и съответната община.

Разширен е периметърът на дейност на тези звена – те могат да се занимават освен с опазване на обществения ред и охраната на обекти, така и с осигуряване на безопасността на движението и осъществяване на контролната и административно-наказателна дейност на органите на местно самоуправление.

Контролът и методическото ръководство върху дейността на звената на общинска полиция се осъществяват от съответните областни дирекции и районни управления на МВР.

На 04.06.2010 г. е обнародвана Наредба №Из-1027 от 12 май 2010 г. за организацията и дейността на звената “Общинска полиция” в Република България. С тази наредба се определят организацията и дейността на звената “Общинска полиция” и редът за взаимодействието им с МВР.

Според наредбата служителите от “Общинска полиция” ще изпълняват задачи на територията и в обекти, определени в договор, сключен между директорите на областните дирекции на МВР (ОДМВР) и кметовете на общините. Договорите ще могат да се сключват след разрешение на министъра на вътрешните работи. Наредбата не предвижда предварително или последващо одобрение на договора от страна на общинския съвет.

Статутът на служителите от “Общинска полиция” се урежда съгласно разпоредбите на част трета “Държавна служба в МВР” от Закона за МВР. Размерът на средствата за финансиране на дейностите се определя съобразно договорената численост на служителите, структурата на звеното и срока на действие на договора и ще се изчислява в размерите, определени за държавните служители в МВР – всички възнаграждения, обезщетения, социални придобивки и други разходи, свързани с професионалното обучение и кариерното развитие на служителите, установени в Закона за МВР.

На служителите от “Общинска полиция” не могат да бъдат възлагани други задачи, освен посочените в наредбата – задачи, свързани с опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението и подпомагане осъществяването на контролната и административно-наказателна дейност на органите на местно самоуправление.

Директорите на областните дирекции на МВР ще могат да използват звената “Общинска полиция” за изпълнение на задачи в случаи на масови мероприятия, природни бедствия и други извънредни ситуации, след писмено искане на директора, отправено до кмета на съответната община. Разходите за изпълнение на тези задачи, ще се поемат от бюджета на МВР.

От своя страна кмета на съответната община ще може да иска съдействие от областните дирекции на МВР за осигуряване на допълнителни полицейски сили при организирането и провеждането на мероприятия, за които обаче ще се сключва договор и съответно ще се заплаща допълнително от общината.

Наредбата предвижда общата организация, координация, ръководството и контролът на общинска полиция да се осъществяват от кметовете на общини, а непосредствената организация, координацията, ръководството и контролът на дейността на служителите от “Общинска полиция” да се осъществяват от началниците на съответните звена “Общинска полиция”. Кметовете на общини нямат правото самостоятелно да назначават или освобождават началниците на звената “Общинска полиция” и техните служители.

Наредбата предвижда назначаването и прекратяването на служебните правоотношения със служителите от “Общинска полиция” да се извършва съгласно разпоредбите на Закона за МВР и Правилника за прилагане на Закона за МВР, като в процедурата участва и представител на общината.

Анализът на новата правна регламентация води до извода, че с нея не се създава общинска полиция, която да е в структурата на съответната община и която да е

директно подчинена на кмета на общината като орган на местната изпълнителна власт.

В наредбата не са предвидени функции и правомощия на общинския съвет – органът на местно самоуправление в общината. Все пак може да се предполага, че след като непосредствената дейност, изпълнявана от “Общинска полиция” трябва да е в съответствие със задачите определени в сключения между ОДМВР и общината договор и след като за услугите на звено “Общинска полиция” ще се заплащат средства от бюджета на съответната община, то общинския съвет ще може да утвърждава определени параметри от проекта на договор, включително и по въпроси, свързани с организацията и дейността на звено “Общинска полиция”.

Въпреки описаното по горе, според Националното сдружение на общините в РБългария направените промени са първа крачка по посока на създаване на истинска общинска полиция в общините.

Може да се предполага, че въвеждането на правна възможност за създаване и функциониране на общинска полиция, ще е от най-голямо значение за Столична община, предвид големината на нейната територия, население, специфични проблеми и не на последно място финансови възможности да заплаща за услугите на звено “Общинска полиция”.

Понастоящем Столична община решава частично проблемите свързани с обществения ред и сигурността на столицата, чрез дейността на общинска охранителна фирма “Егида”, предоставяща физическа, техническа и смесен тип охрана (физическа и СОТ) на общински училища, детски заведения, подземи, обекти за социална дейност, офиси на фирми и домове.

Дейността на общинската охранителна фирма обаче, не може да реши проблемите, свързани с безопасността на движението, контрола на трафика в столицата и осъществяването на контролната и административно-наказателна дейност във връзка с прилагането на подзаконовите нормативни актове, приемани от общинския съвет, най-вече поради обстоятелството, че общинските охранители нямат правомощията на полцейски органи.

Друг важен аспект по отношение на осигуряването на обществения ред и сигурността на територията на Столична община е прилагането на Закона за събранията, митингите и манифестациите.

Според него кметът на Столична община може да определя за всеки конкретен случай зона за сигурност около сградите на Народното събрание, Президентството,

Министерския съвет и в непосредствена близост до военни обекти при провеждането на събрания, митинги и манифестации.

Кметът на общината е длъжен да съдейства за нормалното протичане на събранието или митинга, а по искане на организаторите и за осигуряване на помещение.

Организаторите на манифестации са длъжни да уведомяват писмено кмета на общината за целта, времето и пътя на движението на манифестацията най-малко 72 часа преди провеждането ѝ, а в неотложни случаи – най-малко 2 дни.

Кметът на общината, както и организаторите, трябва да вземат необходимите мерки за спазване на реда за провеждането на манифестацията и за безопасността на движението.

Граждани и длъжностни лица, които нарушават установения ред и гаранциите за организиране и провеждане на събрания, митинги или манифестации се наказват с глоби, ако не подлежат на по-тежко наказание. Нарушенията се установяват с актове на длъжностни лица, определени от кмета на общината, а наказателните постановления се издават от кмета на общината.

Законът за събранията, митингите и манифестациите предвижда функции и отговорности за кмета на Столична община като орган на местната изпълнителна власт в общината, които пряко произтичат от обстоятелството, че София според Конституцията на Република България е столица на държавата.

В столицата обичайно се провеждат митинги и манифестации, на които се събират хора от цялата страна, за да изразят своите политически, икономически, граждански други искания. Провеждането на тези общонационални мероприятия налага осигуряването на специални мерки за сигурност – поставяне на специални заграждения, осигуряване на места за паркиране, организиране на контролно-пропускателни пунктове и други мерки. Почти винаги тяхното провеждане е свързано и с необходимостта от въвеждане на ограничения в столичния трафик.

Предвиждайки специални функции и отговорности на кмета на Столична община, Законът за събранията, митингите и манифестациите и другото законодателство, не регламентират специални механизми за взаимодействие между Столична община и МВР, нито механизми за оказване на специална държавна подкрепа и компенсиране на Столична община (а също и на гражданите и бизнеса) във връзка с разходите, които тя прави в изпълнение на задълженията си по закон.

Основни изводи:

1. Според законодателството основните функции по осигуряването на обществения ред са на МВР, като централизмът в организацията и управлението е един от основните принципи при организиране на дейността. Този модел не предполага наличието на полицейски органи на общинско подчинение.
2. Правната рамка, регламентираща взаимодействието между МВР и органите на местно самоуправление е еднаква за всички общини в България и не отчита спецификите, произтичащи от изпълнението на столични функции.
3. Последните промени в Закона за МВР осигуряват възможността към общините в Република България да се изграждат звена “Общинска полиция”, след сключване на договор и заплащане от общинския бюджет. Въвеждането на тази възможност за създаването и функционирането на звено “Общинска полиция” е от най-голямо значение за Столична община, предвид големината на нейната територия, население и проблеми на сигурността, както и поради обстоятелството, че столицата изпълнява специфични функции.
4. Законът за събранията, митингите и манифестациите, предвижда задължения за кмета на Столична община, които пряко произтичат от изпълняваните от София столични функции. Същевременно законът не регламентира специални механизми за взаимодействие между Столична община и МВР, нито механизми за оказване на специална държавна подкрепа, и компенсиране на Столична община, във връзка с разходите, които тя прави в изпълнение на задълженията си по закон.

Общинска администрация

Закон за администрацията

Закон за държавния служител

Единен класификатор за длъжностите в администрацията

Наредба за прилагането на Единния класификатор за длъжностите в администрацията

Общинската администрация на Столична община, която е най-голямата като численост в страната и обективно е изправена пред необходимостта да решава най-разнообразни, комплексни и сложни задачи, организира своята дейност върху основата на нормативни актове, общи и задължителни за всички общини в страната.

Законът за администрацията дефинира кметовете на общини като териториални органи на изпълнителната власт, но не им позволява да създават политически кабинети на свое пряко подчинение. Това не е проблем за кметовете на малките и средни общини в България, но съществено затруднява управлението и координацията на сложната система, която представлява общинската администрация на Столична община.

Кметът на Столичната община, пряко отговорен за управлението на административно-териториална единица, в която живеят около $\frac{1}{4}$ от българските граждани и която е столица на държавата, според закона не може да създава политически кабинет - организационна структура със съвещателни, контролни и информационно-аналитични функции, която да го подпомага като орган на изпълнителната власт при определянето и провеждането на политиката в сферата на неговите правомощия, както и да представя неговата политика пред обществото. В същото време според Закона за администрацията такива структури може да се създават към председателите на държавни агенции и към областните управители.

Според Наредбата за прилагането на Единния класификатор на длъжностите в администрацията разпределението на длъжностите по длъжностни нива е в зависимост от сложността на изпълняваните функции и отговорностите на длъжността и в зависимост от органа, който те подпомагат при изпълняването на неговите правомощия.

Единният класификатор на длъжностите в администрацията поставя ръководните длъжности на служителите на Столична община в длъжностни нива, които не отговарят нито на високата сложност и отговорност на изпълняваните от тях

функции, нито на обстоятелството, че те подпомагат основна фигура в управлението – кмета на Столична община, при осъществяване на неговите правомощия.

Това се отразява върху необходимите изисквания за заемане на длъжностите и размера на полагащите се възнаграждения. Така се демотивират общинските служители и се създават пречки пред реализирането на успешна кадрова политика, така необходима за управлението и развитието на сложна система като столичния град.

Показателен е примерът с длъжността “секретар на Столична община” – длъжност, която следва да организира дейността и да отговаря за най-многобройната и може би най-сложно конструирана администрация в държавата. Според Единния класификатор за длъжностите в администрацията длъжността “секретар на Столична община” е в длъжностно ниво А4 – ниво еднакво с това на длъжността “секретар на Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните”. За сравнение длъжността “началник на отдел в Министерски съвет” или в Народното събрание е в по-високо длъжностно ниво – А3, от длъжността секретар на Столична община.

Също толкова неадекватни са и длъжностните нива, определени и за другите ръководни длъжности в Столична община, което в най-голяма степен важи за главния архитект на Столична община, дори и след направените промени в Единния класификатор по отношение на тази длъжност.

По-същият начин са подценени и експертните длъжности в Столична община. Едва от началото на 2009 г. например, според Единния класификатор в Столична община може да съществува длъжността държавен експерт – длъжност, свързана с изготвянето на високо професионални и експертни анализи, прогнози и становища.

Подобна констатация може да се направи и за служителите от общинската администрация на Столична община, назначавани от кметовете на райони. Длъжността “секретар на район” според Единния класификатор на длъжностите в администрацията е в длъжностно ниво А6, приравнена на длъжността “секретар на община до 50 хил. души”.

Същевременно повече от половината от столичните райони са с население над 50 хил. души (населението на районите Красна поляна, Красно село, Искър, Триадица, Подуяне, Слатина, Надежда е над 65 хил. души, а на районите на Люлин и Младост е над 110 хил. души). При 1 356 419 жители с постоянен адрес на територията на

Столична община, населението средно за район на Столична община е в размер 56 617 души.

Налага се изводът, че общата правна рамка на законодателството, свързано с администрацията, е неадекватна за Столична община.

Една от причините за тази неадекватност е обстоятелството, че то не прави съществена разлика между функциите и отговорностите на кмета на Столична община и другите кметове на общини в България.

Законодателството ни не очертава в необходимата степен и омаловажава статута на столичния кмет като основна фигура в управлението.

Показателно е, че кметът на Столична община не е от кръга на лицата, на които Националната служба за охрана (НСО) съгласно Правилника за устройството и дейността на Националната служба за охрана при президента на Република България, следва да осигурява лична охрана и специализиран транспорт. Такива лица са председателят на Конституционния съд, председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд, Главният прокурор и омбудсманът.

Кметът на Столична община не е и от кръга на лицата, на които НСО осигурява специализиран транспорт. Такива лица са членовете на конституционния съд, заместник-председателите на Народното събрание, заместник-министър председателите, председателя на Сметната палата, управителя на БНБ, заместниците на Главния прокурор на Република България, определени от него и на директора на Националната следствена служба.

Кметът на Столична община, наред с министрите и началника на отбраната, според Правилника за устройството и дейността на Националната служба за охрана при президента на Р България е от кръга на лицата, на които НСО осигурява автомобил, за чиято поддръжка се грижи.

На кмета на Столична община НСО може да осигури охрана и специализиран транспорт, но само в случай на повишена степен на застрашеност и на основание на решение на специална комисия, назначена от президента на Р България.

Основни изводи:

1. Общата правна рамка на законодателството, свързана с администрацията е неадекватна за Столична община. Статутът на столичната общинска администрация е подценен – той не отговаря на високата сложност и отговорност на изпълняваните от общинските служители функции, нито на обстоятелството, че те подпомагат кмета на Столична община – основна фигура в управлението, при изпълнение на неговите правомощия.
2. Законодателството не очертава в необходимата степен и омаловажава статута на столичния кмет като една от основните фигури в управлението.

Дипломатически отношения, държавен протокол и церемониал

Виенска конвенция за дипломатическите отношения
Закон за държавния протокол
Закон за българските лични документи
Правилник за прилагане на Закона за държавния протокол
Наредба за условията и реда за издаване на дипломатически и служебни паспорти от Министерство на външните работи

Според Виенската конвенция за дипломатическите отношения приемащата държава е длъжна да улесни придобиването на нейна територия от изпращащата държава на необходимите за представителството помещения, или да оказва помощ на изпращащата държава да получи помещения по друг начин.

Приемащата държава е длъжна да оказва помощ на представителствата да получат подходящи помещения за своите сътрудници.

Приемащата държава има задължение да взема всички необходими мерки за защита на помещенията на представителството от всякакво нахлуване или нанасяне на повреда и за предотвратяване на всяко нарушение на спокойствието на представителството или накърняване на неговото достойнство.

Приемащата държава е длъжна да предостави всички улеснения за изпълняване на функциите на представителствата.

Тези задължения на българската държава като приемаща държава по смисъла на Виенската конвенция за дипломатическите отношения намират своето изпълнение преди всичко на територията на София – столицата на Република България. Тяхното изпълнение пряко ангажира и органите на местно самоуправление и местна администрация на Столична община.

Новият комплекс на Американското посолство в България например, бе изграден и благодарение на цялостното съдействие на Столична община.

Проблемът с осигуряването на безопасност на дипломатическите представителства – бариери, специални заграждения, отцепване на части от улици и други, се поставя често на вниманието на Столичен общински съвет и общинската администрация.

На територията на столицата са концентрирани освен дипломатическите представителства на чуждите държави и международни организации, така и основната част от общностите на чуждите граждани в България.

Столицата София е образователният и културен център не само за българите от страната, но и за българите от чужбина. Културно-информационните центрове в Цариброд и Босилеград са създадени през 1998 г. с активното съдействие на Столична община и от тогава културните програми на тези центрове се осъществяват с нейна подкрепа.

Според Закона за държавния протокол териториалните органи на изпълнителната власт и структурите на централната администрация на изпълнителната власт по места са длъжни да оказват съдействие при организирането на посещенията и церемониите на тяхна територия и да осигуряват необходимите условия за провеждането им в съответствие с нормативно определените им правомощия.

Дирекция “Държавен протокол” на Министерство на външните работи съставя, съгласува и актуализира цялостната протоколна програма на президента на републиката, председателя на Народното събрание, министър-председателя и министъра на външните работи и координира изпълнението ѝ.

Според Правилника за прилагане на закона за държавния протокол при официални посещения на чужди държавни глави, председатели на парламенти, министър-председатели и външни министри, официалните лица се ескортират от мястото на пристигането им (Аерогара “София”) до резиденцията (резиденция “Бояна” или представителен хотел) или до мястото на церемонията по официалното посрещане от кортеж в състав от 5 до 9 мотоциклетисти, в зависимост от длъжността на официалното лице. Официалната програма на посещението според Правилника може да включва вписване в почетната книга на град София, както и посещение на културни забележителности в столицата и страната.

При официално посещение на държавен глава церемонията по официалното посрещане се изпълнява на площад “Св. Александър Невски” пред паметника на Незнайния войн и базиликата “Св. София”. На пилоните пред базиликата “Св. София” се издигат националните флагове на държавата на госта и на Република България, а на площада се постила червена пътека. Чуждестранният държавен глава полага венец пред паметника на Незнайния войн.

Издигане на националните флагове и полагане на венец се извършва и при официално посещение на председател на парламент.

Според Правилника за прилагане на закона за държавния протокол в програмата на гостуващия държавен глава може да се включат и срещи с председателя на Народното събрание и министър-председателя, съответно в програмата на гостуващ

министър-председател – прием от президента на републиката и от председателя на Народното събрание.

Правилникът не предвижда като част от официалната програма среща с кмета на столицата домакин – София.

В столицата на Република България – гр. София, се провеждат и церемониите във връзка с честванията на националния празник 3 март, други официални празници и други чествания на исторически събития и личности.

Според Правилника за прилагане на закона за държавния протокол, кметът на общината, в която се провежда церемонията (кметът на Столична община), заема място сред официалните лица, след президентът на републиката, председателят на Народното събрание, министър-председателят, вицепрезидентът на РБългария, патриархът на Българската православна църква и преди председателят и съдиите от конституционния съд.

Законодателството свързано с държавния протокол не предвижда специални функции за кмета на Столична община като най-висш представител на столицата на Република България и фактически домакин. Неговата роля в тези официални държавни мероприятия е, като на който и да е кмет на община в България, на чиято територия се провежда съответното събитие.

Правните норми не предвиждат и механизми за компенсиране на местната власт в столицата за създадените затруднения във връзка с изпълнението от града на тези столични функции от протоколен характер.

Този извод се потвърждава и от анализа вобщо на законодателството, свързано с осъществяването на международните отношения от Република България. Това законодателство не обръща специално внимание нито на столицата, нито на нейните официални представители като на субект от системата на международните отношения на държавата.

Кметът на Столична община е кмет на столицата на Република България, позиция, която го натоварва с фактическото изпълнение на допълнителни специфични функции – съдействие за посрещане на чуждестранни делегации, съдействие за организацията и провеждането на международни и национални форуми, участие в официални делегации в чужбина, участие в национални, официални и протоколни мероприятия и други. Като официален представител на Столична община той осъществява и функции във връзка с международното и регионално сътрудничество на общината.

Същевременно кметът на Столична община, въпреки изпълняваните от него функции, не е от кръга лица, на които се издава дипломатически паспорт, съгласно Закона за българските лични документи.

Според този закон дипломатически паспорт се издава на президента и вицепрезидента на Република България, на председателя на Народното събрание, неговите заместници и народните представители, на министър-председателя, заместник-министър председателите, както и на широк кръг от лица, сред които заместник министрите, областните управители, ръководителите на върховни съдилища и техните заместници, на директора на Националната следствена служба и неговите заместници, на Главния прокурор и неговите заместници, на управителя и подуправителите на БНБ, на началника на отбраната и други лица.

Според Наредбата за условията и реда за издаване на дипломатически и служебни паспорти от Министерството на външните работи, на кмета на Столична община се издава служебен паспорт, както на всички други кметове на общини в страната и на още широк кръг лица, сред които членовете на ръководствата на националните браншови организации, сдружения и федерации, академичите и член-кореспондентите на БАН и други лица.

Основни изводи:

1. Столична община подпомага държавата при изпълнение на нейните задължения на приемаща държава според Виенската конвенция за дипломатическите отношения, без да получава компенсации за това.
2. Законодателството предвижда редица задължения за местните власти в столицата по отношение на оказването на съдействие на държавните органи при организирането и провеждането на официални и протоколни мероприятия с национален или международен характер. Тези мероприятия се провеждат на знакови места и площи от територията на столицата, което често е свързано с ограничаване на трафика и създаване на специален режим на движение, с произтичащите от това неблагоприятни последствия. Законодателството не предвижда компенсации за изпълнение на тези столични функции.
3. Законодателството negliжира и омаловажава статута на София като столичен град, както и статута на неговите официални представители при

провеждането на официални и протоколни мероприятия и при изпълнението на специфични функции в международните отношения на държавата ни.