

СТАТУТЪТ НА МЕСТНИТЕ ОРГАНИ НА ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ
(1886–1948 г.)

Йордан Мантарлиев

THE STATUS OF THE LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES IN BULGARIA
(1886–1948)

Yordan Mantarliev

Abstract: The article considers an overview of the regulations of local authorities in Bulgaria from 1886 to 1948 in terms of their selection, appointment, dismissal and basic parameters of action. Also not skip hierarchical interaction and representatives of local administration with the upper structures of regional government. It also gives a brief historical retrospection of the basics of local government unit of the Liberation in 1878 to the adoption of very important legislation for municipal laws for urban and rural communities in 1886. Extensive attention has been paid and the type of local government, approved by Decree-Law on urban and rural communities by 1934, Constitution of 1947 and the Law of the People's Councils of next year.

Keywords: local authorities, state power on local level, history of local self-government, local government structure, municipalities.

Проблемите за местните органи на властта в България¹ след Освобождението през 1878 г. са проучени и анализирани в правен и исторически аспект. В юридическите изследвания се интерпретират и анализират законите и нормативните актове, определящи статута, задачите и функциите на местната власт. Липсата на богат изворов материал не лишава тези изследвания от сериозна

научна тежест². В други публикации, излезли след 1944 г. само мимоходом се отбелязват някои функции на местното самоуправление в България, за да се отрече то напълно или се подчертае „непригодността“ му в сравнение с утвърдената след тази дата практика³. По-широко и обективно научно представяне присъства в правните и исторически изследвания, излезли след 1989 г.⁴

¹ Под местна власт се има предвид преди всичко общинската, тъй като на базата на създадената нормативна уредба общинските власти управляват в границите на определена териториална общност, оставайки под надзора на централните органи на държавната власт и на съответните териториални ведомства на държавните институции (По-подробно за терминологичното пояснение вж. **Мантарлиев, Й.** Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.). С., 2010, с. 13–15 и цитираната под линия литература).

² **Гиргинов, А.** Държавното устройство на България. С., 1921, с. 3–14; **Баламезов, Ст.** Основни системи на местното самоуправление. – Общинска автономия, 1934, № 5, с. 275–289; **Стайнов, П.** Самоуправление или автономия на общините. – Общински преглед, 1935, № 12, с. 513–517; **Същият.** Въвеждане на началата за самоуправление в България. – ГСУ–ЮФ, 1938–1939, с. 3–20; **Николаев, Н.** Административно устройство на българската държава. С., 1943, с. 118–149.

³ **Ангелов, А.** Общинско право. С., 1947, с. 37–43; **Спасов, Б.** Държавни органи на НР България. С., 1955, с. 233–234; **Стайнов, П., А. Ангелов.** Административно право на НР България. С., 1957, с. 43–48; **Радев, Я.** Държавни представителни органи в България (1944–1947). С., 1965, с. 13–16; **Остоич, П.** БКП и изграждането на народнодемократичната държава (9 септември 1944–декември 1947). С., 1967, с. 7–39.

⁴ **Колев, В.** Временните общински управи (1878–1934 г.). – В: История и обществознание, 1990, № 5–6, с. 64–70; **Същият.** Борбата на Демократическия сговор с опозицията за управлението на общините (1926–1931). – ГСУ–

С настоящата статия се цели да се очертае в обзорен и систематизиран вид правният статут на местната власт в цялостната административна уредба на държавата. Без претенции за изчерпателност е акцентирано върху онези специфични моменти от законодателството, които се оказват важни за по-пълното разкриване и дефиниране на съподчинеността и взаимодействието между общинските управи и органите на държавната власт, каквито са окръжните и околийските управители (началници) и областните директори (след 1934 г.).

В този си вид изследването има по-скоро юридическа насоченост. Неговите хронологични граници се определят от две важни събития. Долната е свързана с изграждането на цялостната общинска система с приетите през 1886 г. закони за градските и за селските общини (ЗГО и ЗСО),

а горната – с изцяло новия Закон за народните съвети (ЗНС) през 1948 г., с който се въвежда югославския и съветски тип местна власт.

* * *

С цел по скорошно възстановяване и уреждане на общинската практика Временното руско управление (1877–1879 г.) усвоява заварената от османското административно право изборност при формирането на общинския съвет. По този начин се „внедрява” и опита на българската възрожденска община като ядка на местното самоуправление⁵. Чрез поредицата от временни правила и положения се привлича българският елемент в административните органи, допуска се избор, поощряват се местната инициатива и общинското самоуправление, но под санкцията и контрола на централната власт⁶.

ИФ, т. 89–90, 1996–1997, с. 185–242; **Същият.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт (1879–1939). – В: 120 години изпълнителна власт в България. Научна конференция, София, 6–7 юли 1999. С., 1999, с. 188–201; **Същият.** Ликвидиране на общинското самоуправление от правителството на Демократическия сговор (юни 1923–май 1924). – В: Модерният историк: въображение, информираност, поколения. С., 1999, с. 122–133; **Същият.** Статутът на Столична община (1878–1998). – В: София – 120 години столица. Юбилейна книга. С., 2000, с. 207–215; **Същият.** Общинското законодателство на Демократическия сговор (1923–1931). – В: Държавността в историята. Алманах Полемика. С., 2001, с. 77–99; **Същият.** Общините в България при управлението на Демократическия сговор (1923–1931). Дисертация. С., 2001; **Същият.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век). С., 2006, с. 15–82, 85–121, 167–176; **Манолова, М.** Правно-историческо изследване на общината като орган на местното самоуправление 1878–1944. – Във: Въпроси на административно-териториалното устройство на България. С., 1991, 16–43; **Същата.** Законодателство и реформи в общинското самоуправление 1878–1944 г., С., 1992, с. 1–61; **Миланов, Ж.** Местното самоуправление. С., 1996, с. 21–29; **Стефанова, М.** Местната власт в България. С., 1997, с. 17–30; **Спасов, Б.** Общинско право. С., 1997, 18–20; **Същият.** Общинско самоуправление (Общинско право). С., 2000, с. 26–30; **Токушев, Д.** История на новобългарската държава и право 1878–1944 г. С., 2001, с. 27–38, 276–284, 350–351; **Мантарлиев, Й.** Местните органи на държавната власт в България през есента на 1944 г. – В: Кюстендилски четения 2005 г. Мир и конфликти в Югоизточна Европа. ИФ-94. Регионален исторически музей – Кюстендил. 2006 г., с. 210–226; **Същият.** Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.)..., с. 25–38, 50–51, 53–69, 212–218, 227–230.

Вж. и сборника с материали по отделни аспекти на местната власт от Освобождението до 9 септември 1944 г. (**История** на местното самоуправление. Сборник материали. Първа част. Благоевград, 2003).

⁵ По отношение на въвеждането началата на самоуправление в България П. Стайнов и Н. Николаев стоят на диаметрално противоположни позиции. Така например за Стайнов изходен пункт са църковните и училищни общини от Възраждането, докато Николаев отрича всякакви “преки български исторически наслоения” поради робството. Той дава приоритет на чуждите влияния в устройството на българските обществени институции (**Стайнов, П.** Въвеждане на началата за самоуправление..., 3–20; **Николаев, Н.** Цит. съч., с. 118–149).

За самоуправлението на българите в Османската империя вж. **Парушев, В.** Първите български общини. – Общинска автономия, 1939, № 2–3, с. 103–109; **Същият.** Българската община. Произход, роля, значение. – Пак там, 1940, № 6, с. 253–257; **Христов, Хр.** За самоуправлението на българите в Османската държава през XV–XVIII век. – ИПр, 1973, № 1, с. 18–42; **Георгиев, В., Ст. Трифонов.** История на българите 1878–1944 в документи. Т. 1, част 2, С., 1994, с. 40; **Колев, В.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 15–49.

⁶ **Колев, В.** Временните общински управи..., с. 65; **Същият.** Българските общини в периода на временното руско управление. – В: Създаване и развитие на модерни институции в българското възрожденско общество. С., 1996, 113–136; **Същият.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 188; **Същият.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 50–82.

За законодателството на Временното руско управление в областта на местната власт вж. и **Тодоров, Г.** Временното руско управление в България през 1877–1878 г. С., 1958, с. 79–93, 105–106, 282–286; **Петров, М.** Руската помощ за създаване на българската администрация (1877–1879). – ИПр, 1972, № 5, с. 45–56; **Манолова, М.** Формиране и развитие на българския буржоазен държавен апарат. – ГСУ–ЮФ, 1977, т. LXVIII. С., 1978, с. 88–104; **Андреев, М.** История на българската буржоазна държава и право (от Освобождението от османско иго – 1878 – до Великата октомврийска социалистическа революция). С., 1993, с. 34–41; **Токушев, Д.** Цит. съч., с. 30–35; **Софийско общинско управление 1878–1879.** С., 2000, с. 673–689.

Първите публични дебати за характера на местната власт в България се разгряват по време на разискванията при обсъждането на проекта за Органически устав в Учредителното събрание, свикано във Велико Търново на 10 февруари 1879 г. Независимо от нюансите в изказванията личи тенденция към конституционно утвърждаване на децентралистичното начало, посредством развитието на общинското самоуправление⁷. Според чл. 3 от Търновската конституция в административно отношение територията на Княжеството се дели на окръжия, околии и общини. Предвижда се изготвянето на “особен закон”, който да установи това положение “върху начала за самоуправление на общините”⁸.

С указ № 23 на княз Александър Батенберг от м. юли 1879 г. общините в страната се поставят в ресора на Министерството на вътрешните дела⁹, а през 1940 г. се създава специална Дирекция за администрацията с Отделение за общините¹⁰.

Оттук нататък в изготвянето и приемането на законодателната база в областта на местното самоуправление се наблюдават колебание, лъкагушене и непоследователност, породени от развихрилите се политически страсти между либерали и консерватори. Всяка една от двете партии е характерна със собствена визия и подход за

структуриране и подчиненост на местните органи на властта. Градусът на политическо напрежение предопределя и съответната позиция. Консервативната концепция се изразява в някои от следните основни положения: въвеждането на двустепенни избори; висок имуществен и образователен изборителен ценз; назначаване на кметовете от централната власт; съвместителство на кметското място с председателството на общинския съвет и съдилище; предоставяне на възможност на органите на централната власт в лицето на околийските управители и окръжните началници да контролират по-отблизо действията на общинската администрация; допускане при определени (извънредни) случаи централната власт, посредством назначаването на общински тричленни комисии, да поеме контрола над местното самоуправление и др. Според консерваторите това е гаранция за стабилитет, която намира проявление в Привременните правила за общинско, градско и селско управление от 1879 г. и Закона за общините и за градското управление от 1882 г.¹¹ Либералната теза предвижда всеобщо изборително право, „похлабав” правителствен контрол върху общините, създаване на общинско събрание от всички пълнолетни мъже на общината, което да решава основните проблеми и пр. Тези постановки фигу-

⁷ За дебатите в Учредителното събрание вж. **Гиргинов, А.** Цит. съч., с. 3–14; **Топузанов, С.** Идеята за нашето самоуправление в Учредителното народно събрание. – Общинска автономия, 1929, № 10, с. 662–669; **Владикин, Л.** История на Търновската конституция. С., 1936, с. 142–143; **Ангелов, А.** Цит. съч., 39–40; **Манолова, М.** Създаване на Търновската конституция. С., 1980, с. 145–146; **Същата.** Законодателство и реформи..., с. 3–7; **Стефанова, М.** Цит. съч., с. 21–22; **Колев, В.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 85–87.

⁸ **Български** конституции и конституционни проекти. Съставители: Веселин Методиев и Лъчезар Стоянов. С., 1990, с. 21.

⁹ **Държавен вестник**, № 2, 4 авг. 1879.

Още в първото заседание на правителството на 7 юли 1879 г. се въвежда ново устройство на Министерския съвет и на отделните министерства по френски модел. Две от петте отделения на Министерството на вътрешните дела имат отношение към общините. Те са: “Полицейско-административно” и “Общинско-градско” (**Колев, В.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 88).

¹⁰ За дейността ѝ вж. **Мантарлиев, Й.** Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.)..., с. 54–58.

¹¹ **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 189; **Същият.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 87–95, 104–115.

Пример за централистичния подход на консерваторите е чл. 6 от Привременните правила за общинско, градско и селско управление, според който кметовете на градове с население над 3000 жители се назначават от княза от “помежду избраните членове”, в градове до 3000 жители назначаването на кмета е в компетенциите на губернатора, а утвърждаването им – от вътрешния министър. В чл. 7 се предвижда ценз за кандидат-кметовете: от тях се изисква да са книжовни, да са над 30 г., да притежават недвижими имущества и плащат годишен данък най-малко 25 франка в селата и 50 франка в градовете (**Държавен вестник**, № 4, 18 авг. 1879 г.).

Според чл. 15 от Закона за общините и за градското управление кметовете на градските общини и техните помощници се назначават и отчисляват с княжески указ, а при наличие на “тежки отклонения от обязаностите” окръжният управител може преждевременно да отстрани кмета като съобщи за това на вътрешния министър. Според чл. 16 в селските общини кметът и помощникът му се назначават и освобождават от министъра на вътрешните дела (Пак там, № 117, 12 окт. 1882).

рират в изработения, но не придобил силата на закон законопроект за общините на Драган Цанков¹².

След Съединението от 1885 г. либералното правителство на Петко Каравелов изработва и приема Закон за градските общини и Закон за селските общини, които влизат в сила от юли 1886 г. Те следват френския общински закон от 1884 г., установяват т.нар. “административен режим” с уравновесени елементи на централизация и децентрализация и трасират пътя на близо половин-вековно (до 1934 г.) урегулиране на компетенциите на кмета и общинската управа като институции, в чиито ръце е управлението на общината. Премахнати са двустепенните избори за общински съвети, като се установява пряк избор. Общинското управление се състои от избран измежду общинските съветници кмет и помощник-кметове. Те са изпълнителен орган на общинския съвет, който се избира пряко от населението и чиито мандат е установен на три години за градовете и две – за селата¹³.

Според някои изследователи в ЗГО и ЗСО от 1886 г. се забелязва двойственост по отноше-

ние на дейността и подчинението на кмета и общинския съвет. Като представители на местната власт те изпълняват изброените в законите изисквания, но са и под прекия надзор на околийските началници и окръжните управители, което се отчита като белег на централизация¹⁴.

След Освобождението регионалното самоуправление, като втора степен над местното (общинско) самоуправление, е регламентирано със Закона за окръжните управители и околийските началници от 1882 г., според който те са преки представители на държавната власт в съответните териториални поделения¹⁵, и Законите за окръжните съвети от декември 1887 г., януари 1907 г. и декември 1925 г.¹⁶ Според тях окръжният съвет се избира пряко от населението за три години, съгласно закона от 1887 г. и за четири, според закона от 1925 г. Негов изпълнителен орган е Окръжната постоянна комисия, която функционира между сесиите му¹⁷. Част от компетенциите на окръжните съвети са: определяне на начина за събиране на приходите в окръга, одобряване на приемането или отказване на завещания и подаръци, отпускане на помощи за бедни общини, полагане на грижи за санитарното и хигиенично дело и др.¹⁸

¹² **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 189; **Същият.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 95–103, 115–121.

¹³ **Коларов, Ив.** Реформа на управлението в България (местно управление и самоуправление). С., 1932, с. 6–7; **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., 189–190; **Същият.** Общините в България при управлението на Демократическия сговор..., с. 11–12; **Същият.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 164–176.

Чл. 88 от ЗГО и чл. 65 от ЗСО определят компетенциите на кмета. Той свиква членовете на общинския съвет на редовни и извънредни заседания, следи за поведението на общинските служители, съдейства за развитието на училищното дело, поддържа в добро състояние общинските имоти, следи за чистотата на улиците, предприема мерки срещу епидемиите, приема заявления от жителите на общината и пр. (**Държавен вестник**, № 69, 19 юли 1886; № 70, 22 юли 1886).

Според чл. 79 от ЗГО и чл. 57 от ЗСО общинският съвет обсъжда и одобрява правилници за реда, по който да се управляват общинските недвижими имоти, утвърждава бюджета на църквите и училищата, приема подаръци или завещания, определя начина на събиране на общинските берии, дава под наем общински имоти и т. нат. (Пак там, № 69, 19 юли 1886; № 70, 22 юли 1886).

¹⁴ **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 190; **Същият.** Общините в България при управлението на Демократическия сговор..., с. 12; **Същият.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 171, 175–176.

¹⁵ **Колев, В.** Общините в България (60-те–80-те години на XIX век)..., с. 106.

Според чл. 2 окръжният управител е “представител на държавния глава в политическо и административно отношение”. Той осъществява общия надзор върху всички отрасли на управлението, намира се в преки връзки с всички министри, а негов непосредствен началник е вътрешният министър. Според чл. 38 с аналогични функции в околията е околийският началник, подчинен на окръжния управител. Околийският началник се назначава и уволнява с княжески указ, по предложение на вътрешния министър (**Държавен вестник**, № 116, 9 окт. 1882).

¹⁶ **Държавен вестник**, № 145, 22 дек. 1887; № 9, 12 ян. 1907; № 225, 30 дек. 1925 (притурка).

¹⁷ Пак там, № 145, 22 дек. 1887; № 9, 12 ян. 1907; № 225, 30 дек. 1925 (притурка); **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 190.

Вж. и Топузанов, С. Окръжните съвети. – Общинска автономия, 1929, № 7, с. 433–446; **История** на местното самоуправление. Сборник материали. Първа част..., с. 71–83.

¹⁸ Чл. 67 от Закона за окръжните съвети от 1887 г., чл. 23 от закона от 1907 г. и чл. 27 от закона от 1925 г. (**Държавен вестник**, № 145, 22 дек. 1887; № 9, 12 ян. 1907; № 225, 30 дек. 1925 (притурка)).

В приетия през м. май 1925 г. Закон за администрацията и полицията се доуточняват правата на окръжните управители и на околийските началници, като най-висши представители на централната изпълнителна власт в съответните териториални подразделения. Техните функции и компетенции не се различават съществено от определените такива в Закона за окръжните управители и околийските началници от 1882 г., а именно – да осъществяват общ надзор върху отделни отрасли на управлението, да следят за прилагането на законите и правилниците, за опазването на общественият ред, да ръководят полицейските служби като техни преки началници и др.¹⁹

Под претекст за икономии и за по-пряк контакт между центъра и периферията окръжните съвети и окръжните постоянни комисии (но не и службата на окръжния управител) се закриват през 1933 г. Функциите им се поемат от специална комисия с председател окръжния управител и членове сред които са окръжния инженер и окръжният лекар. Комисията съвместява всички въпроси от стопански, благоустройствен, санитарен и културен характер, които преди приемането на закона са се включвали в ресора на окръжния съвет и на окръжната постоянна комисия. Реформата обаче не постига желаните и преследван позитивен ефект. Тя прокарва ограничение на самоуправлението посредством създаването на допълнителни служби и засилва централизма²⁰.

До лятото на 1934 г. радикални промени в законовата уредба на регионалното и местното управление не се приемат, като законите от 1886 г. са изменяни многократно.

След политическия преврат на 19 май 1934 г. правителството на Кимон Георгиев предприема цялостно преустройство на органите на местната власт. То засяга създаването на нова законодателна база и нов подход в структуриране на взаимоотношенията местна – централна власт чрез засилването на принципа на централизацията. По предложение на вътрешния министър Петър Мидилев с царски указ от 24 май 1934 г. се разпускат

всички градски и селски общински съвети. До назначаването на нови кметове и на помощник-кметове управлението на общините се поема от дотогавашните постоянни присъствия. Същия ден с царски указ се назначават столичния кмет и неговите помощници²¹. От 7 юни 1934 г. се въвежда Временна наредба, която уточнява ситуацията след разпускането на общинските съвети. Според нея до издаването на обща наредба за устройството на общините кметовете, респ. постоянните присъствия на столичната, градските и селските общини, се “обличат с правата и длъжностите на досегашните общински съвети”. Това преходно състояние е в сила до издаването на наредбите-законали за градските и селските общини и за Столична община²². Със заповеди на министъра на вътрешните работи и народното здраве (МВРНЗ) от 1 септември 1934 г. се уволняват всички кметове и помощник-кметове на селските общини²³.

През август с.г. се приемат Наредба-закон за селските общини (НЗСО) и Наредба-закон за градските общини (НЗГО), в които доста ясно са конкретизирани функциите и начинът на назначаване (не на изборност) на кмета, помощник-кмета, кметските заместници и другите общински служители. Органи на общинската власт са общинското управление и общинския съвет. Общинското управление се състои от кмета, помощник-кмета и кметския заместник²⁴.

Кметът е върховен представител на централната власт в района на общината и неин представител пред всички власти, учреждения, места и лица. Той се назначава и уволнява от министъра на вътрешните работи и народното здраве, по предложение на съответния областен директор, и отговаря на следните изисквания: да има висше образование (за такова се смята и завършването на Висшата кооперативна школа) или да е завършил с право на офицерски чин Военното училище, както и да е навършил 28 години. В правата и задълженията на кметовете се включват: свикването на членовете на общинските съвети на редовни и извънредни сесии; назначаване и уволня-

¹⁹ Според чл. 4 окръжният управител се назначава и уволнява с указ по предложение на министъра на вътрешните работи и народното здраве, а според чл. 21 околийските началници се назначават и уволняват със заповеди на вътрешния министър по предложение на окръжните управители (Пак там, № 25, 4 май 1925).

²⁰ Пак там, № 73, 4 юли 1933; **Манолова, М.** Законодателство и реформи..., с. 52.

²¹ **Държавен вестник**, № 42, 25 май 1934.

²² Пак там, № 52, 7 юни 1934; **Общински преглед**, 1934, № 4, с. 172; **Колев, В.** Временните общински управи..., с. 69.

²³ **Държавен вестник**, № 124, 1 септ. 1934.

²⁴ Пак там, № 100, 3 авг. 1934; № 114, 20 авг. 1934.

ване на общинските служители, ако това не е предоставено другиму; предприемане на мерки за бързото събиране на общинските приходи и изготвянето на общинските бюджети; мероприятия за предотвратяването на епидемиите и епизоотииите (епидемии по добитъка); съблюдаване на изпълнението на стопанския план на населеното място и др. Кметът е също председател на училищното настоятелство и на скотовъдната комисия²⁵.

В общини с население над 10 000 жители се назначава помощник-кмет. В градски общини с население повече от 25 000 души се предвижда назначаване на двама помощник-кмета, а с население над 50 000 – на трима. Помощник-кметът, по заповед на кмета, завежда определени общински служби и замества по право кмета, когато последният отсъства от района на общината. Помощник-кметът в селските общини се назначава от областния директор по предложение на кмета и чрез “ходатайството” на околийския управител, а за градските общини назначението и уволнението е от вътрешния министър по предложение на областния директор. Условието, предявени към кандидатите за помощник-кметове, са: да бъдат предимно жители на общината; да имат навършени 25 години; да имат висше образование, като при липса на подходящи лица с такъв ценз се допуска назначаването и на такива със средно образование, но отбили военната си служба²⁶.

Във всяко населено място на общината с изключение на онова, в което се намира общинското управление, се назначава кметски заместник. В селските общини назначението и уволнението на кметските заместници се извършва от околийския управител по предложение на кмета, а в градските – от областния директор, също по предложение на кмета. Кметските заместници са представители на общинския кмет в района на общината и са началници на общинските стражари, полските пазачи и другите общински служи-

тели. За кметски заместници обикновено се назначават лица, които са жители на населеното място, навършили са 30 години, имат средно образование и са отбили военната си служба²⁷.

Като втори орган на общинската власт, освен общинското управление, е общинският съвет. Общинските съветници не са чиновници по смисъла на административното право, въпреки че влизат в състава на един колегиален орган, какъвто е общинският съвет. Те не са причислени трайно към определено щатно място, а представляват “доброволно сътрудничество на частни лица” в общинската дейност²⁸. Членовете на съвета, които са на държавна, общинска или обществена служба със заплата, не получават възнаграждения за участие в неговите заседания. Изборните общински съветници обаче получават възнаграждения, предвидени в бюджета на общините, в размер най-много до 50 лв. на заседание за селските общини и най-много до 200 лв. на заседание за градските общини²⁹. В останалото време, когато не са заети с общински мероприятия, общинските съветници осъществяват дейности от частен характер. Изключение правят кметът, помощник-кметът, кметският заместник и други членове на общинските съвети, които влизат в тях по право и имат статут на общински чиновници.

Изборността на общинските съвети е премахната, като е въведен смесен общински съвет от членове по право и по избор. В градските общини по право влизат кметът, помощник-кметът (ако има такъв), директорът на прогимназията или гимназията (или главният учител), духовно лице, определено от областния директор, старшият държавен медицински лекар (а ако липсва такъв – лекар на частна практика, определен от областния директор), ветеринарният лекар, областният инспектор по земеделието или агрономът, държавният лесничей (ако има такъв), старшият държа-

²⁵ Пак там, № 100, 3 авг. 1934; № 114, 20 авг. 1934.

²⁶ Пак там, № 100, 3 авг. 1934; № 114, 20 авг. 1934.

²⁷ Пак там, № 100, 3 авг. 1934; № 114, 20 авг. 1934.

Впоследствие при някои изменения на НЗГО и НЗСО се променя и изискването за ценз на кметските заместници. Така например според Таблицата за длъжностите и заплатите на служителите при общинските и учителски учреждения, която е в сила от 1 август 1934 г. и е издадена въз основа чл. 111 НЗГО и чл. 115 от НЗСО, цензът за кметските заместници е определен с пореден № 175 и изисква “подофицерска или секретар-бирническа служба”. С изменението на чл. 46 от НЗСО от м. декември 1934 г. при липса на кандидати за кметски заместници се допуска назначаването на такива, които са завършили пълния курс на прогимназията, отбили са военната си повинност или са запасни подофицери от войската (**Добринов, В.** Службата на кметския заместник. Единствено основно ръководство с азбучен указател и всички закони, окръжни и решения по материята. С., 1936, с. 20).

²⁸ **Ангелов, А.** Цит. съч., с. 123.

²⁹ **Държавен вестник**, № 100, 3 авг. 1934; № 114, 20 авг. 1934.

вен инженер или архитект (или такъв на частна практика, ако няма на държавна служба), един представител на местните кооперации. Допускат се и толкова общински съветници, колкото са тези по право. Те се избират по ред, установен в избирателния закон. До конституирането на общинския съвет неговите права се упражняват от общинското управление, а в градските общини с население над 3000 жители общинските власти изцяло се конституират след произвеждането на изборите³⁰.

В състава на селските общински съвети също по право влизат кметът, помощник-кметът (ако има такъв), главният учител (респ. директорът на прогимназията, ако има такъв), определен от околийския управител свещеник, местният лекар (или медицинският фелдшер, ако няма лекар), ветеринарният лекар (или ветеринарният фелдшер, ако няма лекар), агрономът и лесничеят (ако има такива в общината), един представител на държавната техническа власт и един представител на местните кооперации. Освен посочените лица се предвиждат още толкова изборни, които се посочват от населението измежду “най-просветените, опитни, почтени и морални жители” на общината. До избирането на общински съветници се допуска общинските съвети да действат само в състава на включените по право лица³¹.

И в двата случая – при градските и при селските общини, мандатът на избираемите общински съветници е петгодишен. Някои от компетенциите на общинския съвет са: гласуване на бюджета на общината, приемане на отчета по упражняването на бюджета, налагане на контрол над общинската управа³².

През февруари и март 1937 г. НЗГО и НЗСО от 1934 г. се изменят и допълват. По отношение на състава на общинските съвети промените се отнасят до чл. 49 от НЗСО и чл. 51 от НЗГО. Към включените по право общински съветници се добавя и по един представител на законно съществуващите местни професионални сдружения (търговски, занаятчийски, работнически, земе-

делски и др.), посочван на всеки две години от общите събрания на горните сдружения. Съставът на градските и селските общински съвети се допълва още и с шест местни лица за общини до 5000 жители, с девет – за общини от 5001 до 10 000 жители и с дванадесет – за общини над 10 000 жители. Те се избират за срок от шест години, като на всеки две години излизат по 1/3 от тях. С прибавянето на чл. 52-б към НЗСО и изменението на чл. 56 от НЗГО се въвежда институтът на “засилената общинска управа”, която се състои от общинската управа (кмета, помощник-кмета и кметския наместник) и двама изборни общински съветници, определени от общинския съвет. В дейността на “засилената общинска управа” се включват някои от следните дейности: упражняване на правата и длъжностите на общинския съвет по съществуващите особени закони, наредби и правилници; вземане на решения по заведени дела от страна на общината и даване на отговор по такива, по които общината е страна или заинтересована; отдаване под наем на общински имоти и предприятия³³.

Тъй като през м. март 1937 г. се насрочват общински избори за комплектуване на изборната част от съставите на общинските съвети, създадени през септември 1934 г., които до този момент са съставени от чиновници и представители на кооперациите, със създаването на “засилената общинска управа”, която да изпълнява правата на общинския съвет между сесиите, се цели да се избегне дори и “минималното участие на опозицията в работата на общинските съвети”³⁴.

След преврата на 19 май 1934 г. се приема и Наредба-закон за Столичната община, според която столицата съставлява една община под наименованието “Столична община”. В административно отношение тя е разделена на пет района, всеки от който се оглавява от районен комисар, назначен от кмета³⁵. Основни органи на столичната общинска власт са общинското управление, състоящо се от кмета и неговите помощници, и общинският съвет. Кметът е представител на об-

³⁰ Пак там, № 114, 20 авг. 1934.

³¹ Пак там, № 100, 3 авг. 1934.

³² Пак там, № 100, 3 авг. 1934; № 114, 20 авг. 1934.

³³ **Сборник** от наредбите-закони и правилниците по Министерството на вътрешните работи и народното здраве. Приети от Министерския съвет и обнародвани в “Държавен вестник” от 1 януарий до 30 декемврий 1937 г. С., 1938, с. 44–61.

³⁴ **Колев, В.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 200; **Същият.** Статутът на Столичната община..., с. 213.

³⁵ **Държавен вестник**, № 115, 21 авг. 1934.

щината пред всички власти, учреждения, места и лица. Той се назначава и уволнява с царски указ по предложение на министъра на вътрешните работи и народното здраве, одобрено от Министерския съвет (МС). Броят на кметските помощници е определен на пет, които се назначават от МС (четиримата – по предложение на вътрешния министър, а петият, който завежда учебното дело в общината – по предложение на министъра на народното просвещение)³⁶. Общинският съвет, чийто мандат е петгодишен, се състои от кмета, помощник-кметовете и двадесет души общински съветници, от които половината се избират от населението, а останалите – от посочените в избирателния закон професионални организации. До произвеждането на избори функциите на общинския съвет се поемат от общинското управление³⁷.

Следвайки общите насоки на централизация на държавния апарат, в Наредбата-закон е подчертана доминиращата роля на столичното общинско управление над общинския съвет, тъй като вземането на решения по определени насоки на общинската дейност се съсредоточава предимно в общинското управление. Част от неговите функции са свързани с подготовката и провеждането на търгове, вземането на решения по купуването, продаването, отчуждаването и даряването на общински недвижими имоти. Решенията на общин-

ския съвет подлежат на одобрение от министъра на вътрешните работи и народното здраве³⁸.

Реформата в областта на местната власт на правителството на К. Георгиев от лятото на 1934 г. е оценена доста противоречиво от съвременниците. От една страна се налага тезата, че в общата държавна организация общината загубва “самоуправителната си физиономия” чрез съсредоточаването на прекалено много власт в ръцете на кмета³⁹, а от друга, че се предоставя широка възможност за стопански инициативи, посредством рационализирането на службите, повишаването на компетенцията на кметовете и елиминирането на практиката изборният кмет да става заложник на партийни интереси⁴⁰.

Почти всички изследователи са единодушни, че НЗГО и НЗСО възпрепятстват развитието на общинската автономия и довеждат до деформиране на общинското управление и до централизиране на държавния и обществения живот⁴¹. Не е съвсем прецизна констатацията на онези от тях, които приемат, че реорганизацията в областта на държавното устройство е направена по “фашистки образец”⁴². Всъщност това е една авторитарна тенденция на засилване на ролята на централната държавна власт в обществено-политическото развитие на страната, намерила отражение в политическите възгледи на деветнадесетомайците⁴³ и повлияна от фашизма в Ита-

³⁶ **Държавен вестник**, № 115, 21 авг. 1934..

³⁷ Пак там.

С промяната на Наредбата-закон за Столичната община от 1937 г. в столичния общински съвет броят на общинските съветници, избрани от населението се определя на 15 (Пак там, № 45, 1 март 1937).

³⁸ Пак там, № 115, 21 авг. 1934.

³⁹ **Симеонов, Ив.** Належащи общински въпроси. – Общинска автономия, 1936, № 4, 179–186; **Чолаков, Ст.** По-съществените качества на общинското самоуправление. – Пак там, 1936, № 10, с. 629.

⁴⁰ **Капелков, Сп.** За назначаваните, вместо изборни, кметове. – Общински преглед, 1934, № 5–6, с. 193–196; **С. Р.** Бъдещето на общините. – Общинска автономия, 1934–1935, № 5, с. 336; **Драганов, Д.** Стопанските задачи на общините. – Пак там, 1938, № 9, с. 353–356; **Кайдъмов, М.** Общинската реформа. – Пак там, 1939, № 1, с. 1–6.

⁴¹ **Манолова, М.** Законодателство и реформи..., с. 53; **Същата.** История на държавата и правото. Третата българска държава 1878–1944. С., 2001, с. 223–224; **Колев, В.** Временните общински управи..., с. 69; **Същият.** Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 198; **Каменов, К., Н. Живков.** Управление на общината. Свищов, 1996, с. 59, 73–75; **Миланов, Ж.** Цит. съч., с. 28–29; **Спасов, Б.** Общинско право..., с. 20; **Същият.** Общинско самоуправление (Общинско право)..., с. 29; **Стателова, Е., Ст. Грънчаров.** История на Нова България. Том III. 1878–1944. С., 1999, с. 522; **Токушев, Д.** Цит. съч., 351–352; **Даскалов, Р.** Българското общество 1878–1939. Том I. Държава. Политика. Икономика. С., 2005, с. 67.

⁴² **Милкова, Ф.** Българската буржоазна държава през периода на фашистката диктатура 1923–1944. С., 1987, с. 115–117.

⁴³ Така например в публикувания на 19 май 1934 г. манифест към българския народ правителството на К. Георгиев прокламира настъпването на “нова ера”, в която да се преодолее тяснопартийния и класов егоизъм и управлението да се поеме от “надпартийна власт” в интерес на цялата нация, като на държавата и на изпълнителната власт се определя водеща роля. Властта щяла да е силна и авторитетна, упражнявана от компетентни хора (**Стателова, Е., Ст. Грънчаров.** Цит. съч., с. 520; **Даскалов, Р.** Цит. съч., с. 207–208).

лия и националсоциализма в Германия⁴⁴, без обаче да се стигне до пълното им копиране⁴⁵. За това свидетелства и фактът, че назначаването на кметовете е практика не само в Германия, Италия и Япония, но и в някои демократични страни като Белгия, Холандия и Швейцария⁴⁶.

С промените в реда за назначаване и уволняване на общинските служители, както и с регламентирането на необходимите образователни и възрастови цenzове, на които те трябва да отговарят, деветнадесетомайците целят да създадат устойчив и професионален административен кадър, за което свидетелстват изискванията за подходящо образование и възраст. Като положителна страна на реформата в областта на местната власт, проведена през 1934 г., може да се отчете и фактът, че безпартийният характер на режима дава възможност да бъде преустановена наложената и утвърдена практика на партийни пазарлъци и кадруване от страна на управляващите партии в органите на местната власт чрез разпускане на опозиционните общински съвети, назначаване на тричленни комисии от привърженици на управляващите партии и провеждане на избори за нови общински съвети, които се печелят с помощта на редица репресивни и полицейски средства и методи⁴⁷.

Промените в административно-териториалното устройство на страната след 19 май 1934 г. също са продиктувани от нуждата за централи-

зация на държавата посредством въвеждането на институцията на областния директор и окрупняването на общините по инициатива и в интерес на държавата⁴⁸. Съществуващите окръзи се вливат в нови административно-териториални единици – области, чийто брой в началото е 7 (Бургаска, Врачанска, Плевенска, Пловдивска, Софийска, Старозагорска и Шуменска), околиците се запазват, като околийският началник се преименува в околийски управител, а общините се прегрупират чрез редуцирането на броя им от 2552 на около 800⁴⁹. През м. юли 1941 г. се открива Русенска област⁵⁰, а през октомври 1943 г. – Горноджумайска⁵¹. Като административно-териториална единица областите се запазват до приемането на новата Конституция през декември 1947 г., която постановява тяхното премахване.

Няколко нормативни документа оформят правата и компетенциите на новата институция “областен директор”, която олицетворява централната власт в областта.

С наредба-закон от април 1938 г. се внасят изменения и допълнения в приетия през м. май 1925 г. Закон за администрацията и полицията⁵². Според тях начело на всяка област стои директор на областта. Той е представител на изпълнителната власт в нея и в това си качество е началник на всички нейни органи, чиято дейност надзирава, с изключение на тези на военното министерство. Областният директор е пряк началник на

⁴⁴ Даскалов, Р. Цит. съч., с. 202.

⁴⁵ В Германия “формирането на общата воля на общината” се извършва на базата на националсоциалистическия принцип на фюрерството (водачеството), като решенията в управлението се вземат единствено и само от “водача-кмет на общината”. Той се излъчва от определените от страна на Националсоциалистическата германска работническа партия партийни делегати след предварително изслушване на мнението на общинските съветници, след което следва назначаването му от държавните власти (Темпел, К. Националсоциалистическото общинско управление. – Общинска автономия, 1936, № 4, с. 194–196).

⁴⁶ Николаев, Н. Началата, които трябва да легнат в една реформа на общините и др. институти на местното управление. – Общински преглед, 1934, № 5–6, с. 189; Дечев, Ив. Икономическа дейност на общините и държавата в Италия. – Общинска автономия, 1934–1935, № 4, с. 223; Кайдъмов, М. Цит. съч., с. 3.

⁴⁷ Тенденцията за прокаране на силна държавна намеса, на политически уволнения и на партизанщина в местните органи на властта е позната в българската политическа действителност далеч преди преврата на 19 май 1934 г. (По-подробна вж. Колев, В. Временните общински управи..., с. 67; Същият. Общинските служители в България при управлението на Демократическия сговор (1923–1931). – ГСУ–ИФ, т. 91–92, 1998–1999, с. 231–235; Същият. Ликвидиране на общинското самоуправление от правителството на Демократическия сговор..., с. 122–133; Същият. Борбата на Демократическия сговор с опозицията..., с. 187, 198, 201, 208–209, 221, 228, 231–232, 241–242; Николова, В. Централна власт – Партия – Местна власт (края на XIX век – 1918 г.). – В: 120 години изпълнителна власт в България..., 120–121; Даскалов, Р. Цит. съч., с. 65–66, 171–172, 174–175, 177–179).

⁴⁸ Каменов, К., Н. Живков. Цит. съч., с. 31.

⁴⁹ Държавен вестник, № 38, 19 май 1934 (притурка); Общински преглед, 1934, № 4, с. 145; Колев, В. Общинското самоуправление и изпълнителната власт..., с. 198.

⁵⁰ Държавен вестник, № 164, 29 юли 1941.

⁵¹ Пак там, № 221, 1 окт. 1943.

⁵² Пак там, № 81, 13 апр. 1938.

длъжностните лица в областта по ведомството на МВРНЗ и е пряко подчинен на вътрешния министър, а във връзка със задачите на другите министерства – и на съответните ресорни министри. Областният директор се назначава с указ на държавния глава, по предложение на министъра на вътрешните работи и народното здраве, одобрено от Министерския съвет. Предявеното изискване към него е да е с висше образование (предимно юридическо) и с обществена известност. Част от функциите на областния директор са да защитава имуществените интереси на държавата в областта и да упражнява надзор и насърчава дейността на всички общини в областта⁵³.

При всяка областна дирекция се създава областен съвет, наречен “висш съвещателен орган на областта”. Той се председателства от областния директор и в него вземат участие началниците на всички областни служби на изпълнителната власт и по един представител на областните професионални организации, а там, където такива не съществуват – представители на околните професионални организации в областния град, посочени от техните управителни тела. Допуска се възможността по необходимост на заседанията на съвета областният директор да покани и представители на инженеро-архитектурната, земеделската и търговско индустриалната камари. Предназначението на областния съвет е да обсъжда и да дава мнения по въпроси от стопански, здравен, благоустройствен, културно-просветен и социален характер и по общите насоки на общинската стопанска политика в областта⁵⁴. Областният съвет в този му формат функционира до 9 септември 1944 г.⁵⁵

През военновременния период, с оглед на засилването на ролята на държавата, функциите на областните директори се разширяват на базата на деконцентричното начало в администрацията.

Това се постига с публикуването през м. януари и юли 1942 г. на две наредби – Наредба за правата на директорите на областите в освободените земи и Наредба за правата на директорите на областите в Царството⁵⁶. Така например, според наредбата от юли 1942 г., всяка област се поставя под прякото управление на директора на областта, който е пряк началник на всички длъжностни лица и служби (държавни, общински и автономни), с изключение на тези по военното и съдебното ведомство, и е отговорен пред правителството за тяхното “лошо или неправилно действие”. В йерархическо отношение началниците на всички областни служби са подчинени на областния директор, който е в състояние да им налага дисциплинарни наказания – бележки, мъмрене, глоби, уволняване за служебни провинения и др.⁵⁷ С постановление на Министерския съвет от 6 септември 1944 г. областните директори получават право да назначават, уволняват и преместват кметовете на селските общини в областта, да мобилизират граждански лица за назначаване на кметски длъжности и да отстраняват от длъжност всички служители при държавните, общинските и обществените учреждения с изключение на тези по военното и съдебното министерство⁵⁸.

След политическия преврат на 9 септември 1944 г. се запазва нормативното и правно действие на приетите десет години по-рано и отричани от официалните политически фактори след тази дата НЗГО и НЗСО. В органите на местната власт се влива „ново съдържание” чрез поставянето им в политическа зависимост от местните комитети на Отечествения фронт (ОФ) и персоналното им обновление.

През м. ноември 1944 г. е публикувана специална Наредба-закон за назначаване, уволняване и класиране на служителите по ведомството на МВР и за временните общински управи⁵⁹. С нея

⁵³ Пак там.

⁵⁴ Пак там.

⁵⁵ **Стайнов, П.** Развитие на административно-териториалното устройство и на местните административни поделения от 9.IX.1944 г. до днес. – Във: Въпроси на народнодемократическото право на НР България през изтеклите петнадесет години. С., 1959, с. 161.

⁵⁶ **Държавен вестник**, № 2, 3 ян. 1942; № 166, 30 юли 1942; **Ангелов, А.** За положението на областния директор по нашето право. – Общинско дело, 1942, № 12, с. 369–374; **Същият** Нови тенденции в местното управление. – Юридическа мисъл, 1947, № 1, с. 8–10.

⁵⁷ **Държавен вестник**, № 166, 30 юли 1942.

⁵⁸ Постановлението е взето на основание на чл. 6, ал. 2 от Закона за общата администрация и на чл. 31 от Закона за гражданската мобилизация (**Общински преглед**, 1944, № 15–16, с. 572–573).

За правата на областните директори и на околийските управители съобразно законодателството до 9 септември 1944 г. вж. **Ангелов, А.** Административно право. Текст и синтез на юриспруденцията по някои от по-важните административни закони. Част I. Обща администрация и милиция. С., 1947, с. 219–229.

⁵⁹ **Държавен вестник**, № 242, 2 ноем. 1944.

се прекратява мандатът на общинските съветници при градските и селските общини, а правата и функциите, възложени на общинските съвети и на засилената общинска управа, юридически утвърдени с наредби-законали за градските и селските общини и за Столична голяма община от 1934 г., се поемат от нов институт, наречен “временна общинска управа”. Тя се състои от кмета, помощник-кмета, кметските наместници и лица, посочени от местния комитет на ОФ. Броят на членовете на общинските временни управи е следният: за Столична голяма община – 9 души, за градските общини с население над 30 000 жители – 7 души, за останалите градски общини – 5 души и за селските общини – 2 души⁶⁰.

Назначаването и уволняването на околийските управители, градските кметове и помощник-кметовете се извършва със заповед на съответния областен директор по „ходатайство” на околийските комитети на ОФ. Изключение правят столичният кмет и неговите помощници, които се назначават от правителството по предложение на вътрешния министър. Назначаването и уволняването на кметовете, кметските наместници, секретарите и секретар-бирниците на селските общини става със заповед на околийския управител, отново по предложение на местния комитет на ОФ⁶¹.

Анализирането на цитираната наредба-закон насочва на извода, че тя се оказва изключително важна в нормативното уреждане на статута на “новите служители”, заети в местните органи на властта. Нейното приемане е продиктувано от изцяло политически съображения, а именно: да се придаде законово оформление на извършените от отечественофронтовските комитети след 9 септември 1944 г. хаотични уволнения, назначения и размествания на местни административни кадри, бъдещите кандидати да бъдат предварително умело филтрирани и проверени политически от проверовъчните отечественофронтовски комисии. Не трябва да се пренебрегва и фактът, че с поясняването на реда за назначаване и уволняване до известна степен произволите по места са стопирани⁶².

⁶⁰ Държавен вестник, № 242.

⁶¹ Пак там.

⁶² По-подробно вж. Мантарлиев, Й. Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.)..., с. 50–51, 62–67.

⁶³ Държавен вестник, № 72, 29 март 1946.

⁶⁴ Пак там.

⁶⁵ Мантарлиев, Й. Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.)..., с. 77.

⁶⁶ Пак там, с. 67–68.

През м. март 1946 г. споменатата наредба-закон е изменена и допълнена⁶³. Според промените назначаването и уволняването на околийските и помощник-околийските управители, на кметовете и помощник-кметовете на областните градове вече се осъществяват не със заповеди на областния директор, а на вътрешния министър, по предложение на областния комитет на ОФ (с изключение на столичния кмет и неговите помощници, за които се запазва дотогавашният ред). Кметовете и помощник-кметовете на останалите общини (градски и селски) се назначават също със заповеди на вътрешния министър, по предложение на околийските комитети на ОФ, които в решението си за селските кметове се опират на мнението на селския комитет на ОФ. За кметските наместници, секретарите и секретар-бирниците на селските общини остава валидна утвърдената практика, т.е. заповед на околийския управител по предложение на съответния комитет на ОФ⁶⁴. Прави впечатление, че с тази мярка се излиза извън рамките на приложения непосредствено след 9 септември 1944 г. деконцентричен подход при окомплектуването на местната администрация, причина за което е, че към началото на 1946 г. в по-значителна степен прочистването на органите на местната власт е приключило⁶⁵.

Друг съществен момент в кадровата административна политика на отечественофронтовската власт е премахването на цензовете за общинските служители. Със заповед на вътрешния министър Антон Югов от 6 ноември 1944 г., която влиза в сила със задна дата от 9 септември 1944 г., отпадат изискванията за служебен и образователен ценз за областни и помощник-областни директори, секретари и подсекретари на областни дирекции, околийски управители, секретари на околийски управления, директора на Народната милиция и всички нейни органи, кметове, помощник-кметове, кметски наместници и кметски представители. Намалява се образователният ценз за длъжността секретар-бирник, като се изисква само завършено петокласно образование и издържан специален изпит⁶⁶.

Твърде пропагандното и популистко обяснение на тази мярка („Много народни синове са били лишени (преди 9 септември 1944 г. – б.а., Й. М.) от възможността да добият ценз, но по пътя на самообразованието и чрез житейския си опит са получили необходимата подготовка, за да могат достойно да носят тия длъжности” – А. Югов) благоприятства в средите на местната администрация да попаднат хора без нужния административен опит, но удобни на властта и изхождащи предимно от средите на участниците в съпротивителното движение. Въпреки предприетите от страна на Министерството на вътрешните работи кампании за подобряване и повишаване на административния капацитет до края на 1947 г. няма индикации за окончателното административно ограмотяване и професионализиране на заетите в службите на местната власт служители⁶⁷.

Що се отнася до „новия образ” на областните директори и на околийските управители и двете институции са въввлечени активно в реализирането на чисто политически кампании като прочистването на административния апарат. Затова и изискванията за политическа надеждност към тях са завишени. По отношение на назначаването на областните директори след 9 септември 1944 г. се наблюдава известна промяна. Те се назначават с постановление на МС по предложение на министъра на вътрешните работи, а не с указ, както се предвиждаше в Наредбата-закон за изменение и допълнение на закона за администрацията и полицията от април 1938 г. Съгласно наредбата-закон по ведомството на МВР от м. ноември 1944 г. назначаването и уволняването на околийските управители е със заповед на съответния областен директор по предложение на околийските комитети на ОФ, а не от вътрешния министър, както е до 9 септември 1944 г. (впоследствие с изменението през 1946 г. тази практика е повторно възстановена)⁶⁸.

Приетата през декември 1947 г. нова конституция на Народна република България изключва институциите на областния директор и на околийския управител. Според нея територията на страната се дели на общини и околии. Органи на

държавната власт в тях са изборни общински и околийски народни съвети с тригодишен мандат. Съобразно законите на страната те ръководят провеждането на всички стопански, социални и културни мероприятия от местно значение. Изпълнителни и разпоредителни органи на общинските и околийските народни съвети са общинските и околийските управи в състав: председател, подпредседатели, секретар и членове, а в по-малките населени места – само от председател и секретар⁶⁹.

Съветските принципи за единност, неделимост на властта и за йерархически надзор от по-горестоящите администрации (т.нар. „демократически централизъм”) са приложени в новата система на позициониране на местните органи спрямо тези на централната държавна власт (МС и Президиум на Народното събрание (ПНС). Общинските и околийските управи са подчинени както на народния съвет, който ги е избрал, така и на по-горните органи на държавно управление. В рамките на компетентността си местните народни съвети издават разпореждания и вземат решения съгласно законите на страната и нарежданията на по-горните органи на държавната власт. ПНС и по-горните народни съвети (околийски и окръжни (последните са създадени през м. септември 1949 г. – б.а., Й.М.) получават право да отменят „противозаконните и неправилните действия” (не е дадено пояснение – б.а., Й.М.) на по-долните народни съвети, да ги разтурят и насрочват избори за нови, да освобождават от длъжност управата на по-долния народен съвет и да насрочват избори за нова. Правителството и отделните негови членове (става дума за ресорните министри – б.а., Й.М.) са в състояние да отменят противозаконните и неправилни действия на общинските и околийските управи, а управите при по-горните народни съвети получават същото право по отношение управите на по-долустоящите народни съвети. Друга компетенция на правителството и на управите на по-горните народни съвети е предоставената им възможност да спират изпълнението на “противозаконните и неправилните действия” на по-долните местни народни съвети и да отнасят до Президиума на Народното събрание въпроса за тяхното отменяне⁷⁰.

⁶⁷ Пак там, с. 65, 68–75.

⁶⁸ Пак там, с. 58–62.

⁶⁹ **Български конституции...**, с. 46–47.

⁷⁰ Пак там, с. 46–49.

За съветските и югославските заемки при изработването на Конституцията, както и за анализа на готовия проект в частта му за местната власт вж. **Мантарлиев, Й.** Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.)..., с. 204–217.

Вторият по значимост нормативен акт след Конституцията, с който се допълва и регламентира устройството на държавата е приетият през м. февруари 1948 г. по съветски и югославски модел ЗНС. В него доста по-подробно са пояснени структурата, правата и компетенциите на народните съвети като местни органи на държавната власт⁷¹. Подчергнати са някои от следните основни положения: тяхната изборност за срок от три години на базата на всеобщо, равно и пряко изборно право и тайно гласуване; провеждането на сесиите, заседанията и начина на прокарване на решенията; „усъвършенстване“ на онези членове в Конституцията, в които, в духа на тоталитарната тенденция за сливане на властите, е разгледан принципа на двойствената ведомствена подчиненост на народните съвети едни спрямо други от една страна, а от друга – спрямо централните държавни подразделения на базата на хоризонталния и вертикален строеж; вътрешноорганизационното им функциониране – избирането на управи, които са техни изпълнителни и разпоредителни органи, изграждането на отдели, отделения и служби по различни клонове на управлението, и на постоянни комисии като помощни органи със срок до изтичането на мандата на народния съвет⁷².

Обобщавайки законодателството в областта на местната власт от 1886 г. до пролетта на 1948 г., като съпоставка могат да се посочат няколко административни режима. Те са: смесен режим с елементи на централизация и на децентра-

лизация (1886–1934 г.), режим на централизация (1934–1944 г.), режим на деконцентрация и засилена централизация (1944–1947 г.) и режим на „демократически централизъм“ (след 1947 г.).

Прави впечатление, че изхождайки от „правилото“ за масовото навлизане на „народните маси“ в управлението на страната (възможност, която умишлено не им била осигурявана от додеветосептемврийските „фашистки правителства“) управляващите политически субекти след 9 септември 1944 г. със законодателни промени и нормативни нововъведения обезсилват действията от 1934 г. НЗГО и НЗСО в частта им за налагането и придържането към високи образователни и възрастови цензови стандарти. В мнозинството от случаите мястото на създадените общински кадри с експертен профил и технократска насоченост се отстъпва на бивши участници в партизанското движение и на политикани без никакъв (или с незначителен) опит в управлението. В резултат на това настъпва тотална де-професионализация на административния апарат на местно ниво.

С конституцията от 1947 г. и разяснителния ЗНС пък се скъсва окончателно с изградената традиция в областта на общинското управление, посредством привнасянето на чужди (югославски, а впоследствие утвърден изцяло съветски) модели на взаимоотношение между органите на местната и централната администрация.

⁷¹ Мантарлиев, Й. Местните органи на държавната власт в България (1944–1949 г.)..., с. 227–231.

⁷² Народни съвети, 1948, № 1, с. 10–20.