
European Construction between Desideratum and Realities

The Territorial – Administrative Delimitation of Bulgaria and its Lessons for Moldova

Sergiu Cornea¹

Abstract: Moldova has clearly established the strategic direction of development – the European Integration. In this context, it requires a deep reform in all spheres of social life according to the EU standards. It is very important for Moldova to take the experience of the European member - states which were the part of the socialist camp in the past. Republic of Bulgaria is a successful example of the territorial - administrative reform in the spirit of the European requirements. The purpose of the study is to investigate the achievements of Bulgaria on the boundary delimitation in accordance with accepted standards in the EU. There are analyzed the decentralization processes of the local public administration, of the territorial consolidation of the local collectivities. It was generalized the acquired experience of the Republic of Bulgaria and were made the useful suggestions for their implementation in reforming the territorial - administrative delimitation of the Republic of Moldova.

Keywords: administrative reform; consolidation of territorial - administrative units; NUTS and LAU levels

Республика Молдова определила своё стратегическое направление развития – европейская интеграция. В этом контексте необходимо глубокое реформирование всех сторон общественной жизни, в духе и в соответствии с требованиями Европейского союза. Для Республики Молдова очень важно перенять опыт государств – членов ЕС, которые ранее являлись частью социалистического лагеря. Республика Болгария является примером успешной реализации административно – территориальной реформы в соответствии с европейскими направлениями, правилами и требованиями.

Республика Болгария, согласно действующей Конституции (статья 2)² является унитарным государством и в ней не допускаются автономные территориальные образования. Положения Конституции в области местного самоуправления и административно-территориальном устройстве были развиты законами *О местном самоуправлении и местной администрации*, который вступил в силу 17 сентября 1991 года и *Об административно-*

¹ Associate Professor, PhD, Cahul State University “B.P. Hasdeu”, Cahul, Moldova. Address: 1 Piața Independenței, Cahul, Republic of Moldova, Tel.: 0299 22481, Fax: 0 299 24752. Corresponding author: s_cornea@yahoo.com.

² Bulgarian Constitution, accessed at: <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/521957377>.

территориальном устройстве Республики Болгария, в действии с 14 июля 1995 года.

Республика Болгария на пути к вступлению в Европейский Союз осуществила административно-территориальную реформу и от трехуровневого территориального деления государство перешло на двухуровневый. Принятым Законом *Об административно-территориальном устройстве Республики Болгария* удалось законодательно урегулировать важные вопросы территориального устройства страны. В частности, регламентированы механизмы образования и ликвидации областей, общин, населенных пунктов и других территориальных единиц. (Prigolova, 2012, p. 93)

Согласно статьи 2 (п.1) закона *Об административно-территориальном устройстве Республики Болгария* административно-территориальными единицами являются области и общины. Составными административно-территориальными единицами общин являются кметства и районы. Области, общины и кметства имеют следующие отличительные черты: территорию, границы, население, имя и административный центр, а районы - территорию, границы, население и наименование.

Община состоит из одного или нескольких соседних поселений. Территория общины включает территории этих населенных пунктов. Община носит название ее административного центра. В соответствии со статьей 8 закона *Об административно-территориальном устройстве Республики Болгария*, при создании новой общины нужно соблюдать следующие условия:

1. наличие свыше 6000 жителей;
2. наличие традиционного объединяющего центра с соответствующей социальной и технической инфраструктурой, обеспечивающей обслуживание населения;
3. включение всех населенных пунктов, для которых нет условий для создания отдельного муниципалитета или которые не могут быть присоединены к другой общине;
4. максимальная удаленность населенных пунктов до центра общины не должна превышать 40 км;
5. способность финансирования расходов с ее собственных доходов в сумме не меньше, чем средний показатель для общин, как это предусмотрено в республиканском бюджете за соответствующий год.

В тех случаях, где географические, экономические, коммуникации, исторические и другие причины делают невозможным осуществление некоторых из условий изложенных выше, Совет министров может принять решение создать новую общину в порядке исключения, согласно статьи 9

того же закона.¹

Несмотря на то что закон устанавливает минимально число жителей для создания общины – 6000, есть и некоторые отклонения от нормы. Есть общины число жителей которых менее допустимой законом нормы в два раза – то есть, менее трех тысяч жителей. В области Видин, есть пять таких общин, в области Кюстендил – четыре (в этой области община Трекляно насчитывает 613 жителей), а в областях Велико Търново, Монтана, Перник, Пловдив, Силистра, София, Стара Загора, Хасково по одной.²

Община является основной административно-территориальной единицей, в которой осуществляется местное самоуправление. Она является юридическим лицом и имеет право на свою собственность, которая используется в интересах территориальной общности. Община имеет самостоятельный бюджет. Постоянные финансовые источники общины определяются законом.

Граждане участвуют в управлении общиной как через избранные ими органы местного самоуправления, так и непосредственно через референдум и общее собрание населения. Органом местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается населением соответствующей общины сроком на четыре года в порядке, определенном законом. Общинный совет включает советников в числе, зависящем от количества жителей, проживающих в конкретной территориальной единице. В общинах с числом жителей до 5000 человек совет состоит из 9 членов, до 10 000 из 13, до 20 000 из 17, до 50 000 из 23, до 75 000 из 27, до 100 000 из 29, до 160 000 из 33.

Общинный совет созывается на заседание не реже шести раз в год. Заседания муниципального совета считаются законными, если присутствуют более половины от общего количества советников. Если в продолжение трех месяцев муниципальный совет не проведет заседания, его полномочия прекращаются решением муниципальной избирательной комиссии и в трехмесячный срок проводятся новые выборы в муниципальный совет. Общинный совет выбирает из своего состава председателя совета. Выбор проводится тайным голосованием. Выбранным считается кандидат, который получил более половины голосов от общего количества советников.

Общинный совет наделен широкими полномочиями для решения проблем местного значения. Совет принимает стратегии, прогнозы, программы и планы развития муниципалитета, решает вопросы связанные с общинной собственностью, местной экономикой, охраной окружающей среды, здравоохранением, социальной, образовательной культурой и коммунально-

¹ Law for the Administrative Teritorial of Republica Bulgaria // <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>.

² <http://www.nsi.bg/bg/content/2975/население-по-области-общини-местоживееие-и-пол>.

бытовой деятельностью, и общественным порядком и т. д. Общинный совет наделен правом оспаривать в судебном порядке акты и действия, нарушающие их права (Fedjaeva, 2012, pp. 100-101). В законодательстве компетенция общинного совета определяется как остаточная: общинный совет решает вопросы местного значения, которые не являются исключительной компетенцией других органов, а в случаях, определенных законом, также исполняет функции, возложенные на него центральными государственными органами. (Fedjaeva, 2012, pp. 100-101)

Общинный совет, согласно статьи 21а *Закона о местном самоуправлении и местной администрации*, может выбирать общественного посредника. Он выбирается и освобождается большинством двух третей от общего количества муниципальных советников. Главная задача общественного посредника состоит в том чтобы содействовать соблюдению прав и законных интересов граждан органами местного самоуправления и местной администрации. Организация и деятельность общественного посредника регулируется правилами, принятыми муниципальным советом.

Органом исполнительной власти в общине является кмет, избираемый непосредственно населением в течение четырех лет в соответствии с условиями и процедурами, изложенными в избирательном кодексе. В своей деятельности кмет руководствуется законом, актами общинного совета и решениями населения. По предложению кмета, общинный совет может также избрать заместителей кмета. Кметом и заместителем кмета могут быть избраны лица, имеющие не менее среднего образования. Согласно ст.39 *Закона о местном самоуправлении и местной администрации*, община с населением до 10 000 жителей может иметь, двух заместителей (заместник-кметове), до 100 000 жителей – три заместителя, до 160 000 жителей – четыре заместителя, свыше 160 000 жителей – пять заместителей, а столичная община София – до семи заместителей.

Следует отметить одну интересную деталь - до 2007 года, когда был отменен пункт 2, статьи 41 *Закона о местном самоуправлении и местной администрации*, кметом и заместителем кмета могли быть избраны только лица, имеющие не менее среднего образования. В то же время, согласно ст. 43 (п.2), секретарем общины может быть лишь лицо с высшим образованием.

Решением общинного совета в пределах общины могут быть созданы кметства, которые могут состоять из одного или нескольких соседних поселений и соответствуют двум условиям предусмотренными статьей 16 закона *Об административно-территориальном устройстве Республики Болгария*: наличие свыше 100 жителей и возможность осуществления предоставленных общиной функций. Город София является одновременно центром двух административно-территориальных единиц: София-община имеющая статус области и София-область. Столичная большая община

является специфической административно-территориальной единицей, в рамках которой самоуправление ее населения сочетается с проведением государственной политики развития столицы. Структура столичной общины определяется отдельным законом. Столичный общинный совет состоит из 101 советника. (Fedjaeva, 2012, pp. 100-101)

Для Софии и еще для двух других болгарских городов (Пловдив, Варна), был введен принцип районирования, так как эти города имеют население свыше 300000 человек. Для целей районирования был принят и действует специальный закон - *Закон о территориальном делении Столичного муниципалитета и больших городов*. (Velcovski, 2012, p. 150)

В соответствии со статьями 10 и 12 закона *Об административно-территориальном устройстве Республики Болгария* внутригородские районы могут быть созданы, по решению общинных советов, и в городах с населением свыше 100 000 жителей. Условия для создания районов в больших городах являются:

1. наличие на население свыше 25 000 жителей в соответствующем районе;
2. возможность для зонирования территории соответствующих городов согласно их общим городским планам и в соответствии с естественными географическими и инфраструктурными особенностями;
3. наличие инфраструктуры районного значения для удовлетворения административных, социальных и санитарных потребностей.

Территория Республики Болгария разделена на 28 областей. Территория области объединяет территории включенных в ней общин. При создании областей нужно учитывать следующие факторы: физико-географические особенности территории и наличие культурного и экономического центра, с соответствующей социальной и технической инфраструктурой, а также доступность для передвижения из поселений области. В соответствии со ст.142 Конституции и ст. 7 *Закона о местном самоуправлении и местной администрации*, область имеет статус административной единицы и в ней не присутствуют выборные органы местного самоуправления.

Область является административно-территориальной единицей, создаваемой для проведения региональной политики, осуществления государственного управления на местном уровне и обеспечения соответствия между национальными и местными интересами. Управление областью осуществляется областным управляющим, который назначается Советом министров, при содействии областной администрации. Областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка и

осуществляет административный контроль.

Административно-территориальные единицы могут образовывать на добровольной основе союзы для решения проблем и задач, представляющих общий интерес. „С целью улучшения качества административного обслуживания, предоставления социальных услуг населению и стимулирования местного развития посредством эффективного использования существующих ресурсов”, закон *О местном самоуправлении и местной администрации* (ст. 59-61) предусматривает возможность сотрудничества между муниципалитетами, которые могут сотрудничать между собой, с областями, с юридическими или физическими лицами и создавать объединения, посредством которых постигать цели, имеющие взаимный интерес и на которые возлагается исполнение деятельности, вытекающей из их полномочий. Основными принципами осуществления муниципального сотрудничества являются: 1. добровольность; 2. взаимный интерес; 3. активный выбор; 4. гибкость и динамичность; 5. прозрачность и ответственность. Муниципалитеты могут сотрудничать в следующих формах: а) для исполнения конкретного проекта или деятельности между двумя или более муниципалитетами; б) для создания юридического лица, имеющего некоммерческую цель между муниципалитетами; в) для создания юридического лица, имеющего коммерческую цель между двумя или более муниципалитетами; г) для исполнения конкретного проекта или деятельности или для создания юридического лица, имеющего коммерческую или некоммерческую цель между одним или более муниципалитетами и юридическими и/или физическими лицами.

Болгария, проводя реформу территориального устройства, адаптировала административные единицы к требованиям NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) – единая классификация территориальных единиц для статистики. Она была создана на основании постановления (ЕС) № 1059/2003 Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года, для облегчения сбора, обработки и публикации согласованных региональных статистических данных в странах Европейского Союза. Для того чтобы региональные статистики были сопоставимыми, географические районы должны быть сопоставимыми по размерам и по численности населения. Также нужно уточнить их политическую, административную и институциональную ситуацию. Там, где это применимо, неадминистративные единицы должны отражать экономические, социальные, исторические, культурные, географические или экологические условия. Определение территориальных единиц основывается на существующих административных единицах в государствах-членах. Таким образом административная единица обозначает географический район, для которого административный орган уполномочен принимать стратегическим или административные решения, в соответствии с правовой и институциональной основой соответствующего государства.

Классификация NUTS является иерархической, она подразделяет каждое государство на три уровня: NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3. Второй и третий уровни являются подразделения первого и второго уровня. Каждое государство может принять решение расширить иерархические уровни путем детализации NUTS 3. Уровень NUTS 1 это субъекты федераций, автономные образования, крупные регионы. Единицы второго уровня NUTS - провинции, департаменты, правительственные округа. Третий уровень NUTS - графства, префектуры, административные районы.¹

Критерии для отнесения территориальных единиц до уровней NUTS следующие: NUTS 1 должен содержать от 3 до 7 миллионов жителей, NUTS 2 от 800 тыс. до 3 миллионов, NUTS 3 от 150 до 800 тыс. человек.² Текущая классификация NUTS, действует с 1 января 2012 года до 31 декабря 2014 года и включает 98 регионов уровня NUTS-1, 272 регионов уровня NUTS-2 и 1315 единиц уровня NUTS-3.³

В настоящее время распределение административных единиц Болгарии в соответствии с требованиям NUTS⁴ выглядят следующим образом:

NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Северна и Югоизточна България	Северозападен	Видин
		Враца
		Ловеч
		Монтана
		Плевен
	Северен централен	Велико Търново
		Габрово
		Разград
		Русе
		Силистра
	Североизточен	Варна
		Добрич
		Търговище
		Шумен
	Югоизточен	Бургас
		Сливен
Стара Загора		
Ямбол		
Югозападна и Южна централна България	Югозападен	Благоевград
		Кюстендил
		Перник

¹ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html.

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics.

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.

⁴ National Institute for Statistics, № RD 07-24/17.01.2013.

	Южен централен	София
		София (столица)
		Кърджали
		Пазарджик
		Пловдив
		Смолян
		Хасково

Площадь административных единиц и распределение населения Болгарии по уровням NUTS ¹ представлена в следующей таблице:

Уровень NUTS	Площадь административных единиц (km ²)			Население в 2007 (1 000)		
	средняя	минимальная	максимальная	средняя	минимальная	максимальная
NUTS 1	55 501	42 672	68 330	3 830	3 666	3 994
NUTS 2	18 500	14 487	22 365	1 277	937	2 116
NUTS 3	3 964	1 349	7 748	274	114	1 239

Для удовлетворения спроса на статистические данные на местном уровне, Евростат создал систему LAU (Local Administrative Units) совместимой с NUTS. На местном уровне, были определены два уровня LAU: верхний уровень LAU 1 определен для большинства, но не для всех странах и низший уровень LAU 2 состоит из муниципалитетов или эквивалентных единиц в государствах-членах ЕС.² В Болгарии уровень LAU представлен следующим образом: LAU 1(Общины) – 264, LAU 2 (Населенные места) – 5 302.³

Некоторые проблемы с которыми сталкивается Болгария схожи с теми которые есть и в Молдове. Одна из них - депопуляция населённых мест. В Болгарии всего 5 268 поселений, из которых - 257 городов и 5 011- сёл. На 31 декабря 2013 года 73,0% населения страны проживало в городах (5 291 675), а 27,0% в сёлах (1 954 002). Семь городов имеют население свыше 100 000 человек. В этих городах проживают 34,3% населения страны.⁴ В 2013 году, согласно постановлениям Совета министров были упразднены 10 населенных мест, 6 из них путем присоединения к другим поселениям. К концу 2013 года в Болгарии насчитывалось 169 населенных мест без населения. Наибольшее количество населенных мест без населения имеются в области Габрово, Велико Тырново и Кырджали. В 1 127, или в 21,4% населенных мест проживают от 1 до 49 человек включительно. Обобщив соответствующий

¹ Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, p. 9, 11-12.

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/local_administrative_units

³ Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, p.9.

⁴ http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2013_AUIT2RS.pdf.

опыт Республики Болгария в деле реализации административно – территориальной реформы в соответствии с европейскими направлениями, правилами и требованиями, можно выделить следующие концептуальные подходы к реформированию системы административно – территориального устройства Республики Молдова:

Децентрализация публичной власти и одновременное увеличение объемов полномочий территориальных общин с целью улучшения их социально-экономического развития, предоставления качественных услуг гражданам, избежания проявлений сепаратизма. Законодательство Болгарии не допускает создания территориальных автономии. И Молдове следует отказаться от создания административно-территориальных единиц на основе этнических принципах

Консолидация административно-территориальных единиц (общин). Увеличение минимального количества жителей, необходимого для создания административно-территориальной единицы. Размеры общин определяются с учетом финансовых возможностей страны и самих общин.

Создание законодательной базы для объединения общин в целях решения ими местных проблем и социально-экономического развития. При реформировании административно-территориального устройства учитывать требования Номенклатуры территориальных единиц для статистики (NUTS). Систему NUTS нужно рассматривать как одно из важных средств для европейской интеграции. Соответственно, внедрение системы NUTS на территории Республики Молдова становится необходимым и неизбежным, так как это продиктовано процессами общественно-политического и экономического развития ЕС.

References

Pripolova, L.I. (2012). Reforming the territorial unit in the European unitary state and its prospects for Ukraine. *Psycho in law enforcement*, no. 1 (48), p. 93.

Fedjaeva, T.S. (2012). The combination of tradition and modern way of development of local government in Bulgaria. *Practice Municipal Management*, no. 11, pp. 100-101.

Velcovski, G. (2012). *Some aspects of the legislative base unit capital of Bulgaria - Sofia city*. Jurisprudence: Problems and Prospects: Proceedings of the international. scientific. Conf. (Perm, March 2012). Perm: Mercury, 2012, p. 150.

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/ro/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/principles_characteristics.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction.