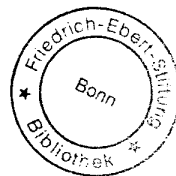


Фондация "Фридрих Еберт"
Фондация "Алтернативи"

**ПРОБЛЕМИ
НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ
И МЕСТНАТА ВЛАСТ**

A 98 - 01967

**София
1997**



СЪДЪРЖАНИЕ *

Сборникът е издаден със съдействието на:

Фондация "Фридрих Еберт",
Регионално бюро "Балкани"

Съставител и редактор
проф. д-р Чавдар Кюранов

Дизайн и печат
НИЕРА

София
1998

I.

Семинар: *Проблеми на местното самоуправление.*
Община Плевен, 5-6 юли 1996 г.

„Плевен, история, строителство и архитектура, бюджет“ - Румен Петков, кмет на Община на Плевен	6
„Местното измерение“ - проф. д-р Чавдар Кюранов	10
„Децентрализираната концентрация и местното самоуправление“ - д-р Иван Делиев	18
„Някои конституционно-правни аспекти на местното самоуправление“ - д-р Пенчо Пенев, член на Конституционния съд	28
Местното самоуправление в средностатистическата българска община“ - инж. Радослав Илиевски, кмет на Община Долна Митрополия	42

II.

Семинар: *„Общинското самоуправление - локални стратегии
за икономическа и културна интеграция“.*
Община Димитровград, 17-18 май 1997 г.

„Опитът на община Димитровград в икономическата и културна трансгранична интеграция“ - Господин Георгиев, кмет на Община Димитровград	52
„За организационната интеграция на териториалната власт - проф. д-р Чавдар Кюранов	59
„Същност на локалните стратегии“ - проф. д-р Марин Деведжиев	68
„Интегриране на локалните стратегии за териториално развитие в националната и европейските регионални политики“ - д-р Иван Делиев	79

„Само местни ли са проблемите на местните бюджети?“ - ст.н.с.Ил.ст., г-р Тинка Попова	93
„Жилищният въпрос на ромското население“ (опитът на град Раднево) - Георги Маринов, кмет на Община Раднево	104
„Правни въпроси относно източниците, осигуряващи формирването на регионална икономическа и културна интеграция“ - г-р Пенчо Пенев, член на Конституционния съд	109

III.

Семинар: „Правомощия на местната власт и тяхното изпълнение“.
Община Белене, 19-20 септември 1997 г.

„Местна власт, правомощия, гражданско общество“ - проф. г-р Чавдар Кюранов	134
„Състояние на дунавските общини в България и проблеми на тяхното развитие“ - проф. г-р Марин Деветджиев	142
„Ролята на Асоциацията на дунавските общини за предоставяне услуги на нейните членове“ - Петър Дулев, председател на АДО „Дунав“, кмет на Община Белене	163
„Правни гаранции за местното самоуправление, взаимоотношения местна-централна власт, защита на гражданите“ - г-р Пенчо Пенев	169
„Полезни и вредни конфликти при изпълнение правомощията на местните власти“ - г-р Иван Делиев, ръководител на Изследователски център „Дунав“ при Асоциацията на дунавските общини (АДО)	174
Информация за АЕЦ „Белене“ - инж. П. Симеонов, директор на инвестиционно предприятие „Атомна енергетика“ - гр. Белене	181
Приложение	188

* Всички публикации представляват предоставени от авторите
писмени доклади.

ПРЕДГОВОР

Миналата година фондациите „Фридрих Еберт“ и „Алтернативи“
подеха инициативата да бъде организирана серия от семинари, пос-
ветени на проблемите на местното самоуправление. На проведените
досега три семинара - в Плевен (юли 1996 г.), Димитровград (май
1997 г.) и Белене (септември 1997 г.) бяха засегнати пет групи въ-
проси: наболели проблеми на конкретни общини: териториално-уст-
ройствени проблеми на местната власт; актуални юридически проб-
леми: финансови проблеми на местното самоуправление; някои тео-
ретични въпроси, свързани със значението на местното измерение,
с местната власт и гражданското общество. Предоставяме на чи-
тателите изнесените доклади на тези семинари.

Семинарите преминаха при участието на над 60 общински кмета.
Те проявиха голяма активност, компетентност и професионализъм
при обсъждането на проблемите на населението и териториите, ко-
ито представляват, както и на въпросите на местната власт изоб-
що. Подбраната тематика на семинарите съответстваше на тех-
ните потребности. С интерес участниците в семинарите се отна-
сяха към опита на различни структури в Германия, изтъкнат в някои
от изнесените доклади. Положителното отношение на кметовете
към тези семинари поставя въпроса те да продължат и в други райо-
ни на страната.

София, декември 1997 г.

Проф. г-р Чавдар Кюранов,
председател на Фондация „Алтернативи“

Д-р Марк Мейнардус,
директор на регионално бюро „Балкани“
на Фондация „Фридрих Еберт“

**СЕМИНАР:
ПРОБЛЕМИ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ
ОБЩИНА ПЛЕВЕН, 5-6 ЮЛИ 1996 Г.**

**ПЛЕВЕН, ИСТОРИЯ, СТРОИТЕЛСТВО И
АРХИТЕКТУРА, БЮДЖЕТ**

Румен Петков, кмет на Община Плевен

Искам най-напред да поздравя участниците в семинара с „Добре дошли!“ в нашия град.

Позволете ми като домакин, да направя кратко експозе за Плевен и общината, за някои основни наши проблеми, които се надявам да опознаете по-отблизо, както и задачите, които решаваме тук.

Плевенската община има 165 038 жители, които са съсредоточени в два града - Плевен и Славяново - и 23 села. Град Плевен наброява 130 000 жители.

Историческата съдба на Плевен можем да си обясним с неговото местоположение. Тук, в централната част на Дунавската равнина, се кръстосват важни пътища от Средиземноморието, през Горнотракийската низина към земите на север от Дунав, от София към Варна и Русе.

Най-ранните следи от живот по тези места датират от края на Петото хилядолетие преди Новата ера.

Останки от материалната и духовната култура на земеделско-скотовъдните племена са намерени в местността „Кайлъка“. По-късно, през първото хилядолетие преди Новата ера, „Кайлъка“ се населява от тракийските племена мизи и трибали.

Историята на град Плевен през римската и ранно-византийската епоха е свързана с локализираната край него пътна станция „Сторгозия“.

Градът е отново разрушен през турското робство.

В началото на 19 век в Плевен се усеща полъхът на Възраждането. През 1825 година тук вече има обществено училище, излязло от рамките на църковната килия. През 1840 година Анастасия Димитрова основава първото в България девическо училище. Световна известност нашият град получи по време на Освободителната война от 1877-1878 г.,

когато, след петмесечна обсада, при Плевен се решава победният изход на Руско-турската война.

От 450 паметници на признателността, над 100 се намират в Плевенската община.

Първото масово антифашистко въстание в света се вдига в Плевен през юни 1923 година.

До края на 1947 г. Плевен е център на област с около 35 000 жители.

В нашия град са съсредоточени голям брой културни институти: Драматичен театър, Куклен театър, Плевенска филхармония, с открити оперна сцена, „Христо Бръмбаров“, Исторически музей, Панорама „Плевенска епопея 1877 година“, Мавзолей на загиналите руски и румънски воители, Музей „Освобождението на Плевен“, Румънски мавзолей - село Гривица, Главна квартира на руската армия (1877 година) в град Пордим, Художествена галерия „Илия Бешков“, Универсална научна библиотека „Христо Смирненски“, Колекция на Светлин Русев от творби на български и чуждестранни художници, Средно музикално училище „Панайот Пипков“, Северняшки ансамбъл за народни песни и танци, 7 читалища в Плевен и 22 в общината, Младежки дом, Център за работа с децата.

Плевенският край е родно място на много изтъкнати културни дейци: оперните певци Христо Бръмбаров, Михаил Попов, Асен Селимски, Катя Попова и Гена Димитрова, художниците Илия Бешков, Ангел Спасов, Ценко Бояджиев, Светлин Русев; актьорите Григор Вачков, Георги Парцалев; писателите Никола Ракитин, Цветан Спасов, Иван Радоев, Георги Константинов, Найдено Вълчев, Калин Донков.

Плевен е домакин на няколко национални и международни културни прояви: Международен фестивал „Хора и кукли“, Международен музикален фестивал Лауреатски дни „Катя Попова“, Театрални срещи „Иван Радоев и българският театър“, Международен пленер по живопис (през месец юни тази година (1996 г.) бе проведен след 7 години прекъсване).

В града ни са изградени творчески дружества към съответните централни съюзи: на писателите, на художниците, на архитектите, на научните работници.

На територията на общината се намират най-големите в България и на Балканския полуостров птицеводни заводи за добив на птиче месо и яйца - в град Славяново и село Бохот; Научноизследователски институт по фуражите, Научноизследователски институт по лозарство и винарство.

Плевен е активен член на Асоциацията на побратимените градове. Общината поддържа контакти с град Волос - Гърция, град Агадир - Мароко, Ростов на Дон - Русия, град Кайзерслаутерн - Германия и др.

В момента нашите усилия са насочени към създаване на условия за преминаване на общинската икономика върху принципите на пазарното стопанство, приети с общинска приватизационна програма, а преди няколко дни бе лицензиран и Приватизационен фонд „Плевен“.

Надявам се, че краткото експозе представи в общи линии икономиката, културата и обществените облики на Плевен.

Ще си позволя да спра вашето внимание накратко на два аспекта:

I. Специално в сферата на строителството и архитектурата

1. На първо място изведохме задачата за актуализация на общия градостроителен план. В тази посока са и голяма част от проблемите на хората със собствени имоти, на строителните предприемачи и т.н.

В областта на архитектурата и градския дизайн, нашата цел е подобряване цялостния архитектурно-художествен облик на Централната градска част, фасадно оформяне, преосмисляне на пространствата.

2. Състоянието на техническата инфраструктура, включваща водопроводната и канална мрежа, топлофикационните мрежи, електроизграждането, уличната мрежа и т.н.

- реконструкция на уличната мрежа, мостовите съоръжения, като само за уличната мрежа са инвестирани 17 млн. лв.;

- реконструкция и доизграждане на водопроводната и канална мрежа, включително търсене на нови водоизточници.

Продължава изграждането на водоснабдителни обекти в пет селища, започва в още две;

- електрозахранването;
- изграждането на основни подпорни стени;
- топлофициране на ж.к. „Дружба“.

3. Третата основна задача е строителството. Новите условия поставят тази дейност в по-особени отношения с администрацията.

Задачите ни са:

- паспортизация на всички строителни обекти в общината и на всички строителни фирми;

- ефективен превантивен контрол;

- рязко намаляване на сезонното строителство.

Само за информация - в Плевен са регистрирани 300 държавни, общински и две частни фирми, реализиращи строителна дейност. Но общинската администрация само за последните шест месеца е съставила 800 акта за нарушения на ЗТСУ.

В екологията - една обособена, самостоятелна дейност на общината - сме си поставили няколко основни задачи.

На първо място, хигиенизирането на града. Инвестирали сме 24 млн. лв. за пет месеца. В момента тече повторно измиване-генерално, като основните магистрали са мити по 4-5 пъти. Подменени са повече от 200 съда за смет, извозени са над 70 х. куб.м отпадъци. За оперативност по почистване на сметта в общината е открит нарочен телефонен пост за сигнали на граждани, на което особено много разчитаме.

Търсим екоефективни производства, създаване на предпоставки за пречистване на земята, въздуха.

Ясно е, разбира се, че екологията не е само хигиената на града.

Участието ни в международни екопрограми даде възможност да се осигури финансиране на всички проекти.

Ние сме напълно наясно, че не само в това направление далеч не всичко сме свършили. Стремежът ни е да виждаме, да търсим проблемите и пътищата за тяхното решаване.

II. Приетият от ОПС бюджет и неговото изпълнение.

Утвърдени са 1.555.264 хил.лв., от които собствените приходи са 76,8 %.

От началото на годината сме реализирали 47,5 % от годишния план по собствените приходи. Получената субсидия е 38,34 от годишния план.

Това ясно илюстрира и активността на общината, и отговорността на държавата.

МЕСТНОТО ИЗМЕРЕНИЕ

Проф. д-р Чавдар Кюранов

I.

Индивидуален, национален и местен аспект

1. Всред трите основни структурни измерения на обществото и държавата - индивидуално, местно и национално, местното измерение е най-онеправдано. Имам предвид факта, че зад индивидуалното измерение (лично и колективно - семейно) стои цялата система от индивидуални права и свободи на личността, която характеризира гражданското общество и която е гарантирана - най-малкото по принцип - както от система от специфични закони, така и от цялостния политически и обществен живот.

2. Националното измерение, от своя страна, се олицетворява преди всичко от държавата. То намира опора както в цялата законова уредба на страната, така и в продължаващата етатистична тенденция в обществените отношения в България. Тази тенденция, която не съответства на принципите на гражданското общество, напоследък се засилва у нас като неадекватна реакция на ударите срещу държавността, нанесени през последните години. А неадекватността на тази реакция се изразява в това, че укрепването на държавността - което само по себе си е необходимо - понякога се извършва в ущърб на принципите на гражданското общество и на нормалното развитие на индивидуалното измерение. Но така или иначе, националното измерение стои в центъра на общественно-политическото внимание.

3. Не стоят така нещата с местното самоуправление. Една от причините за това е упадъкът на общините. Патриархалната община, която е свързана и със задругарското обработване на земята - съществува у нас и през първите двадесетина години на този век, не можеше да просъществува всред новите капиталистически отношения (Вж. и Т.Г. Влайков и Елин Пелин). Но тя не можа да се преобразува в една нова общинна система, която да запази най-ценното от патриархалната община - нейният демократизъм. Това не беше възможно и през годините преди 1989, когато характерният белег на управленската система беше централизацията. И затова през този период се замогнаха и развиха преди

всичко местните центрове - развитието (каквото безспорно имаше) беше по вертикала, а не по хоризонтала.

II.

Централизация и децентрализация

4. В тази връзка един от основните въпроси на местното измерение е този за централизацията и децентрализацията. В условията на плановото стопанство централизацията беше правило. Тя беше свързана и със централизирания строеж на финансовата система. Би могло да се помисли, че при пазарното стопанство ще бъде точно обратното. Но не може да бъде така. Интересен факт е, че например, в Гърция, която безусловно е страна на пазарното стопанство, министърът на вътрешните работи е и министър на децентрализацията.

5. В действителност самото поставяне на въпроса - централизация или децентрализация, е погрешно. Не може нито без едното, нито без другото. Но това не означава, че те са равнопоставени. При едно етатистично управление от тоталитарен тип централизацията не само има приоритет пред децентрализацията, но я подтиска. При едно демократично управление приоритет има децентрализацията. Между двете тенденции трябва да има синтез със сменящ се акцент, но именно в рамките и според изискванията на една демократична система, основана на социален пазар. Нещо като децентрализиран централизъм. Нещо като демократически централизъм. Но наистина демократически.

6. Въпросът за съотношението между централизация и децентрализация съвсем не е само или дори главно от теоретичен интерес. Той е тясно вързан с типа отношения между двата основни стълба на местното самоуправление - кметът и общинския съвет. Известно е, че тези отношения могат да бъдат сведени до четири основни типа: „силен кмет-съвет“, „слаб кмет-съвет“, „съвет-менеджер“ и „комисии“¹.

7. Но преди да се постави въпросът за връзката между типа отношения „кмет-съвет“ от една страна, и проблема „централизация-децентрализация“ от друга, ще се спра на един друг въпрос - за властовата същност на общинския съвет и на кмета.

8. Като орган в който са съсредоточени основните функции по изработването и взимането на решения, общинският съвет би могъл да се разглежда като орган на законодателна власт. Но същевременно по бъл-

гарското законодателство той е овластен да изработва и приема единствено наредби и инструкции, които са в съответствие с по-висша нормативна база. Така че неговата нормотворческа дейност е ограничена и представлява едно отражение на вече приета от автентичната законодателна власт нормативна основа.

Наредбата и инструкцията определят начина на приложението на закона - от тази гледна точка те са задължителни за жителите на общината, но те сами по себе си не са закон.

От друга страна, общинският съвет е орган, на който граждани на общината са делегирали правомощия да управляват от името и в името на техните интереси - национални, партийни, местни. Общинските съветници са избрани пряко от населението и те представляват и изразяват волята на своите избиратели. Те са орган на представителна власт.²

Така стои въпросът и в Германия. Според чл. 28 от Конституцията на Федерална република Германия органите на местната власт се определят като местни представителства.³ Този член гласи: „Конституционният ред в провинциите“ трябва да отговаря на принципите на републиканската, демократична и социална правова държава по смисъла на този основен закон. В провинциите, околните и **общините** (подч. 4.К.) народът трябва да има **представителство**, (подч. 4.К.), което да е избрано въз основа на общо, пряко, свободно и равно избирателно право с тайно гласуване“. В общините общинското събрание може да замести изборния орган. А то го замества, като го представлява. Затова и в Закона за местното самоуправление и местната администрация (1991 г.) водеща в отношението „кмет-съвет“ е волята на общинските съветници, изпълнена в решенията на общинския съвет. Общинският съвет, както и в Германия, е основният орган на общинско самоуправление.

10. Що се отнася до кмета, той е преди всичко представител на изпълнителната власт. Това е неговата основна властова характеристика. Но именно преди всичко. Защото, когато е избран пряко от населението, той в определена степен го представлява.

11. За това и връзката между отношенията „кмет-съвет“ от една страна и проблема „централизация-децентрализация“ - въпрос поставен по-горе (§ 7) ни изправя пред проблема за съотношението в правомощията на общинския съвет и кмета.

Това съотношение се решава, според мен, от властовата същност на

кмета и на съвета. Ако съветът беше само законодателен, а кметът само изпълнителен орган - тогава това съотношение би могло да се разглежда като съотношение на субординация на изпълнителна спрямо законодателна власт. Но тъй като общинският съвет е преди всичко и основно орган на представителната власт (колективен представител), а кметът - като избран пряко от населението - също така в определена степен го представлява (индивидуален представител), то между тях не трябва да има подчиненост (субординация). Разликата между тях би трябвало да бъде в обхвата на делегираните права за взимане на самостоятелни решения и в поемането на различни отговорности - едините като орган на представителната власт, другият като орган преди всичко на изпълнителната власт. И няма значение дали системата за поделение на правомощията и отговорностите е от типа „силен кмет-съвет“ или „слаб кмет-съвет“.

12. Така че от тази гледна точка на равнище органи на местното самоуправление (община) може да се осъществи синтез между централизация и децентрализация.

III.

Две или три звена?

13. Проблемът за съотношението между централизацията и децентрализацията на местното самоуправление има и друг аспект - въпросът за равнищата (звенността) на административната система. Тези равнища сега са две - общини и области.

Смята се, че двузвенната система е по-опростена от гледна точка на административно управление. Че предполага по-малко разходи. Че съответства на съвременните схващания за териториалните структури. Това вероятно е така.

14. Но тази система има редица недостатъци. Тя противоречи на една достатъчно утвърдена традиция в България. Тя е система без междинно звено. Опитът показва, че редица връзки между околните - особено икономически - са се запазили, въпреки че те вече няколко десетки години не съществуват. При сегашната система областните структури висят във въздуха и не могат да доближат централната власт до хората - тя до голяма степен остава изолирана. Самата областна власт е нещо подобно на дърво без корен - областният управител няма структура „на

долу", чрез която да се осъществи цялостна структура на държавната власт. А възможността държавната власт да слезе по-близо до хората значи да се засили влиянието на хората върху нея - а това влияние означава по-принцип повече демокрация. Околията би била - от една страна - израз на една допълнителна централна връзка, но и един проводник на децентрализиращо влияние. И би запълнила важна празнина в цялостната структура на управлението.

Конституцията дава възможност да бъдат постановени със закон и други териториални единици (чл. 135). Така че законова възможност за създаване на околии съществува. Тахната необходимо сега не се разбира нито от изпълнителната, нито от законодателната власт.

IV.

Местно измерение и геополитика

15. Ако политическата география изучава политическия аспект на географските явления, геополитиката се занимава със влиянието на географските фактори върху политическия живот.⁴ Но обикновено геополитиката анализира отношението между география и международна политика, стигайки до извода, че човешката история трябва да се определя от географията. Нещата доведени до такъв извод са спорни. Но е безспорно, че от определен аспект географията влияе върху политиката. И то не само международната и националната, но и местната. Това е всъщност проблем на пространствената геополитика, която слага центъра на тежестта върху разполагането в пространството на местния, специално географски фактор.

16. Въпросът представлява интерес и от една специфична гледна точка: гледната точка на геополитическия маркетинг, на геополитическата пазарност. Местните структури - областни, общински, градски, селски, излизат на пазара освен с обикновените стоки, произвеждани от местната и национална икономика, и с една специфична стока - местното пространство. Те „продават“ местно пространство като пейзаж и неповторимост на природата („продажба“ на география), като събития, местности, паметници от миналото („продажба“ на история), като относителна чистота на околната среда, тишина и спокойствие - когато такива са съхранени, („продажба“ на екология). Въпросът е, че такива стоки стават все по-дефицитни на световния пазар и че местните органи на

самоуправление трябва да имат своя разработена политика на геополитически маркетинг. У нас такава политика се зароди през 80-те години, но през 90-те години проблемът мина на заден план, изтласкан от тежкото икономическо и социално положение. Той обаче не трябва да бъде пренебрегван, тъй като представлява много сериозен резерв за местното развитие.

17. Геополитическият маркетинг има важно значение - особено при нормални, не-кризисни условия - и в преговорите между местната и централната власт по отношение на бюджета. Той може да предостави съществени допълнителни аргументи за финансова децентрализация и определени предимства за тези местни органи, които съумеят да „продадат“ на добра цена такива специфични стоки.

V.

Местното измерение на демокрацията

18. Тук ще засегна три въпроса: изборността, процесът на вземане на решения; отношението към малцинството.

19. На местно равнище в България, за разлика от Германия например, предимство има пряката пред представителната демокрация: както кметовете, така и общинските съветници, се избират чрез общо, пряко, равно гласуване. (Предвидената в Конституцията възможност (чл. 139, ал. 1), кметът да се избира от общинския съвет отнася въпроса до специален закон (ЗМСМА от 17.09.1991 г.), който го решава в полза на прякия избор).

В България в това отношение се сменяха различни системи. След 1934 г. - за известен период кметовете не бяха изборни, а бяха назначавани от централната власт. След 1944 г. те се избираха от общинските съвети.

В това отношение нашият закон се отличава от Основния закон на Федералната република Германия, който, изхождайки от условията в страната и нейния опит, е изграден изцяло върху идеята за представителната демокрация. „Въпросите, които стоят пред едно индустриално общество се считат прекалено комплексни, за да могат да се решават с вот на народа“.⁵

20. Това наистина е така, но същевременно демократичността на процеса на вземането на решения не се определя само от решавашата дума

на мнозинството на общинския съвет. Тази демократичност предполага предварително въвеждане на населението във вземането на решения. Това у нас, за съжаление, не става. Обикновено населението узнава за един закон когато е приет, а и да знае за него по-рано - не може реално да участва в обсъждането му. Наистина, законът предвижда общинският съвет да свика референдуми за решаване на важни въпроси в кръга на правомощията на съвета. Решенията за продажба на земя извън границите на населеното място трябва да бъдат взети с референдум. Същото се отнася до границите на общината (чл. 136, ал. 2 от Конституцията). Правителството трябва да постанови провеждането на местен референдум, за да се образува или отмени териториално-административна единица.

Референдумът е наистина важна форма на участие на населението при вземането на решения. Но той се приема при определени случаи и представлява една форма, която не е влязла в традицията на обществен живот у нас, както е например в Швейцария.

Законът у нас дава и други възможности. Той дава право на една пета от избирателите в общината да свикат сесия на общинския съвет. Той предвижда и възможността общинският съвет да свика „общо събрание на жителите“, като форма на гражданско участие в процеса на вземане на решения. Такива примери до сега няма.

Необходимо е да се създадат нови демократични навици за участие на населението при вземане на решения. За това е особено необходима предварителната информация на населението за важни решения, които предстоят да се вземат от общинския съвет и кмета. Такава информация то получава при плановете за териториално устройство, които не могат да влязат в сила, ако не са били предложени за обсъждане от местната общественост. Тази практика трябва да се разшири и в други направления.

21. След изборите за местни органи на властта в края на 1995 г. въпросът за отношението към малцинството в основния орган на местното самоуправление - общинския съвет - стана особено важен, тъй като спечелването на изборите от БСП и съюзниците - им даде голямо преимущество. Това преимущество създаде нагласата у редица кметове и общински съвети в определени случаи, а и като практика, да не се съобразяват с мнението на малцинството. На много места, обаче, се

постига реално сътрудничество между членовете на многопартийни общински съвети. Постига се „консенсус отдолу“, макар че няма „консенсус отгоре“. Тенденцията към такъв консенсус трябва да се утвърждава, защото истинският критерий за демократичност на „местните парламенти“ (общинските съвети) е доколко мнозинството се счита и приема мнението на малцинството, когато то изхожда от интересите на местната общност. Разбира се, съобразени с националните интереси.

VI.

Заклучение

22. Въпросите, които бяха поставени в това изложение, не са от най-животрепещите за местното самоуправление, не са тези въпроси, с които то ежедневно се сблъсква. Смисълът му е да постави някои принципи проблеми, които да ни наведат на мисълта за значението на местното измерение, за неговото подценяване и пренебрегване от централната власт. И за необходимостта разглеждането на тези въпроси да става на фона на постигнатото както у нас, така и в други европейски страни.

Бележки

¹ Вж. у Милена Стефанова - „Органите на местната власт и разпределението на отговорностите между тях“.

Аналитичен доклад, май 1995. Отдел Парламентарни изследвания“, с. 8, и сл.

² Вж. М. Стефанова, цит.сч. с. 6.

³ Пак там.

⁴ Вж. Encyclopedia Americana, V. 12.

⁵ „Общинската политика в Германия“. Преговор. Д. Канев, с. 10.

ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНАТА КОНЦЕНТРАЦИЯ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

г-р Иван Делиев

Принципът на децентрализираната концентрация досега е дискутиран, разработван и реализиран в териториалното устройство. Доколкото „устройствата“ не са наука дори според техните най-известни представители, въпросът за осмислянето на този принцип стои открит и представлява определен интерес. Няма такъв устройствен проблем, който да не се превръща в управленски процес или механизъм. Това означава, че освен териториално-устройствения си аспект, принципът на децентрализираната концентрация има и своя управленски аспект.

В настоящия доклад ще направя опит да покажа как принципът на децентрализираната концентрация може да „работи“ както за демократизацията на местното самоуправление, така и за неговото ограничаване и свиване.

Правя уговорката, че до този момент не ми е известно някой да свързва този принцип с централизацията и децентрализацията на управлението в териториален аспект.

Простата децентрализация на управленски функции по територията е толкова очевидна като намерение и като действие, че то е правено многократно от тези управляващи, които не знаят по какъв начин да съгласуват и съвместят местното с централното управление. Резултатите са известни. Централната изпълнителна власт винаги търси предлози да „обсеби“, т.е. да централизира управленски функции в свои ръце. От своя страна органите на местното самоуправление се стремят да имат повече управленски функции, тъй като от това зависи реалното им влияние върху местното общество. Когато законодателната власт е на страната на „центъра“, местните органи са в неизгодна позиция. Но борбата за власт (по време на избори най-вече), прави от местното самоуправление нещо като задължителен атрибут във всички предизборни платформи - от най-левите до най-десните.

Както е добре известно, демократизацията и децентрализацията в управлението не са тъждествени понятия. Възможни са случаи, когато децентрализацията може да има антидемократични характеристики.

Принципът на децентрализираната концентрация в сферата на териториалното управление също така може да играе двойка роля по отношение на развитието на демократичния процес и поддържането на автономността на местното самоуправление в нужната кондиция.

Конституцията определя, че местното самоуправление се осъществява в основни териториални общности - общините, които са юридически лица. Но също така местното самоуправление може да се осъществява в дробни на тях или в административно-териториални единици агрегиращи съседни общини. В тези случаи местните управленски функции се разпределят между тях, като се отчита основополагащата роля на общините.

Общината като юридическо лице има своя собственост, която не е държавна. Общината също така, обхващайки определена територия, има право да я устройва по определен начин в интерес на населението. Общината участва в изграждането и управлението на техническата инфраструктура, в създаването и управлението на публичните учреждения в социалната сфера, в регулирането на дейностите на територията в интерес на населението. Поддържането на обществения климат и административното обслужване на населението са също така прерогатив на общината.

В Европейската харта за местното самоуправление се казва: „Под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население“ (чл.3 т.1).

Безспорно, понятия като „съществена част от обществените дела“, „собствена отговорност“, „полза за своето население“ съдържат доза неопределеност при дефинирането на управленските функции. Тази неопределеност е обект на разпределение на функции между централните и местните власти.

В нашата страна бе възприета двустепенна система на управление община - център. Двустепенна е и системата на административно-териториално устройство - област - община. И двете областта и голямата административно-териториална единица, в която се локализира централното (държавното) управление, общината по конструкция е основната административно-териториална единица, в която се осъществява мест-

ното самоуправление.

Такава изчистена схема на управление облекчава значително противичането на демократичния процес, взаимния контрол между властите и внася яснота по отношение реалните намерения на законодателния орган.

В този дух е и Законът за местното самоуправление и местната администрация и някои от другите закони, приети в последно време и засягащи различни аспекти на местното самоуправление - общинска собственост, териториално устройство и градоустройство, местни данъци и такси и др.

Постигнатата степен на съвършенство на местното самоуправление позволи на нашата страна да се присъедини изцяло към Европейската харта за местно самоуправление по практически всички параграфи. В този смисъл опитът на България в различни времена по усъвършенстване на местното самоуправление се вписа категорично и, надяваме се, безвъзвратно, в европейския пейзаж на местното самоуправление.

Може определено да се каже, че опитът и традициите, както и политическият консенсус, позволиха на сферата на местното самоуправление да се реформира не само бързо, но и безболезнено. Би трябвало да се счита, че териториалната реформа в България с присъединяването ни към Европейската харта е завършена. От тук нататък трябва да се работи по усъвършенстването на местното самоуправление във всички негови аспекти, управленският опит да намира своето законово отражение, опитът на местните власти да обогатява местното „законодателство“.

Идеята за вечната незавършеност на териториалната реформа, за какъкви предстоящи нови етапи, би поддържала неопределеност и несигурност както в държавните, така и в местните институции. Това би затруднило взаимодействието и диалога между тях и би проявило негативната страна на децентрализираната концентрация на управленски функции.

Когато се децентрализират функции, те се концентрират в определени териториални единици. Това става с основния и други закони. Тази концентрация на децентрализираните функции на местното ниво е основополагаща и определя характера и границите на местното самоуправление. Тези функции засягат общинската собственост, местните финанси, формирането на местните органи за управление, управленските фун-

кции по отношение на цялостното развитие на общините, по функционирането на инфраструктурите, по териториалното устройство, обслужването на населението, жилищната политика и др.

Децентрализираната концентрация на функции обаче може да се осъществява и от централната изпълнителна власт. Най-вече децентрализирани държавни функции се концентрират на ниво област, тъй като тази административно-териториална единица съгласно Закона има точно това предназначение. Но централната изпълнителна власт е в правото си да делегира допълнителни права и на местните власти при условията на чл.4 т.5 от Европейската харта за местното самоуправление, разбира се.

Какви са възможните ходове и последици за местното самоуправление при различните приложения на принципа на децентрализираната концентрация? Ще разгледаме няколко сценария.

а) „Демократично усъвършенстване на местното самоуправление“

В този случай децентрализираните държавни функции се съсредоточават в общините, което постепенно увеличава правомощията на местните органи в съответните сфери на дейност.

Такива сфери могат да бъдат: водоснабдяването и канализацията, топлофикацията, обществения транспорт, държавни имоти изцяло използвани за нуждите на местното население, свободното определяне на местните данъци и такси и събирането на местните такси, поддържането на обществен ред и сигурност, охраната на полските имоти, управлението на учрежденията от социалната сфера, които са публична собственост, спекулата с недвижими имоти и др.п. Обективно погледнато, няма причини децентрализацията на гореизброените функции да бъдат локализирани в общините и управлявани от общинските власти, а не от някакви междинни структури или от областни административни формирования.

За съжаление, този сценарий не винаги „сработва“ в управленската практика. Типичен пример е процесът на формиране на общинската собственост. Естествено и логично беше, след конституирането на общинската собственост, тя да се легитимира като определени държавни имоти преминават в собственост на общините. И това беше направено от

Великото народно събрание с преходните и заключителни разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация. В последствие се оказва, че тази законова разпоредба желаят да изпълняват местните органи, а централната власт в лицето на правителството не проявява ентузиазъм. Но по принципа на децентрализираната концентрация процесът следваше да протече отгоре надолу, тъй като изпълнението на закона е възложено на министър-председателя. Отказът от прилагане в предишните години е обясним. Трудно може да се намери обяснение, обаче, защо правителството на демократичната левица не прилага този принцип. Това би означавало държавните органи да бъдат задължени да прехвърлят съответните имоти на общините. За съжаление, с измененията и допълненията на закона беше допуснато държавни обекти, които се използват единствено за обслужване на местното население, да не могат да преминат в собственост на общините. Недоумение буди и откровеното нежелание на някои министерства в момента да приложат закона, когато местните власти проявят съответната инициатива. Аналогичен е случаят и с определянето на местните данъци и такси, както и с тяхното събиране, силно стеснените полномощия на местната изпълнителна власт по опазването на обществените ред на фона на очевидната обществена отговорност и очаквания.

б) „Концентрация на функции отдолу нагоре“

При този сценарий децентрализираните функции се концентрират на нови управленски равнища като напускат местните органи. Очевидно, това не може да става в явна форма, тъй като общественото мнение е достатъчно чувствително към развитието на демократичния процес. Когато се развива този сценарий, това се прави в неявна форма.

Например, появява се дефицит в потреблението, въвежда се временен режим на по-голяма централизация на управлението и постепенно това се превръща в норма.

Друг пример - държавни субсидии за поддържане и изграждане на инфраструктури се разпределят централизирано, вместо да са част от общинските бюджети, с което част от политиката по развитието на територията престава да бъде общинска.

Такъв начин на действие превръща принципа на децентрализираната концентрация в квазипринцип.

Този сценарий като провеждана политика би трябвало категорично да бъде отхвърлен. Заедно с това трябва да бъдат създадени надеждни законови механизми, които да го направят априорно неприложим.

в) „Концентриране на децентрализирани функции на междинно териториално ниво“

Този сценарий представлява несъмен интерес поради благоприятните възможности и скритите неприятности, които се съдържат в него.

В нашата страна в момента тече процес на децентрализиране на държавни функции и локализиране им в областните администрации или в областни звена на съответните централни ведомства. Такова териториално изнасяне на държавни функции е безпрецедентно за нашата практика и представлява приложение на принципа на децентрализираната концентрация в неговия най-чист вид. Естествено възникват и проблеми. Не винаги е ясно кога териториално изнесената държавна структура трябва да бъде част от областната администрация и кога териториална структура на съответното министерство. Това може да доведе до дублиране на функциите и до управленски недоразумения. Например, просветното ведомство има регионални дирекции (инспекторати) и в областната администрация има звено (или служител) по същите въпроси.

При териториалното изнасяне на държавни функции може да се стигне до „препльване“ на областното ниво, в смисъл че големият териториален обхват на областите затруднява реализацията на множеството конкретни управленски функции. Така че „предозирането“ може да доведе до „роене“ на областите, което по същество би увеличило държавната администрация вместо да облекчава управленските структури, какъвто е първоначалният замисъл.

Логичният изход е процесът на децентрализиране на функции да продължи надолу към общините. Това може да става по два начина в зависимост от случая - директно и индиректно. Директното предаване на функции е очевидно, механизмите са ясни и няма да го коментирам с изключение на едно много важно обстоятелство, което не бива да се пренебрегва. Когато държавната функция се поема от общината, тя става общинска. Когато такива функции се поемат от общинските съвети това трябва да става със закон, когато те се поемат от кметовете е необходим ясен и точен правителствен акт.

Индиректно предаване на държавни функции на общините имаме тогава, когато те се поемат от сдружения на общини. Въпреки че законът позволява, тази възможност няма практическо покритие у нас. За сега се предпочитат функциите да се поемат от областни структури или от общините. Това крие определени опасности, за които ще стане дума по-надолу.

Сдруженията на общините могат да поемат държавните функции по управлението на регионални инженерни системи, пътна мрежа, социални учреждения с регионално значение, агротехническа инфраструктура с регионално значение, ресурси с регионално значение и др.п.

Регионалните сдружения на общините могат да осъществяват връзките с регионалните структури на съдебната власт, на данъчните администрации, на сметната палата, на статистиката, на държавния архив, на държавните агенции и др.п. няма да бъде погрешно, ако дейността на подобни сдружения се осъществява и с помощта на администрация, тъй като това разширява, а не стеснява общинските функции.

Особен обект на сдружаване на общините е териториално-устройственото развитие. Принципът на децентрализирана концентрация, който произлиза именно от териториалното устройство, изисква регионален поглед. Ако този регионален поглед се осъществи от териториално изнесени държавни структури или, не дай си боже, от един национален център, ще се посегне на суверенното право на общините сами да определят териториално-устройствената си политика, приемайки своите териториално-устройствени планове. Сдружения за териториално устройство - такава практика има в някои провинции на Германия и опитът е много полезен и окужаващ. У нас подобен опит бе направен от Асоциацията на дунавските общини като беше създаден собствен изследователски център. За съжаление без необходимата подкрепа центърът не може да се развие въпреки потребностите, които са на лице и днес. Причастните централни институции проявиха странна нетолерантност към такава форма на децентрализация на държавни и интеграция на общински функции.

В интерес на истината сдружаванията на общините за териториално устройство и по други въпроси на териториалното развитие, за да функционират пълноценно, се нуждаят от специална законова уредба, както това е направено в Германия.

Този сценарий на децентрализирана концентрация на функции на средно ниво има своите подводни камъни.

Първата неприятност сполетява общините. Териториалното изнасяне на централни функции на областно ниво понякога се съчетава с негласното отнемане от общините на общинската част от тези функции. Това води до следващия логичен ход - областната администрация от териториално изнесен орган на централната държавна власт да се превърне в орган на самоуправление на областта. Конституцията предвижда тази възможност, а желания за това не липсват. Ще си позволя да цитирам група автори, които доста декларативно и безапелационно застъпват тази теза: „В съответствие с нашите положителни традиции, пишат те, и при отчитането на тенденциите в страните с пазарна икономика, е целесъобразно бъдещото териториално устройство на страната да се основава на два типа самоуправляващи се общности - общини и области. Всяко едно от тези нива се характеризира със собствена сфера на дейност, свой изборен орган на самоуправление и своя администрация. И двата вида териториални общности се формират като равностойни, независимо функциониращи и йерархично несъподчинени форми на самоуправление“ (Г. Чавдарова, С. Ковачев, Хр. Станев. „Административно-териториална реформа - реалност и бъдеще“ - Изд. НЦТРЖП, София, 1995, стр. 18.). И по-нататък: „Общините и областите трябва да разполагат със специфични, недублиращи се по вид собствени приходозачници“ (Пак там, стр. 23). Същите автори предвиждат, че това събитие ще се осъществи през 1998-1999 год., едва след което ще настъпи „нормално функциониране на всички административно-териториални структури“ (Пак там, стр. 30, 31).

В същото време чл. 143 ал. 1 от Конституцията гласи „Управлението в областта се осъществява от областен управител, подпомаган от областна администрация“. Ако повярваме, че програмата на въпросните автори за безкрайна териториална реформа е официална държавна политика, ще трябва да се примирим с мисълта, че съществено ще трябва да бъде променена Конституцията.

Подобно смело начинание, представено като положителен чуждестранен опит, би следвало да отчете елементарния факт, че в днешния си конституционен вид областното управление е териториално изнесено държавно управление, което постепенно се запълва с децентрализирана

ни функции. То самото не може да се превърне в орган на местно самоуправление, както и създаването на орган местно самоуправление в областта, ако е конституционно възможно, не може да поеме териториално изнесените държавни функции.

Не бива да се спекулира и с добрите ни традиции, тъй като, ако те в нещо са добри, то е в йерархичната съподчиненост на органите на местно самоуправление от съответните териториални нива. И сега действащата система на съставните териториални единици е такава: община - район - кметство. Как изведнъж ще се появят равнопоставени териториално-управленски структури, които териториално се съдържат една в друга?

Спирам се по-подробно на този въпрос, защото считам, че демократичната левица трябва да бъде предпазена от безполезна стълпка, които биха отслабили социал-демократическата окраска на местното самоуправление, докато левницата е на власт в парламента и в местните органи.

Принципът на децентрализираната концентрация би следвало да осигури и по-голяма самостоятелност на общинските финанси. Тук той трябва да се прилага в двойката държава-община и да не се допуска областното управление да заеме междинна позиция.

Първото решение, което трябва да се вземе, е общината да може да организира събирането на собствените си приходи, които не са отстъпени на държавата, в сътрудничество с данъчната администрация, и да структурира съответните разходи.

Второто решение се състои в това, да се даде възможност на общините да акумулират финансов ресурс за инвестиции. Немското решение с двата бюджета е изключително удачно. Има отделен управленски бюджет и отделен инвестиционен бюджет - всеки със своите приходиизточници. Връзката между тях е такава, че икономите от управленския бюджет през годината се превръщат в приход в инвестиционния бюджет за следващата година. Неусвоените средства от инвестиционния бюджет от едната година се превърват в приход за следващата година. Освен че се акумулира финансов потенциал за инвестиции, този подход към бюджета стимулира икономии в бюджетната издръжка на дейностите. Такава нетривиална децентрализация на функции в бюджетната сфера би повлияла съществено върху усъвършенствването на местното са-

моуправление.

г) Съществува поне още един подход за териториална концентрация на децентрализирани управленски функции. Това е програмният подход.

Този подход според чл. 21 ал. 1 т. 12 от ЗМСМА е в ръцете на общинския съвет. Програмата за развитие на общината или на дадена сфера на дейност е комплексен документ със съществено значение за управлението. Управлението на програмата не само може да усвои децентрализирани функции, но и самата програма може да предизвика децентрализация на функции. Така тя се превръща в своеобразен концентратор на децентрализирани функции.

В разработването и реализацията на една общинска програма могат да бъдат привлечени със своите интереси и политики държавни органи и частни формации. Делегирайки свои функции по управлението на програмата, тя самата ги концентрира и ги превръща в допълнителен лост за управление на общинските дела. Това обогатява местното самоуправление, облекчава диалога с централната власт. Аналогичен, а в някои случаи и по-голям, може да бъде ефектът от междуобщински програми със средносрочен и дългосрочен характер. Подобни програми могат да се институционализират чрез междуобщински сдружения и да имат собствено управление до окончателната им реализация или прекратяването им поради изменени обстоятелства.

Традиционното поле за изява на социалдемократическите идеи - местното самоуправление, както видяхме, съдържа и достатъчен потенциал за осъществяване на принципа на децентрализираната концентрация не само като териториално устройствен, но и като териториално-управленски принцип.

Аналитичният поглед към местното самоуправление през призмата на този принцип поражда и нови идеи, които биха могли да имат практическа стойност в реалното управление, ако бъдат приложени.

НЯКОИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВНИ АСПЕКТИ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

г-р Пенчо Пенев,

Член на Конституционния съд на Република България

Преди да пристъпя към изложението по същество, бих желал да направя едно, според мен, необходимо уточнение. Така както е формулирана темата, а именно „Правни аспекти на местното самоуправление“, предполага изследване, което да обхване в цялост многогранната правна регламентация относно местното самоуправление, включително органите, които го осъществяват, конституирането им, компетентността, правомощията и взаимоотношенията им с други органи на държавна власт, актовете и другите правни действия, които могат да извършват, и още много правни въпроси на местното самоуправление. Подобна тематика би могла да бъде предмет най-малкото на монография, или даже на монографии. Ето защо, съобразявайки се с времето, за което трябва да направя своето изложение, съзнателно се ограничих само до определена сфера на правно регулиране на материята относно местното самоуправление. Ще се опитам пред вас да направя изложение преди всичко относно конституционно-правните въпроси на местното самоуправление и правните гаранции и защитни механизми при осъществяването му.

Без съмнение правното регулиране на местното самоуправление е един изключително важен и, бих казал, универсален за всички правни системи проблем на държавността. То е абсолютно необходим елемент от органичното устройство на една държава. В сравнително правен аспект съществуват две различаващи се една от друга системи на правно регулиране на местното самоуправление. Според англосаксонската система органите на местно самоуправление са със сравнително по-ограничени правомощия, но за сметка на това имат значително по-голяма независимост от централната държавна власт при упражняването им. Другата позната система е континенталната, при която ударението е поставено обратно. На органите за местно самоуправление са дадени сравнително широки правомощия, но е предвидена по-тясна връзка на взаимодействие в зависимост от политиката и правомощията на централ-

ната държавна власт. Възприемането на една или на другата система е не само и не предимно правен въпрос, но дори ако се счете за такъв, то той е много тясно свързан със съществуващите и исторически сложили се национални традиции по отношение на местното самоуправление, съчетани с други национални особености в правната и социалната сфера, съществуващи в съответната държава. В България е възприета континенталната система. Още с приемането на Търновската конституция връзката на раждащия се български конституционализъм с Европейската конституция и конституционно-правна система е ясно подчертана.

Когато говорим за правното регулиране на местното самоуправление, редно е да споменем, макар и само с няколко думи, в исторически план оригиналните форми на самоуправление, неинституционализирано официално и възникнали на базата на обичайното право в годините на турското робство. Съветът на първенците или старейшините, настоятелствата - църковни и училищни, са били практически едни ефективно действащи, макар и неофициални, институции на самоуправление на българското население в онези тежки за народа ни години. Няма да е пресилено, ако кажем, че българският дух, българското самосъзнание и самочувствие бе съхранено през вековете благодарение на църквата, езика и самодейно оформилите се въз основа на обичайното право самоуправляващи се общности на българското население. Това не е само повод за един сантиментален поглед към институцията, но твърде важно обстоятелство за нейния съвременен правен строеж като отражение на многолетните народности традиции.

Първата официална нормативна уредба на местното самоуправление бе създадена след Освобождението и намери израз в Търновската конституция. То бе регламентирано и от конституциите след 9.IX.1944 г. Без да навлизам в подробности, трябва да отбележа, че основните недостатъци на регулирането на местното самоуправление бе това, че то бе определено доминирано от централното държавно ръководство. Общините често бяха свеждани до обикновени изпълнители на висшата воля на държавни и партийни органи. Наличието на еднопартийна система и тоталитарно ориентирана държавност не можеше да не доведе и до определено идеологизиране на реалното местно самоуправление. Това често водеше до безполезни акции или мероприятия, до излишно изразходване на обществена енергия, до липсата на плурализъм и търсе-

не на действителния прагматичен интерес на местното население, на местната територия.

Повратна точка в създаването на истинско местно самоуправление бе приемането на Конституцията от 1991 г., в която на тази проблематика бе посветена специална глава - Глава VII, озаглавена „Местно самоуправление и местна администрация“+ Тя обхваща текстовете от чл. 135 до 146 от Основния закон. С приемането на Конституцията от 1991 г. се създадоха условия и за действително равнопоставено, базирано на закона, сътрудничество и взаимодействие между органите на местно самоуправление и образуванията на гражданското общество - на недръжавни сдружения, организации, дружества, фондации, движения и т.н., чието съществуване бе не само предвидено, но и целенасочено поощрено от множество разпоредби на новата ни Конституция. В следващото изложение ще се спра на три основни групи въпроси.

Първо, ще се опитам да очертая пред вас общата рамка на правното регулиране на местното самоуправление. Второ, ще разгледам конституционно предвидените гаранции за нормалното функциониране на местното самоуправление, и трето, макар и конспективно, ще спра вниманието ви и на законодателно закрепените правни гаранции относно функционирането на системата на местно самоуправление. Ще стане дума и за защитата, предвидена за всеки гражданин, от неправилна, незаконосъобразна дейност на органите на местната администрация.

И така, най-напред за общата рамка на правното регулиране на местното самоуправление. Тя е очертана, на първо място, на конституционно ниво с разпоредбите на Глава VII от Конституцията. В тях общината е предвидена като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Предвидено е, че 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. Няма да преразказвам съдържанието на изключително важните текстове от чл.135 до 146, в които са очертани основният строеж и принципите на местното самоуправление. Ще си позволя да обърна внимание само на два много характерни за правния режим текста. Първият е този на чл.144. Той предвижда, че централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на

местното управление само когато това е предвидено със закон. Те не могат да атакуват тези актове или да ги контролират по съображения за целесъобразност. На практика това означава пълна свобода на действие на местните органи на самоуправление в рамките на тяхната компетентност и съществуващо законодателство. Същевременно чл. 145 предвижда, че общинските съвети могат да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техни права. Конституционният законодател не е счел за необходимо да конкретизира по вид и категория тези актове. Ето защо би трябвало да се приеме, че на оспорване пред съда подлежат всички актове и действия, включително и на органи на централната държавна власт, с които се нарушават законоустановени права на общинските съвети. Доколкото чл. 5 от Конституцията прогласява непосредствено действие на конституционните норми, би следвало да се счита, че чл. 145 представлява годно самостоятелно основание за сезиране на съда, когато е осъществен хипотезисът на тази норма.

Освен разпоредбите, предмет на Глава VII от Конституцията, съществуват редица други конституционни текстове, имащи важно значение за функционирането на местното самоуправление. Част от тях установяват важни правни принципи, а друга част указват на взаимоотношенията, които би трябвало да се изграждат между органите на местното самоуправление и различните образувания на гражданското общество. Това са например текстовете на чл.44, ал.1, прогласяващ възможността за свободно сдружаване на гражданите; чл.45 за правото на жалби, предложения и петиции до съответните държавни органи; чл.41, прокламиращ правото на търсене, получаване и разпространяване на информация; чл.54 относно правото на ползване на националните и общочовешки културни ценности; чл.55 относно правото на всички граждани на здравословна и благоприятна околна среда (изброяването ми далеч не е изчерпателно).

Важно значение за нормалното функциониране на отношенията, свързани с местното самоуправление, имат и някои разпоредби от Глава VI на Конституцията, регламентиращи съдебната власт, и по-специално чл.120, ал.1 и 2, съгласно който съдилищата осъществяват контрол за законосъобразност на актове и действия на административни органи. Пак там е предвидено, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрич-

но посочените със закон. Веднага трябва да обърнем внимание, че конституционният законодател е предвидил правото за обжалване на административните актове да се уреди със закон, който на общо основание ще подлежи на контрол за конституционност пред Конституционния съд.

Второто ниво на правно регулиране на местното самоуправление, създадено и съществувало въз основа на конституционната регламентация, това е законово ниво. Най-общо може да се каже, че законодателната база на местното самоуправление и местната администрация, като един от най-важните отрасли на държавното и административното право на Република България, е изградена. Приети са и в момента действат Закон за административно-териториалното устройство на Република България, Закон за местните избори, Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за допитването до народа - по отношение на него трябва да се отвори една скоба и да се каже, че голяма част от неговите разпоредби следва да се считат за отменени по силата на прякото отменително действие на Конституцията, предвидено в § 3 от Преходните и заключителните й разпоредби. Има обаче текстове, като например чл.чл. 4, 6, 10, 11, 32, които са запазили своето действие и приложимост и при условията на новата Конституция. Приети бяха и важни закони, регламентиращи правомощията на органите на местно самоуправление за управление и стопанисване на общинската собственост. Такива са: Законът за общинската собственост, Законът за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, Законът за местните данъци и такси. Относно възможностите за защита на гражданите от неправомерни действия на местната администрация важно значение имат Законът за административните нарушения и наказания и Законът за административното производство.

На подзаконово ниво на регулиране важно е да се посочи Постановление № 86 от 14 април 1995 г. на Министерския съвет за утвърждаване структурата и числеността и обявяване на функционалната характеристика на областната администрация.

От изложеното може да се направи извод, че законовата нормативна база за конституирането правомощията и функционирането на органите на местното самоуправление, както и правната регулация на местното самоуправление като цяло, включваща и правата, и задълженията на

гражданите, принадлежи към съответната административно обособена общност, е създадена. Разбира се, в хода на изграждането на правовата държава, и особено на нейната социална характеристика, ще се налагат бъдещи промени, усъвършенстващи тази уредба.

Вторият основен въпрос, върху който бих желал да обърна вашето внимание, е този относно конституционните гаранции за нормалното функциониране на местното самоуправление. Тези конституционни гаранции бихме могли да търсим в по-общ план в Глава I на Конституцията, озаглавена „Основни начала“, и особено в чл. 5 от Глава I, предвиждащ върховенството на Конституцията и непосредствено действие на нейните норми. Разбира се, с най-голяма важност е специализираното регулиране, дадено в Глава VII от Конституцията, озаглавена „Местно самоуправление и местна администрация“. Не трябва да се подминават обаче и редица конституционни принципи, залегнали в Главата за основните права и задължения на гражданите.

Ще ми се да обърна специално внимание на гаранциите за нормативното функциониране на местното самоуправление, които създава конституционното правосъдие в резултат на дейността на Конституционния съд. Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията, Конституционният съд дава задължително тълкуване на Конституцията. Това задължително тълкуване на Конституцията на общо основание се отнася и за всички норми, имащи отношение към конституционното регулиране на местното самоуправление. Съгласно т. 2 на чл. 149 Конституционният съд се произнася и по искане за установяване на противоконституционност на законите и на други актове на Народното събрание, както и на актове на президента. Това правомощие създава гаранция, че един новоприет закон, който влиза в противоречие с конституционно предвидената уредба на местното самоуправление, може да бъде обявен за противоконституционен от Конституционния съд, с което да се анулира действието му. Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 3 Конституционният съд решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи. Както се вижда, предвидено е едно твърде важно и интересно правомощие на Конституционния съд в защита на правата на органите на местно самоуправление и опазването им от неправомерни противоконституционни посегателства от страна на централните из-

пълнителни органи. За съжаление, на това основание досега Конституционният съд не е бил сезиран. Обяснявам си това с обстоятелството, че е предвидена твърде ефикасна по своя механизъм защита срещу действията на централната изпълнителна власт както от Закона за местното самоуправление и местната администрация, така и вследствие възможността правителствените актове да се обжалват пред Върховния съд. Така или иначе обаче, възможността за атакуване действията на централните изпълнителни органи по реда на чл. 149, ал. 1, т. 3 съществува и тя не е лишена от своята логика и смисъл. Разбира се, поставят се множество въпроси, на които практиката ще трябва да отговори. Така например спорът за компетентност на какво ниво трябва да бъде - на ниво конституционно регулиране, или е възможно и на ниво законово регулиране на съответните компетенции. Лично аз считам второто за по-правилно, доколкото конституционният текст говори общо за компетенции, без да ги ограничава с оглед на юридическия източник и неговото място в йерархията на нормативните актове. Може да се постави въпросът и за това, необходимо ли е да са изчерпани всички други правни възможности за защита на нарушената компетентност, например съдебната защита, за да може да бъде сезиран Конституционният съд. Отново изразявам лично мнение, че нормативни предпоставки за подобно тълкуване, струва ми се, не съществуват. Възможно е да има случаи на нарушение на компетентност и тогава органът на местно самоуправление ще може да избира формата на защита по съдебен ред или по реда на чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията. Важно е да се отбележи, че визираната в този текст защита влиза в действие не само по инициатива на регулярните, сезиращи Конституционния съд органи, но и от общинските съвети. Това е допълнителна гаранция за ефикасността на тази защита.

Говорейки за конституционните гаранции за нормативното функциониране на местното самоуправление, мисля, че би представлявало интерес да споделя и една част от практиката на Конституционния съд, имаща отношение към тази материя. Ще започна с решението по к.д. № 13/1993 г., съгласно което Върховният съд е компетентен да упражнява правомощията на Върховния административен съд по чл. 125, ал. 2 от Конституцията при спорове за законосъобразност на актовете на министерския съвет и на министрите. Обжалваеми пред Върховния съд са всички актове на Министерския съвет, които неправомерно засягат права

и законни интереси на органите на местното самоуправление. Впрочем, с приемането на това решение в голяма степен се създаде своеобразна конкуренция между възможностите за защита, предвидени в чл. 149, ал. 1, т. 3, за които току що говорих, и за възможността да се атакува съответният акт на висшата изпълнителна власт пред Върховния съд.

Важна роля изигра и решението на Конституционния съд по к.д. № 11/1993 г. относно искане за тълкуване на чл. 17, ал. 2, чл. 19, ал. 2 и 4 и чл. 106 от Конституцията. С това тълкувателно решение Конституционният съд прие че собствеността на държавата и общините е публична и частна. Това послужи като основа на последващото законодателно регулиране на държавната и общинската собственост със съответните закони, приети през м. май 1996 г.

С решение № 6 от 13 юни 1995 г. по к.д. № 7/1995 г. Конституционният съд прие, че не противоречи на Конституцията обявяването на Столичната голяма община за специфична административно-териториална единица със статут на област в същите териториални рамки. Прие, че не е противоконституционно предвиденото в закона положение, че тази специфична административна единица (става дума за Софийска област) трябва да има областен управител.

С решение № 10/1995 г. по к.д. № 8/95 г. съдът прие за конституционно съобразно изменението на Закона за опазване на околната среда, с което бе предвидена възможност строителството на определен обект да се извърши само въз основа на експертно становище на министъра на околната среда без предварително обсъждане, като окончателният доклад и свързаното с него обсъждане на оценката на въздействието върху околната среда се изготви в срок не по-дълъг от една година след въвеждането в експлоатация на обекта. Съображението на Конституционния съд бе, че се касае до изключителна хипотеза, при която пряко се застрашава живота или здравето на населението. Такава екстремна ситуация налага бързи и неотложни действия от страна на изпълнителната власт, като по този начин държавата изпълнява едно свое първостепенно конституционно задължение, а именно да охранява живота и здравето на своите граждани. Същевременно конституционно предвиденият съдебен контрол върху актовете на държавната администрация, включително тези на Министерския съвет, приети на основание чл. 23г, изключва възможността за злоупотреба при прилагането на този текст.

Решение, отнасящо се до правомощията на органите на местно самоуправление, бе и това по к.д. № 14/95 г., съгласно което Конституционният съд прие, че не противоречи на Конституцията предвидената в Закона за държавния бюджет разпоредба, че банковото обслужване на държавния бюджет и на общинските бюджети, включително обслужването на организациите на бюджетна издръжка и сметките на Държавно и обществено осигуряване, се извършва от Българската народна банка чрез български търговски банки с преобладаващо държавно участие. Основният аргумент на Конституционния съд беше, че бюджетните средства имат публично правен характер, собственост са на държавата и само тя може да определя на кои от търговските банки да възложи банковото изпълнение на бюджета.

Едно от последните решения на Конституционния съд, отнасящо се до правомощия на органите на местно самоуправление, бе това по Закона за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси. По него съдът прие, че не противоречи на Конституцията разпоредбата от закона, съобразно която общинските съвети и кметства, които имат бюджети, събират такси за даването от тях услуги в случаите при получаване на имущества по дарение и по възмезден начин. Обратно, Конституционният съд прецени, че е противоконституционна разпоредбата, предвиждаща увеличаване пет пъти на данъчната оценка на сгради или части от сгради, които не се използват за жилищни нужди. Основното съображение на съда за това бе, че става дума за имуществен данък, а не за такъв от стопанска дейност, поради което той трябва да бъде базиран изключително върху реалната имуществена стойност на жилищния обект. Без значение е начинът на използване на този обект. Ако той се ползва за несовоитвени стопански нужди, дължимият данък се определя въз основа на извършваната стопанска дейност. Тази част от решението лично аз съм подписал с особено мнение, тъй като считам, че съгласно чл. 60, ал. 2 от Конституцията държавата може да създава съответни данъчни облекчения и утежнения със закон за постигането на определени не само икономически, но и социални цели. Това впрочем е отговорства на Преамбюла на Конституцията, който също има нормативна сила.

Същото решение Конституционният съд прие по изключение обратна сила на действието на приетите изменения в данъчния закон, главно

по съображения, че в противен случай биха се създали редица усложнения в работата на общините, без за тях те да имат ни най-малка вина.

За последното решение на Конституционния съд, отнасящо се до проблеми на общините, вероятно вече сте осведомени от средствата за масова информация. Съдът прие решение в смисъл, че разпоредбата на чл. 70, ал. 2 от Закона за лекарствените средства и аптеките, съгласно който на територията на държавни и общински здравни заведения могат да се откриват само общински аптеки за продажба на лекарствени средства на граждани, не противоречи на Конституцията. Искането на главния прокурор за обявяване текста за противоконституционен бе отхвърлено.

Бих искал да се спра, макар и само схематично поради липсата на време, и на законодателно закрепените правни гаранции при осъществяване на правомощията на различните органи от системата на местно самоуправление, включително взаимоотношенията им с централната власт в лицето на областните управи, а също така правните гаранции и защитимост на гражданите от незаконните действия на органите на местната изпълнителна власт. В тази област от значение са преди всичко текстовете на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Първият съществен елемент в тези взаимоотношения са отношенията между общинския съвет като орган на местно самоуправление и кмета като орган на местната изпълнителна власт. Съгласно чл. 45 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, Общинският съвет може да отмени актове на кмета, които са извършени в нарушение на неговите (на Общинския съвет) решения по чл. 21 от закона. Същевременно, съгласно ал. 2 кметът на общината може да оспори решение на Общинския съвет, когато смята, че то противоречи на интересите на общината, или нарушава законите, т.е. съображенията му могат да бъдат както за законосъобразност, така и за целесъобразност. Оспорването се прави пред Общинския съвет и ако той отново потвърди решението си, кметът е длъжен да го изпълни. Ако то обаче противоречи на закона, той трябва да сезира съда. Сесиранки съда обаче, кметът не може да изтъква съображения за целесъобразност, а само за законосъобразност, т.е. нарушение на конкретни законови норми. Целесъобразността е окончателно решена от Общинския съвет при повторното разглеждане

не, за което се изисква приемане на решение с квалифицирано мнозинство повече от половината от общия брой на съветниците.

Законът за местното самоуправление и местната администрация урежда и взаимоотношенията между кмета и кметовете на кметствата и районите. Съгласно чл. 44 от Закона кметът на общината възлага изпълнението на свои функции на кметовете на кметствата и районите, координира и осъществява контрол за целесъобразността и законосъобразността при тяхното изпълнение, осъществява контрол по законосъобразността на актовете и действията на кметствата при изпълнение на техните правомощия по чл. 46, ал. 1 от Закона. Нюансът е ясен - относно делегираните от кмета правомощия той упражнява пълен контрол върху актовете и действията на кметските наместници както за целесъобразност, така и за законосъобразност. По отношение обаче на самостоятелно уредените правомощия на кметовете на райони или кметства, предмет на чл. 46, ал. 1, контролът му се свежда само до контрол за законосъобразност. За тези случаи контрол по целесъобразност е изключен. Ако неправомерно все пак такъв бъде упражнен, за съответния кмет на район или кметство е открит пътът на универсалната съдебна защита, предвидена в пряката конституционна норма на чл. 120 от Конституцията.

Особена важност за изграждането на правния статут на органите на местно самоуправление има регулирането на отношенията между областния управител и общинските съвети, между областния управител и кмета на общината и между областния управител и намиращите се на територията на общината държавни органи и учреждения. Тази материя е регламентирана в чл. 71, ал. 1, т.5 и 6 и чл. 72, ал. 1, 2 и 3. Съгласно чл. 71, т. 4 за областния управител е предвидено едно универсално правомощие - да осъществява спазването на законността на територията на областта и да контролира изпълнението на актовете на президента на Република България и на Министерския съвет. Според т.5 и 6 на същия текст той упражнява контрол и по законосъобразността на актовете и действията на органите на местното самоуправление и местната администрация. Контролира законосъобразността и на актовете и действията на държавни органи, учреждения, организации и предприятия на територията на областта. Характерното за предвидените правомощия на областния управител е, че контролът му обхваща само законосъобразността на актовете и действията на посочените органи. Той не може да

ги атакува по съображения за целесъобразност. Това гарантира възможността на местните органи да приемат решения в интерес на съответната община и нейните граждани, без актовете им да са застрашени от централната изпълнителна власт с преценка относно тяхната целесъобразност. Създадена е изключително важна гаранция за самостоятелност на органите за местно самоуправление.

Контролът за законосъобразност на областния управител не е изграден от позициите на последна инстанция. Той може да спира изпълнението на незаконосъобразни актове на общинските съвети, но е длъжен да ги отнесе за произнасяне относно тяхната законосъобразност пред съответния окръжен съд. Той може да отмени незаконосъобразни актове на кметове на общини, но заповедите му могат да бъдат обжалвани пред съответния съд. На съдебен контрол впрочем подлежат всички негови заповеди, които засягат правата и интересите на органите на местно самоуправление. Това произтича от тълкуването на разпоредбата на чл. 72, ал. 3 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

В заключение трябва да се отбележи, че законодателната уредба създава условия и предпоставки за нормален баланс при защитата и упражняването на общодържавния интерес и интереса на саморегулиращите се общности. Сполучливо по мое виждане са защитените идеи, залегнали в текстовете на Глава VII от Конституцията на Република България.

Накрая, считам, че би трябвало да отделим малко място и на правомощията, които имат органите на местно самоуправление във връзка с управяването и стопанисването на общинската собственост. Няма да се спирам на регламентацията, дадена в Закона за стопанската дейност на чуждестранни лица и за закрила на чуждестранните инвестиции, който предвижда редица права и задължения на общинските съвети и кметовете във връзка с осъществяване на приватизацията. Няма да се спирам и на правомощията, свързани с изменение на Закона за местните данъци и такси, който също регулира обществени отношения във връзка с придобиване, стопанисване и разпореждане с общински имущества. Ще се огранича единствено с една малка част от регламентацията на Закона за общинската собственост и произтичащите от него права и задължения по защита, управление и разпореждане с общинските имоти. В тази сфера две са основните идеи на законодателя.

Първо, това е засилената защита на общинската собственост, и преди всичко на публичната общинска собственост. Тук могат да се причислят разпоредбите, предвиждащи, че имоти и вещи, общинска собственост, не могат да се придобиват по давност, а имотите и вещите, публична общинска собственост, не могат да се отчуждават и обременяват с вещни права (чл. 7, ал. 1 и 2). За засилената защита говори и предвидената възможност общински имот, който се владее или държи без основание, или не се използва по предназначение, да се изземва въз основа на заповед на кмета на общината.

Втората основна идея на законодателя, намерила отражение в закона, това е създаването на редица правни гаранции срещу неправомерно посегателство на общински органи срещу частна собственост на граждани. Напълно съответства на Конституцията Глава 3 от закона относно принудително отчуждаване на имоти частна собственост за общински нужди: то може да става само за задоволяване на такива общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, и след предварително и равностойно обезщетение. Преценката на тези изисквания подлежи на съдебен контрол. Предвидено е също така, че всички спорове за материално право, отнасящи се до общински имоти, се решават единствено по съдебен ред. На последно място, заповедта за изземване на имоти по реда на чл. 65, ал. 1, издадена от кмета на общината, подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство.

Интересен въпрос би могъл да възникне при конкуренция между централната изпълнителна власт в лицето на Министерския съвет, респективно министерството на финансите, и местните органи на самоуправление относно статута на даден имот - дали той е общинска или държавна собственост. При възникването на колизия разрешаването ѝ би следвало да става по реда на чл. 79 от Закона за държавната собственост. Според този текст, когато незаконосъобразно е актуван държавен имот като общински, актът за общинска собственост се отменя със заповед на областния управител. Тази заповед подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство. Процедурата обаче е предвидена само когато незаконосъобразността на актуването не е свързана със спор за материално право (например когато неправилното актуване е резултат на некомпетентни действия на администрацията или е извършено при нарушена процедура). Във всички случаи обаче, когато в основата на колизията стои спор за материално право, органът, който

следва да реши въпроса, е съответният съд по общите правила на гражданската подсъдност съобразно ГПК. Тези изводи правя въз основа на смисловото и систематично тълкуване на чл. 79, ал. 1, 2 и 3 от Закона за държавната собственост.

Законът за местното самоуправление и местната администрация и Законът за общинската собственост предвиждат възможности за съставяне на актове и издаване на наказателни постановления срещу граждани на съответното населено място, които са нарушили законови разпоредби или решения на Общинския съвет като орган на местно самоуправление. Всички тези наказателни постановления могат да бъдат обжалвани по реда на Закона за административните нарушения и наказания по съдебен ред. Това е и гаранцията за всеки гражданин срещу евентуален административен произвол.

Гражданинът е гарантиран и защитен и от всякакви други неправомерни актове на местната изпълнителна власт, като защитата им е осигурена кумулативно и по административен, и по съдебен ред. Този ред е обект на подробно регулиране в Закона за административното производство и на него няма да се спирам.

В заключение. Въпросите за конституционсъобразното осъществяване на правомощията на органите на местно самоуправление, правните основи на взаимодействие между тях и органите на централната власт са най-важното условие за реалното осъществяване на демократично и в духа на правовата държава осъществяване на местното самоуправление. Правната регламентация както на конституционно, така и на законово ниво трябва да гарантира разумния и конституционсъобразен баланс между държавния и обществен интерес при тясна връзка и отчитане интересите и законните права на всеки български гражданин. Мисля, че съществуващата нормативна база може да бъде определена като отговаряща на конституционния замисъл и конституционните принципи за местно самоуправление. Предстои, разбира се, нейното по-нататъшно усъвършенстване в посока на изграждане на правова, социална държава, като при това се използват най-активно всички възможни форми на взаимодействие с разнообразните образувания и формации на гражданското общество - сдружения, организации, движения, фондации и т.н. Искрено се надявам, че настоящата дискусия ще подпомогне с идеите си по-нататъшното законодателно усъвършенстване на материята именно в такава посока.

МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В СРЕДНОСТАТИСТИЧЕСКАТА БЪЛГАРСКА ОБЩИНА

Инж. Радослав Илиевски

кмет на Община Долна Митрополия

Конституционно общината е самоуправляваща се териториална единица, а отделните населени места в нейния състав са само елементи, чрез които се прилагат принципите на самоуправлението. Вярно е, че община с община не си приличат, макар и да решават общи проблеми, а именно спецификата им предопределя начина и подходите за решаване на тези общи проблеми.

Отчитайки конкретните реалности, условно можем да обособим общините в три групи:

- Група на общините с големи за българските мащаби централни селища (бивши окръжни и някои бивши околийски центрове);

- Група на общините със значима територия и сравнително хомогенно разпределено население в нея;

- Група на общините, в които над 50% от населените места на тяхната територия са със затихващи функции и без ярко изразено централно селище (малките общини с население до 10 хил. жители, планинските и полупланинските общини).

Спецификата на работата на органите на местното самоуправление в I-ва група общини е най-дискутирана и най-сложна при практическа реализация, но тя е предмет на коментар на колегите от тази група общини.

Втората група общини е групата на средностатистическите български общини със сходни проблеми и задачи, със сходен подход при тяхното решаване и извеждане и именно за нея ще се опитам да споделя становищата си с вас.

В сложната макроикономическа ситуация, в която се намира нашата страна, отговорностите на общината като основна административно-териториална единица за осъществяване на местното самоуправление придобиват изключително значение. Политическата самостоятелност, която бе гарантирана с въвеждането на демократичните принципи на устроителство на местната власт, съчетана все още с икономическа и финан-

сова зависимост от централната власт, се превърна в основен източник на конфликти. Местните власти са призвани да осигуряват достатъчно и качествени услуги за населението, отговорни са за цялостното социално-икономическо развитие на общините, а не разполагат с необходимите за това ресурси.

Как да се решават наболелите проблеми на общината в условията на краен недостиг на средства? Как да се управляват сложните социални взаимоотношения? Как да се повишава качеството на предоставяните услуги? Какво може да се направи, за да се запази доверието на гражданите в институциите на местната власт? Тези и други подобни въпроси очакват своя отговор най-вече от ръководителите на общината. В процеса на управление трябва да се появи умението да се съчетават компетентността, моралната и политическата отговорност. Определена грешка е обаче, ако изправени пред ежедневните трудности и понякога непреодолими проблеми, допуснем пълното игнориране на проблема за политиката за дългосрочно, стабилно икономическо и социално развитие на общината.

Осигуряването на компетентно и ефективно местно управление в тази сфера зависи от няколко основни групи фактори. Това са:

- Създаване на конституционни и законови гаранции за юридическа и финансова самостоятелност на местната власт;

- Уреждане чрез ясна процедура на взаимоотношенията между държавата и общините;

- Съобразено с българските условия разпределяне на компетенциите между представителната и изпълнителната власт в общините, както и

- Създаване на оптимална организация на управлението вътре в общината;

- Използване на всички възможности за въвличане в местното самоуправление на широк кръг от обществеността.

Докато първите три групи фактори са в сферата на държавно-политическата компетентност, то последните две изцяло зависят от волята и уменията на местните политици.

Постигането на оптималност на управлението е сложен процес, изискващ отчитане на различни фактори, както от икономическо, така и от социално, политическо и друго естество. Предпоставките за ефективно и компетентно управление се коренят във формирането на органите на

властта. Отговорност на политическите сили е за кандидати за общински съветници и кметове да бъдат издигани личности, притежаващи необходимите професионални качества и умения, гражданска и политическа отговорност и морал. Немислимо е обаче предявяването на изискване към участниците във властта да бъдат еднакво компетентни по всички въпроси. Колективната форма на управление отстранява до известна степен подобно неравновесие в компетентността. Възприетата в България система за организацията на властта в общините разпределя правомощията между представителната и изпълнителната власт по известната в литературата схема „слаб кмет - съвет“. Това гарантира реализацията на колективната компетентност и отговорност. Или по-точно отговорността на мнозинството. Но когато става дума за определяне на приоритетите за стратегическо, дълготрайно и устойчиво икономическо развитие на общините, отговорността значително се повишава. В този случай най-предпочитани и ценени от гледна точка на гаранциите за постижимост и ефективност са решенията, взети въз основа на общо съгласие.

Преди да се достигне до взимането на решения относно приоритетите на местната политика за дълготрайно и устойчиво икономическо развитие на общината, е необходимо да се осигури детайлно познаване на системата, която ще се управлява. Това изискване често се възприема като нещо банално и разбирателно се от самосебе си. Обикновено въпросът „Познавате ли проблемите на своята община?“, отправен към ангажираните с нейното управление хора, получава категорично положителен отговор. Едва ли можем да се противопоставим пряко на такава категоричност. Все пак общинските съветници и кметовете на общината и населените места живеят на нейната територия, те са обществено и политически ангажирани личности, ползват се с доверие сред гражданите и тяхно основно качество е причастността им към проблемите на общината. Но за управлението на общите дела такова ниво на познаване на общите проблеми не е достатъчно. Необходимо е на обекта на управление (в случая дадена община) да се гледа като на система от обективни дадености от различно естество и сложни взаимоотношения между нейните компоненти.

Нека опростим нещата и преминем направо към практическата страна на въпроса. Много по-богати възможности за действие и гъвкавост

на политиката на управляващия фактор се предоставят, ако той разполага с така наречения „Паспорт на общината“.

Какво представлява той? Най-общо този паспорт съдържа обективна, прецизно набрана и систематизирана информация за особеностите на територията на общината: релеф, климатични условия, полезни изкопаеми, водни ресурси, енергийни източници, специфика на флората и фауната; данни за тенденциите на развитие на основните отрасли на икономиката и селското стопанство, туризма, културата, спорта, образованието, здравеопазването, оценка на състоянието на транспортно-комуникационните системи и другите компоненти на инфраструктурата, тенденции на демографското развитие на района и други. Изключително значение има обективността на оценката на състоянието на отделните показатели. Неверни данни, залегнали в основата на евентуална прогноза, могат съществено да опорочат местната политика.

Към тази обективна информация е необходимо да бъде добавен и професионален социологически и социално-психологически анализ на жизнените стратегии и планове на населението на общината. Обикновено този компонент от паспорта на общината бива пропускан. Мотивите за това са различни, често свързани с невъзможността да бъдат осигурени средства за осъществяването на социологическо проучване сред населението. Понякога се счита, че информацията за намеренията на гражданите относно устройването на техния бит, професионални стремежи, жизнени цели и т.н. не могат да спомогнат за повишаване ефективността на управлението. Погрешността на такова схващане е очевидна. В случая ние не говорим за осъществяване на оперативното, всекидневно управление, което е обикновено рутинизирана процедура. Става дума за изграждането на стратегия за дълготрайно и устойчиво развитие на общината като основна единица за осъществяване на местното самоуправление. И най-професионално изработената стратегия обаче може да бъде провалена, ако не отчита намеренията и стремежите за развитие на индивидите. В края на краищата всичко се осъществява от хората. Ако няма достатъчна степен на съвпадение между намеренията на управляващите и гражданите, и най-блестящият проект за дългосрочно икономическо развитие би бил провален и в крайна сметка ще се окаже неефективен и ще бъде отчетен като грешка именно на местните политици. Ето защо постигането на съгласие между политическите сили

в общината относно целите, които ще се поставят и подлагането им на съда на общественото мнение обикновено не е процедура, даваща достатъчна гаранция за успеха на програмата. Необходима е широка подкрепа на гражданството. Тя не бива да бъде само декларативна. Управляващите трябва да са сигурни, че могат да разчитат на активна, практическа подкрепа от обществеността за реализация на набелязаните цели.

Изработването на „паспорт на общината“ е скъпо удоволствие. Липсата на традиции в това отношение у нас и нивото на информационното обслужване в страната изключително затрудняват осъществяването на подобно начинание. Но не трябва да се забравя, че инвестицията в него е инвестиция в бъдещето на общината. Това не е акт с еднократно значение. Стойността на инвестицията обикновено многократно се мултиплицира в бъдещето и на практика, при добро стечение на обстоятелствата и разумно ръководство, вложените в нея разходи скоро се възвръщат. Съществуват рискове паспортът на общината да не бъде изработен достатъчно професионално. Затова преди да се възложи на когото и да било неговото изпълнение, добре е да се потърси съдействие за избора на институция или агенция, която да изработи този паспорт. За съвет може човек да се обърне както към различните фондации в сферата на местното самоуправление, така и към различни неправителствени организации, занимаващи се с местната власт, както и към редица държавни институти. Обикновено екипите, които изработват такива паспорти на общините, включват различни по социалност изследователи и това е една от гаранциите за компетентното и обективно изпълнение на задачата.

Познаването структурата на обществеността или, казано по друг начин, точното разграничаване на групите интереси, които формират едни или други слове сред обществеността, е съществена предпоставка за успеха на провежданата местна политика.

За местните политики е изключително важно да осъществяват равноправни контакти с останалите субекти - икономически и политически - на територията на общината. В условията на бързопроменящата се среда гъвкавостта на управлението и адекватността на реакциите зависят изключително много от типа на взаимоотношенията, който е установен с останалите публични и стопански субекти в общината. Кои са тези

субекти? На първо място това са ръководителите на държавните предприятия и поделенията на държавните институции и ведомства, разположени на територията на общината. На второ място, това са най-общо казано представителите на частния бизнес. На трето място, това са ръководствата на общинските предприятия и фирми. На четвърто място, това са ръководствата на политическите партии и организации по места. На пето място, това са представителите на т.нар. неправителствени организации. И на шесто, но не на последно място, това са отделни граждани, чиито интереси не попадат в категорията на нито една от споменатите групи. Нормативна регламентираност съществува само за част от сферата на взаимоотношенията между органите на общинско самоуправление и тези различни групи субекти в общината. Останалата, твърде широка част от взаимоотношенията, се регулира на принципа на взаимните контакти и постигане или не на съгласие по въпросите от взаимен интерес.

Нека вземем пример с отношенията с директорите на държавните предприятия, намиращи се на територията на общината. Сложната обстановка, в която са принудени да действат и местните органи на властта и стопанските предприятия, създава възможност за появата на множество конфликти помежду им. Често срещано искане от страна на представители на местната власт е директорите на държавните предприятия да бъдат поставени на подчинение на кметовете на общините. Законът регламентира само данъчните задължения на държавните предприятия към общините, а от своя страна последните са призвани да осигуряват с определени услуги съществуването и функционирането на държавните предприятия. Липсата на съгласуваност в действията между ръководствата на общините и държавните предприятия по въпроси от взаимен интерес предизвиква конфликтност и изостряне на социалното напрежение в много общини. Именно тези фактори предизвиква желанието за установяване на взаимоотношения от типа „ръководител - подчинен“ между общинските ръководства и директорите на държавните предприятия. Очевидно това е едно абсурдно искане, доколкото общината няма никакви права да се разпорежда с чужда собственост, каквато са държавните предприятия и от тази гледна точка не може да се иска да влияе и да търси отговорност от бюрократичен характер за действията на директорите на тези предприятия.

По подобен начин стоят и взаимоотношенията с представителите на частния бизнес. Въз основа на противопоставеност на интересите се появяват немалко конфликти, които затрудняват нормалните взаимоотношения. Към всичко това трябва да прибавим несъвършенствата в законодателството в страната и липсата на достатъчно опит за гъвкавост на реакциите в условията на демокрация и пазарно стопанство.

Какви са възможностите да се подобрят човешките взаимоотношения в общината и какво може да се очаква от органите на местната власт в това отношение?

На първо място, това е установяването на взаимоотношения с останалите субекти в общината, които да бъдат изградени на принципа на партньорството, а не на принципа „ръководител - подчинен“. Административно-бюрократичните отношения имат своето място в управленския процес, но когато става дума за относително самостоятелни и независими един от друг субекти, отношенията на партньорството са за предпочитане. Те гарантират запазването на независимостта, авторитета и равнопоставеността на субектите при решаването на проблеми от взаимен интерес. Постигането на съгласие относно приоритетите на развитието на общината и осъществяването на местната политика може да бъде съществено улеснено, ако участващите в съвместния живот на общината се чувстват партньори в общото начинание и са убедени, че не се нахвърлят специфичните им интереси. Ето защо задача на местните власти е да положат максимални усилия за установяване на подобни отношения на партньорство. С това съвсем не искам да пренебрегна необходимостта всяка от страните да изпълнява законовите си задължения спрямо другите участници в това начинание на партньорство.

На второ място, необходимо е местните органи да станат инициатори на своеобразно институционализиране на тези отношения на партньорство. То може да бъде постигнато както по пътя на двустранното, така и на многостранното договаряне и сътрудничество. Добре е ако бъдат създадени различни консултативни групи и комисии, общински центрове и агенции, които задължително да включват представители на заинтересовани субекти. Тяхната работа да бъде организирана на демократичен принцип, при зачитане правото на равно представителство и равно участие при необходимите гаранции за всяка от участващите страни. Особено ценно качество е максималната отвореност към проб-

лемите на различните групи субекти. Тези консултативни групи и комисии няма да подменят и изземват функциите на съществуващите към Общинския съвет постоянни комисии по отделни сфери от обществения живот. Тяхното предназначение ще бъде да подпомагат процеса на подготовката на варианти за решение на проблемите от взаимен интерес. По този начин в процеса на управление на общината се включват повече представители на местните елити и те биват ангажирани към изпълнението на програмите. Така се постига по-висока степен на отвореност на местното самоуправление и се повишават гаранциите за адекватност на местната политика.

На трето място, препоръчително е в своята работа местните власти да ползват услугите на експертни групи, които да дават независима оценка за състоянието на проблемите и предлаганите за решението им варианти. Това, разбира се, е скъпо платено удоволствие, но тежката финансова ситуация, в която се намира нашата страна, не е достатъчно основание да пропусна този съществен аспект от проблема за повишаване ефективността на работата на човешкия фактор за стабилизиране на икономическото и социално развитие на общините. Експертната оценка на вариантите за изход от даден проблем може да подпомогне властния орган при взимането на решение. Не без значение остават отговорите на въпросите до каква степен имаме доверие на експертите, може ли становището на Постоянната комисия да замени експертната оценка, кога да прибегваме към услугите на експерти? За да бъдат действителни експерти, хората, на които ще се възложи изготвянето на оценката, трябва да отговарят на няколко основни изисквания - да бъдат доказани професионалисти в областта си, да бъдат независими по отношение на страните, които е възможно да бъдат облагодетелствани от едно или друго решение, да се ползват с доверието на органа, който трябва да вземе решението. Обикновено към услугите на експерти се прибегва, когато трудно се постига съгласие относно преимуществата на един пред друг вариант за решение на проблема, когато става дума за решения с дълготрайно и съществено значение. Експертизата не подменя становището на Постоянната комисия, както и работата на Постоянната комисия не може да бъде разглеждана като работа на експертна група. На първо място, членовете на Постоянната комисия не винаги са най-изявените в конкретната област специалисти. Освен това изработката на експертна

оценка се подчинява на определени правила, които не винаги съвпадат с тези на работата на Постоянната комисия.

Местните органи на властта са отговорни за цялостното икономическо и социално развитие на общината. Това не означава обаче, че те трябва самостоятелно да решават проблемите от местно значение, да осъществяват организацията на изпълнението им и да осигуряват качеството на предоставяните услуги за населението. Далновидността на местната политика се определя от изкуството и възможността местната власт да привлече за свои съмишленици и съратници колкото се може по-голям брой от останалите субекти в общината. В днешните динамични условия се наблюдава нарастване на активността на различни субекти. Първостепенна задача за местните власти е да осигурят обективни възможности за координация на тези активности на принципа на доброволността и равноправието.

Смяната на управляващите елити, мандатността на органите за управление е съществена характеристика на демокрацията. Но отговорността за дълготрайното и устойчиво развитие на общините е обща. Политическото конфронтационно поведение може и трябва да бъде избегнато, особено след като бъде постигнато първоначално съгласие за приоритетите на развитие. Предпочитаният механизъм за вземане на решение е съгласието, постигнато въз основа на взаимни компромиси, а не процедурното налагане на волята на мнозинството.

Приемствеността в местната политика е от съществено значение. Тя може да бъде постигната както по чисто политически път, така и чрез извън политически форми. Подходящо би било например изграждането на екип за икономическо развитие на общината. Този екип би могъл да има дълготрайни функции - да следи професионално и компетентно развитието на отделните икономически субекти в общината, да подпомага органите на властта при определяне на приоритетите на икономическото развитие, да служи като основа за обединяването и координирането на усилията на отделните субекти при решаването на проблеми от взаимен интерес и др. Въобще да действа гъвкаво и в помощ на местната власт за осигуряване на стабилност и темпове на растеж на основните икономически показатели за общината. Вече става ясно, че този екип за икономическо развитие може и трябва да бъде изграден на принципа на равното представителство и гаранция за ненакърнимостта на специфич-

ните интереси на всички основни групи икономически субекти в общината. Приемствеността в сферата на икономическата политика на местната власт ще бъде осигурена съвсем естествено. На принципа на естествения подбор постепенно ще бъдат формирани пропорциите на участие на различните сектори и отрасли на икономиката. Така в работата на този икономически екип ще бъдат ангажирани субектите с трайно и значимо присъствие в общината. От друга страна, чрез участието си в този екип стопанските субекти получават постоянен достъп до местното самоуправление и възможност да защитават по-ефективно своите специфични интереси.

Стремейки се да прилагаме този модел на управление на територията на нашата община, ние забелязваме вече тенденции на положително развитие на процеса на обособяване на териториалната общност неформално, като самоуправляваща се въпреки сериозните обективни трудности.

Споделяният подход в укрепването на местното самоуправление в среднотатистическата българска община не е единственият и най-пълноценният, но той създава условия за предпоставка за нормално функциониране на една териториална общност и е база за развитието на нови по-съвършени методи и подходи, способни да отговорят на предизвикателствата на времето.

**II.
СЕМИНАР
ОБЩИНСКОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЛОКАЛНИ СТРАТЕГИИ
ЗА ИКОНОМИЧЕСКА И КУЛТУРНА ИНТЕГРАЦИЯ.
ОБЩИНА ДИМИТРОВГРАД, 17-18 МАЙ 1997 Г.**

**ОПИТЪТ НА ОБЩИНА ДИМИТРОВГРАД
В ИКОНОМИЧЕСКАТА И
КУЛТУРНА ТРАНСГРАНИЧНА ИНТЕГРАЦИЯ**
Господин Георгиев, кмет на Община Димитровград

Димитровград е създаден преди 50 години от идеалисти, ентузиастични романтици и авантюристи пристигнали тук край Марица от 963 населени места на страната. Тогава поетът Божидар Божилов възкликна: „Тук няма град, тук всичко е мечти“. Сега можем да кажем: „Тук има град и мечтите са живи“

Димитровград е уникален в няколко отношения:

1. В града няма реституция - всичко е строено "на чисто и отново".
2. Няма я родовата обремененост, или ако си припомним израза на Стайнберк „гърне за претопяване на нацията“, можем да кажем, че това е съвсем валидно за Димитровград. Поради това че пионери, строители и заселници от цяла България са смесили тук гени, етнокултури и обичаи и оформят една „отворена“ психология на неговите граждани. Защото от тук, освен творчеството на Пеню Пенев, са се родили и „тръгнали“ като творци и учени скулпторът Вежди Рашидов, писателят Николай Христов, артистът Илия Добрев, театралът проф. Иван Русев, историкът проф. Васил Гюзелев, член кореспондентът Васил Сгурев, покойният проф. Митко Иванов и др.
3. Ние сме най-промишленият град на глава от населението в страната, строен за планова икономика, която сега трябва да се пребори и издържи изпита на времето, като се адаптира към пазарното стопанство.
4. Димитровград е побратимен още през 1955 година с Нова Хута (Полша), а по-късно с Гросето (Италия), Айзенхютенщат (Германия), Казинцбарчик (Унгария), община Каламаря (Солун, Гърция), Димитровград (Русия), Дархан (Монголия), Дзяо Дзян (Китай), Блида (Алжир).

В исторически аспект идеята за побратимяване се ражда след края на Втората световна война. Разрушена Европа търси начини да загърби национализма, векове наред пораждал предразсъдъци, омраза и войни. Съзнавайки, че Европа може да превъзмогне тези противоречия, ако обедини силите си, през януари 1951 година петдесет кмета създават Съвета на европейските общини“ (по-късно - „Съвет на европейските общини и региони“ - СЕОР).

От 23 до 28 април 1957 година в град Екс ле Бен, Франция се провежда учредителният конгрес на Световната федерация на побратимените градове, на който вземат участие делегати от Англия, Белгия, България, Бирма, Канада, Полша, САЩ, Унгария, Швейцария. Приета е „Харта на побратимените градове“, в която се подчертава, че основна цел е борбата за мир, контакти между общини и градове от различни страни, културен обмен, размен на делегации за опознаване и сближаване.

Като представител на България на конгреса е поканен Димитровград. За член на Изпълнителното бюро е избран Петър Йорданов, председател на Градския Народен Съвет - Димитровград. На третия конгрес на федерацията през 1960 год. е взето решение за побратимяването на Димитровград с италианския град Гросето.

С членството си в асоциацията и с оживената си дейност, градът ни като представител на България, заема достойно място. Израз на това е присъдената през 1977 година почетна „Златна книга“ и почетен диплом на Петър Йорданов - Тушо, участник в учредителния конгрес и дългогодишен рател за осъществяване в действие на идеите на федерацията. „Златната книга“ е издадена по повод двадесетгодишнината на организацията (през 1977 год.) и съдържа послания от всички държавни глави за просперитет на асоциацията и мирно съвместно съществуване между народите.

Идеята за побратимяване дава възможност на местните власти активно да участват в изграждането на нова духовна атмосфера на континента. Ражда се нов вид взаимоотношения между общините и се въвежда понятието побратимяване.

Побратимяването е „обединение на две общини, които заедно работят за бъдещето на Европа, като търсят разрешение на проблемите и развиват все по-тесни и приятелски връзки помежду си“. С тези думи Жан Барет, един от основателите на Съвета на европейските общини и региони, дава ясна представа за тази форма на сътрудничество.

Първо, като символичен акт, побратимяването създава уникална възможност за обмен на тесни контакти между народите. То кара хората да осъзнаят, че приликите, които ги обединяват, са по-силни от различията, които ги разделят.

Второ, като политически акт, побратимяването спомага за изграждането на европейското единство, което става все по-важно място в йерархията на духовните ценности и конкретизира различни форми на международното сътрудничество. Побратимяването акцентира върху нарастващата взаимозависимост на хората един от друг. То е средство, чрез което местните групи и местните власти от различни страни обменят опит и предлагат решения на проблемите.

Изборът на партньори се извършва въз основа на географски, исторически, социално-икономически и дори езикови критерии. На тях се базира неформалните взаимоотношения, които след съгласието на Общинския съвет, се формализират.

Церемонията по побратимяването е старт, а не финал.

Побратимяването е продължителен процес, който, за да се развива, има нужда от внимание и грижи. Освен традиционните инициативи, които обединяват местните организации и структури за културни, спортни и други дейности, необходимо е да се имат предвид политическите изменения на акта побратимяване, което дава възможност на общините да работят съвместно и да извличат поука от опита на другия в последователното решаване на своите проблеми. Освен това особено важно е сътрудничеството и партньорството между градските управы да даде възможност или да катализира процеси на съвместна работа в различните сфери на дейност на територията на общините.

Като пример в това отношение може да бъде дори такава сериозна дейност като привличането на чуждестранни инвестиции. Необходимо е общинските администрации да предприемат стратегия на атрактивно представяне на региона на няколко езика. Тя да включва информация за основната бизнес дейност на общината, данни за заетостта, квалификацията на работната ръка, инфраструктурата, комуникациите, услугите и перспективите за развитие на региона. Всички тези въпроси е необходимо да бъдат популяризирани, както на национално, така и на международно ниво, чрез побратимените градове и техните администрации. На второ място не без значение е създаването на изгодни рамкови условия за коопериране и инвестиране, а също така и прием от страна на

къмта на чуждестранни гости за демонстриране интересите на общината. На трето място - подпомагане на инвеститорите при преговорите с държавните институции.

В изпълнение на всичко това община Димитровград изработи „Аналитико - прогнозни изследвания за общината“. В тази разработка се включва: „Оценка на състоянието, тенденциите и проблемите на демографското развитие“; „Еволюция на урбанизационния процес“; „Състояние и тенденции в капитализирането на територията на общината и областта“; и „Основни инвестиционни възможности в различните сектори на икономиката и техническата инфраструктура“; „Предложения за приоритети в инвестиционни дейности с регионално значение“; „Тенденции в преструктурирането на икономиката“.

Разюме на материала бе подготвено на немски и английски език и предоставено на администрациите в Солун, Гросето и Айзенхютенщат. В резултат и на тази дейност града ни беше посетен от бизнес делегации от Германия и Китай, в преговори сме с голямата италианска фирма „Мироли - Тесути“ за отстъпване право на строеж върху 30 дка общински терен за строеж на текстилна фабрика. Франческо Биязия закупи фабрика „Пролет“, специализирана в производството на кожена галантерия.

Пример за добро трансгранично сътрудничество е участието на Димитровград в програмата „Итеррег“ на ЕЮ. Водещи в реализацията й бяха община Каламаря (Гърция) и от българска страна нашата община, като в проекта участваха общо 16 гръцки и български общини.

Програмата се реализира в три части:

Първа част: Размяна на ноу-хау - сътрудничество между общините, институциите и обществените сектори в сферата на ТСУ, строителство, архитектура, култура, туризъм и екология.

Втора част: Делово сътрудничество и бизнес контакти. Информационно осигуряване и специализирано обслужване в областта на инфраструктурното осигуряване.

Трета част: Изграждане на информационна банка за обслужване на предприятията и обществения сектор на територията на гръцките и българските общини.

Със средства на проекта бяха осигурени съобщителна, размножителна техника и компютър и назначен щатен кореспондент и координатор. Общата стойност на средствата по програмата се равняваха на 80

милиона драхми, като 75% се осигуряваха от ЕИО, а останалите 25% от гръцките общини.

Проведоха се общо тринадесет срещи на участниците в общините във В. Търново, Димитровград, Велинград, Казанлък, Харманли, Солун, Серес, Верия, Драма. Наши специалисти, дейци на културата и туризма, бизнесмени имаха възможността да осъществяват контакти и обменят опит, които да им са от полза в пряката работа. Особено успешен за Димитровград бе опита на община Йония по решаване на екологичните проблеми. В тази община има изградена и функционираща модерна пречиствателна станция за отпадни води, проблем, който стои за разрешаване пред нас. Във връзка с това наши специалисти посетиха на място съоръжението и проучиха технологията. Въпреки, че „Интеррег“ не е програма за преки инвестиции, смятам, че тя изигра роля, за да получи Димитровградската пречиствателна станция за отпадни води 2 300 000 еку финансирание по програмата ФАР.

Особен интерес за Българската страна бе срещата ни с г-жа Какламини (представител на 16 дирекция на Общия пазар) за развитието на програмите „Интеррег“. Бяха дадени примери за ползотворно сътрудничество между Португалия и Испания; Германия и Дания; Италия и Словения; Франция, Швейцария и Германия. Направо от извора бяхме запознати с програмите „Екос“ и „Увертюр“. Интересното е, че в тези примери се реализира пряко сътрудничеството на общините без намесата на държавата.

Смятам, че чрез участието си в „Интеррег“ ние и общините участнички имаме възможността да разширим деловите и културните взаимоотношения между самоуправляващите се общности в лицето на отделните градове и общини. По този начин у нашите граждани започна да се руши недоверие, да отхвърлят исторически наложени се шаблони, да почувстват помощта и желанието за приятелство и взаимноизгодно коопериране.

Независимо от степента на взаимоотношенията, определящи между държавните контакти, „малката дипломация“ на общински договори, на регионални контакти, създава условия за развитие на прагматична политика, съобразена с конкретни проблеми, потребности и, разбира се, с възможностите и интересите на гражданите и местната администрация. Особено важни са тези констатации за нас българските участници сега. Те представляват стъпка в приобщаването ни към политическите,

икономическите и финансови структури на Европейския дом. Това е и един от пътищата за намаляване на политическото напрежение, за установяване на взаимно доверие и преодоляване на взаимно изключващи се интереси. Във водовъртежа на икономически, религиозни и етнически конфликти тези връзки и сътрудничество са една, макар и малка, бариера пред ескалиране на напрежението, конфронтацията и конфликтите. В контекста на глобалните промени в европейското пространство пред местните власти едновременно се появяват условия за посрещане на предизвикателствата и оползотворяване на новите възможности на „Европа без граници“. В основата на това сътрудничество на общините трябва да се търсят и допирните точки за развитие на пазарните структури и реалните пазарни субекти, за стимулиране и коопериране на фирмите. Разбира се „първите лястовици“ на нашите контакти бяха в областта на културата. При голям успех преминаха изложбите „Икони“ на художниците Сашка и Любо Яневи в Айзенхютенщат, изложбата-базар малка пластика на скулптора Петър Панчев и концертите на джаз-трио Димитровград в Германия, концертите на градския духов оркестър в Италия, изявите на танцовия състав на читалище „Христо Ботев“ в побратимените градове. Традиционен е обменът на ученици от езиковата гимназия в Димитровград с побратимения немски град, концертите на хор „Пучини“ от Италия в нашата община. Тези гостувания и контакти ни дават самочувствието, че и ние сме част от голямото Европейско семейство, част от цвета на световната култура.

През последните години движението за побратимяване на градовете значително се разрасна. Днес повече от 8000 града и местни регионални власти, членове на съвета на Европа, са побратимени. Много от тях - с няколко града от различни страни.

Германия и Франция играят важна роля в тази сфера. Повече от половината от побратимяванията са извършени благодарение на тях.

В началото на 90-те години страните от Централна Европа започват да участват активно в процесите на побратимяване. Побратимяването между Западна, Централна и Източна Европа е изключително важно за процеса на изграждане на обединена Европа. Осъзнавайки необходимостта от подготовка на бъдещето навлизане на нови членове в европейските структури, Съветът на европейските общини и региони насърчава създаването на нови побратимявания Изток - Запад и подкрепя развитието на вече съществуващите. В тази връзка бих искал да посоча срещата на 24 и 25 май 1996 година във Варшава, където представите-

ли на местните власти от големите градове и столици в Централна и Източна Европа разискваха въпросите за: ролята на общините при управлението на социално-икономическите проблеми на прехода; процеса на стратегическо планиране; реалните постижения по финансово-икономическото регулиране и процедури.

Като четвърта тема бе разгледано международното сътрудничество на градовете от Централна и Източна Европа. Бе отчетено, че е необходимо преминаване от отношенията на побратимяване между градовете към регионални срещи, тъй като само по този начин може да бъде споделен положителния опит и да бъдат избегнати грешките при управление на градовете.

В резултат на двудневната работа на конференцията, организирана от ООН, бе приет обобщаващ доклад за устойчивото развитие, подготвен за заключителната среща на местните власти от всички континенти „Хабитат“ II в Истанбул. На 30 и 31 май 1996 година се проведе Световната асамблея на градовете и местните власти, съпътствуващ форум на „Хабитат“ II, където взеха участие делегации на 14 страни от всички континенти и международни съюзи на общини и региони.

Тук отново бяха потвърдени целите на Съвета на европейските общини и региони:

- да осигурява, укрепва и защитава автономността на местните и регионални власти;
- да улеснява дейностите на местните и регионални власти, да пази техните свободи и работи за техния успех;
- да поддържа европейския дух сред местните и регионални власти с цел подпомагане федерализирането на европейските държави, основано на автономността на общините;
- да насърчава участието и представянето на местните и регионални власти в европейските и международните организации.

Госпожи и господа,

Побратимяването като процес има свои традиции и опит, които споделихме с вас, и които като участници искаме да засилим и подобрим.

Целта ни е да се издигнем над нивото на спортните, културните и фолклорните прояви, за да се постигне и обогати взаимодействието и приятелството между народите. След десетилетия изолация, отварянето към други политически, икономически, социални и културни сфери е предизвикателство. Побратимяването като форма на партньорство на местно ниво може да допринесе много за осъществяването на този процес.

ЗА ОРГАНИЗАЦИОННАТА ИНТЕГРАЦИЯ НА ТЕРИТОРИАЛНАТА ВЛАСТ

проф. д-р Чавдар Кюранов

а) Някои понятия

1. От различните интеграционни процеси, които протичат на териториално равнище, на този семинар се спираме на два: икономическа и културна интеграция.

Икономическата интеграция - това е обвързването и взаимното проникване на местните икономически структури както помежду им, така и с регионалните и националните икономически структури. Степента на тази интеграция може да се измерва преди всичко с икономическата ефективност. Критерият за ефективността при това обвързване и взаимно проникване може да бъде икономическата изгода за териториалните звена. Практиката у нас, за съжаление, обикновено е решавала въпроса в полза на националното или регионалното равнище, в ущърб на местното. Това не е ефективният подход. Не е ефективен и подходът изгодата да бъде преди всичко и главно за местното равнище. Тя трябва да бъде взаимна. Иначе решението на въпроса ще бъде или от тоталитарен тип, или по принципите на пазарното, а не на **социално**-пазарното стопанство.

Когато казвам, че степента на интеграцията се измерва преди всичко с икономическата ефективност, имам предвид, че върху интеграционната ефективност влияят и други важни фактори: политически, социални, екологически и др. И докато икономическата ефективност е определящият фактор за интеграцията, при дадени обстоятелства решаващи могат да се окажат политическите, социалните или екологическите и други фактори.

По подобен начин (макар и доста различен поради характера на производството на култура и на културен продукт) стоят нещата и при културата. И тук важи принципът на ефективността. Но много повече, отколкото при икономиката, критерият за ефективност е не само икономически, а социален и чисто културен.

2. По-горе поставих въпроса за интеграцията като обвързване и взаимно проникване на структури. Но не всяко обвързване и взаимно про-

никване е интеграция в истинския смисъл на думата. Поставих и въпроса за ефективността като критерий на икономическата, а и - с известни уговорки - на културната интеграция. Това е така - при сегашния стадий на развитието на обществата. При едно по-високо стъпало на развитието, интеграцията би трябвало да отразява във възможната най-висока (т.е. оптимална) степен и икономическата, и социалната, и културната, и екологическата, а и политическата или друга ефективност. Но това е проблем на бъдещето. Сега критерият е икономическата ефективност, а другите показатели са корективи. Интеграцията в истинския смисъл на думата можем да определим като органична интеграция, за разлика от държата - неорганична интеграция.

3. Тема на семинара е не интеграцията изобщо, а локалните стратегии за интеграция. Какви могат да бъдат тези стратегии?

Преди всичко една местна териториална единица може да се придържа към стратегията на самозадоволяването. Макар че това в човешката история отдавна не става, само преди няколко месеца у нас, в разгара на тежката зърнена криза, такива тежнения се появиха у местни териториални общности, производители на зърно. Но това не може да се приеме като нормално поведение на местната власт.

На второ място - може да бъде възприета стратегията на спорадичните връзки, когато икономическите, културните и други връзки между териториалните единици имат случаен характер, зависят от излишъци или от други нетрайни фактори.

На трето място - може да бъде възприета локална интеграционна стратегия. Това значи изграждането на трайни, многопосочни, взаимно изгодни връзки на териториалната единица вътре в самата нея, или по отношение на други местни единици (хоризонтална интеграция), така и по отношение на регионалните и националните структури (вертикална интеграция). Когато тези връзки се развиват въз основа на определени приоритети, се оформя локалната интеграционна стратегия.

4. Един от най-важните аспекти на териториалната интеграция - освен икономическата и културната - е това което може да се нарече организационна интеграция - организационната обвързаност и взаимно проникване между местните, регионалните и националните структури. Струва ми се, че този въпрос заслужава внимание, тъй като той е предпоставка за ефективна икономическа, културна, а и друга интеграция. За

това по-нататък ще се спра на него. Но преди това - за друго.

6. Как някои тълкуват Монтеско

5. За разлика от Конституцията ни преди 1989 г., а и от Търновската конституция, приетата Конституция на България през юли 1991 г. е изградена върху идеята за разделението на властите. Това е необходимо условие за една демократична конституция. Обратно-властовата същина на авторитарното (абсолютичното) и тоталитарното управление - от юридическа и управленска гледна точка - е единовластието. Тъй като то практически се свежда до еднолично управление, представляващо върха на цялостна йерархична система, то тази личност трябва да съсредоточава в ръцете си всички власти.

6. Учението на Монтеско за разделението на властите се зароди в навечерието на краха на абсолютизма - и това беше естествено. Съсредоточената в ръцете на монарха власт вече бе станала непреодолима пречка за развитието. Разделението на властите бе станало необходимо. Такава необходимост то стана и у нас след 1989 - разбира се при съвсем различни исторически обстоятелства, но пак като оправдана реакция срещу единовластието.

7. Често и в днешния ни политически живот при един или друг случай се поставя въпросът за разделението на властите. Напоследък това се прави особено настойчиво от някои представители на съдебната власт. Главният прокурор на републиката не пропуска да изтъкне, че у нас има разделение на властите. За него това означава - „Никой да не ми се бърка“. По принцип това е така. Но не съвсем. Какво имам предвид? Създателят на учението за разделението на властите Монтеско наистина застъпва гледището, че изпълнителната, законодателната и съдебната власт трябва да бъдат разделени. Но същевременно той казва: „Нека едната власт да възпира другата власт.“ Очевидно, той е разбирал както огромното значение на разделението на властите, така и голямата опасност от безконтролността на всяка една от тях. Затова: едната да възпира другата. За съжаление, обхванати от основателното си желание да преодолеем постановката на тоталитаризма за единовластието, бащите на нашата Конституция не обърнаха цялостно внимание на тази друга, много важна страна на въпроса.

8. Казвам цялостно, защото в някои (при това важни) случаи, този

принцип е прокаран в Конституцията - например при институционализирането на Конституционния съд и при отлагателното вето. Но при Конституционния съд се получава еднопосочно решение на въпроса: съдебната власт може да възпира законодателната, но обратното не е възможно. Така в стремежа си да не създаде конвент, Великото народно събрание създаде едностранна възможност за възпиране на законодателната власт.

9. По подобен начин бяха решени нещата и при законодателното уреждане на избора на Главен прокурор на републиката. При изработването на Конституцията някои от членовете на Конституционната комисия (В. Вълканов, Ч. Кюранов и др.) обърнаха внимание, че няма да бъде правилно изборът на Главния прокурор да става от Висшия съдебен съвет, че по този начин в случая съдебната власт не само се отделя, но се откъсва от законодателната. Водени от догматично, или по-скоро технократско разбиране за разделението на властите, някои млади юристи, които в случая имаха мнозинство, настояха за това решение, което стана конституционен текст. Според него Главният прокурор се избира от Висшия съдебен съвет. Така в Конституцията не бе прокаран последователно принципът на Монтеско „едната власт да възпира другата власт“.

10. Отлагателното вето наистина има възпираща функция по отношение на законодателната власт. Но практиката показва, че то може да има чисто политически характер. От друга страна, такова каквото е то сега, значението му може да се сведе до обикновен формален акт.

11. Но има и друго. И при Конституционния съд (както посочих), и при отлагателното вето възпиращата функция на една от властите - в случая на съдебната (или квази-съдебната)¹ и на изпълнителната - е насочена еднопосочно - спрямо законодателната власт. Тази функция представлява ограничение на едната от властите. Тук няма двупосочност, следователно няма равновесие. А една от действителните основни цели на принципа на разделението на властите е именно постигането на равновесие между тях.

в. Не един, а два принципа

12. От казаното до тук излиза, че у Монтеско има не един, а два принципа по отношение на властите - принцип на разделението и прин-

цип на възпирането. Но нас в случая - от гледна точка на семинара - ни интересува друг въпрос. Как действат тези принципи не само спрямо различните видове власт - законодателна, изпълнителна и съдебна - но в рамките на един и същи вид власт? И по-конкретно - как действат тези принципи в рамките на една и съща териториална власт - национална и местна?

13. Ако законодателната дейност на национално равнище се осъществява от парламента, на местно равнище тя се осъществява от общинския съвет. Той извършва три главни вида дейности (чл. 21 от Закона за местното самоуправление и местната администрация):

- административно-управленски, между които: определя структурата на общинската администрация, избира и освобождава председателя на общинския съвет и други длъжности, прави предложения за административно-териториални промени, определя правомощията на кмета, и редица други;

- икономически: приема годишния бюджет на общината, определя размера на местните данъци и такси, приема решения за придобиване и разпореждане с общинско имущество, приема решения за създаване, преобразуване и прекратяване на търговски дружества с общинско имущество, приема решения за ползване на банкови кредити, и др.

- планово-прогностични: „приема стратегии, прогнози, програми и плановете за развитие на общината“. (чл. 21 т.12 ЗМСМА).

Поради особено значение на последния вид дейност на общинския съвет от гледна точка на темата на семинара, ще се спра по-подробно на този въпрос.

г. Планово-прогностична дейност и локални стратегии

14. Струва ми се, че основен елемент на локалните стратегии е планово-прогностичната дейност на общинския съвет. Как стои този въпрос в някои страни?

Териториалното планиране в Германия е изградено на три равнища: федерално, провинциално и местно.² На федерално равнище действа „Консултативен съвет за териториално устройство“, в който освен ресорният федерален министър, са представени обществени организации, общински органи на самоуправление, експерти, работодатели и др. Те решават принципните въпроси на пространственото планиране. Про-

винциите в своите закони прилагат общите принципи към своите условия. Местните власти сами определят целите на регионалното планиране на местно равнище и извършват съответната планова дейност, като изхождат и от свои специфични критерии. В Северен Рейн-Вестфалия, например, за такъв критерий е възприета взаимната отговорност на властта на провинцията и местната власт планираната дейност да получи възможно най-голямото одобрение на обществеността.⁵ Така че крайният критерий е не икономическата ефективност (очевидно тя е критерий на предварителен етап) а степента на обществено одобрение - един безусловно демократичен подход.

Териториално устройственото планиране в Дания също има три равнища. На централно равнище се извършва националното планиране. Областните съвети съставят регионалните планове. Но тези планове се съставят въз основа на планове, предложени от общинските съвети.⁴

В Норвегия Законът за планирането и строителството изхожда от идеята за необходимостта от комбинирано пространствено и икономическо планиране.⁵ Но законът не съдържа никакви конкретни и задължителни изисквания за планиране на национално равнище. Координиращото звено е Министерството на околната среда, което определя националната териториална политика. На равнище област се извършва координиране на териториално-устройствената, икономическата, социалната и културната дейност в рамките на областта. Главната отговорност за планирането, обаче, пада върху общините. Те изработват два плана - дългосрочен (цели и насоки по сектори) и краткосрочен (координирана програма за дейностите в различните сектори за 4 години).⁶

15. Спирам се по-подробно на този въпрос, тъй като за нас той има специфично значение. Думата план и дейността планиране у нас са еднакви ли не забранени. А както се вижда в Германия, в Дания, в Норвегия и редица други страни в Европа те не са. Въпросът е, че според изтъквания, но верен израз, ние с мръсната вода - т.е. с административния, догматичен, законозадължителен характер на плана - изхвърлихме и детето - т.е. необходимостта от планова дейност. Забравихме, че човекът се отличава от най-изкусната пчела, изградила килийката си в медната пита, по това, че той - човекът - предварително е видял образа на тази килийка, т.е. предварително я е планирал.

Самият план на общината, изработен от общинския съвет, е условие

без което не може да се осъществи локална стратегия. А тази стратегия предполага съчетаване на националната, регионалната и местната териториална политика, предполага интеграцията на териториалните звена.

д) Два вида интеграция

16. Тази интеграция може да бъде също два вида - хоризонтална и вертикална (вж. § 3). Какво имам предвид? ЗМСМА предвижда, че: „Административно-териториалните единици могат да се сдružават на доброволен принцип за решаване на проблеми и задачи от общ интерес“ (чл.9 ал.1). И продължава: „За защитата на своите общи интереси и за поддържане и развитие на местното самоуправление общините могат да създават национално сдružение и регионални сдružения“ (чл.9 ал.2).

Важно е да се отбележи, че постановката за доброволното сдružаване на административно-териториалните единици е нещо ново в теорията и практиката на местното самоуправление у нас. Много характерно е, също така, че ЗМСМА предвижда и организационни форми на такава сдružаване на общините-национално сдružение и регионални сдružения. Такива постановки няма в ЗМСМА преди 1991 г. Очевидно, фактът, че те се появяват в закона от 1991 г. говори за наченки някои принципи на гражданското общество да се прилагат в местното самоуправление.

17. Но да се върна към проблема за интеграцията. Именно едно национално сдružение на административно-териториални единици или едно регионално тяхно сдružение представлява вид хоризонтална интеграция между тези единици. И в случая става дума именно за организационна интеграция. А когато тя обхваща интеграция на местни планове, прогнози, програми, тя означава хоризонтална интеграция на локални стратегии.

18. Същевременно, тези локални стратегии добиват нова характеристика ако се обвържат - доброволно и по принцип - с някои най-важни показатели от национално значение, без да губят своята регионална и местна специфика, отразявайки максимално, във възможните рамки, местните интереси. Тогава хоризонталната интеграция ще стане и вертикална и, естествено, ще надхвърли локалните стратегии. Подчертавам - доброволно и по принцип, така както е доброволна и хоризонталната интеграция. Всичко това, разбира се, предполага създаването по две

посоки - отдолу и отгоре - на национална стратегия.

19. Организационната интеграция, обаче, е свързана и с един друг въпрос. Правата и задълженията на общинския съвет - така както са очертани в чл. 21 на ЗМСМА не включват правото - а и задължението - на общинския съвет да изработва становища по важни законопроекти - преди всичко (но не само) такива, които засягат пряко или косвено териториалната единица или нейното население. Това право не е отнето, но не е и предписано.

20. Заедно с това, няма задължение за законодателната власт да иска, още по-малко да се съобразява с такива становища на носителя на местната законодателна власт - общинския съвет. А и Народното събрание (респективно неговите комисии) и общинският съвет са власт от един тип. Така че дори в рамките на един и същи вид власт (вж. § 11) не съществува организационна интеграция между националната и местната териториална институция.

За съжаление, практиката на Народното събрание показва, че редица важни закони, които на пръв поглед нямат отношение към местната власт, се приемат без нейното мнение и становище. Не става дума тези мнения и становища да бъдат задължителни за Народното събрание, но става дума те задължително да бъдат разглеждани и обсъждани от местната власт. Такива актове на Народното събрание като Закона за земеделските земи, или за висшето образование, или за данъка върху добавената стойност и редица други можеха да бъдат разглеждани от общинските съвети или (което би било по-целесъобразно и практически по-възможно) от техни регионални сдружения и техните становища пратени за обсъждане в Народното събрание. От това тези закони биха спечелили. Защото това е пътят да се решават въпросите при „възможно най-голямото одобрение от обществеността“ към което се стремят в Северен Рейн-Вестфалия.

21. На това би могло да се възрази, че чл. 145 от Конституцията на Република България предвижда: „Общинските съвети могат да оспорят пред съда актовете и действията на държавните органи и други власти, които нарушават техните правомощия“. Това наистина е така. Обаче тук става дума за актове нарушаващи техните правомощия. Става дума за оспорване пред съда. Но това, за което говоря, е за една по-висока степен на интеграция между органи, представляващи по същество власт от

един тип - между националния законодателен орган и местния законодателен орган. Става дума за един нов принцип, едва ли не от типа на тези на Монтескьо: „една власт да се вслушва и да зачита друга власт“ - националната да се вслушва и да зачита местната. Това не правим, или го правим твърде рядко.

Бележки

¹ Вж. у Милена Стефанова - „Органите на местната власт и разпределението на отговорностите между тях“, Аналитичен доклад, май 1995 г., „Отдел парламентарни изследвания“, с. 8 и сл.

² Вж. „Структура и дейност на местните и регионалните власти в Европа“ изд. на М-во на териториалното развитие и строителство и на Националния център по териториално развитие и жилищна политика, София, 1993 г.

³ Пак там, с. 78

⁴ Пак там, с. 80

⁵ Пак там, с. 88

⁶ Пак там, с. 88

СЪЩНОСТ НА ЛОКАЛНИТЕ СТРАТЕГИИ

проф. д-р Марин Деведжиев

Общо за стратегиите

Терминът стратегия е заимстван от военното дело - умение, изкуство и наука да се води война по добре обмислен план. Като синоним означава система от подходи, начини и средства за постигане на значими по отраженията си цели. Често пъти стратегията се смесва с политиката. Напр. „нашата община провежда следната стратегия в областта на социалното дело“. Макар, че такъв израз доближава двете понятия, смесването им създава объркване. Защото политиката обхваща, „ръководните начала, на които почива дейността на общината“ и е нещо дълготрайно и комплексно. Целта на стратегията е строго дефинирана, както спрямо общата дейност на общината, така и във времето. Нейната цел трябва да се постигне в определен срок, за определено нещо и място. Определянето на стратегията като локална я поставя в пространствени рамки. Те не се покриват с териториалните граници на общините, но те винаги представляват организационно звено, свързано най-пряко с територията, определяна винаги от целите на стратегията.

Тя обхваща територията на една или на няколко общини. Горната граница на този обхват е територията на района, за какъвто при стеклите се обстоятелства у нас следва да се приема областта. Доби гражданственост наименованието регион, равен на територията на бившите окръзи, но от гледна точка на научнообоснованото райониране то е невъзприемливо. Най-малко заради това, че границите на района никога не се определят по административните граници. Отбелязваме това положение, за да разграничим добило гражданственост наименование на бившия окръг като регион (район). Възприемаме като район територията на съществуващите области, въпреки че те, лишени от стопански си функции, са само административни звена.

На тези основания локалните стратегии се разграничават на общински и междуобщински. Националните и регионалните стратегии сега стоят във от нашето внимание. Доколкото тука става дума за националните сдружения, те ще имат особено значение когато техен предмет ще бъдат зоните с изявена проблематика: Черноморско, Дунавско крайбрежие,

Пирин, Северните склонове на Стара планина и др.

В нашата икономикогеографска литература такова деление е непознато. Ако трябва да се търси аналог с използваната таксономия, то между-общинската (типичната локална) стратегия се очертава по териториален обхват като подрайон, а общинската - като микрорайон.

1. Локални стратегии за икономическо интегриране

В сферата на прякото общинско самоуправление стопанските предприятия имат обслужващ характер и местно значение. Тяхното ефективно управление е първостепенен проблем на общините, от решението на който зависи и финансовото им положение. Водещите икономически структури на територията на общината имат централно-ведомствено подчинение или са в сферата на частния сектор. Резултатите от тяхната дейност обаче лимитират нивото и специализацията на общинската икономика. Или икономическите звена, от изграждането и функционирането на които зависи локалната, респ. общинската икономика, имат косвена връзка с общинското самоуправление. **Тяхното интегриране, като основа на по-нататъшното икономическо развитие, е предмет на локалните стратегии.**

В досегашната практика общините проявяват най-силно самоинициатива при мотивиране локализацията на нови промишлени мощности чрез осигуряване на подходящи условия и ресурси- водо- и енергоснабдяване, трудови ресурси, транспортни подходи и т.н. Осигуряването на заетост на трудовите ресурси, оживяването на селищата, увеличаването на приходите на общинския бюджет и улесненията, които се дават при провеждането на социалната политика, са жизнени стимули, които правят общините все по-съпричастни към цялостното икономическо развитие на тяхната територия. Интегрирането на усилията в тази насока представлява основна цел, обединяваща редица подцели.

1.1. Общинска икономическа стратегия

Нейното съдържание на настоящия етап може да се илюстрира в две направления - за използване на местните ресурси и за даване съдействие при изграждане на местните икономически структури, разположени на територията на общината.

Най-типичен пример в първото направление са минералните изво-

ри на територията на общините южно от Кресненското дефиле, около Средна Струма, в Софийска област. С доказани по дебит и с лечебни свойства там има 186 извора, преобладаващата част от които са неизползвани. Далеч под капацитета си функционира калолечебното находище Марикостиново. Неговите лечебни свойства са оценени като уникални. До сега в света не му е намерен аналог. За лекуване идват нуждаещи се от европейските и средиземноморските страни. Лечебната му база обаче е примитивна. От няколко години чуждестранни бизнесмени го обикалят, закупуват с подставени лица земи от околните села и се канят да го използват както казват „на световно ниво“. Като обект за чуждестранни инвестиции калолечебното находище Маринкостиното не е предлагано. Кметството на село Маринкостиното, а още по-малко общината в Петрич, до сега не са предприели принадлежащата им инициатива.

Същият е случаят и с неизползваните минерални извори по южните склонове на Средна гора, от Хисаря до Стрелча. Както по Средна Струма, така и тук водоналивните заводи биха осигурили бърза инвестиционна възвръщаемост и висока рентабилност. Западноевропейският пазар гладува за продукцията им, а нашата локална инициатива въобще я няма.

Второто направление се илюстрира от примера на Русенската безмитна зона. На нейна територия вече са изградени няколко промишлени предприятия с чуждестранни инвестиции. Фаворизирани са финансово, понеже са разположени в границите на безмитната зона. Със заемането на площи от безмитната зона, която е звено на търговско-транспортния конвейер, за чужди ней цели, дейността ѝ все още се ограничава.

А мястото на Русенската безмитна зона е значимо с географското си разположение. С търговско-транспортни функции тя е само там възможна - на брега на река Дунав, до моста, в сферата на железопътния възел и с осигурени автомобилни връзки към вътрешността на страната. Когато нейното място бъде заето от промишлени предприятия, за които не се иска такъв комплект от условия, фактически се ликвидират предимствата ѝ. А на друго място не е възможно да се дублира.

Подобни проблеми възникват и с Варненската безмитна зона, очертаваща се на територията на общините Варна, Белослав и Девня. На това географско място има перспектива да се развие като междуконти-

нентална зона (между Европа и Азия). От това ниво на перспективата ѝ, мястото на Варненската безмитна зона се очертава в Девненската низина, между пристанище Варна-запад и фериботния комплекс. Варненската община обаче държи зоната да бъде разположена близо до града, където терените са ограничени и неподходящи.

1.2. Междубщинските икономически стратегии

Обхващат пространството между общинската и регионалната (областната) стратегии. Възникват въз основа на интересите на няколко общини. Най-стабилни и с реален шанс да са успешни са стратегиите обвързани, в основните си параметри, с регионалните и национални стратегии. За съжаление у нас такива няма! Възможни са частични обвързвания. В тази насока поради възможна обособеност и като най-подходящ за локалните стратегии е транспортният отрасъл. Той дава шанс за просперитане на страната и на общините през XXI век.

От географската карта на сушещото полуостров на света се вижда, че Балканският полуостров е транспортно-кръстовищно съединително звено между Европа, Азия Близкия и Далечния Изток. На света няма друга преходна територия, която да дава уникалните му природо-географски предимства. Тяхното използване представлява основна национална повеля, защото от него зависи до каква степен ще бъде използван този шанс за просперитета на страната. Доколкото трябва да се търсят примери, най-ярък е този на малката държава Сингапур, която на такава основа днес е една от най-богатите страни в света.

Въпреки декларираното многократно признание на тези предимства, откакто стана реално тяхното използване въз основа на новите международни отношения, практически стъпки на напредък не са отбелязани. Нещо повече, все още България няма регламентирана национална транспортна политика. Няма открит нито един нов Граничен контролно-пускателен пункт (КПП), проблемът „Дунавски мостове“ не се решава вече трета година и т.н. Все още гръбнакът на транспортната мрежа в България е пръстенът, с който се загърбват транспортните ни преходи със съседните държави. При това ние имаме всичко 25, а по-малките и без такива предимства страни имат неколкостотин пъти повече междудържавни транспортни преходи - Австрия 103, Белгия 98, а Холандия и Швейцария по 68.

С особеност и възможност за национално обвързване на локалната стратегия с националната е българският участък на Еврокоридор 9, трасето на който е уточнено и съгласувано между Румъния, Гърция и България във Варна на 16.III.1996 г. То е трансконтинентално, съединяващо Хелзинки във Финландия с Александруполис (Дедеагач) в Гърция. През България трасето съвпада с път Е-85 и с меридианната железопътна линия Русе-Подкова. Икономическата изгода от прокарването му е както в привличането на транзитни превози, така и в оживяването на производителните сили на територията на общините, през които преминава, въз основа на плътно интегриране на общинската с националната транспортна инфраструктура.

От северното начало на Еврокоридор-9 през България за Русенската община, проблемите възникват около ГКПП Дунав мост², главно за разширяване на безмитната зона и преустройването ѝ, за да поеме допълнителна работа. На територията на Великотърновската община възниква възможност за коренно подобряване на комуникативния план чрез изместване трасето в западна посока, за да се избегне по-нататъшното натоварване на транспортното движение през тунела под „Баждарлък“. За Габровската община проблемите възникват косвено. Главното е да се актуализира проектът за тунела Габрово-Шипка, с което ще се докаже, че не е необходимо да се отклонява нататък трасето на еврокоридора, за да се нарушава геометричната му права, в каквато посока са насочени почти изцяло усилията на общината. Същият тунел е нужен и оправдан долу в ниското, за ж.п. и автодвижение.

Най-голямо значение придобива южното начало на българския участък на Еврокоридор-9. Териториалният му обхват засяга общините Момчилград, Джебел, Кирково, Неделино и Златоград. Тук теренът по средното течение на река Върбица, на географската област Царичина, предлага възможности да се изгради най-висока класа транспортно-икономическа зона. На юг, на гръцка територия, такива възможности няма. За сега те са почти непознати. Доминира „златната треска“ за ГКПП Маказа, където кърджалийските бизнесмени се надпреварват да закупуват околните терени. Там обаче още през 1913 г. е доказано, че липсват условия за железопътен преход поради стръмност на южния склон и неподходящ терен за разполагане на транспортно-гранични и дистрибуторски обекти. Доколкото тук доминантно се лансира идея през Маказа

за да преминава само автомобилен път, тя също е нереална, защото сега става дума за магистрални параметри по три платна с разделителна линия между тях и за наклони под 15%, с които те не могат да се поберат в тунела под Маказа, по предварителни разчети дълг около 1.5 км. Нито ширината, нито наклоните, а най-малко тунелът подхожда за трасе на трансконтинентален транспортен коридор. Затова през периода 1941-1944 г. същото трасе е изграждано през Царичина с преминаване на границата при село Кушла, на около 25 км западно от Маказа. Неговите предимства бяха доказани при териториално-устройствените проучвания през 1993 г.

От всички случаи, посочени в настоящия доклад за локална икономическа стратегия, зоната Царичина има най-големи предимства.

Природо-географските и транспортно-кръстовищните предимства на България могат цялостно да се използват само чрез коренно преустройство на националната транспортна мрежа: от пръстеновидна сега, тя трябва да бъде преустроена в решетъчна структура, при която ще се кръстосват меридианните транспортни коридори (Дунав-Бяло море) с паралелните (Адриатическо-Черно море). Така ще се очертаят шансове за още много общини да мотивират локални стратегии.

2. Локални стратегии за културно интегриране

Успоредното интегриране в комплекса на общинското самоуправление на икономиката и на културата има принципно важно значение. Това са двата стълба, които създават стабилността на самото управление и гарантират неговата ефективност.

Развитието на икономиката е подложено на постоянни изменения, докато културната дейност утвърждава дълготрайно националната идентичност и специфичните културни ценности в отделните населени места, общини и етнографски области. В тази насока териториалното интегриране у нас все още има само теоретично значение. Етнографските области на България са ясно доказани в своите граници, но за администрацията, ангажирана с културното развитие на страната, те не играят роля. Проблем е да се обоснове тяхното практическо използване. Нуждите, които го налагат, произлизат от принципа, че културата не бива да се развива по административен път. Доколкото в общините се определя само икономиката с водещи функции, въпреки нематериалния характер

ленския процес. Като такива те ще представляват нов инструмент за действие, ефикасността на който тельва ще се проверява. При всички случаи те могат да бъдат от полза на общинското самоуправление, само като неразделна част от него.

Следващите съображения са проекция, която практиката ще моделира в окончателна форма. При все това както съображенията, така и по-нататъшните служебни указания не могат да бъдат „рецепта“ за действие. Условиата в тази насока винаги ще бъдат специфични и ще диктуват различни изисквания. Безспорно това е понятно, но все пак трябва да се наблегне на тази страна на практиката по използването на локалните стратегии, за да не се навлезе в дълбоките коловози на бюрокрацията, която както винаги убива всяко творческо начало.

На настоящия етап не са вече малко общините, които имат предвиждания за самоуправлението си в по-далечна перспектива. Кризата, която преживяваме, обаче, я ограничава поради финансови затруднения.

Един пример в това отношение е „Програмата за управление и развитие на община Велико Търново за периода 1996-1999 г.“, наричана мандатна, заради срока ѝ. Въвеждането на тази програма представлява задълбочен и конкретен анализ, въз основа на който се посочват задачите както на функционалните звена на общинското управление, така и по населени места. В третия раздел на тази програма се предвижда създаването на „Съвет за стопанска координация“ като помощен орган на обществени начала. За културното развитие общината се подпомага от национален комитет, работата на който се базира на твърде широко-обхватни цели. От нивото на тази мандатна програма приоритетните проблеми са посочени според възможностите на общината да ги решава. Те не засягат цели извън нейното самоуправление. Това е правилен подход, но съдбата на общината зависи и от проблеми произлизащи от национални стратегически решения. Конкретно за Велико Търново те бяха посочени, произлизащи от преминаването на Еврокоридор-9 през България.

Първото, което се изисква при изграждането на локалните стратегии, е мотивирането на техните цели.

Разнообразието на условията при общините не дава основания за обобщение. Защото именно в това начало, от което по-нататък всичко ще зависи, се налага да се вложат най-много смисъл и сили, най-широ-

ка информираност, както и да се установява „лекарството на болките“. Не е за пренебрегване и възлагането на предварителни проучвателни работи. Когато се избере най-важната цел, чрез постигането на която в най-значителна степен ще се подпомогне общинското развитие - преломът, се пристъпва към мотивирането ѝ в предварителен доклад. То следва да се приеме от общинския съвет през рецензиране. Неговото решение ще представлява задание за проектиране, резултатите от което се регламентират на съответен експертен технико-икономически съвет. Така съставения и одобрен проект следва да бъде доказателство пред решаващите органи и навсякъде, където ще се предприемат действия за постигане на целите на локалната стратегия.

С всичката предпазливост провежданата процедура да не се опорочи с бюрокрация, тя е наложителна, за да бъдат предпазени общинските ръководства от волеви, емоционални и импровизирани доклади, чрез които много скоро ще бъде провалена замислената стратегия.

За да бъдем реалисти, не бива да забравяме, че активността и убедителността на общините често пъти се сблъсква с инертността, а понякога и с некомпетентността на отговорните ведомства. Не е пресилено, ако се каже, че тези са повечето случаи. Няма друг изход, особено когато целта е доказана в широкото си влияние за развитието на общините, освен да не се преустановява настойчивостта, въпреки първите неуспехи.

Навременна и полезна за преодоляване на затруднения от такъв характер може да бъде намесата на Съюза на общините в България. Като обществена и независима организация, той се очертава в качеството си на помощник на общините при изпълнението на локални стратегии. Поради това че обединява специалисти в общинското самоуправление и има за цел да съдейства за развитието на общините, естествено е да се приеме, че ще бъде от полза както с експертизи, така и с арбитраж. Въобщие, с неговото създаване се попълва една празнина, от където следва да се формира и да се действа да се зачита „обратната връзка“ на държавното управление, а именно становището на общините. Досега от тях становище по отделните държавни въпроси се е изисквало спорадично и по субективна преценка. С цел този подход да се преодолява, се създава този съюз. Такава е била целта и на някогашния Съюз на градовете, в него са членували и общините на десетина по-големи села, дейността

на който е протекла през цялото време на съществуването му от 1915-1950 г. със стремеж общинското самоуправление да заеме достойно място в държавното управление.

Независимо от появата на трудни ситуации при координиране на местното и на централното управление на държавата, тяхното единство представлява ненарушим императив. Той не може да се нарушава при каквито и да е случаи. Локалните стратегии са оправдани само тогава, когато съдействуват за укрепването на това единство. В тази насока активността на общините е била много по-голяма спрямо тази на централните ведомства, а трябва да бъде обратното. От тази гледна точка има основание да се предполага, че локалните стратегии ще дават твърде съществен принос и за повишаване нивото на държавното управление.

ИНТЕГРИРАНЕ НА ЛОКАЛНИТЕ СТРАТЕГИИ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО РАЗВИТИЕ В НАЦИОНАЛНАТА И ЕВРОПЕЙСКИТЕ РЕГИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ

д-р Иван Делиев

Безпрограмието

Един от парадоксите на днешното време е, че допреди седем години в България на всички нива се разработваха различни програми за развитие, общински, окръжни, областни стратегии и какво ли още не. И теорията, и практиката на управленското програмиране бяха добре развити и имаше какво да покажем пред света. Опитът програмният подход да обслужва централизираното административно и авторитарно управление за съжаление правеше голяма част от програмите ненужни, позакни, лозунгаджийски.

Днес, като се обърнем към близките години, ще констатираме, че програми почти не се правят, опитът като че ли е позагубен. В същото време обвързването ни с Европейския съюз се извършва планомерно и на програмен принцип. Странно и парадоксално е, че тогава когато без програми можеше, защото се управляваше командно, програми се правеха. Днес, когато в условията на пазарна икономика следва да се отчитат много повече фактори, което е невъзможно без въвеждането на програмните принципи в управлението, програмирането е загърбено на всички нива на управлението.

Както и в много други случаи, отказвайки се от командно-административната система, се отказваме кой знае защо и от програмирането. Това все повече се превръща в пречка по пътя ни към Европа.

Налице са вече и печални факти. Повече от пет години страната ни не усвоява отпуснатите от Европейския съюз (ЕС) десетки милиони еко за повишаване на енергийната ефективност. Програма няма или се прави не според изискванията. Повече от шест години се говори за реструктуриране на икономиката, но някой да е видял програма с всичките основни елементи на реструктурирането?

Аналогична е съдбата и на голяма част от възможните за усвояване средства по програмата Интеррег за трансграничното сътрудничество. България има неусвоени средства още от 1995 г. и причината е именно

в липсата на достатъчно програми.

Обратно, там, където се разработват програми, макар и бавно нещата напредват. Такъв е случаят с водния заем от Световната банка, строителството на социални жилища за бедни ромски семейства със средства от Социалния фонд на ЕС и бюджета, социалното осигуряване и подпомагане и др.

Европейските програми и регионалното развитие

Съседни нам страни проявяват завидна активност в разработването на програми и тяхната защита пред международните европейски и други институции. Например Гърция, която по площ и население е колкото нас, за последните 7-8 години чрез различни програми успя да привлече огромни инвестиции за инфраструктурни проекти с внушителни мащаби: атинският метрополитен, второ атинско летище, разширение на солунското пристанище, строителство на ново пристанище край Кавала, автомагистрала София-Атина, северогръцката автомагистрала, гигантски водопровод за Атина, огромни хидросъоръжения по р. Места и др. По програмите Интеррег и Фар действуват десетки проекти, успешно се реализират програми за енергийна ефективност, за развитие на селското стопанство и на туризма, на хранително-вкусовата промишленост. Вече е изготвена програма за преодоляване на енергийния дефицит чрез строителство на газови електростанции на база руски газ, който ще бъде транзитиран през България вместо евентуалната продажба на българска електроенергия от АЕЦ. С какво можем да се похвалим ние? Нито една национална програма, нито една отраслова програма, нито една значима регионална програма или регионален проект.

Проблемът за програмния подход в условията на пазарна икономика от просто повдигнат въпрос започва да се превръща в зловещо несъответствие между практиката на ЕС и отделните страни-членки и поведението на страната ни, с много сериозни последици за бъдещето. Без да бъде изчерпателен ще спомена, че за периода 1994-1999 г. в регионален план в ЕС са задействувани десетки програми. Програмата Интеррег е с 3 млрд. еко, програмата за земите е с 1,5 млрд. еко, за периферните райони програмата е с 0,5 млрд. еко, действуват програми и в областта на урбанистиката, индустрията, професионалната интеграция и т.н. Следва да отбележим, че България като асоцииран член има право на по-

скромно участие и непременно под патронажа на страна-членка. Едва от тази година стартира Фар-Интеррег, в която програма могат да участвуват самостоятелно и асоциирани страни-членки (България-Румъния, България-Македония). Ние продължаваме да нямаме програма и проекти за това участие.

Националната стратегия за териториално развитие

През 1993 г. правителството на Л. Беров взе решение за разработване на национална стратегия за териториално развитие, в разработването на която взеха участие централните ведомства и областните администрации. Документът е почти завършен, но отново липсва програмна част, за което проектът основателно беше критикуван от експерти на Министерството на образованието, науката и технологиите. Идеята въз основа на подобен документ да се разработят общински (локални) стратегии за развитие остана нереализирана.

Преодоляване на безпрограмното

Колкото и странно да звучи в края на XX век една от задачите, която стои пред страната в настоящия момент е да се преодолее безпрограмното.

Възможни са няколко подхода. На национално ниво правителството и парламентът да създаде цялостна стройна система за разработване, осигуряване и реализация на програми за развитие. В регионален план системата да включи общините, асоциации на съседни общини, областите. При друг подход е възможна отделна държавна институция да разработва и съгласува програми и съответни проекти както и техния регионален аспект, като частично или напълно покрива общините.

Възможен е и подход, при който инициатори на програмирането да са общините и породената от тях програмна инициатива да се поема на национално равнище.

Според нас всички подходи могат да се прилагат едновременно.

Програма или проект?

От особено значение за европейската ни интеграция е да се прави разлика между програма и проект. По принцип във всяка програма се „влиза“ с проекти. Другояче казано, всяка програма се реализира чрез

проекти. Така например, известната програма Фар за източноевропейските страни се реализира чрез стотици проекти. Нашата страна участва в поне десетина проекта. Но по-важно е друго - дали тези български проекти са част от национална или регионална българска програма? За съжаление засега не е така.

Съществен елемент в конструкцията на съгласуването България-Европа е, освен европейската програма, да има и българска програма, така че всеки проект за европейската програма да е проект и от поне една българска програма. Не е необходимо да се търси непременно тематично съпадение на програмите. Например, европейската програма може да е за интегриране на Дунавското пространство, а българската може да е за инфраструктурното осигуряване на трансевропейските транспортни коридори. В този смисъл един проект за постигане на тричасов транзит на товарите от Егейско море до р. Дунав и обратно, е проект и на двете програми.

Локални и национални програми

Аналогично е взаимоотношението и между локалните програми за териториално развитие и евентуалните национални програми. Отделните проекти на локалната програма могат да се съотнасят към различни програми на национално равнище. Например в една териториална програма може да има проект за развитие на крайпътната инфраструктура на международен транспортен коридор, проект за реструктуриране на хранително-вкусовата промишленост, проект за изграждане на малки предприятия в по-големите села, проект за експониране на културно-историческото наследство и т.н. Всеки от тези проекти на национално и дори понякога на областно равнище може да се отнася към съвършено различни програми - за участие в Интеррег, за приватизация, за реструктуриране, за развитие на културата и т.н.

Новото разнообразие в програмирането

Очевидно е, че пазарната икономика внася необходимото разнообразие в програмирането. От програми правени по команда и по калп, както беше преди десетина години, трябва да се премине към свободно волеизявление при вземането на решение за вида и начина, по който ще се прилага програмния подход, а така също и механизмите, чрез ко-

ито ще бъде въвлечен в реализирането на програмата българският и чуждестранният частен капитал.

В условията на българското безпрограмно програмната идея трудно ще се превърне в политическа воля, за да започне изпълнителната власт да работи на програмен принцип. Ето защо най-вероятно е програмирането да си пробие път отдолу-нагоре, т.е. чрез общините и предприятията.

Локалните стратегии

Общинските програми за териториално развитие са работното отражение на локалните стратегии за развитие. Чрез тях е възможно иницирането на програмна дейност на по-горните нива и, което е особено важно, на национално равнище. Законът е на страната на общините. Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) общините разработват и стратегии, и програми. Очевидно е, че в процеса участвуват както общинският съвет, така и кметът и неговите специалисти от администрацията. В съставянето на програми могат да бъдат привлечени и териториално разположеният капитал, както и инвестиции от други общини, от страната и от чужбина.

Конкурентност на локалните стратегии

Мина времето, когато локалните стратегии на общините биваха предварително съгласувани, общо балансирани и едва ли не „спуснати отгоре“. Локалните стратегии могат да бъдат конкурентни. В рамките на сходни програми или за един и същи национален или европейски проект могат да се конкурират няколко, в т.ч. и съседни общини. Нещо повече, конкурентното начало по принцип може да бъде заложено като механизъм за развитието на общините. Така например, в Германия съществуват конкурентни механизми по отношение нарастването на населението на малките и средните общини. Всяка община се стреми да създаде по-привлекателни условия за привличането на население чрез благоустройство, атрактивна социална инфраструктура, работни места, безупречно комунално стопанство.

Практиката в нашата страна все още изживява времето на командно-административния подход. В нито една национална институция не се сблъскват и не могат да се сблъскат конкурентни програми и проекти

на общините, никой не оценява конкурентността на локалните стратегии. До голяма степен продължава да витае духът на голямото „раздаване“ и „отнемане“ на население, характерно за централизираното „проектиране“ от края на седемдесетте и през осемдесетте години.

И все пак, конкурентното начало при разработването и реализирането на локални стратегии неминуемо си пробива път. Без да са истински конкурентни, борбите на общините за ситуирането на граничните преходи с Гърция са, може да се каже, горещи. Дали Маказа, Златоград (Кушла) или Рудозем или кои от двете едновременно? Всяка община, заедно с националните експерти, се стреми и ще се стреми да доказва своите предимства. Но конкуренцията ще бъде истинска едва след реализацията и на трите проекта. Тогава предпочитанията за преминаването ще зависят преди всичко от по-привлекателните условия, които всяка община ще създаде по трасето на съответния транспортен коридор. Аналогично изглеждат нещата и в горещите спорове на дунавските общини за изграждането на нови мостове - Видин, Лом, Оряхово, Гиген, Никопол, Белене, Свищов, Силистра. Изборът е богат, желанието всеки да бъде първи се разгаря във времето.

Привличане на инвестиции

Отсъствието на сериозни локални програми по тези и други трансгранични проекти, обаче, не създава условия за съвременното привличане на инвестиции за осъществяване на необходимите структурни промени в икономиката, като работните места се увеличат главно за обслужване на транзита. Изоставането не е просто по-лошото обслужване на българска територия. То е пропуснати възможности за увеличаване на доходите и разкриване на работни места днес и в близка и по-далечна перспектива.

Странно е например, че от българска страна не е лансирана нито една идея за развитие на Дунавския воден път като интегрираща ос за Централна Европа в т.ч. и Балканите. В същото време се разработват и реализират проекти на Виена за Будапеща и за Белград с подкрепата и гаранциите на съответните правителства.

Общински програми за развитие

Възниква въпросът как в условията на продължаващото безпрогра-

мие общините да разработват своите локални стратегии и програми и следва ли да правят това? Отговорът е утвърдителен. Необходимият пробив може да бъде направен от общините по един категоричен начин.

Всяка община може да има своята локална стратегия, своята програма за развитие и съответните проекти разгръщащи се във времето. Всяка община може да участва с проекти в регионални, национални и международни програми. Такова двустранно стъпване върху програмните принципи гарантира успеха на всяка локална стратегия.

Избор на общинска стратегия

Технологията на програмирането не е предмет на настоящия доклад, а и по този въпрос има достатъчно литература. Тук ще се опитаме да осветлим съгласувателните процедури, които носят успеха на всяка програма, ако е добра.

Изборът на стратегия за развитие е суверенно право на общината. Тя може да се променя във времето под влияние на настъпили обективни обстоятелства. Но във всички случаи тя трябва да бъде съобразена с националната стратегия за териториално развитие и по-точно с ограничителите, режимите и предпочитанията съдържащи се в нея. Така например, няма да е вярна стратегията на община през която преминава европейски транспортен коридор, ако той не се вписва в нейната програма. Невъзможността е стратегията на община за развитие на замърсяващо производство, ако територията е включена в съответен екологичен режим. Няма да е успешна стратегията на община намираща се в регион подходящ за интензивно земеделие, ако няма съответна програма и проекти. Но всичко това не ограничава, а обогатява правото на общините да разработват свои стратегии за развитие.

Теренно осигуряване на стратегиите

Най-важното за локалните стратегии е теренното им осигуряване и регулиране, разполагането на инвестициите. За реализиране на своята стратегия, а значи и за участие в национални и международни програми, общината трябва да осигури съответните терени - един път като териториално-устройствен и селищно-устройствени планове и втори път като реални общински земи, които могат да бъдат предоставяни или предоставяни за съответните цели на програмата.

У нас първото условие е налице по принцип дотолкова, доколкото териториалното устройство е регламентирано чрез закона за териториалното и селищното устройство (ЗТСУ) и цял пакет подзаконови актове.

Не така стои въпросът с конкретното теренно осигуряване. Независимо от конституционната забрана чуждестранни физически и юридически лица да купуват българска земя, налице е засилваща се спекула със земи, което се прави чрез подставени български лица.

Трудно можем да си представим, че роден капитал в такива огромни размери е бил изсипан върху свлачищните терени край Варна. Трудно можем да си представим и че български новобогаташ би заровил за дълго моментната си печалба в терени по пътя Подкова-Маказа. Забраните не са доброто лекарство за случая.

Овластяване на спекулата с терени

Необходимо е продажбата на земи и терени да премине в ръцете на държавата и на общините по пазарен път.

Немският опит е особено поучителен. Още преди разработването и утвърждаването на устройствените планове и проекти, още като намерение, в общинската стратегия общините от провинция Баден-Вюртемберг започват изкупуването на частни земи и парцели по правило без отчуждителни процедури. При започването на устройствените мероприятия и инвестирането общината вече има възможността да предоставя или продава терени по тяхната повишена стойност в резултат на утвърдените проекти. Защо е необходим подобен механизъм? По няколко причини:

- общината може да прилага селективен и конкурентен подход към потенциалните инвеститори и да реализира по най-добрия начин собствената си стратегия;
- спекулативната печалба от повишената стойност на земята остава резонно в общината, защото тя е изработила стратегията, устройствения план и т.н. и печалбата не отива в джоба на частни спекуланти;
- общината може да осигури целесъобразната според нея поредност на инвестициите;
- общината може да използва поземления ресурс за стимулиране на определени инвестиции;
- общината може да предоставя или продава не само земя, но и ин-

женерно съоръжена територия или дори изградени обекти в зависимост от програмните цели.

За инвестиционен бюджет

Действията на общините в Германия са улеснени и от бюджетния механизъм. Отделен е инвестиционен бюджет на общината, в който могат и да се натрупват средства с инвестиционно предназначение. Това позволява при изпълнението на локалните програми част от парите да бъдат превръщани в земя и да се умножават чрез повишаване на стойността и посредством устройствените проекти и действия.

Степента на нормативната осигуреност на местното самоуправление у нас позволява безпроблемно да бъде заимстван този бюджетен механизъм. Така, между другото, естествено отпада и неестествената категория „извънбюджетни средства“, обект на непрестанно дебнене и разпави между общините и Министерството на финансите.

Съгласуване на инвестициите

Но териториалното разполагане на инвестициите има и втора страна - съгласувателна. Става дума за разрешителния режим. За съжаление до 1991 г. общините имаха това право, след което то не бе потвърдено в ЗМСМА. Няма го и след не особено удачните промени, които бяха извършени в навечерието на местните избори през 1995 г.

В истинския му вид това суверенно право на общините би трябвало да звучи примерно така: „Общините дават съгласие за териториалното разполагане на инвестициите върху територията на общината“ и „Във всеки конкретен случай на териториално разполагане на инвестиционен обект е необходимо съгласието на общинския съвет по принцип за малките и включените в локалните програми обекти и конкретно за всички останали“. Непонятна ми е боязънта на българските парламентаристи и правителства от прокламирането на подобно право на общините. Още повече, че то е българска традиция. Да си припомним само известният случай, когато на цар Фердинанд общините отказват построяването на дворец на южното Черноморие и че на почти същото място, въпреки общината, се намира известната президентска резиденция „Перла“ известна със своето безвкусие и недомислие.

Интегриране на стратегии и програми

Не всяка община, особено когато е по-малка, е в състояние самостоятелно да осъществява стратегия или да изпълнява програми. Обединяването или както напоследък „модерно“ се изразява, асоциирането на общините е следващата стъпка в съгласувателните процедури. В ЗМСМА, тръвайки непосредствено от конституционните текстове, е регламентирано правото на общините да се обединяват в името на общия интерес. В момента в страната има над 15 асоциации на общини и едно национално сдружение, което отделно е регламентирано със същия закон. Ето защо е необходима повече яснота в обединяването на общините.

Унитарният характер на Националното сдружение на общините в България произтича от Закона и неговото предназначение и да субективира и институционализира партньорството на самоуправляващите се общности - общините с държавата и нейните органи, с международните институции и с аналогичните асоциации в други страни.

Друго нещо са асоциациите на общините. Те се създават за решаване на регионални проблеми от общ интерес. Особено важно е асоциирането в разглежданите от нас случаи.

На фаза разработване (имат се предвид регионални стратегии, териториално-устройствени планове, локални и регионални програми за развитие) асоциирането има един характер. Пример за подобно асоцииране намираме отново в Германия, където групи общини създават свое сдружение за териториално-устройствено проектиране и регионални изследвания и решават по този начин проблемите си и с разработването на програмите, и с тяхното съгласуване.

В нашите условия това могат да бъдат граждански дружества на общините за същата дейност, които могат да бъдат наричани институти, центрове, бюра и т.н. Важното е да се осъзнае необходимостта от подобна дейност, нейния стратегически характер и ефект. Имаме и пример за добро намерение. Това е изследователският център „Дунав“ на Асоциацията на дунавските общини, който обаче не е задействуван, защото общините-членки трудно намират и определят общия си интерес предвид конкурентната инвестиционна конюнктура.

Възможни са асоциации на общините и за организиране и координация на инвестиции по отделни програми или проекти. Типичен случай е

инвестирането в инфраструктурата на европейските транспортни коридори. По един от тях - от Белене до Момчилград - вече има създадена асоциация. Асоциацията на черноморските общини пък беше създадена „по принцип“ и затова тя сега не е в състояние да акумулира разпопосочителните общински интереси, породени от тревожните природни и икономически процеси по Черноморието.

Информационна интеграция

На дневен ред според нас е информационното обединяване на общините. Много остро вече стои въпросът с информацията за националните програми и проекти и особено за европейските. Не става дума за информация от каталожен или информационен тип. Става дума за оценъчна информация, която да позволи вписването на българските общини в общеевропейския процес. Тази информация е специфична за отделните региони. На общините от Хасковския регион, например, не им е необходима конкретна информация за проекти и програми по западната граница, както и на общините там не им е необходима информация за възможните проекти върху забележителната кръстопътна точка в района на Димитровград. Нетърпимо е повече сегашното положение, когато в страната няма нито едно място, където да се акумулират, систематизират, оценяват и адаптират към българските условия стотиците европейски проекти, в голяма част от които съвсем спокойно и с огромна полза могат да участвуват и българските общини.

Инвестиционна интеграция

Друг вид асоцииране е свързано с разработването и реализацията на крупни инвестиционни проекти. За нашата страна бавното изграждане на европейските транспортни коридори може да има губителни последици. Гърция от една страна и Румъния и Югославия от друга, реализират стратегии за заобикаляне на България за стотици милиони долари. Американският план „Шифър“ отрежда на България ролята на транзитно-транспортен бушон. Единственият изход е изключителната инвестиционна активност на страната по отношение на международните транспортни коридори.

Хасковска област представлява забележително място в това отношение. Тук се пресичат коридор № 4 (Лондон - Истанбул). № 9 (Русия -

Истанбул - Егея), № 8 (Бургас - Адриатика) и се осъществява конкурентна и много ценна връзка с коридор № 7 (р. Дунав). Ако към това прибавим трасето на петролопровода Бургас - Александруполис и бъдещите петролопровод и продуктопроводи Бургас - Адриатика, получаваме обширна зона с приблизителен център Димитровград, която обозначава един необходим световен кръстопът.

Просто е очевидно, че регионалната програма в този случай ще е нещо принципно различно от която и да е програма за усвояване на трасета или от който и да е проект за линеен обект. И въпреки това, всеки един локален проект трябва да се вписва и съгласува с множеството национални и международни програми и проекти.

Да се чака някое правителство да започне разплитането на този програмнен възел е безнадеждно поне до края на века. Остава програмната инициатива на общините и тяхното обединяване за строго определени инвестиционни цели в рамките на съгласувана и доброволно приета инвестиционна програма.

Националните регионални програми

България има нужда от не повече от четири големи, комплексни регионални програми. Тракийската (да я наречем така) има особено стратегическо значение за страната. Тя трябва да осигури защитата на националните интереси, да балансира евентуалната чужда собственост върху земята (или да отхвърли тази хипотеза), да осигури конкурентност на българската територия по почти половината от европейските транспортни коридори, да доориентира обработващата промишленост към местните природни ресурси и включването на продукцията чрез транзита в пазари на север и на юг.

В известен смисъл териториалният обхват на подобна стратегическа програма засяга и Бургаска, и Пловдивска области. Нейното съставяне ще осигури включването в няколко програми на ЕС и в десетки проекти.

Такъв респектиращ подход на страната ни към европейската интеграция е възможен чрез организирани асоциативни действия на общините от региона.

Институционализация на програмите

Асоциирането на общините за програмна информация и координи-

ране участието в европейски програми следва да бъде институционално подкрепено със съответстваща държавна структура. Това би могло да бъде Национална агенция за международна интеграция, която професионално, а не политически, би могла да координира всякакви усилия на българските субекти - общини, търговски дружества, банки и т.н. насочени към засилване българското участие в европейски, на отделни държави, междуконтинентални и други програми и проекти.

Наред с това е необходимо в страната да се оформи център, генериращ големите инвестиционни проекти на българска територия. Може би ще е добре да се появи посредническата мисия на държавата, за да може центърът за стратегически инвестиционни проучвания да стане факт безспорно полезен за България.

Посланическата мисия на общините

Важна съставка на съгласувателния механизъм, предмет на настоящия доклад, е и посланическата мисия на общините. Отново успокояващо, но и приспиващо действа фактът, че българските общини имат своите делегати в Европейската асамблея. Но нашите общини имат още по-голяма нужда от своите посланици в европейските програми от типа на Фар, Интеррег, във фондовете на ЕС и в програмите за подпомагане на България на отделните страни-членки на ЕС.

Тези посланически мисии би следвало да се откупват чрез по-активното участие на българските общини със свои проекти в европейските регионални програми. Отново асоциативният принцип е този, който може с полза да излъчи подобни посланически мисии към Европейския съюз.

Финансово осигуряване на програмите

Възлов въпрос е финансовото осигуряване на програмите на общините. Когато става дума за интегриране в програми на ЕС, трябва да се има предвид следното:

- има програми, по които страната или отделни общини могат да получат безвъзмездни помощи, ако убедително докажат необходимостта със съответни проекти;
- има програми, проектите по които се финансират от съответните фондове на ЕС при задължително участие на българската държава с оп-

ределен дял;

- има и програми за инвестиции, които се задействуват след като в страната и върху съответната територия са създадени условия за това;
- има и проекти на Световната банка и Европейската банка, по които общините или техни търговски дружества ползват привилегирани кредити при реализирането на програми за развитие.

Волята за позитивно развитие

Главното остава - всяка община да има готовност с програми и проекти, общините да бъдат многостранно асоциирани за различните взаимни интереси, да е налице информационното осигуряване и координацията на участието, да има лоялно партньорство от страна на правителството.

Най-важното, обаче, е волята за позитивно развитие на общините, концентрирана в общинския съвет и в изпълнителната власт в лицето на кметовете на общините и на населените места.

САМО МЕСТНИ ЛИ СА ПРОБЛЕМИТЕ НА МЕСТНИТЕ БЮДЖЕТИ?

ст.н.с. II ст., г-р Тинка Попова

„Само местни ли са проблемите на местните бюджети?“ Въпросът не търси аудиторни ефекти, а има същностно значение за дейността на общините. Убедена съм, че преобладаващата част от участниците в семинара без колебание ще отговорят еднозначно отрицателно на въпроса: „Не, въпросите на местните бюджети не са само местни.“

Аз обаче нямам предвид само и преди всичко значението, което органите на местното самоуправление имат за осигуряването на основните, жизненоважни потребности на населението (здравеопазване, образование, благоустрояване, водоснабдяване, чистота и пр.). Става дума по-скоро за това, че финансовите проблеми на общините, материализиращи се преди всичко чрез състоянието на общинските бюджети, се дължат в голяма степен на неудачни решения в законовата и подзаконовата нормативна уредба и на основаните на нея управленски практики на централните финансови органи.

Проекциите на съществуващите законови и управленски недоглеждания (за да не кажа „недомислици“) са особено негативни от гледна точка на възможностите на общините да се развият на базата на обмислена, съзнателно следвана общинска политика и стратегия. За да могат териториалните общности да се развият не хаотично, не под принудата на ежедневието, е необходимо законовата и подзаконовата нормативна уредба, както и управленската практика на централните финансови власти да отговорят на следните основни изисквания:

- * Да осигуряват „финансова адекватност“ (финансова достатъчност) на местното самоуправление, изразяваща се в предоставянето на достатъчни по размер и регулярност финансови ресурси за изпълнение на функциите и задачите, делегирани в компетенция на общините.

- * Да осигуряват стабилност на разполагаемите финансови ресурси във времето, с оглед да стане възможно доброто предвиждане обема на вероятните финансови средства и по този начин да се осигурява развитие, основано на разработената мотивирана политика и стратегия.

- * Самата нормативна уредба да бъде устойчива във времето и вът-

решно непротиворечива като стимули, принуда и мотивационни механизми за финансиране на общинските дейности и развитие.

Нормативната уредба, регламентираща формирането и използването на съвкупните общински финансови ресурси е създавана в различни периоди от най-новата ни история, в условията на различни концептуални виждания за модела на фискалната децентрализация, ролята на централните и местните органи на управлението, структурата на собствеността и пр. Поради това, действащата понастоящем нормативна уредба не почива на съвременна система от социално-икономически ценности и цели и в много отношения не осигурява необходимите финансови предпоставки за местно самоуправление. Не може да има местно самоуправление без местна финансова самостоятелност, разбирана като осигуреност с предвидими и достатъчни по размер финансови ресурси за реализация на автономните, местни управленски решения.

Действащата понастоящем законова регламентация на въпросите, свързани със системата, принципите на изграждане и функциониране, приходната система и направлението на разходите на общинските бюджети обхваща само 7 члена (от чл. 51 до чл. 57) в глава VII на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Очевидно е, че в този обем и обхват законът не може да даде достатъчно подробности, пълни и еднозначни предписания по изключително широкия кръг от сложни въпроси на местните финанси и по-точно на местните бюджети. Тази изключително схематична законова рамка позволява упражняването на управленски практики, които често пъти се базират преди всичко на конюнктурните интереси на централната изпълнителна власт, вследствие на което се прилагат решения, неподпомагащи от финансов гледна точка реализацията на местното самоуправление.

В конкретен план неудачните решения на законовата уредба и на управленската практика биха могли да се обобщят накратко по следния начин:

1. В последните няколко години беше силно стеснена собствената приходна база на общинските бюджети.

От собствените им приходи отпаднаха половината от постъпленията от данъка върху общия доход, както и постъпленията от основния обо-

ротен данък - бившия данък-оборот, сега данък върху добавената стойност - от общинските предприятия. Това засили финансовата зависимост на много общини, особено на по-малките, от субсидията от републиканския бюджет. (Понастоящем има общини, в които собствените приходи имат дял от 7-10 процента от общите приходи по бюджета им. Как може да се реализира местно самоуправление, когато общините очакват от централната власт девет-десети от необходимите за изпълнение на автономните им решения финансови средства?)

Някои от възможните постъпления от собствени приходиозточници на общините допълнително се ограничават на настоящия етап от силно остарялата, бих казала архаична в много отношения философия на Закона за местните данъци и такси. Това се отнася не само за реда и разпределението на компетенциите в тази област между централните и местните органи на властта, но също така за организацията на тяхното събиране и контролиране, както и за субектния и обектен състав на заложените в закона данъчни преференции. Два примера: (1) от данък-сгради са освободени Българската народна банка, Държавният застрахователен институт и Държавната спестовна каса - финансови институции с очертана ориентация към печалба и с доказано високи финансови възможности в условията на пазарното стопанство; (2) от такси за ползване на кариерни материали са освободени материалите, които се влагат в строежи на язовири, напоителни системи и други хидромелиоративни съоръжения - практика, която не съответства на принципите на пазарната икономика, при която тези обекти трябва да се оценяват с пълния обхват на своите разходи.

Силно беше стеснен също така обхватът на общодържавните приходиозточници използвани за престостване под формата на разпределяем приход. Като такъв приход сега се използва само данъкът върху общия доход, докато в близкото минало в практиката на бюджетното регулиране се акцентираше върху данъка върху печалбата и оборотните данъци (стария данък-оборот). В тази връзка следва обаче да се подчертае, че съгласно чл.53, т.2 на ЗМСМА в приход на общинските бюджети постъпват и „припадащите се за общините части от другите данъци и такси, установени със закон“ (к.м.). Този запис позволява указаният по такъв начин „закон“ да бъде също и Законът за държавния бюджет за съответната година, който има едногодишна валидност, а не данъчните

законо, които са по-устойчиви на конюнктурни промени в интересите на централната изпълнителна власт в сферата на публичните финанси.

2. Процесът на т.нар. бюджетно регулиране, т.е. на определяне размера на трансферите от и към републиканския бюджет продължава да бъде едногодишен.

Това означава, че субсидиите за общините се определят ежегодно и по този начин се пречи на перспективността в установяване на правленията на общинските разходи и най-ефективното им разпределение по време.

Принципът на едногодишното бюджетно регулиране за съжаление е запазен и в новия по датировка Закон за устройството на държавния бюджет, съгласно чл.чл. 42, ал.4 на който „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** (к.м.) закон за държавния бюджет.

3. Методиката, въз основа на която се установява величината на общите субсидии от републиканския бюджет, не е фиксирана предварително, а е предмет на утвърждаване като приложение с ежегодния Закон за държавния бюджет.

Това също означава, че общините не могат да знаят предварително какъв би бил приблизителния размер на съвкупните им финансови ресурси за няколко години напред, което е необходимо условие техните действия да се опират в по-голяма степен на старателно обмислен и уточнен график на плащанията по видове разходи - текущи и еднократни, и по приоритетност. Още по-голяма е финансовата несигурност поради факта, че приемането на Закона за държавния бюджет в последните години обикновено се забавя и много често се извършва не преди, а в течение на текущата финансова година.

Към самата методика за определяне размера на субсидиите от републиканския бюджет биха могли да се отправят сериозни възражения. Първо, тя не е издържана като подход, в смисъл, че изобщо не се интересува от това, дали определяните чрез нея средства, заедно със собствените приходи на съответната община, са достатъчни за финансовото осигуряване на минималните, базисни потребности от жизнено важни ус-

луги за населението. В този смисъл „обективизирането“ на механизма за териториално разпределение на съвкупните ресурси за финансово подпомагане на общините е самоцелно. Второ, методиката борава с твърде голям брой натурални показатели (наричани кой знае защо „обективни критерии“). В резултат на това част от тези показатели участват при разпределението на квотата за т.нар. компенсирани трансфер с нищожни тегла. Напр.: брой на обществените възпитатели - тегло 0,1 на сто; брой преминали болни в туберкулозен диспансер - тегло 0,3 на сто; брой музеи и художествени галерии с регионално значение - 0,3 на сто; брой преминали болни в АГ болници - 0,6 на сто и пр. Трето, сред показателите фигурират такива, които нямат нищо общо с конкретните общински дейности - предмет на финансиране, т.е. не съдържат корелация между конкретна, финансирана от общината дейност, и показателя, въз основа на който се разпределя част от субсидията. (Напр.: брой населени места на територията на общината, с тегло 4,7 на сто; размер на територията на общината в квадратни километри, с тегло 3,2 на сто; брой жилища на територията на общината, с тегло 2,1 на сто, или общо тегло на трите неиндикативни показателя 10 на сто). Четвърто, сегашният ред за определяне размера на общата субсидия се базира на правилото „държавата финансира всичко, и в същото време - нищо“, т.е. системата от показатели в методиката засяга разнообразни дейности в здравеопазването, образованието, културата, социалните грижи и пр., но средствата не се насочват целево, не се държи сметка в каква степен с тях се осигуряват необходимите присъщи разходи, а се размишват в общата сума на държавната помощ по принципа „за всичко по малко“.

3. Законово установяваната през последните три години възможност общините по решение на общинския съвет да трансформират целева субсидия в обща субсидия

по същество поощрява работата на принципа „ден за ден“ и отклоняването на и без това оскъдните инвестиционни ресурси за финансирането на текущи разходи. По този начин така наречената целева субсидия се оказва нецелева и често пъти служи за смекчаване на финансовата необвързка, получена вследствие стеснената собствена приходна база на общините и неотчитащата реалните потребности методика за

определяне размера на трансферите от републиканския бюджет. (Без да се отричат или подценяват тежките проблеми по финансирането на текущите разходи, категорично трябва да се подчертае, че няма развитие без инвестиции. Друг е въпросът, че на централно равнище нямаме установена ясна политика в областта на публичните финанси, основана на система от цели и приоритети).

4. Порочна е практиката съвкупните държавни финансови ресурси за инвестиционни цели да се раздробяват и да се предоставят на общините по различни канали, без достатъчна координация и съгласуваност при оценката на потребностите.

Тук имам предвид целевата субсидия от републиканския бюджет за придобиването на дълготрайни материални активи, субсидията за малки водоснабдителни обекти и субсидиите за поддържане и изграждане на четвъртокласната пътна мрежа.

Аналогични проблеми съществуват и във връзка с разпределянето на инвестиционни ресурси от централизираните извънбюджетни фондове, напр. от Националния фонд за опазване на околната среда, от фонд Пътно строителство и пр.

Известно е, че съвкупните публични финансови ресурси в последно време са крайно ограничени. Поради това е ограничена и величината на средствата, заделени за функционирането на местните органи. Вместо тези средства да се концентрират и разпределят въз основа на единни цели, изисквания и критерии, те се раздробяват и раздаването им става поле за изява на парцални интереси, които не винаги са в полза на действително нуждаещите се общини. Създава се също така реална опасност някои общини да получат - не винаги основателно - средства от всички частични източници, а други - само под формата на целева субсидия. Докато за целевата субсидия от републиканския бюджет обаче общините се състезават с целия си пакет от инвестиционни проекти, за другите бюджетни и извънбюджетни средства те се състезават „на парче“, като за допълнителен финансов източник, а не въз основа на приоритетите в единната си инвестиционна стратегия и програма.

5. Оценката и третирането на общините от гледна точка на предоставяната им финансова помощ се основават на различни

методики, системи от критерии и показатели.

Става дума за системите за определяне на общата субсидия, от една страна, и за допълнителната субсидия за т.нар. общини в критично социално-икономическо състояние, от друга страна. Разработеният проект на Закон за развитие на планинските райони пък има своя философия за оценка и преференциално третиране, респ. финансиране на общините в такива райони. Има идеи за разработването на специален Закон за развитие на черноморската зона, който вероятно също би въвел специален режим за оценка и третиране на общините в съответния район.

При този подход в скоро време сигурно няма да остане община, която да не е предмет на някакъв законов акт за преференциално третиране, което би било абсурд. По-удачно и по-простичко би било да се разшири значително собствената приходна база на общините, а финансовото им подпомагане от държавата да се извършва в по-ограничен обхват, въз основа на единна система от критерии и показатели, при единни национални приоритети и цели.

6. Непълна и недостатъчна е нормативната уредба относно извънбюджетните средства и фондове на общините, границите на дефицитното бюджетно финансиране, обслужването на общинския дълг в условията на едногодишен подход на балансиране, и пр.

Наборът от проблеми във връзка със състоянието на общинските бюджети, които имат за свой източник някои неудачни, външни за общините, решения в областта на действащата нормативна уредба и управленската практика на централните финансови органи, може да бъде още разширен и допълнен. Но дори само изложеното дотук е достатъчно да обоснове належащата необходимост от спешно, съществено подобряване на икономическата среда за функциониране на местните органи и за проявяването им като органи на самоуправлението, преди всичко посредством съвременното законово регламентиране на техните финансови отношения и правомощия.

Ето някои от направленията за развитие и промяна:

1. Преди всичко е необходимо да се разработи и приеме самостоятелен Закон за местните финанси. Съществуващият проект за такъв закон, внесен за разглеждане в предишното 37-то Народно събрание,



ние, макар да съдържа някои положителни моменти и да запълва някои пропуски на досегашната нормативна регламентация, в много отношения възпроизвежда недостатъците на сегашната законова уредба и управленска практика. Необходима е нова философия на местните бюджети, поставяща системата на фискалната децентрализация в помощ на местното самоуправление, а не против него. Колкото по-подробен е този закон, толкова по-малко място би оставил за проявлението на управленски практики, които не държат сметка за финансови предпоставки за местното самоуправление, за формирането на мотивационни механизми, основани на спокойствие и доверие между местните и централните публични власти, т.е. толкова в по-голяма степен би могла да се „подплати“ общинската финансова самостоятелност и да се откъсне тя от интересите на държавната бюрокрация.

С ликвидирането на т.нар. принцип за единството на държавния бюджет, в резултат на което местните бюджети вече не са обект на законодателна санкция с пълния размер на своите приходи и разходи, финансите на общините преминаха, образно казано, от „светлата зона“ в „зоната на здрача“ по отношение на принципите за единство при третирането и прозрачност пред обществото и законодателната власт.

С оглед преодоляването на сега проявяващите се основни неудачни законови и практико-приложни решения, бъдещият Закон за местните финанси би следвало да фиксира в съвременен дух:

- * собствените приходи на общините, при това със значителен разширен обхват;

Въпросът за т.нар. местни данъци и такси има по-широко съдържание - става дума не само за платещи, които постъпват в местните бюджети, но също така и за възможността на общините да се дадат определени права да установяват, напр. местни данъци, т.е. данъци извън постановените със специализираните данъчни закони. От сериозно обмисляне преди вземането на решение в тази област се нуждаят въпросите относно: равнището на данъчни правомощия (общинско, областно) и последиците (даването на данъчни правомощия на всичките 250 общини няма ли да доведе до данъчна анархия?); вида на местния данък (поголовен, подоходен, имуществен или оборотен); отношението на местния данък към централните данъци (върхнинна или с право на прихващане на плащания местен данък от дължимите централни данъци); органи-

зация на данъка, и др.;

- * обхвата и минималните равнища на преотстъпването от възприети преотстъпени (напълно или като разпределяеми) общодържавни приходи;

Оценявам като удачно връщането към системата на преотстъпните приходи за финансово подпомагане на местните бюджети, уредено със Закона за устройството на държавния бюджет. Преотстъпните приходи осигуряват постъпления под формата на процент (от 1 до 100) от териториалния контингент на избрания общодържавен приход, в резултат на което създават заинтересованост у общините да следят за събирането на дължимите приходи от дадения приходоизточник, с оглед да получат припадащата им се част от него. Нашата недалечна практика използваше за преотстъпване в полза на общините постъпленията от данъка върху печалбата и от бившия данък върху оборота на държавните предприятия на дадената територия. Тези две приходни форми са много подходящи за финансово подпомагане, тъй като осигуряват регулярни, повсеместни и достатъчни като приходен контингент постъпления;

- * формите и критериите за определяне размера на субсидиите от републиканския бюджет за няколко (поне за три) години напред;

Законът за устройството на държавния бюджет въвежда отново в нашата практика отдавна неизползваната форма на субвенциите като специфичен вид целева субсидия, отпускана при определени условия. Условията могат да имат формата на задължителни натурални показатели или изискване за дялово участие със собствени средства при финансирането на съответните текущи или еднократни разходи;

- * границите на общинското дефицитно финансиране и правилата за обслужване на общинския дълг;

- * реда за създаване на общински извънбюджетни фондове и сметки;

В тази област съществува законодателна празнота: в ЗМСМА няма нито една дума за извънбюджетните средства на общините, а Законът за съставяне и изпълнение на държавния бюджет, регламентиращ донякъде тези въпроси, беше отменен. В общините понастоящем съществуват множество извънбюджетни сметки, много от които нямат законово основание. Следва да се има предвид, че по линия на Фар и Световната банка предстои да се направи критичен преглед на действащите централизирани и общински извънбюджетни фондове и сметки, с оглед техни-

ят обхват да се оптимизира. Тенденцията е в бъдеще да останат само тези сметки, които имат за приходи постъпленията от такси за потребление на съответните услуги;

* системата от финансови преференции и санкции, както и критериите за тяхното присъждане, и пр.

2. Необходимо е да се промени самата философия на безвъзмездното финансово подпомагане на общините от държавата, като се засили приложението на целевите субсидии (вкл. и за текущи разходи) и субвенциите като средство за осъществяването на национална политика и приоритети за отраслово и регионално развитие. Това направление на развитието включва в себе си и необходимостта да се опрости самата методика за определяне размера на субсидиите от републиканския бюджет, с оглед да се повиши нейната прозрачност и контролируемост.

3. Необходимо е да се преустанови практиката на раздробяване на съвкупните ресурси за финансово подпомагане на общините и предоставянето на всеки отделен вид субсидия на базата на самостоятелна система от критерии за оценка. Концентрацията на средствата, предназначени за тази цел, би позволила прилагането на единна система от приоритети и критерии за оценка, както и по-обосновано от обществена гледна точка подпомагане на нуждаещите се общини.

4. Необходимо е да се преустанови практиката на трансформирание на целевите субсидии в общи. Община, която прехвърля средствата си за придобиване на дълготрайни материални активи за покриване на текущи разходи показва, че или няма нужда от инвестиции, или ръководството ѝ е недалновидно и от грижите на днешния ден не вижда перспективата за развитие.

Споменатите дотук направления за развитие на законодателството и на управленската ни практика не претендират за изчерпателност. Те обаче в значителна степен биха позволили да се елиминират или смекчат някои от причините за тежките финансови грижи на общините ни понастоящем.

Какво могат да сторят в близък план самите общини, за да си помогнат? С чл.9, ал.3, т.2 и 3 се дава право на Националното сдружение на общините „да разработва предложения за промяна и усъвършенстване на правната уредба на местното самоуправление“, респ. „да подготвя

становища и предложения по проектобюджета на страната в частта му за общините“. Следователно, още при обсъждането на проекто-бюджета за настоящата 1997 г. общините организирано, чрез Националното си сдружение както и чрез народните си представители трябва настоятелно да поискат подобряване на финансовите условия чрез предоставянето на повече собствени приходи, чрез евентуалното преотстъпване на части от основните държавни данъци. Нужно е също така да се настанова съвкупните държавни финансови ресурси за подпомагането на общините да не се раздробяват, а да се използват в концентриран вид.

Преди подписването на документите с Международния валутен фонд (МВФ) за въвеждането на Паричен съвет (или Валутен борд) у нас не може да се предвиди какви условия биха възникнали от това за финансите на общините. Според мен обаче МВФ ще постави определени ограничения за съвкупния размер на държавните финансови средства и за размера на бюджетния дефицит. Надали обаче Фондът ще фиксира пропорцията, в която съвкупните държавни финансови ресурси ще се разпределят между централните и местните органи на властта. От тази гледна точка общините трябва да положат усилия в Народното събрание да реализират пласуването на такава пропорция на разпределението на финансовите ресурси, която ще подплати местното самоуправление и на преобладаващата част от дейността, насочени към задоволяването на жизнено важни за населението потребности в сферата на здравеопазването, образованието, благоустрояването и комуналното стопанство, опазването и възпроизводството на околната среда, социалните грижи и пр.

18 май 1997 г.

София

ЖИЛИЩНИЯТ ВЪПРОС НА РОМСКОТО НАСЕЛЕНИЕ (ОПИТЪТ НА ГРАД РАДНЕВО)

Георги Маринов

кмет на Община Раднево

Сред най-уязвимите в социално отношение в страната ни се нареждат етническите групи. В известна степен семействата от цигански произход представляват своеобразен фокус на най-важните социално-икономически проблеми на българското семейство днес, които сериозно се изостриха и усложниха в условията на икономическата криза.

Ромският етнос от гр. Раднево обитава кв. 123-126, намиращи се южно от главния градски център на града - така наречения квартал „Кантона“. Там живеят около 170 семейства в стотина къщи - незаконно построени, къщите са от кирпич, полусрутени. Семействата не могат да осигурят жизнено необходимите условия на своите деца. Двайсетина семейства са без покрив, което налага общината да закупи известен брой фургоны, като временно решение на проблема.

За трайното и глобално разрешаване на жилищния въпрос на ромското население и с оглед осигуряването на по-добър жизнен стандарт се обяви и проведе конкурс между архитекти за градоустройствено решение, придружено с идейни разработки и за предлаганите жилищни сгради.

Градоустройственото решение на избрания вариант се базира на традициите, начина на живот и менталитет на циганския етнос.

Проектът „Жилища за социално слаби семейства от циганската етническа група“ предвижда изграждането на малък комплекс от 73 къщи-50 броя еднофамилни с по 50 кв.м разгъната застроена площ и 23 броя двуетажни с по 80 кв.м разгъната застроена площ в кв. 56 на гр. Раднево.

Реализацията на проекта е започнала през 1993 година и до сега е изпълнено строителство за около 29 000 000 лева. Приема се, че с реализацията на проекта ще се решат част от сложните социално-икономически проблеми на циганското население в града, чийто жизнен стандарт силно се отличава от този на останалото население. Проблемът с циганското население е не само локален, но твърде сложен и на национално равнище. Циганите са втората по големина етническа група в

Република България. Техните социални и икономически проблеми традиционно са остри, но се влошават значително в периода на прехода.

Една от причините за това са драстичните сътресения, кризи, колизии, които съпровождат съдържателните размествания при коренното изменение на обществото ни от едно състояние към друго и са неминуеми за всички социални групи.

Допълнително утежняващ фактор при ромската общност са нейните социално-демографски характеристики. Възрастовата структура на ромското население съществено се различава от тази на останалите български граждани. Образователната структура на ромите е най-неблагоприятна в сравнение с другите етнически групи и българското мнозинство. Ниското образователно равнище на ромите рефлектира пряко върху квалификационното им ниво, заетостта, доходите и цялостния социален статус на тази общност. Това се отразява особено неблагоприятно върху конкурентността им на трудовия пазар. Затова и безработицата при ромите достига катастрофални размери. Обикновено ромите населяват компактни махали, които често имат типичен вид на гето. Много от жилищата са паянтови, ниски, направени от подръчни материали. Поради масовото незаконно строителство значителна част от ромските жилища са останали без водопровод и канализация и без никакви документи за собственост.

Кризата сред ромската общност засяга всички параметри в индивидуалното и груповото съществуване: драстично обедняване, обективно влошаване на икономическия статус, недобра жилищна осигуреност и т.н. Всичко това налага тенденцията за растяща дезинтеграция на тази етнокултурна група и трайното й ситуиране на социалното дъно.

В тази връзка, държавата и общината чрез Министерството на териториалното развитие и строителство поемат раходите за изграждане на жилища за социално слаби семейства от цигански произход в гр. Раднево по следните съображения:

- подпомагане на общината при решаване на един тежък социален проблем;
- използване на проекта като модел за прилагане в други части на страната;
- изследване на поведението на циганската общност при поставянето й в нормална среда за обитаване: начин на стопанисване, обичаи и навици, поведение в градската общност, специфични изисквания при

планирането на жилищата;

- използване на резултатите от изследванията за регулиране на националната стратегия и политика за решаване на жилищния проблем с циганското население;

- освобождаване на общината в следващи периоди от огромни разходи за компенсиране на цената на наемите на циганското население, което рано или късно трябва да бъде настанено в нормални жилища.

През 1993 година община Раднево взе решение да проектира и изгради жилища за семейства от циганската етническа група. При избора на място за изграждането на жилищата се проучиха две основни алтернативи:

- дисперсно изграждане в градската структура;
- компактно изграждане в една обособена териториална пространствена структура на мястото, което традиционно се обитава от циганското население.

Втората алтернатива бе приета по следните съображения:

- теренът се обитава традиционно от циганско население;
- теренът е общинска собственост и няма да се наложат процедури по замяна или закупуване на нови терени;

- по същество изгражданите жилища ще бъдат общинска собственост. И тяхното изграждане, и това на инженерната инфраструктура може да се осъществява компелксно от общината като единен инвеститор в сравнително кратък срок от време;

- създават се възможности и условия за запазване на родствените връзки, традиции и обичаи на циганското население;

- създава се възможност за самоуправление и самоконтрол при стопанисване на територията и спазване на общинския правилник за обществен ред;

- създаване на възможност за ротация при изграждане на комплекса по етапи.

Теренът, върху който се изграждат жилищата, е в регулационните граници на гр. Раднево и е обособен като самостоятелен квартал, за който има изготвен и одобрен застроителен план и регулационен план. Общата брутна площ на терена е 2 ха - общинска собственост. Застроителният план осигурява изграждането на 120 жилища с малък търговски център на вътрешния площад. Предвижда се строителството да се изпълни на два етапа, а именно:

- **I етап** - изграждане на 73 жилищни сгради в самостоятелни парцели;

- **II етап** - изграждане на обществено-обслужващ център и надстро-
яване при реална нужда на едноетажните сгради.

За разнообразяване на архитектурния образ на комплекса са разра-
ботени 7 типа жилищни сгради, които съдържат минимално необходи-
мите помещения за една средна или голяма фамилия и различно цвето-
во оформяне на фасадите, което е съгласувано с представителите на
ромския съюз в града. Строителството е монолитно.

Основните количествени параметри на проекта са следните:

- застроена площ - общо	3 705 кв.м
- разгърната застроена площ	- 4 710 кв.м
- застроен обем общо	- 14 580 кв.м
- брой жилища	- 73 бр.

от тях

- едноетажни по 55 кв.м	- 50 бр.
- дуетажни по 80 кв.м	- 23 бр.
- среден брой обитатели	410 човека

от тях

- в жилища по 55 кв.м	- 250 човека
- в жилища по 80 кв.м	- 160 човека
- разгърната застроена площ на обитател	-11.50 кв.м

Стандартът, който се осигурява като качество на жилищата и жилищ-
ната среда, е чувствително по-висок от съществуващите условия.

Програмата на общината предвижда проектът да бъде реализиран за
5 години - 1993-1998 г. м.юни.

Главен изпълнител на обекта е „Домостроител“ ООД - Ст. Загора.

Средствата за реализацията на поректа възлизат на 1 430 000 ш.
долара.

Основната отговорност за реализацията и управлението на проекта
е възложена на общинската администрация чрез Министерството на те-
риториалното развитие и строителство. Основното звено, което ще от-
говаря за строителството, е мероприятие „Инв. и контрол“, което е част
от административната структура на общината и е комплектувано със съ-
ответните специалисти.

Финансовият контрол ще се осъществява от „Булбанк“ и Мини-
стерство на финансите, а административният контрол - от Министерство-

то на териториалното развитие и строителство.

Във връзка с горното, държавата, чрез Министерството на териториалното развитие и строителство, поема разходите за изграждане на жилища за социално слаби семейства от цигански произход.

С Решение 1110 от 03.10.1996 г. на Министерския съвет се одобрява частичното финансиране на проекта чрез отпускане на заем от Фонда за социално развитие на Съвета на Европа в размер на 574 000 щ. долара. На 24.10.1996 год. 37-то Народно събрание даде съгласието си на Министерския съвет да води преговори и да сключи договор за заема. Решението се взе на основание чл. 84, т.9 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България.

В съответствие с резолюция 1313 (1993 г.), т.4 на Административния съвет проектът беше представен от представителя на България в Съвета на Европа на 25.10.1996 г. на 06.11.1996 г., имайки предвид резолюции 199 (1988 г.) на Управителния комитет и 1313 (1993 г.) на Административния съвет, управителят препоръчва този проект да бъде одобрен и финансиран в размер на 574 000 щ. долара. Договорът е в Министерството на териториалното развитие и строителството, изпратен от фонда и се очаква подписването му.

Средствата, необходими за реализацията на проекта, се разпределят между Фонда за социално развитие и Съвета на Европа - 40 % и на държавния бюджет или от общината - 60%.

Дами и господа,

в настоящия момент съществуващата социална защита на семейството страда сериозно от липсата на жилищни надбавки и помощи. Макар и ограничено ползването на жилища под наем поражда сериозни затруднения за семействата с ниски доходи. В тази връзка целевото социално подпомагане на семействата живеещи под наем е един от начините за поддържане равнището на доходите. Ето защо разработената от община Раднево жилищна програма за изграждането на фамилни жилища е от особено значение за общинската социална политика. Нейната цел е защита и социализация на циганското семейство, като тези приоритети е необходимо да намерят заслужено и адекватно място си в общата социална стратегия на Република България.

Благодаря ви!

ПРАВНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ИЗТОЧНИЦИТЕ, ОСИГУРЯВАЩИ ФОРМИРАНЕТО НА РЕГИОНАЛНА ИКОНОМИЧЕСКА И КУЛТУРНА ИНТЕГРАЦИЯ

д-р Пенчо Пенев,

член на Конституционния съд на Република България

Интеграцията като глобално понятие и процес се отнася до различни по своя мащаб, същност и правен статус юридически субекти. В изложението си ще се спра на юридическите въпроси за източниците, осигуряващи формирането на икономическата и културна регионална интеграция, на правните предпоставки - конституционни и закони, за осъществяването им в регионален аспект.

Неравносътността при разглеждането на регулирането на икономическите и културните интеграционни процеси е просто очевидно. Причината е, че през последните 7 години с оглед на цялостното обществено и политическо развитие на държавата акцентът се поставяше, а и в бъдеще ще се поставя върху икономическата проблематика. За решаването ѝ се използва по необходимост един широк правен инструментариум. Много по-беден е той при решаване на проблемите на културната интеграция и ако констатираме това с неудовлетворение и съжаление, правим го и с нескритата надежда в недалечно бъдеще нещата да се обърнат, да се установят точни, ясни и относително прости правила за поведение на икономическите субекти, които са основните носители при осъществяването на регионалната икономическа интеграция, и законодателният процес да може да се ангажира много по-пълно и цялостно за решаване на всички останали регионални проблеми, сред които на челно място ще стои и въпросът за установяване правната база на културната регионална интеграция.

1. Правно регулиране на източниците, осигуряващи формирането на регионалната икономическа интеграция

1. Формиране и стопанисване на общинската собственост

Икономическата интеграция, разбирана като възможност за осъществяване на икономически интегритет на съответния регион, съставлящите го по-малки регионални подразделения и териториални общности и зве-

на, кметства и по-малки селищни образувания, е свързана преди всичко с гарантиране икономическата самостоятелност на съответния регион. Само въз основа на такава икономическа самостоятелност може да се гради интегритет.

Основният източник за такава икономическа самостоятелност е общинската собственост. За формирането на истинска общинска собственост можем да говорим едва сега, след приемането на двата основни в материята закони - Закона за общинската собственост и Закона за държавната собственост. Така е, защото преди приемането на тези закони § 7 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за местното самоуправление и местната администрация просто не действаше. Той беше едно пожелание.

Съобразно начина им на придобиване обектите на общинска собственост така, както са формулирани в чл.2 от Закона за общинската собственост, могат да се подразделят на няколко групи. Първата група, това са обекти, които *ex lege*, по силата на самия закон, стават общинска собственост. Това са обектите по чл.2, ал.1, т.т.2, 3, 4, 5, 6 и 7: водозточниците, включително минералните води, които се ползват само от съответната община, заедно с водовземните съоръжения и довеждащите мрежи и съоръжения; водоемите, прилежащите към тях плажове и кариерите от местно значение; незастроените парцели и имотите в селищните територии, предназначени за жилищно строителство, обществени, благоустройствени и комунални мероприятия, придобити чрез отчуждително производство; местните пътища, улиците, които не са част от републиканската пътна мрежа, площадите, обществените паркинги в селищата и зелените площи за обществено ползване; общинските жилища, обектите на общинската инфраструктура с местно значение, предназначени за административните потребности на общините, както и за здравно, образователно, културно, търговско, битово, спортно или комунално обслужване на населението на съответната община; мрежите и съоръженията от техническата инфраструктура на транспортната, енергийната, водоснабдителната, канализационната, съобщителната и инженерно-защитната системи в частта им, обслужваща територията на съответната община, които не са включени в имуществото на търговски дружества.

За тази група обекти трябва да се каже, че преминават в собственост

на общината с влизане в сила на закона, т.е. от 1 юни 1996 г. Затова и актът за общинска собственост, независимо кога е съставен, трябва да отбелязва като начална дата на придобиването датата 1 юни 1996 г. За да бъде актуван такъв имот като общински, според мен не е необходимо да се правят допълнителни съгласувания с други централни органи. Разбира се, това актуване може да бъде оспорено по съдебен ред от областния управител, повдигайки спор за материално право пред съда, ако счете, че не са налице условията, визирани в цитираните разпоредби от закона (чл.79, ал.3 ЗДС).

Тук е мястото да отбележа, че според мен тълкуването на чл.79, ал.1 и 2 ЗДС относно възможността областният управител да отмени актуване на общинска собственост се отнася само до констатирани съществени процесуални нарушения. Ако оспорването се отнася до самата същност, т.е. материалното право, областният управител не може да отменя акта със заповед. Той не е съдебен орган или особена юрисдикция. В правомощието му е да повдигне спор за материално право пред съда. Друго тълкуване прави излишен текста на ал.3 на чл.79, тъй като точно тя урежда тази хипотеза. Впрочем такова тълкуване, мисля, следва и от общите разпоредби на чл.21, т.8 и чл.72, ал.2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация във връзка с § 5, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за общинската собственост. В чл.21, т.8 ЗМСМА е казано, че общинският съвет приема решение за придобиване и стопанисване на общинското имущество: § 5, ал.2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за общинската собственост предвижда, че общинският съвет е онзи, който определя обектите на публична общинска собственост. А според чл.72, ал.2 ЗМСМА областният управител може само да спре решение на Общинския съвет и да отнесе въпроса до съда, но не и да отмени негово решение, каквото по същество става, ако му се даде правото да отмени заповедта за актуване на имота като общински. Така е, защото актуването на имота като общински е сложен фактически състав не само в хипотезата на § 5, ал.2, а и в редица други хипотези, в основата на които стои решението на Общинския съвет, а заповедта на кмета е последица от това решение.

В този смисъл противозаконна е, според мен, разпоредбата на чл.38 от Правилника за прилагане на Закона за общинската собственост, изис-

квация за актуването като общинска собственост на недвижими имоти, които са били държавна собственост, отписването им от областния управител или влязло в сила съдебно решение. Според чл.38, ал.1 „Общините установяват правото си на собственост върху недвижими имоти, които са били държавна собственост, след отписването от актовете книги на държавния имот от областния управител или след влизането в сила на съдебното решение, установяващо наличието на предвидените в специалния закон условия за преминаване на имота в собственост на общината“. Как да се тълкува текстът? Дали в смисъл, че чл.38 се отнася само до хипотезите на чл.2, ал.1, т.1 и ал.2, т.1 и 4, тъй като става дума за „специален закон“? Ако се тълкува така текстът, може да се търси някакво оправдание. Ако обаче текстът обхваща и случаите на придобиване ex lege по чл.2, ал.1, т.2-7 ЗОС, противоречието между Правилника за закона е очевидно. Така е, защото според текста областният управител по същество ще се яви като една особена юрисдикция, подлагайки на преценка основанията за придобиване на общинска собственост, които законът е предвидил, че са от категорията на придобиваните основания ex lege. По-подробно това несъответствие ще бъде разгледано в частния случай по чл.39, ал.1 от Правилника.

Тежестта на доказване в процеса за материално право по чл.79, ал.3 би трябвало да тежи върху областния управител, т.е. върху централната администрация, тъй като актът за актуване на имота като общински по силата на чл.5, ал.2 ЗОС има перфектна доказателствена стойност до доказване на противното. В хода на такъв съдебен процес би следвало да се установи дали съответните обекти имат общинско или общонационално значение. Критерият за установяване на местното или общонационално значение трябва да бъде винаги конкретен. При установяването му трябва да се има предвид преди всичко местоположението на съответния обект, нуждите, които той задоволява като територия, неговата местна значимост, или пък обратно - националното му значение по отношение на територията на страната и населението, или пък неговата уникалност, което го прави възможен обект само и единствено на държавна собственост.

Втората група обекти общинска собственост това са тези, за които е необходимо освен влизане на закона в сила, приемането и на друг допълнителен закон или акт, за да могат да бъдат квалифицирани като об-

щинска собственост - чл.2, ал.1 т.2 и ал.2 ЗОС.

На първо място, това са горите и земеделските земи., определени със закон (чл.2, ал.1, т.2 ЗОС). В Закона за собствеността и ползването на земеделските земи - в чл.25, ал.1, е казано, че „земеделската земя, която не принадлежи на граждани, юридически лица или държавата, е общинска собственост. В ал.2 същият текст постановява, че се „Възстановява правото на собственост на общините върху земеделските земи, отнети им безвъзмездно и предоставени на държавни земеделски стопанства, трудовокооперативни земеделски стопанства, аграрно-промишлени комплекси и агрофирми, както и на държавни горски стопанства, когато са били включени в държавния горски фонд, освен ако са горски разсадници, полезащитни горски пояси и гори със специално предназначение“.

Когато са налице условията, визирани в чл.25 ЗСПЗЗ, тези имоти трябва да се актуват като общински. Към тази група обекти попадат и имотите и вещите, предоставени на общината със закон или преотстъпени безвъзмездно от държавата. Преотстъпването става обикновено на основание чл.54 от Закона за държавната собственост. Съществено то е, че за да се осъществи това, е необходимо да е изпълнена определена процедура, която включва: 1) Мотивирано искане за безвъзмездно прехвърляне на съответния обект, който е частна държавна собственост. То се прави с решение на общинския съвет; 2) Мотивирано становище от областния управител, което той внася заедно с искането за разглеждане до министъра на финансите. Ако доводите в искането са убедителни и Министерството на финансите прецени прехвърлянето за целесъобразно, то прави предложение до Министерския съвет - това е третият елемент. Четвърто, с решение Министерският съвет прехвърля собствеността върху съответната община. Решението е основание за деактуването на имота като държавен и актуването му като общински.

Трябва да се отбележи, че на практика този механизъм започва да се използва все по-често. Само за последния месец има вече няколко решения на Министерския съвет по повод на такива искания, които са удовлетворени. Необходимо е да се провokiра активността на местните органи на самоуправление за по-широко използване на този придобивен способ.

В тази група спадат и имотите, чиято собственост е възстановена на

общината при условията и реда на специални закони.

Третата група имоти и вещи общинска собственост, това са тези, дарени или завещани на общината, на нейни органи, учреждения или на населеното място, както и недвижимите имоти на територията на общината, чиито собственик не може да бъде установен (чл.2, ал.2, т.3 и 5). Големи спорове в практиката предизвиква тълкуването и прилагането на чл.2, ал.2, т.2, съгласно който общинска собственост са и застроените и незастроените имоти и движимите вещи, придобити със средства на общината, и имотите, изградени с доброволен труд и парични средства на населението.

И за тези имоти съгласно чл.10 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за общинската собственост е предвидено, че преминават в собственост на общините с влизането на закона в сила, т.е. *ex lege*. Въпреки това, в чл.39, ал.1 от Правилника за прилагане на Закона за общинската собственост бе предвидена процедура, която, по мое мнение, влиза в противоречие с посочените разпоредби на закона. Съгласно чл.39, ал.1 „Актове за общинска собственост за обектите, които по силата на § 10 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за общинската собственост преминават в собственост на общината, на чиято територия са изградени, се съставят след като областният управител установи, че са налице условията, предвидени от закона, и отпише имота като държавен от актовете книги“.

Известно затруднение за общините предизвиква и тълкуването на понятието „писмени доказателства“ според чл.39, ал.2, т.2 ППЗОС. Имал съм повод вече да взема отношение по тези въпроси в Информационния бюлетин на Фондацията за реформа в местното самоуправление и затова само накратко ще ги маркирам.

Първо, за редакцията на чл.39 ППЗОС. Съгласно текста актовете за общинска собственост на обектите, които по силата на § 10 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за общинската собственост (ПЗРЗОС) преминават в собственост на общината, на чиято територия са изградени съответните обекти, се съставят, след като областният управител установи, че са налице условията, предвидени в закона и отпише имота като държавен от актовете книги. Така, както е формулиран текстът на чл.39, ал.1, разпореджението на областния управител за отписване на имота от актовете книги е *Conditio sine qua non* (условие,

без което не може) за да премине собствеността на имота от държавата върху общината. На това условие е придадено действие като на конститутивен елемент от фактическия състав на придобиването.

Мисля, че с въвеждането на посоченото условие разпоредбата на чл.39, ал.1 ППЗОС влиза в противоречие с § 10 ПЗРЗОС, съобразно който „с влизането на закона в сила преминават в собственост на общините обектите, изградени с държавни средства, предоставени на бившите народни съвети, или с доброволен труд и средства на населението, включително и тези, които са в капитала, уставния фонд, или се водят по баланса на търговско дружество, фирма или предприятие с държавно имущество“. Анализът на цитираната разпоредба недвусмислено води до извода, че посочените имоти стават общинска собственост *ex lege*, по силата на самия закон. Достатъчно е да се установят с необходимите писмени доказателства обстоятелствата, посочени в текста, за да може въз основа на тях да се извърши актуване на имота като общинска собственост. Не е необходимо на този етап участието на областния управител, още по-малко то да придобива юрисдикционен характер, както е предвидено в чл.39, ал.1 ППЗОС, като правото му да преценява събраните доказателства и решението му за деактуване на имота като държавен да е условие за преминаване правото на собственост върху общината. Това, че собствеността се придобива *ex lege*, всъщност косвено следва и от съдържанието на чл.39, ал.5 ППЗОС, съгласно който в акта за общинска собственост се отбелязва като момент на придобиване правото на собственост датата на влизане на закона в сила, а не датата на разпореджението на областния управител.

По изложените съображения мисля, че разпоредбата на чл.39, ал.1, освен вътрешното противоречие с ал.5 на същия текст, противоречи на § 10 ПЗРЗОС. Това противоречие може да бъде отстранено чрез сезиране на Върховния административен съд.

Каква, по мое мнение, би трябвало да бъде законосъобразната процедура по актуването на общинските имоти, визирани в § 10 ПЗРЗОС? Съвсем накратко тя би трябвало да се състои в следното:

1. Събиране на достатъчно доказателства, че съответният обект е изграден с държавни средства, предоставени на бившите народни съвети или с доброволен труд и средства на населението.

2. Въз основа на тези събрани доказателства имотът се актува като

общински.

3. Цялата преписка, заедно с акта, се изпраща на областния управител с искане за деактуване на имота като държавен.

4. Областният управител, в съответствие с контролните си и надзорни функции, визирани в чл.66, ал.2 ЗОС, проверява събраните доказателства и в зависимост от изводите, до които стига, може да извърши едно от следните две действия: а) да разпорежи деактуването на имота като държавна собственост; б) да откаже отписването и, ако е извършено процесуално нарушение, водещо до незаконосъобразно актуване на имота като общински, да го отмени със заповед (чл.79, ал.1 ЗОС). Заповедта може да се обжалва по реда на Закона за административното производство (чл.79, ал.2 ЗОС). Ако процедурата по деактуването е спазена, но областният управител счита, че събраните доказателства са недостатъчни, за да се направи изводът, че е налице придобиваното основание по § 10 ПЗРЗОС, той отказва деактуването, като повдига спор за материално право по съдебен ред.

В този смисъл считам, че трябва да бъде преуредена материята в Правилника след евентуално решение на Върховния съд на незаконосъобразност на чл.39, ал.1 ПЗРЗОС.

Няколко думи и за писмените доказателства по чл.39, ал.2 от Правилника:

Поначало силата на писмените доказателства се определя съобразно закона, който е бил в сила по времето и мястото, където те са извършени (чл.142 ГПК). Официален документ, издаден от длъжностно лице (или колективно действащ държавен орган - б.м.) в кръга на службата му по съответната форма и ред, съставлява доказателство за изявления пред него и за извършените от него и пред него действия (чл. 143 ГПК). Вписванията в счетоводните книги, ако са редовни, могат да служат като доказателство и на лицето или организацията, които са водили книгите (чл. 146 ГПК).

В конкретния случай трябва да представят писмени доказателства, че съответните обекти, подлежащи на актуване като общински имоти, са изградени по линия на изпълнение на държавния бюджет като целево финансиране по линията на капиталните вложения на държавата пряко или чрез бившия окръжен народен съвет за бившия общински (районен) народен съвет или са изградени с доброволен труд и средства на насе-

лението (чл.39, ал.2, т.2 ПЗРЗОС).

Едно изправително тълкуване на текста в последната му част е наложително, за да се обхванат наред със случаите, когато обектите са изградени със средства на населението и доброволен труд, и случаите, когато обектите са изградени само със средства на населението или само с доброволен труд.

Практически какви възможни писмени доказателства биха могли да бъдат правно релевантни по смисъла на чл.39, ал.2, т.2 ПЗРЗОС? Това могат да бъдат извлечение от приетите бюджети на съответната община или на бившия Окръжен народен съвет; заповеди и разпореждания на централни държавни органи за финансиране или извършването на други действия по изграждане на обекта; всички актове по реализиране на обекта съгласно тогава действащата нормативна уредба за капиталните вложения; всички сметки и фактури по осъществяване на бюджетното мероприятие; писмена документация (включително решения, заповеди) за набиране и изразходване на средства от средства от самооблагането; решения за полагане на доброволен труд, финансово-счетоводна документация за движението на средствата по самооблагането и влагането им в конкретни обекти и дейности; документация по полагането на доброволен труд, неговото остойностяване и заприходване.

Посоченото изброяване е само примерно. Законът за общинската собственост и Правилникът за прилагането му не поставят ограничения относно вида и броя на писмените доказателства. Важното е те да са достатъчно убедителни, за да мотивират актуването на имота като общински. Тези доказателства ще се преценяват на общо основание от съда по реда на ГПК, когато евентуално възникне спор за материално право (чл.79, ал.3 от Закона за държавната собственост).

Като специфична форма на придобиване на собственост трябва да се посочи принудителното отчуждаване на имоти частна собственост за общински нужди. Няма да се спирам подробно на процедурата по това придобиване. Тя е обстойно разглеждана в Глава трета от закона за общинската собственост.

Придобиването на собственост от страна на общините, независимо от придобивните способности за които стана вече дума, е първото и, естествено, най-важно условие, гарантиращо тяхната икономическа самостоятелност, върху която ще се гради и покупко-продажбата и учредяване-

то на вещи права, също така образуването на смесени търговски дружества с общинско участие, сключване на договори за концесия, договори за аренда на земеделска земя, договори по Закона за възлагане на държавни и общински поръчки, влязъл в сила от 31 януари 1997 г. Без да се спирам подробно на тези правни средства и механизми, ще обърна внимание само на няколко въпроса, които възникнаха в практиката.

Известни затруднения поради определянето на правната характеристика на общинските предприятия по смисъла на Глава шеста от закона за общинската собственост.

Съгласно чл.51 от Закона за общинската собственост (ЗОС) стопанската дейност на общината се осъществява чрез търговски дружества с общинско имущество и самостоятелно - чрез общински предприятия. Общинското предприятие е предвидено като специализирано звено на общината, което осъществява дейността си на извънбюджетна сметка. Общинското предприятие няма юридическа самостоятелност, то не е юридическо лице, каквито са дружествата с общинско имущество.

Съгласно Глава VI от ЗОС три са актовете по създаването на общинското предприятие. С правилника, приет от Общинския народен съвет, се очертава общата рамка на дейността на общинското предприятие. Вторият акт, това е решението на Общинския народен съвет за утвърждаване на приходите и разходите по извънбюджетната сметка на предприятието. То очертава финансовите условия за дейността на предприятието. Третият акт, това е решението на Общинския народен съвет, с което се създава или преобразува общинското предприятие. С него се определя дейността, структурата, числения състав и предоставените средства. Четвъртият акт, това е договорът за управление, сключен между Общинския съвет и ръководителя на общинското предприятие. Това е договор за възлагане на работа от мениджърски тип. Той трябва да съдържа изисквания във връзка с качеството и ефективността на извършваната работа, дължимото възнаграждение, срока на действие, взаимоотношенията с общинските органи и служби, основанията за прекратяване на договора, рамката на бъдещите трудово-правни условия, отнасящи се до бъдещите работници и служители в общинското предприятие.

Тъй като няма юридическа самостоятелност, в отношенията с трети лица общинското предприятие действа от името и за сметка на община-

та. Над общинското предприятие финансово и юридически стои общината. Тя е ищец или ответник и по евентуални дела, възбудени от или срещу трети лица по повод дейността на общинското предприятие.

Вътрешните отношения между общината, от една страна, и ръководителя и работниците и служителите на предприятието от друга, се регулират съобразно условията на сключения договор. Приложимо право при уреждане на тези взаимоотношения ще бъде Кодексът на труда (за работниците и служителите в предприятието) и Законът за задълженията и договорите в отношенията между ръководителя и Общинския съвет. Законът за задълженията и договорите ще бъде приложимото право и в отношенията между общинското предприятие (зад което, както казахме, финансово и юридически стои Общинският съвет) и третите лица, с които предприятието би влязло във взаимоотношения. Общинското предприятие не е търговец по смисъла на Търговския закон, поради което последният не намира приложение при създаването и дейността на общинското предприятие. Търговският закон е приложим само за другата форма, чрез която общината осъществява стопанска дейност, а именно по отношение на търговските дружества с общинско имущество.

Затруднения в практиката по прилагането на Закона за общинската собственост предизвика и въпросът за правното значение на изброяването на дейностите в чл.70 и приложимостта на чл.74, ал.2 от Закона за общинската собственост. По този въпрос вече съм взимал отношение но накратко ще споделя становището си и пред вас, на живо, не за друго, а за да чуете евентуално друго становище или друга аргументация. Това всъщност е преимущество то на семинарите като настоящия, тъй като всяка публикация е всъщност монолог на автора, без да може той да провери веднага и в дискусия правилността на своите тези. И така, няколко думи относно правното значение на изброяването на дейностите по чл.70 и приложимостта на чл.74, ал.2 от Закона за общинската собственост (става дума за режима на прираченията върху вещи общинска собственост).

Съгласно чл.67, ал.1 законодателят е регламентирал две форми на концесия. Първата форма е предоставянето на особени права на ползване върху обекти публична общинска собственост, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от общинско значе-

ние, а втората форма е даването на разрешение за извършване на дейности, свързани с тези обекти. Съгласно чл.70 от Закона за общинската собственост (ЗОС) концесия под формата на разрешение се дава за изброените в текста дейности. Според чл.74, ал.2 ЗОС „Прирашенията върху вещи общинска собственост, свързани с осъществяване на дейностите по чл.70, са общинска собственост“.

Ще бъде ли приложим чл.74, ал.2 и по отношение на дейности, неупоменати в чл.70 ЗОС? Преди да отговорим на този въпрос, трябва да отговорим на обуславящия го предварителен въпрос, дали изброяването на дейностите по чл.70, т.1-7 не е изчерпателно. Концесия под формата на разрешение може да се дава и за други дейности, свързани с експлоатацията на публичната собственост. Основание за това ми дава тълкуването на чл.3, ал.2, т.2 ЗОС, в който се казва, че публична собственост са всички имоти, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от общинско значение, и чл.68, ал.1, предвиждащ принципната възможност за даване разрешение за извършване на дейности, свързани с тези обекти, които се осъществяват от общините. Не може да има пречка разрешението да се дават и за дейности, неизброени в чл.70. Във всички случаи обаче те трябва да отговарят на две условия. Първо, да се отнасят до обекти публична общинска собственост, и второ, да са дейности, които поначало би трябвало да се осъществяват от общините (вж.чл.67, ал.1 in fine). И за тези дейности обаче на общо основание ще важи правилото на чл.74, ал.2. Прирашенията, осъществени при съответната дейност, ще имат статута на общинска собственост. Това е така, защото разпоредбата на чл.74, ал.2 е императивна и универсална по своя характер. Не е възможно в договора за концесия, с който се дава съответното разрешение, да се уговаря друг режим на прирашенията. Императивността на текста и неговата универсалност произтичат от характеристиката на обекта, върху който се извършва разрешената дейност - той е публична общинска собственост и е недопустимо възникването на допълнително друго собственическо правомощие чрез прирашение.

Друг е въпросът, че добросъвестно направените или уговорените в договора за концесия подобрения (прирашения) трябва да бъдат заплащани или да се третираят съобразно режима, предвиден за тях в договора. Претенцията обаче може да бъде само облигаторна. Режимът на по-

добренията (прирашенията) е добре да бъде изрично предвиден в договора, за да се изключат впоследствие съдебни спорове за това, дали подлежат на заплащане и по какъв ред направените от добросъвестния приобретател на концесията подобрения.

2. Взаимоотношения на органите на местно самоуправление с предприятията от съответния регион.

Става дума за предприятия, които оформят традиционно голяма част от поминъка на населението, живеещо постоянно на дадена територия. Това са обикновено сравнително малки мощности на хранително-вкусовата, преработващата, текстилно-обувната, керамичната, строителната, електронната и машиностроителната промишленост. По-голямата част от тези предприятия понастоящем са приватизирани или са в процес на приватизация, главно чрез механизми на масовата приватизация. Искам да обърна специално внимание на това, че местните органи на самоуправление трябва да имат особено отношение към тези предприятия. Така трябва да бъде по няколко причини.

Първо, те осигуряват трудовата заетост, следователно и поминъка на голяма част от местното население. Затова не може да бъде безразлично за никоя отговорна местна власт дали едно такова предприятие ще се изправи на крака и ще започне да произвежда повече, ще осигури инвестиции, суровини и пазари, а оттам и по-голяма заетост, по-високо възнаграждение, или, напротив, такова предприятие скоро, притиснато от лоши кредити, липса на пазари, липса на суровини, ще се окаже със затихващи функции и в крайна сметка ще бъде ликвидирано, а като резултат на борсата на труда и в голяма степен и на общинския бюджет ще „увиснат“ множество мизерстващи хора, техните семейства. За каква икономическа интеграция можем да говорим в такива случаи?

Във всеки случай, колкото и високи социални помощи да се дават, а те няма да бъдат високи, те в никакъв случай не са израз на икономическа интеграция, а по-скоро на някаква социална съпричастност. Ето защо политиката на местните органи на държавна власт, на органите на местно самоуправление не трябва да бъде пасивна, а подчертано активна по отношение статута и бъдещето на тези предприятия, формиращи местната промишленост, местното производство, местния икономически интегритет. Търсенето на партньори, осигуряването на пазари, на ин-

вестиции, на суровини чрез всички възможни форми, чрез използване на политически контакти, междурегионални връзки и отношения трябва да бъде в центъра на икономическата политика на органите на местното самоуправление. Така ли е на практика? Не съм особено убеден. Ето един пример. Става дума за засягане на интересите на множество предприятия от местната промишленост, които се занимават с керамично производство, производство на строителни материали и други подобни. Проблемът дойде с изменението на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия, с което бе приет § 5а. Ще си позволя да го цитирам и да го коментирам.

Параграф 5а гласи: „При предложение за приватизиране на държавни предприятия, които ползват обекти, представляващи изключителна държавна собственост, органът по чл.3, ал.1, т.1-3 предлага на Министерският съвет да приеме решение по чл.7 от Закона за концесиите и да предостави концесията на съответното предприятие. Министерският съвет приема решението в срок до шест месеца от предложението. Решението за приватизация се взема след влизане в сила на решението за учредяване на концесия.“ (ал.1) „Когато към датата на влизане на този закон в сила има прието решение за приватизиране на държавни предприятия, които ползват обекти, представляващи изключителна държавна собственост, органът по чл.3, ал.1, т.1, 2 и 3 предлага на Министерския съвет да приеме решение по чл.7 от Закона за концесиите за съответното предприятие. Министерският съвет приема решението в срок до шест месеца от предложението. Приватизационният договор се сключва след влизане в сила на решението за учредяване на концесия.“ (ал.2)

Видно от редакцията на текста, изменението засяга само приватизираните държавни предприятия, които експлоатират като производствен ресурс обекти, представляващи изключителна държавна собственост. Съгласно чл.18, ал.1 от Конституцията изключителна държавна собственост са „Подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон.“ От неофициални срещи и разговори, които съм имал, установих, че е възможно Центърът за масова приватизация и Министерският съвет да приложат разширително текста на § 5а от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за преобразуване и приватизация на държавни и

общински предприятия (ЗППДОП). Това предизвиква у редица приватизирани предприятия, фондове и акционери, които са участвали с боновете си в тяхното раздържавяване, силно безпокойство. Става дума за предприятия в различни райони на страната, произвеждащи керамични материали - тухли, керемиди, порцелан и т.н., които ползват като суровина основно глина, каолин и пр. Досега тези предприятия заплащаха на съответните общински съвети такса за кариерно право по ЗМДТ.

Включването на тези суровини в категорията на подземните богатства, визирани в чл.18, ал.1, е лишено, според мен, от конституционноправно основание. Съображенията ми за това са следните:

За да бъде квалифициран един обект като подземно богатство по смисъла на чл.18, ал.1, съгласно решение № 19/1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 11/1993 г. (ДВ, бр.4/1994 г.) и решение № 2/1996 г. на КС по к.д. № 26/1995 г. (ДВ, бр.16/1996 г.) той трябва да притежава кумулативно следните няколко характеристики:

- всеобщата полза от такъв обект да е до такава степен очевидна, че да е мотивирала конституционния законодател да я осигури всекиму (решение № 19/1993 г.), т.е. тези обекти да имат национален характер и национална значимост;

- да се отнася до подземни богатства; в решение № 2/1996 г. Конституционният съд примерно ги е изброил - петрол, въглища, руди;

- трето, при използване тези богатства да са невъзстановими (решение № 2/1996 г.).

От тези три кумулативно изискуеми предпоставки, в посочения случай при добив на глина, каолин или други инертни суровини от наземни кариери, две от тях липсват.

Първата, това е всеобщата национална полза или значимост на тези обекти. Такава би имало евентуално само тогава, когато те са разположени компактно на определена малка територия, а обслужват предприятия от цялата страна, или ако представляват уникален залеж. В случая се касае до малки кариери с местно значение, където са построени и съответни относително малки производствени мощности.

Липсва и втората предпоставка, която Конституционният съд е подчертал изрично. За тези материали, добивани от наземни кариери, не става дума за подземни богатства в нормалния етимологичен смисъл

на думата (не става дума за петрол, въглища, руди или други подобни богатства, намиращи се под земята, добиването на които става в именно такива условия - под земята).

След като липсват две от трите кумулативно изискуеми характеристики на понятието „подземни богатства“, не може да се говори, че са такива глината (каолинът), пясъкът, чакълът и други подобни. Изобщо в случая не може да става дума за подземни богатства по смисъла на чл. 18, ал. 1 от Конституцията.

Това следва недвусмислено от анализа на двете решения на Конституционния съд и е напълно ненужно отново той да бъде питан по този въпрос.

Евентуалното разширително прилагане на § 5а ще доведе и до друга изключително неблагоприятна последица, която ще рефлектира пряко върху бюджета на общините. Досега кариерната такса се заплаща за всеки регионален обект на съответната община, като средствата формират съответно перо в актива на нейния бюджет. Това става на основание на Закона за местните данъци и такси и на чл. 2, ал. 1, т. 3 от Закона за общинската собственост, в който е казано, че „общинска собственост са и кариерите от местно значение“. Ако към тези обекти се приложат критериите на § 5а от Закона за концесиите, и респективно бъдат признати за подземни богатства по смисъла на чл. 18, ал. 1, практически това означава, че те трябва незабавно да се деактуват като общинска собственост и да се актуват като държавна собственост. Това е така, защото и в двете цитирани решения на Конституционния съд неколкократно и изрично се подчертава, че обектите по чл. 18, ал. 1 могат да бъдат публична собственост само на държавата. Тя не може да прехвърли тази публична собственост на общините дори и със закон. Така че, чл. 2, ал. 2, т. 1 от Закона за общинската собственост е абсолютно неприложим за обектите по чл. 18, ал. 1. В тази връзка само един кратък цитат от решение № 2/1996 г. на Конституционния съд: „Несъмнено е, че тези обекти, изключителна публична държавна собственост, могат да принадлежат само на държавата... По този начин е осигурена тяхната неотчуждаемост чрез норма от конституционен ранг.“

Така общинските съвети ще се окажат лишени от един постоянен приход, който им бе признат даже от Конституцията от 1971 година! Защо концесионната такса в хипотезите на § 5а ЗППДОП ще влезе в държав-

ния бюджет съгласно чл. 47 ППЗК.

В заключение, разширителното тълкуване и прилагане на § 5а води до противоконституционни резултати. Първо, то нахвърля съществено конституционно защитени права и интереси на акционерите, участвали за придобиване на собственост върху такива предприятия, нарушава принципа за правова държава и равнопоставеността на икономическите субекти. Второ, то нахвърля права и законни интереси на общините, като влиза в противоречие с основния конституционен принцип за самостоятелност при конструиране на местното самоуправление.

Изушавам се да направя и една съпоставка. По съществувалшия режим, определен със старата Конституция от 1971 г., всички обекти с характеристика като посочените бяха предоставени на общините и не бяха третираны като изключителна държавна собственост. Излиза, че Конституцията от 1971 г., която по дефиниция би трябвало да се счита за много по-консервативна по отношение правото на частна собственост, се оказва по-либерална и по-демократична в тази насока, отколкото Конституцията от 1991 г., която целеше именно това - да освободи собствеността от сковаващия я регламент.

Парадоксът е толкова очевиден, че не се нуждае от по-нататъшен коментар.

Това е проблемът. Но кой от органите за местно самоуправление предприе някакви действия, някакви стъпки да окаже съдействие на тези предприятия, за да излязат от капана на новия § 5а от Закона за изменение и допълнение на Закона за концесиите? Поне на мен не ми е известно някой от приватизационните фондове, респ. приватизираните предприятия по региони, да са получили такава подкрепа.

А правен изход има. Посочих го по-горе, сега само ще систематизирам. На първо място, не трябва да се допусне прилагането на § 5а по отношение на такива предприятия. Както отбелязах, това директно ще се отрази негативно върху общинския бюджет и цялата икономическа конюнктура в общината. Необходимо е застъпничество пред съответните централни органи за прилагане на § 5а по начин, който няма да предизвика тези негативни последици. Възможно е да се предложи и евентуално ново допълнение или прецизиране на Закона за концесиите, като се каже, че за тези случаи съветите или ще продължават да определят кариерна такса съгласно неотменената разпоредба от Закона за мест-

ните данъци и такси, или да се премине към сключване на договор за концесия съгласно чл.69, т.3 ЗОС при условие, че като единствен концесионер бъде определено разработващото съответното находище местно предприятие, и то при поносими икономически условия, като концесионното възнаграждение не може да бъде в драстично по-голям размер от досега заплащаната концесионна такса. Да се търси друго разрешение, като например чрез конкурс бъде определено трето физическо или юридическо лице, означава да се поеме риска между общината и нейния икономически интерес и интегритет да се вместят трети лица, чиято добросъвестност не винаги може да бъде безупречна.

Дадох този малко дълъг практически пример, защото е актуален и защото съм убеден, че органите на местното самоуправление сами трябва да поемат инициативата и да окажат максимална помощ на „своите“ предприятия, предприятията от техния регион. Това е въпрос не само на днешния ден, но и стратегия за бъдещето. Впрочем, защо не се помисли по проблемите на приватизацията и задачите на местното самоуправление да се потърси съдействието и намесата на новообразуваното преди няколко дни Сдружение на общините в България? Или нещо друго - защо не се създадат междурегионални връзки между органите на местното самоуправление - общините и кметовете, имащи на територията си еднотипни предприятия, еднотипни производства? Във всеки случай общите усилия винаги могат да дадат много по-добър резултат.

3. Източници, осигуряващи формирането на регионална икономическа интеграция по Закона за местните данъци и такси и Закона за данък върху печалбата.

Откровено казано, Законът за местните данъци и такси просто не ми се коментира. Това е нормативен акт, който всяка година се „тупа от нафталина“ и с една-две съмнителни декорации отново се пуска в действие. Много може и трябва да се направи за подобряването на този закон. Нужен е цялостен закон за финансите на местното самоуправление, а не само закон, който ще определя перата по бюджета на съответната община. В тази връзка трябва да се предвидят нормативни възможности за широко използване на всички възможни правни средства, например режима на извънбюджетните сметки, създаването на различни фондове, разкрепостяване режима за разходването на средства, вклю-

чително чрез използване на механизмите на новия Закон за дотипване до народа.

Може би за да се подчертае връзката между местната промишленост и местната територия, е необходимо и в данъчно отношение да се предвиди по-голяма обвързаност между местните предприятия и местното самоуправление. Разбира се, това трябва да стане за сметка на намаляване на отчисленията, които се правят в полза на държавния бюджет. В този смисъл е наложителен, по моя преценка, и ремонт в Закона за данъка върху печалбата.

С няколко изречения искам да се спра на един въпрос, който вероятно твърде много вълнува кметовете и изобщо органите на местното самоуправление, и той е свързан с определяне размера на местните такси от страна на местните органи на самоуправление. Този въпрос се дискутира впрочем и в печата, и сред научните кръгове. Целият проблем идва от това, че с решение № 3 от 9 февруари 1996 г. по к.д. № 2/1996 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна разпоредбата на чл.13, ал.2 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), с която правителството със свое постановление определяше данъчната оценка на сгради, дворни места и парцели, въз основа на която практически се определя размера на данък сгради, който собствениците им следва да заплащат.

Конституционният съд прие, че чл. 13, ал.2 ЗМДТ противоречи на чл.60 от Конституцията, според който данъците се установяват само със закон, като установяването на размера им също се определя със закон. Конституционният съд прие, че този конституционен принцип се отнася до всички елементи, определящи размера на данъка - данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и прочие. Създадени не със закон данъчни уредби са противоконституционни.

По принцип Конституционният съд е прав. Решението ми обаче, по мое мнение, не трябва да се възприема механично и схоластично буквално.

В Европейската харта за местното самоуправление, ратифицирана от България през 1995 г. (чл.9, ал.3) е казано, че поне част от финансовите средства на местните власти трябва да се получава от местни такси и данъци, чийто размери те имат право да определят в рамките на закона. Европейската конвенция има задължителна сила за България и по

силата на чл.27 от Виенската конвенция за правото на договорите не може да ѝ бъде противопоставена никаква друга вътрешна държавна уредба. Това е едната страна на въпроса. От друга страна, чл.60 от Конституцията, когато говори, че данъците се определят със закон, по мое мнение, не изключва възможността със закон да се установи рамката за определяне на размера „от - до“, като определи и съответните критерии за това. Ако така се конструира данъчният закон, чрез неговите разпоредби ще може да възложи на органите на изпълнителната власт, включително и на органите на местното самоуправление да прилагат тези критерии и, вменявайки се в законовата рамка, да определят размера на местните данъци и такси. Това ще даде възможност за диференциран подход при данъчното облагане, като органите на местното самоуправление в определена степен ще могат да провеждат своя данъчна политика, което без съмнение ще укрепи тяхната самостоятелност. Не съществува опасност от увлечения при решаване въпроса за размера на данъка, тъй като от една страна законът ще поставя рамка и критерии за определянето му, а от друга - самите органи за местно самоуправление ще бъдат ръководени от икономическа целесъобразност, която ще ги принуждава да налучкват точната мяра за задоволяването на обществен интерес чрез получавания данък, формиращ бюджета на общината, и оцеляването и развитието на дейността или производството, което се облага с този данък. Уместно е това да бъде предмет на местна, регионална оценка и на гъвкав подход. В този смисъл и разпоредбата на чл.27, ал.1, т.7 ЗМСМА, тълкувана по този начин, не е противоконституционна. Необходимо е пак закон да определи размера „от - до“ и критериите за определянето му.

Естествено всичко, за което говоря дотук, трябва да бъде предмет на един нов закон за местните данъци и такси. Известно ми е, че такъв проект се подготвя, а може и да е подготвен вече.

Известно е, че общините нямат право на законодателна инициатива. Депутатите по места обаче, при това всеки един от тях, имат такава законодателна инициатива. Това е лостът, който местните органи за самоуправление трябва широко да използват, за да могат индиректно да прокарват свои законодателни идеи в защита и укрепване на местното самоуправление. Казаното важи и за посочения по-горе пример във връзка с измененията в Закона за концесиите. важи и за редица други зако-

ни и законопроекти, с които се накръпват интереси на общините, или се отнемат част от компетенциите им за сметка на тези на централната администрация.

4. Междурегионални връзки и отношения

Редица правни въпроси могат да възникнат и да бъдат дискутирани и във връзка с регионалната икономическа и културна интеграция по повод възможностите, които може да се предоставят на общините за включване в програми на международни организации, образоването на международни или междурегионални съюзи, асоциации или друг вид съдружения. Известно е, че по линия на Фар и други мероприятия на Съвета на Европа се създават възможности за редица общини да се включат в тях. Затова обаче е необходима инициативност и много добра предварителна подготовка във връзка с представянето на убедителна обосновка за включването в една или друга програма. За целта отново е уместно лобирането на избраните от съответния регион народни представители пред съответните органи на централната власт, министерства и централни ведомства, чрез които главно се осъществяват тези програми. В тази връзка трябва да се използват не само икономически и културни, но и исторически съображения и доводи.

II. Правни аспекти на източниците за осъществяване на регионална интеграция в културната област

1. Накрая бих искал да кажа и няколко думи от правна гледна точка във връзка с осигуряване формирането на регионалната културна интеграция. Бих желал обаче да поставя въпроса малко по-широко. За мен са изключително важни в тази насока взаимоотношенията между образуванията на гражданското общество и органите за местно самоуправление.

Освен разпоредбите, предмет на Глава седма от Конституцията, регламентиращи местното самоуправление, съществуват редица други конституционни текстове, които чрез прякото си действие имат значение и създават важни гаранции за конституционсоеобразното общо функциониране на местното самоуправление. Те установяват важни правни принципи и положения, като пряко или косвено указват как би трябвало да се изградят взаимоотношенията между органите на местното само-

управление от една страна, и различните образувания на гражданското общество и отделни граждани, от друга. Такива са например текстовете на чл. 44, ал. 1, прогласяващи възможността за свободно сдружаване на гражданите; чл. 45 за правото на жалби, предложения и петиции до съответните държавни органи; чл. 41, визиращ правото на търсене, получаване и разпространяване на информация; чл. 54 относно правото на ползване от националните и общочовешки културни ценности; чл. 55 относно правото на всички граждани на здравословна и благоприятна среда (изброяването съсем не е изчерпателно).

Взаимоотношенията между образуванията на гражданското общество и органите за местно самоуправление изискват задълбочено теоретично проучване, а впоследствие и нормативно регулиране в нужната степен (без да се стига до вредно свръхрегулиране). Това обаче надхвърля поставената тук задача и може да бъде предмет на отделно изследване.

Същото може да се каже в по-общ план и за изискванията, които поставят конституционно закрепените предпоставки на гражданското общество (съдържащи се преимуществено в Глава втора на Конституцията) към местното самоуправление като цяло.

При разрешаването на взаимоотношенията между структури на гражданското общество и органи на местното самоуправление би могло широко да се използва опита на общинската политика в Германия. В тази насока е уместно да се цитира Глава втора, т. 4, озаглавена „Участие посредством граждански инициативи“, и Глава трета, т. 5 - „Правна структура на задачите в областта на самоуправлението“, от труда на г-н Волфганг Гизевиус „Общинската политика в Германия“, където става дума за участие в самоуправлението посредством граждански инициативи и за правна структура на задачите в областта на самоуправлението, по-конкретно в сферата на свободното време, клубовете за възрастни, спортни съоръжения, театри, оркестри, музеи и др.

2. Понеже в тематиката на семинара се акцентира върху регионалните стратегии за културен интегритет, особено значение придобива опазването и използването на културните богатства от страна на органите на местното самоуправление. В тази насока ще се спра само на едно решение на Конституционния съд (при вземането на което по обективни причини не можах да участвам), което ще се опитам да тълкувам пред

вас, и чиято важност в интересуващата ни сфера е безспорна. Става дума за решение № 5/21 март 1996 г. по к.д. № 4/1996 г. С него е обявена за противоконституционна разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от Закона за паметниците на културата и музеите (ЗПКМ). Според атакувания текст покупко-продажба, замяна и дарение на недвижими паметници на културата между собственици физически или юридически лица се извършват със съгласие на Националния институт за паметниците на културата - за паметниците от световно и национално значение, и на съответния общински съвет за останалите паметници. В решението се приема, че с разпоредбата държавата или общината практически противоконституционно се намесва в неприкосновеността на частната собственост, включително и в правото на даден гражданин свободно да се разпорежда със свой недвижим имот, представляващ паметник на културата, дори и в полза на най-близките си роднини. Като аргумент в решението се посочва и това, че не са посочени критериите, които ще бъдат определящи в преценката на овластената да дава разрешение институция - НИПК или община. Приема се, че в чл. 28, ал. 1 не е определено за какво точно ще се дава разрешение за прехвърляне на тези имоти, дали за личността, т.е. за качествата на приобретателя, дали за продажната цена или за други допълнителни клаузи в сделката.

Със същото решение бе обявена за противоконституционна и разпоредбата на чл. 30 ЗПКМ. Съгласно този текст недвижими паметници на културата, собственост на физически или юридически лица, ако имат голяма стойност като исторически паметници или голямо значение за националното културно развитие, могат да бъдат отчуждавани. Отчуждаването става по предложение на министъра на културата по установения ред за отчуждаване на имоти за държавни и обществени нужди. Като мотив в решението се сочи, че обществените нужди са извън дадената конституционна възможност за отчуждаване съгласно чл. 17, ал. 5 от Конституцията, който изисква, че може да бъде отчужден частен имот по принцип само въз основа на закон и при условие, че съответните държавни или общински нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение. Тези критерии не са отчети в закона.

Не бих могъл да споделя безусловно аргументацията в решението на Конституционния съд, но не може да се отрече и обстоятелството, че и

двете разпоредби са формулирани без стриктно да се съобразяват условията на Конституцията. Какво е пречело например, вместо „обществени нужди“ да се каже „за нужди на общината“, така, както говори конституционният текст на чл. 17. Отмяната на двете законови разпоредби, струва ми се, може да нанесе чувствителни вреди на културното богатство в съответните региони. Трябва да се търси законодателен изход, ако вече не е късно.

Частната собственост не е абсолютен както съобразно нашата Конституция, така и според практиката на Европейския съд в Страсбург. Нужно е обаче, когато се поставят ограничения върху собственостическото право, това да става по начин, който, от една страна да охранява имуществените права на собственика (това е евентуалното равностойно обезщетение) и интересите на обществото - това е достоянието и достъпността на културното богатство до всеки така, както го изисква и чл. 54 от Конституцията. Ще си позволя една препоръка. Отмяната на двете законови разпоредби съвсем не означава, че тази материя не може да бъде отново уредена при пълното съобразяване обаче на конституционните изисквания. Мисля, че проектозакон в тази насока следва да бъде в най-скоро време подготвен от културното министерство, а инициативата за това защо да не бъде упражнена от Сдружението на общините в България?

При новото бъдещо регулиране е необходимо: 1) Да се създадат ясни критерии относно обектите, за които ще бъде необходимо да се дава разрешение при осъществяването на прехвърлителна сделка по отношение на обект, съставляващ национална или регионална културна ценност; 2) Необходимо е да се установят в законовия текст параметрите за даване на такава разрешение и какви договорни условия ще засяга то. Същевременно на всяка цена е необходимо да се предвиди възможност за съдебно обжалване при отказ да се даде такава разрешение; 3) При отчуждаване на имот, представляващ културна ценност, в проектотекста на закона е необходимо да се изведе на преден план обосновката за значимостта на този културен паметник и невъзможността културната потребност във връзка с изискването на чл. 54 от Конституцията да бъде удовлетворена; 4) Необходимо е да се предвиди в новия проектотекст изрично, че отчуждаването става за държавна или общинска нужда така, както е редактиран текстът на чл. 17, ал. 5; 5) Разбира се, необходимо

е да се предвиди и достатъчно и равностойно обезщетение на собственика, като цялата процедура по отчуждаването ще подлежи на съдебен контрол.

Наред с тези допълнения на закона, вече напълно съобразени с Конституцията и с Конвенцията за защита на архитектурното наследство на Европа, ратифицирана от Република България през 1991 г., в новия проект трябва да се предвидят редица завишени санкции за немарливо отношение към паметниците на културата и другите културни национални богатства, независимо кой осъществява увреждащите действия - собственик, наемател, ползвател, физическо или юридическо лице.

3. Настоящият семинар всъщност поставя редица много важни, сложни и многобройни проблеми. Лично аз го виждам като пролог към цяла поредица от срещи, съвещания или симпозиуми, както и да ги наречем, по основните групи въпроси, които тази сложна тема поставя.

Мисля, че би трябвало да се помисли и в подробности да се дискутират въпросите, свързани с взаимоотношенията и проблемите, които стоят пред местното самоуправление по повод процесите на масовата приватизация и по повод приватизацията въобще; местното самоуправление и задачите му при въвеждане на валутен борд; местното самоуправление и възможностите за участие в международни програми и инициативи; местното самоуправление и решаването на социалните въпроси във връзка с провеждане на структурната реформа; местното самоуправление и съчетаването на местния и регионалния интерес, например в сферата на музейното дело и пр. Считаю, че обмяната на опит и инициативата на идеи за нормативно уреждане или формирането на практически подходи при решаването на посочените проблеми и взаимоотношения ще бъдат изключително полезни. Те ще са полезни не само за органите на местното самоуправление, но и за централните държавни органи и всички, които имат конституционно право на законодателна инициатива. Ще бъдат полезни в крайна сметка за общественото ни развитие по пътя към социалната правова държава.

III.

СЕМИНАР: ПРАВОМОЩИЯ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ И ТЯХНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ ОБЩИНА БЕЛЕНЕ, 19-20 СЕПТЕМВРИ 1997 Г.

МЕСТНА ВЛАСТ, ПРАВОМОЩИЯ, ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО

проф. г-р Чавдар Кюранов

а) „Луксозният“ доклад

1. На семинарите, посветени на местната власт и местното самоуправление, организирани съвместно от фондация „Алтернативи“ и фондация „Фридрих Еберт“ вече се е създала една традиция - първият доклад да има, тъй да се каже, луксозен характер. На семинара в Плевен през 1996 г. този доклад бе посветен на местното измерение - на неговия смисъл и значение, на неговите специфични възможности - включително на „геополитическия маркетинг“: „продажба“ на география, на събития, на археология, на исторически и културни паметници. А също така посветен на местното измерение на демокрацията.

На семинара в Димитровград началният доклад се занимава с проблема за разделението на властите от две гледни точки - функционална (законодателна, изпълнителна и съдебна), и териториална (национална, регионална и местна), както и с отношенията между тях. Сега този доклад засяга друга страна на отношенията, в които участва местната власт - местната власт и гражданското общество.

2. Когато говорим за нещо, че е „луксозно“, имаме предвид, че без него може. И това наистина е така - едва ли проблемът „местна власт - гражданско общество“ е най-болящият с който именно сега се сблъсква местната власт. Други проблеми повече я занимават. Затова в началото ще се спрем преди всичко на някои от тях.

б) Някои остри проблеми

3. Неотдавна пред някои местни управы и кметове стоеше въпросът дали да се приемат или не бюджетите поради техния изключително рестриктивен характер. Надделя становището, че приемането им е необхо-

димо както за да се избегнат излишни конфронтации, така и за да се отстрани опасността от спиране на трансферите.

Както е известно, общинските бюджети се изграждат основно от субсидии и собствени приходи. Но със субсидиите са свързани няколко остри въпроса. Преди всичко, те са крайно недостатъчни. На някои места те стигат само за заплатите, за лимитни капитални вложения, които са целеви и определени, за средствата по Указа за раждаемостта и социалните помощи, за неразплатени документи.¹ (За веществена издръжка няма никакви средства). На много места, обаче, субсидиите не стигат и за тези най-важни пера от бюджета. На второ място, субсидиите много се бавят. От направената анкета² всред кметовете, поканени на този семинар, се вижда, че до края на шестмесечието в 12 общини³ са били получени средно по 36.8 процента от субсидиите, а от М-во на финансите трябваше да бъдат предоставени по 55 на сто.⁴ На трето място, както се вижда от данните на анкетата - изплащането на субсидиите става по различно време за различни общини. Данните сочат, че през първото шестмесечие 10 от отговорилите общини са получили средно по 30.3 на сто от субсидиите си, докато Община Оряхово е получила 48 на сто, а Община Иваново цели 90 на сто (което е и причината да се вдигне процента средно за 12-те общини до 36.8 на сто).

4. Що се отнася до собствените средства, анкетата показва, че в пет общини те достигат до 20 на сто от общинския бюджет (Козлодуй, Ново село, Борово, Иваново, Долна Митрополия, и в Ценово 22.5 на сто), в четири общини около 30 на сто (Брегово, Оряхово, Сиво поле по 28 на сто, а в Никопол 30 на сто) в една община - Видин - 42 на сто, като две крайни стойности има във Вълчедръм - до 10 на сто, и в Свищов - 75 на сто. Тук, разбира се, се отразяват индивидуалните възможности на общините и специфичните условия, а и водената политика от общините.

5. Но тук има и друг много важен въпрос. При определяне на съотношението между субсидиите и собствените средства, данъчните служби по правило не предлагат никакъв анализ на икономиката на територията на общината. Те оставят изцяло такъв анализ да бъде правен от самите общини без те да имат необходимата информация. Казват, че трябва да се търсят резерви. Това е така, и кметовете много добре го разбират. Но на много места резервите са изчерпани или са на изчерпване. Казват - да се прибегва до приватизация. Но и този ресурс ще се изчерпи. А има

и друго - средствата от приватизация отиват за инвестиции. Вероятно ще се предпочита продажбата, но - от една страна - това намалява инвестициите, а от друга и продажбата е свързана с много тежка процедура, която иска дълго „технологично време“.

6. Много сериозни проблеми стоят, както е известно, пред социалната политика на местно равнище. Не трябва да си затваряме очите пред фактите, че на места има болници, но няма болни, има родилни отделения, но няма родилки, има детски градини, но няма деца. Но на много места не е така, а се иска и се отива към затварянето на болници, училища, културни и детски заведения. В не малко случаи затварянето на болници се поставя като задача пред общините. Но според закона право да решават проблемите на болниците, включително щатове им, имат само здравното министерство и министерският съвет. Именно те, въз основа на определени критерии, могат и трябва да правят това. Очертава се перспектива - друг въпрос е дали тя е правилна - здравеопазването да стане общинско. Ще кажем - това е много хубаво, то означава демократизация и разширяване на ролята на местната власт. Но в случая децентрализацията на отговорностите изпреварва фискалната децентрализация. И изправя местната власт пред нови тежки проблеми, включително пред искания на населението които тя не е в състояние да удовлетвори.

7. Всичко това е свързано с правомощията на изпълнителната местна власт. Данните от анкетата показват, че всички общини, които са отговорили, преценяват тези правомощия като недостатъчни. Що се отнася до правомощията на кмета, 11 общини от района ги оценяват като недостатъчни, докато три от тях, (Видин, Борово и Долна Митрополия) смятат, че са достатъчни, но не могат да се реализират по финансови причини.

8. Интересни са отговорите на въпрос 7-и „Кое правомощие най-много ви липсва като кмет?“ Според седем общини това е възможността да бъдат осигурени приходите на общинския бюджет. Това е основната и постоянна грижа. Четири общини (Ново село, Сливо поле, Козлодуй и Тутракан) изтъкват като основно липсващо пълномощието по опазване на полските имоти; една (Ценово) - разпореждането с общинската собственост; една (Иваново) - опазването на общественя ред.

9. Общините имат сериозно отношение и към някои проблеми на организацията на финансовата дейност на централно равнище.

Известно е, че със Закона за държавния бюджет субсидиите за общините се определят ежегодно. На въпроса „Добра ли е тази практика“ (в.14) четири общини (Брегово, Иваново, Долна Митрополия и Свищов) отговарят утвърдително. Две (Ценово и Вълчедръм) смятат, че тази практика „не е много добра, но се справяме“. Останалите осем общини са на мнение, че тази практика не е добра, тъй като не знаят какви ще са инвестициите и не могат да имат дори приблизителна представа за инвестиционната политика на общината (в.14).

Известно е, че държавните финансови ресурси за инвестиционни цели се предоставят на общините по различни канали. В анкетата бе поставен въпросът добра ли е тази практика (в.15). Три общини (Брегово, Долна Митрополия и Свищов) имат положително отношение към нея. Други три общини (Ново село, Никопол и Тутракан) одобряват тази практика при условие, че инвестиционният бюджет е отделен от управленския. Останалите осем общини смятат, че тази практика не е добра, защото по този начин (т.е. предоставяне на инвестиционните средства по различни канали) средствата се раздробяват, а те трябва да се концентрират въз основа на единни критерии.

Най-сетне на кметовете беше поставен и важният въпрос за финансовите възможности на общината в условията на валутния борд. Нито един отговор не гласи: „ще се оправим“ - и това е много показателно. Три общини (Козлодуй, Ценово и Свищов) са на становище, че ще се справят, ако не се променят условията. Една община (Иваново) определено казва, че не вижда възможност да си върже бюджета; една община (Никопол) не може да прецени, а 9 са на мнение, че ще бъде изключително трудно.

в) Кметът и гражданското общество

10. И наистина ще бъде така. И наистина трудностите ще бъдат преди всичко финансови (макар и по същество произведени). И прави са някои кметове като казват: „Хората не разбират, че причината са бюджетите, а не кметовете“.

Тук вече е време да преминаем към „луксозната“ част от доклада.

а) Преди 10.XI.1989 г. малко или почти никак не говорехме за гражданско общество. Говорехме за държава. Инициативите идваха от нея, решенията идваха от нея. Съществуващите обществени организации рядко биваха създавани „отдолу“ и не можах да съществуват без държав-

ната санкция. Сега не е така. Сега е възможно група граждани да се съберат и да създадат своя организация, свое дружество, фондация (ако тя не е юридическо лице) или някаква друга формация, без решение или санкция на държавата. Такива неформални сдружения, спонтанно възникнали, са основен белег на гражданското общество.

б) Но за да могат да се създават такива сдружения гражданите трябва да са овластени със граждански и политически права, закрепени със закон. (Спомням си, че когато във великото народно събрание започна работа Конституционната комисия, небезизвестният г-н Стоян Ганев, който беше неин зам. председател - струва ми се по някаква причина председателят Гиньо Ганев отсъстваше - отвори проекта и ни прикани да започнем с преамбула. Но един от нас го спря и каза - „Чакайте. Трябва най-напред да помислим по това, което можем да наречем „философия на Конституцията“. Какъв ще бъде нейният патос? По какво ще се отличава от предишните ни конституции? „И додаде: „Смятам, че основното в новата конституция трябва да бъдат правата на човека. Те трябва да са средният проблем на новата Конституция.“ Така и стана. Гарантирани права на човека - това е друга основна характеристика на гражданското общество.

в) Всяко общество е в рамките на някаква държава. Но има голяма разлика дали обществото служи на държавата или държавата служи на обществото. Разбира се, те не могат да бъдат откъснати. Въпросът е къде пада центърът на тежестта - върху служенето в полза на обществото или върху служенето в полза на държавата. Трети основен белег на гражданското общество, е че при него акцентът пада върху обществото. На него, преди всичко, трябва да служи държавата.

г) За да бъде едно общество гражданско, то трябва да създава условия за широка лична и колективна гражданска инициатива. И то - самоинициатива. Това е четвъртият основен белег на гражданското общество.

д) Най-сетне, за да бъде едно общество гражданско, то не трябва да бъде общество на принудата - нито политическа, нито икономическа, нито социална, нито културна. Трудно е да се каже, че сега нашето общество отговаря на тези изисквания. Има политическа свобода. Има свобода за икономическа дейност. Но голямата част от гражданите живеят в условията на икономическа принуда, на силни икономически ог-

раничения. Здравеопазването и особено образованието се превръщат в лукс. Има културен живот, но той става все по-недостъпен за огромната част от хората. Но здравето, образованието, културата са „луксове“ от особен характер - това са „луксове“ без които не може.

11. Този доклад има непосредствено отношение към първата отличителна черта на гражданското общество - спонтанно възникналите сдружения, дружества, организации. Доколко те са в ползението на кметовете и на кметската политика? Интересуват ли се те от тях? Обръщат ли се към тях за съвместна работа, за разясняване политиката на кметската власт и за отношението към тази политика? Някои отговори на тези въпроси може да даде този семинар. До известна степен те бяха заложени и в проведената анкета.

Както можеше и да се очаква, във всички анкетирани общини има такива граждански, не-държавни формации. На територията на 6 общини (Брегово, Козлодуй, Никопол, Видин, Тутракан и Свищов) има производителни земеделски кооперации, потребителни кооперации, синдикални организации, младежки дружества, женски дружества, пенсионерски дружества, спортни клубове (В.1). В 3 общини (Оряхово, Долна Митрополия и Вълчедръм) няма пенсионерско дружество, в 2 няма спортен клуб (Ценово и Борово), в 3 няма женско дружество (Ново село, Долна Митрополия и Вълчедръм), в 6 (Ново село, Сливо поле, Ценово, Борово, Иваново, Долна Митрополия) няма младежко дружество. Вероятно трябва да се анализират причините защо това е така. (Но съвсем не искам да кажа, че би трябвало кметовете да се занимават с организирането на такива дружества).

На В.2 - „Смятате ли, че трябва като кмет да поддържате активни контакти с такива организации?“ - всички отговарят утвърдително. През последните 3 месеца са имали такива контакти 2 пъти в Долна Митрополия, 4 до 6 - в Оряхово, Козлодуй, Тутракан, Борово и Вълчедръм, 8 до 15 във Видин и Ново село, над 20 пъти в Сливо поле. С всички изброени във В.1 формации е имало срещи в Брегово, Иваново и Свищов. Това показва активното отношение на кметовете в големия брой анкетиран общини.

Данните показват също така (В.4) към какъв вид организации проявяват по-специален интерес кметовете. В девет от общините (Ново село, Брегово, Оряхово, Козлодуй, Ценово, Никопол, Тутракан, Борово, Свищов) - това са земеделските производителни кооперации - и това е

разбираемо. Както тяхното голямо значение за населението, така и трудностите, пред които са изправени, определят и грижите на кметовете спрямо тях. В четири от общините (Брегово, Козлодуй, Борово и Свищов) предпочитано внимание кметовете са оказали и на спортните клубове, в три - и на синдикатите (Брегово, Оряхово, Ценово), в две - и на пенсионерското дружество (Тутракан, Борово), в една община (Оряхово) - и на младежкото дружество, а в две общини (Сливо поле и Иваново) отговорът е - „към всички“.

Разбира се, от голямо значение е какви са били контактите, дали са били формални или по същество. Въпросникът не търсеше такава информация. Може би тя ще бъде дадена на самия семинар.

13. Въпросът е там, че, струва ми се, на контактите, връзките, а и на сътрудничеството с дружествата, сдруженията, фондациите на територията на общините кметската власт би трябвало да гледа от две страни: от една страна като на задължение да подпомага (без да се намесва) дейността на такива формации - доколкото това е възможно и, от друга страна, да гледа на тях като на управленски ресурс. Предполагам, че що се отнася до подпомагането - това е постоянна или най-малкото „при нужда“ дейност на кмета. Що се отнася до отношението към такива формации като към управленски ресурс, предполагам - и дано се лъжа - че това по-рядко става. А именно сега е необходимо по-пълно и цялостно да се развие тази страна на отношенията с такива формации. Те могат да бъдат важен разпространител на информация за трудностите на местната власт, за тяхното обективно съдържание, за изясняване причините, които пречат на местната власт да задоволи потребностите на населението. Те могат да бъдат важен неформален посредник - поне някои от тях - между кмета и населението. Там, където тази възможност е осъзната от кметската институция, могат да се получат положителни резултати. Така от страна на кметовете това би било една допълнителна проява на демократизъм, а от страна на съответните формации - една допълнителна тяхна социална роля. По този начин това преимущество на гражданското общество би допринесло не малка полза.

14. По подобен начин стоят нещата и при поставения въпрос (В. 8) - „Участват ли активно в Националната асоциация на общините?“ Тук вече става дума не за формация на регионално (общинско), а на национално равнище. Много положителен е фактът, че осем от запитаните

кметове (в Козлодуй, Ценово, Видин, Тутракан, Борово, Иваново, Долна Митрополия, Свищов) преценяват своето участие в тази асоциация като активно. Но същевременно в четири общини (Ново село, Брегово, Оряхово, Сливо поле) изтъкват, че това участие е недостатъчно, в една община (Вълчедръм) - отговорът е „не“, а отговор от община Никопол на този въпрос няма.

Създадената Национална асоциация на общините е една нова формация у нас, която, има да играе важна роля и самата тя е рожба на гражданското общество. И то от рождбите с положителен знак.

15. В същност каква е връзката между местната власт и нейните правомощия - и формациите на гражданското общество? Когато се говори за правомощия се имат предвид преди всичко, а може би и единствено, юридическите правомощия на кмета и на общинската власт като цяло. Но в действителност кметът има и друг вид полномощия, които можем да наречем социални полномощия. Те произтичат преди всичко от факта, че кметът е избран от населението и има грижата за цялото население, независимо от политическата сила, която му е издигнала кандидатурата. Именно по силата на социалните полномощия, които той придобива чрез избора, той има ако не юридическото, то социалното право да търси сътрудничество с формациите на гражданското общество. А и социалното задължение да ги подпомага⁵.

Бележки

¹ Съществува становище на наши известни юристи, че Конституционният съд не е съд в същинския смисъл на думата, а специализирана юрисдикция, че принадлежи към една „неутрална власт“. (Вж. Г. Близнашки, „Принципи на парламентарното управление“, Университетско издателство „Климент Охридски“, С., 1997, с. 221 и следв.) Но така или иначе Конституционният съд е съд и решенията му имат силата на *res iudicata*.

² Иво Сеферов, кмет на Провадия, „Дума“, 20.08.197 г.

³ Анкетата включваше 15 въпроса, отправени към 23 кметове. Въпросниците са попълвани от кметовете. Отговорили са от: Ново село, Брегово, Оряхово, Сливо поле, Козлодуй, Ценово, Никопол, Видин, Тутракан, Борово, Иваново, Долна Митрополия, Вълчедръм, Свищов.

⁴ В два въпросника няма отговор на този въпрос (Козлодуй и Долна Митрополия).

⁵ Вж. Кр. Трендафилов, „За някои проблеми на общините в условията на паричен съвет“. Информационен бюлетин на ВС на БСП, VIII, 1997, с. 9.

⁶ Въпросникът на анкетата е даден като Приложение в края на сборника

СЪСТОЯНИЕ НА ДУНАВСКИТЕ ОБЩИНИ В БЪЛГАРИЯ И ПРОБЛЕМИ НА ТЯХНОТО РАЗВИТИЕ *Проф. д-р Марин Дебеджиев*

В настоящия доклад за дунавски общини са приети тези, територията на които граничи с българския дунавски бряг. Тяхното състояние ще бъде геодемографски характеризирано, като най-синтетичен подход, а проблемите на развитието им са свързани с доминиращия фактор - река Дунав.

1. Геодемографска характеристика

По най-новите данни на Националния статистически институт от 1995 г. и за десетилетието от 1985 г. насам, дунавските общини имат следните характеристики:

Табл.1

Области	Общини	Население (х.д.)										
		Територия					1985 г.					
		Общо км ²	на км ² души 1995	Общо	В т.ч.:		1995 г.				в т.ч.:	
					градско	селско	Общо	х.д.	±	х.д.	±	селско
Монтана	9	2754,1	78,6	235	133	102	217	-18	134	+1	83	-19
Ловешка	5	2436,8	52,1	138	53	85	127	-11	55	+2	72	-13
Русенска	9	3394,6	101,6	382	257	125	344	-38	232	-25	112	-13
	23	8585,5	80,2	755	443	312	688	-67	421	-22	267	-45
В процент от страната			7,8	75,5	8,4	7,6	10,0	8,2	7,4		9,9	

Три от дунавските общини са с центрове на бившите окръзи - Русе с население към 1995 г. 168 х.д., в по-малко с 15 х.д. спрямо 1985 г.; Силистра с 48 х.д., в по-малко със 6 х.д. спрямо 1985 г. и Видин с 64 х.д. население към 1995 г., с хиляда души в повече спрямо 1985 г. Когато тяхното население се спадне от общото, средната гъстота на един кв.км пада на 47,5 души, която е с 39% по-ниска. 1/3 от дунавските общини

имат гъстота под средната за страната, а Димово, Ситово и др. - под 30 д./кв.км. Тези данни очертават неравномерност в заселеността на дунавския бряг, а преобладаващата им част граничи и с процес на обезлюдяване, в противовес на благоприятните условия за селищен живот, започнал още от дълбока древност тук.

Това, което прави очертаната от споменатите данни геодемографска характеристика различна спрямо предишните четиридесет години е, че градовете окръжни центрове, които растяха в преобладаващата си част с преселено от селата население, за десетилетието 1985-1995 г. вече са изселващи се населени места. Колкото и да е невероятно, аналогично с някогашните села, които бяха онеправдано наричани „селища със затишващи функции“. Разбира се чак до там не се е стигнало и няма никога да се стигне, но докването до тази аналогия за дунавските градове и най-напред за окръжните е значителен факт, причините за който не могат да останат вън от внимание. За трите окръжни дунавски града сравнението е следното:

Табл.2 (yуш)

Градове	1995			Средногодишно за периода 1975/85	Загуба на предишен прираст
	естествен прираст	механичен прираст	намаление		
Русе	- 579	+ 21	- 558	+2417	- 2975
Силистра	- 74	- 465	- 539	+ 458	- 997
Видин	+ 35	- 903	- 868	+ 960	- 1828
	- 618	- 1347	- 1965	+ 3835	- 5800

Преди да се пристъпи към анализ на горните данни следва да се каже, че както след 1946 г. механичното нарастване на окръжните и големите градове в степента, в която се изяви, не може да бъде оправдано, така и сега в осезаемите симптоми на намаляване на големите ни градове, каквито са споменатите за окръжните центрове, по същество са тревожно явление, тъй като в същите градове има най-голям дял от населението детеродният контингент. Щом оттам нямаме демографски прираст, и то при благоприятното географско разположение на тези градове, тогава откъде да го очакваме?

В същата насока не може да се отхвърли и геодемографското положение

ние на градовете Свищов и Лом с население над 30 х.д. Особено тревжни са данните за населението на град Лом, където и естественият прираст (със 63 души) и механичното намаляване (изселване) са отрицателни. За град Свищов естественият минус на населението е още по-голям (85 повече умрели от родените), но до известна степен за общия брой на намалението компенсация са 156-те в повече заселени.

Трите дунавски града с население над 10 х.д. Козлодуй, Тутракан и Белене през 1995 г. също имат отрицателен естествен прираст на населението, а за механичния такъв има само град Козлодуй - 296 души за годината.

Осемте дунавски града с население под 10 х.д. са в същото геодемографско положение - повече умрели от живородените за всичките, а като механичен прираст (в повече заселени) за 1995 г. Оряхово има 73 души, Борово 38 и Гулянци само трима.

Петте селски дунавски общини - Ново село, Ценово, Иваново, Слив поле и Ситово са имали през 1985 г. 58,081 души население, което през 1995 г. намалява на 49,301, с 8,781 души - 15 %. Това е значително намаление, особено като се има предвид, че е съпроводено с ускорено застаряване на селското население. Най-значително е намалението на Сливополската община, за която може да се каже, че е слята с източната промишлена зона на гр. Русе, новото пристанище, моста и завода за тежко машиностроение, които са почти в нейните землищни граници. Ежедневното трудово пътуване до там е на половината на общоприетия изохрон. Разбира се, че конкретни причини от този род могат да бъдат споменати и за другите селски и градски общини. Въпросът е: естествено ли е това геодемографско положение като обобщаващ резултат при положение, че именно за дунавските общини се създадоха най-благоприятни условия за развитие след 1996 година? Както и да обясняваме съществуващите причини, практическият резултат ще бъде само тогава полезен, когато пътищата и средствата за преодоляването им, които сме се събрали да търсим, намерят скорошното си и пълно приложение. И разбира се на първо място - използване на дунавските ресурси.

2. Ролята на река Дунав за развитието на общините, разположени на нейния български бряг

От праисторически времена до края на Средните векове река Дунав е

хранила крайбрежното си население с риба и му е служила като най-удобна комуникация. По-късно, когато римляните завладяли околните земи, реката била използвана и като преграда от север на Балканския полуостров срещу нахлуващите варварски племена. За целта римляните създали по южния бряг на река Дунав прочутия Дунавски лимес, военнотбранителна селищна система. Задземното ѝ на юг било свършено стратегически организирано с последователни крепости, селища и кастели до билото на Хемус (Стара планина).

Оттогава започва едно непрекъснато развитие на поселищните територии на българския Дунавски бряг.

Като отбранително-предпазна територия Отвъддунавска Дакия била свързана с два прездунавски моста, считани „чудеса на техниката“: първият по времето на Траяна бил построен при Дробета-Турну Северин по посока към Рим, а вторият по времето на Константин Велики бил построен при устието на река Искър през 328 г. - между Улпия Уескус (Гиген) и с. Чилей във Влахия (Дакия).

В строго организирана локализация по българския дунавски бряг били изградени различни по големина и функция градове от различен ранг. Най-на запад бил град Рациария, за известно време - и столица на западната провинция Илирия. Оръжейният му завод, базиран на чипровска руда, според някои сведения имал около 3000 работници. От него през Монтана бил изграден римски път с трайна (макадамова) настилка до Ниш (Нойсис) и оттам продължавал към Рим. Такъв път започвал от Гиген (Улпия Уескус) югоизточно през Троянския проход (крепостта Состра, при с. Ломец) до Филипополис (Пловдив) и в югозападна посока по течението на р. Искър до Сердика (София). Със същите римски пътища бил съединен и другия голям град на Дунавския лимес - Нове, източно от Свищов - към град Никополис ад Иструм (с. Никоп, Великотърновско) и оттам през четирите планински прохода - Вратник (Елена-Сливен); Хаинбоаз, Тревненския и Шипченския проходи. От Доросторум (Силистра) главният път минавал през Марцианополис (град Девня) и през „Хемските врати“ (при с. Голица - Булаир) на Източна Стара планина продължавал към Южното Черноморие и Константинопол.

Или освен като воден път река Дунав, още през периода на римляните (през първите четири века на нашето летоброение) е била и старт на пътните връзки през територията на страната до Бяло море. Те били пре-

сичани и от паралелни пътища, които съединявали Адриатическо с Черно море. От тях най-голямо значение имали крайдунавския път, който обединявал лимеса и диагоналния (военния, Траяновия) път от Белград (Сингидунум) през Сердика и Филипополис до Константинопол. От съвременна гледна точка формираната транспортна мрежа на римляните е имала решетъчна териториална структура за разлика от пръстеновидната съвременна транспортна мрежа на България, която ни изолира от транспортни връзки със съседните и по-далечни, главно европейски страни.

Международният юридически статус на река Дунав датира от Виенския конгрес през 1815 г. От тогава насам с десетки международни решения в него доминира корабоплавателната функция. От 1856 г. след Кримската война управлението на Дунавския плавателен път е било в Галац, а сега е в Будапеща. В него имат представители всички крайдунавски страни, с подчертаното присъствие и на нашата страна. Българското речно корабоплаване започва да функционира като държавно предприятие от 1935 г.

До началото на века, когато още не е функционирала Централната железопътна линия София - Варна, се е пътувало от София по шосе до Лом, оттам по реката до Русе и по железопътната линия се е стигало до Варна. Зимно време се минавало през Букурещ. Железопътните линии в Северна България, които свързват дунавските ни пристанища се изграждат последователно - през 1896 г. за снабдителните му нужди строителният предприемач изгражда железопътния клон Ясен - Сомовит, до Русе - 1900 г., до Лом - 1913 г. и десет години по-късно през 1923 г. става свързването на Видинското пристанище, като отклонение от Брусарци.

Железопътната мрежа променя транспортните функции на река Дунав, но въпреки това до 1939 г. европейският и трафик е на първо място. До това време нашите дунавски пристанища са имали съвременни кеви стени за пълното използване на които възниква въпрос през средата на 20-те години, когато транспортните стратегии на дунавския плавателен басейн доказват предимството от отклоняването на дунавските превози през България за Бяло море за скъсяване пътя чрез избягване разстоянията през Дунавското устие, Черно море, Босфора и Дарданелите. Първият проект, въз основа на който се доказвало това предимство бил на инж. Лукан Хашнов, наименован „Железница Дунав - Бяло море“ публикуван с подробно трасе в официозното издание „Железопътен сбор-

ник“ през 1911 г. Трасето му е започвало при Никопол - Плевен - Ловеч - Троянски проход - Пловдив - Централните Родопи - Беломорската железопътна линия Одрин - Солун. Забележителна е в това отношение активността на нашите транспортни дейци през периода 1928-1934 г., когато вече били направени обстоятени проучвания, предварителни проекти и били проведени няколко конкурса за тяхното оценяване като база на междубалкански преговори. По това време с особена сила изпъква и въпросът за изграждането на безмитни зони, като звена на транспортния конвейер. С цел да се изгради единна балканска транспортна мрежа, за да се използват транспортно-географските предимства на полуострова, биват проведени няколко балкански конференции - в Солун и София на два пъти, в Букурещ и другаде.

Втората световна война остави в забрава проучвателните и проектните разработки в това отношение главно поради коренно променената политическа ориентация на страната ни.

Въпросът за дунавските мостове като основна предпоставка за използване транспортно-географските предимства на България възникна след 16 века през 1947 г., когато след почти непрекъснати петдесетгодишни преговори между България и Румъния те на 10 януари 1948 г. подписаха спазумен да се изгради мост там, където е бил и Константиновият мост - при село Гиген. На румънска територия трасето продължаваше по долината на река Олт през Карпатите, а на българска свързането беше определено с гара Червен бряг. Две години се работи усилено по трасето, изградиха се мостове, гари, както и други строителни работи докато през една нощ на 1949 г. се реши мостът да се изгради при град Русе.

За втори път възникна същият въпрос с проекта на българо-румънски проектантски колектив по короната на баражната стена на ХТК Белеене-Чоара“ (Никопол-Турну Мъгуреле) да преминават жп и автотрасета (с три ленти). Трасето на юг продължаваше както беше прието от Върховен технико-икономически експертен съвет при Главна дирекция на железниците и пристанищата през 1929 г. Проекта на ХТК беше приет с транспортната му част през 1974 г. На негова основа започна интензивна проучвателна и проектантска териториалноустройствена работа. Но в една ранна юлска утрин на 1980 г. на проектантите беше съобщено, да преустановят работа тъй като през нощта е решено вместо баражна сте-

на там да се изгражда АЕЦ - Белене (2). До това време нейното място беше определено, след продължително състезание на отделни локализации, източно от устието на река Янтра в Батинската низина, на територията на община Борово. Това място беше одобрено с първия вариант на Генералната схема за териториално разположение на производителните сили, приет от Колегиума на Плановата комисия на 4.1.1973 г.

На третия път, когато започнаха дискусии за дунавските мостове, констатирано „за втори мост“, всички сме съвременници и не е изключено когато се засяга този въпрос отново да пламне спор за мястото му. За да не се изгуби време по въпроса, което ще ни отклони от главната ни задача - да обсъдим пътищата и средствата, с които могат да се развият дунавските общини, ще се огранича със следната информация;

1. През 1994 г. се появи съобщение по вестниците, че тъй като България и Румъния не са се разбрали къде да бъде мястото на втория дунавски мост, Европейският съюз назначил като арбитър английската фирма „Сър Александър Гиб“. Тя предложи моста да се изгради - първоначално при Лом, после при Видин, а по време на дадените продължения на срока, се спомена и варианта Загражден.

2. Българското правителство оповести, че застава зад това становище, без собствен допълнителен коментар или мотивация - защо пренебрегва проекта от 1974 г., който е най-напред български. Румънската страна остана на своята позиция („Белене-Чоара“) през цялото време на тригодишната дискусия.

3. В началото на юни, т.г. по въпроса се проведеха преговори в Юрвео. От българска страна се съобщиха, че строителството на моста се отлага след 20 години и усилията се прехвърлят върху коридор „8 Азия“ (Адриатическо - Черно море). Както по-после се съобщи на 22 юли, т.г. това становище било акламирано на европейското съвещание по проблемите на транспорта в Хелзинки. В тази връзка представлява интерес съобщеното от президента на републиката г. Петър Стоянов от началото на този месец след завършването на междудържавната среща във Вилнюс, че предстоят срещи с румънския президент, по повод втория мост на Дунава.

Но не може да се отмени фактът, че също само за един ден се реши съдбата на втория дунавски мост - „отлага се за 20 години“. А до тогава

транспортната ситуация на Балканите дали няма да направи същия въпрос безпредметен, след започналото ни транспортно заобикаляне още от времето на проявеното колебание за мястото на втория мост? И още въпроси: може ли да се водят междудържавни разговори и да се очакват практически резултати само защото се желае мост, без да му се дадат проектни параметри, с които да е възможно сравнение за избиране на приоритетния вариант? Още повече, че още през 1990-1991 г. когато за пръв път Монтанска област обяви желанието си за моста Видин - Калафат и за свързвания с него Петрохански тунел, бяха на няколко пъти поканени чуждестранни инвеститори от Япония, Южна Корея, САЩ, дори и фирмата „Кослар“ от Южна Африка, на които се представиха трасета и места отбелязани на едромашабни карти с туш, без каквито и да е други данни. Те си отидоха бързо и след няколкократно повторение на такъв вид оферти, се разнесе по света че България не търси сериозно чуждестранни инвестиции.

И до сега нашите медии по въпроса за неуспешните преговори за втори дунавски мост обвиняват все Румъния, с твърдение, че „не се месим във вътрешните работи на съседните страни“, а е тъкмо обратното и... една компрометираща ни географска недостатъчност.

Като приемаме, че този въпрос все още не е окончателно решен, необходима се явява следната справка за съществуващите дунавски мостове в плавателната част на реката - след Регенсбург:

Табл. 3

Държави	Обща дължина (км.)	Мостове					
		шосейни		железопътни		двойни	
		бр.	между тях (км)	бр.	между тях (км)	бр.	между тях (км)
Германия	143	11	11	4	36	-	-
Австрия	274	13	21	6	46	2	136
Словакия	18	2	9	1	18	1	-
Унгария	164	7	24	4	41	1	-
Югославия	558	9	52	4	139	4	100
България	471	-	-	-	-	1	489
Румъния	645	2	323	3	222	2	188
	x	44	x	22	x	11	x

Малкото междумостово разстояние за Словакия се дължи на това, че нейните мостове са в ареала само на Братислава. В Унгария 6 от 7-ях моста са в границите на Будапеща на разстояние 1-3 км. За България е интересно, че още непостроеният окончателно двоен мост Джердап II (Вторият мост на „Железни врати“) между Сърбия и Румъния се намира на 18 км от българската граница, устието на река Тимок. Съществуващият двоен мост Русе - Гюргево има междумостово разстояние на запад 489 км (на югославска територия) и 188 км на изток (на румънска територия, до моста Черна вода).

За да се преодолее провалянето на шансовете на България за използване транспортно-географските ѝ предимства чрез дунавските мостове се очертават възможности и приоритети не само за втори мост, а въобще за дунавските ни мостове, които се очертават около седем през XXI век. Естествено, че проектният документ като доказателство следва да има комплексен характер, за да аргументира българската позиция по въпроса, каквато в изминалата тригодишна дискусия не беше чула.

От тази гледна точка Българската политика по изграждането на дунавските мостове ще трябва да „отвори“ в най-голяма степен страната към света в меридианно направление - от Балтийско до Бяло море и с извънграничните предложения за разклонения за транспортна достъпност в северна посока към Скандинавия, Централна и Източна Европа, а в южно чрез Средиземноморието към световните морета и океани. В тази ѝ роля р. Дунав, като „старт“ става опорна ос на бъдещата транспортна мрежа на България, което практически прави цялата ѝ територия, образно казано, „обединителен мост между река Дунав и Средиземноморието“. Само така когато се мотивира който и да е дунавски мост на българска територия, ще има и своите тунели през българските планини.

3. Поземлени ресурси и тяхното използване

На първо място измежду тях е обработваемата земя, както с плодородието на нейните почви, така и най-големите за страната възможности за развитието на поливното земеделие. Балансът на земята по основни фондове земя в дунавските общини, заедно със съседните им на юг, от които земята не може да бъде отделена по административен критерий в сравнение с общодържавния баланс, се очертава в следните

граници:

Табл. 4

	Фонд „Земеделие“	Фонд „Горски“	Фонд „Населени места“
Страната	61.6	34.7	3.7
Дунавско крайбрежие	82.8	12.7	4.5
±	+ 21.2	- 22.0	+ 0.8

По-големият дял на земеделската земя (Фонд „Земеделие“) означава, че в тази част на страната е съсредоточено това най-голямо богатство на България. Следователно обитателите на тези земи повече от всякъде другде са задължени да използват с максимален резултат земеделските земи и да не позволяват те да намаляват, особено като се изоставят необработваеми или като се отдават за други нужди, главно за разширяване на градовете. А именно това показват и данните - с 0.8 % дунавското крайбрежие има повече земя във Фонд „Населени места“. Само един поглед върху това, което стана в по-големите градове, ще ни убеди в една поземлена политика която не само няма своето оправдание, но която като фактически резултат на превръщане земята в „строителна площадка“ ще тежи и на идните поколения, защото земята не може да се разширява:

Град Видин се разшири на най-плодородна земя. Неговият квартал „Гео Милев“ е изграден там където бяха зеленчуковите му градини, а терени от „Златния рог“ се заеха от фериботния комплекс. Град Свищов, разшири територията си до „Паметниците“ и до билото на хълма на юг от него. В същото направление напредваха и кварталите на Лом. Най-забележими са поразите с обработваема земя, които станаха с разширяването на град Русе в източно и югоизточно направление („Чародейка“), а когато към жилищните зони се прибави и коловозното разширение на трижната гара в същата посока, както и на сметището (върху първото от които се построиха по-късно и Завода за тежко машиностроене) заветата земя в това отношение става значителна както по пространство, така и по качество.

В тази насока могат още много примери да се посочат и те ще пре-

дизвикат твърде стария спор - „неизбежно и няма накъде“. Сега обаче да го продължаваме е безпредметно, защото става дума за „свършени факти“. А обработваемата земя в Дунавското крайбрежие е физически образ на Родината ни България, която „винаги обичаме и страдаме за нея“.

Географското положение на крайбрежието в Дунавската равнина прави естествен по-малкият дял на земята от Фонд „Горски“. Но и за там не бива да се отминават някои факти. Още в началото на 50-те години, когато се замисляше изграждането на Целулозно-хартиения комбинат в Буковци (Мизия) се имаше предвид, че ще се разчита главно на тополовата дървесина по крайдунавския бряг и по долините на реките, които се вливат в нея. Наскоро след това се постави началото и на Института за тополовото и върбовото стопанство, като организатор и координатор за тази надеждна за времето си дейност. Такъв резултат обаче не се получи. Двадесет години по-късно се появиха публикации (1972 г.), от които личеше, че работата в тази насока едва ли ще започва. Сигурно по-информираните ще пояснят този важен за комплексното развитие на дунавските общини въпрос.

В рамките на настоящия доклад не е възможно по-просторно да бъде засегнат този въпрос, но лично съм задължен да привлека вниманието върху съпротивата против изграждането на ХТК „Белене-Чоара“ през 60-те години на века поради загубата на около 500 хил. декара плодородна земя. Важно е да се спрем на този въпрос, че така нареченото каскадиране на река Дунав още не е снето от дневен ред. От време на време отново се появяват публикации и проектанти, които настояват и в българския участък да има баражиране на водата. С проекта от 1974 г. нивото ѝ се повдигаше със 7 метра при Никопол и навлизаше навътре в Северна България по река Осъм до към гара Левски, по река Вит до с. Биволаре, до град Пелово по р. Искър и т.н. И като се има предвид, че не е възможно регулирането на оттока на реката, че дунавските води са не само замърсени, но и заразени от непречистени и фекални води, бедата, за която от 30 години се предупреждава, не бива да се забравя.

Доколкото следва да се спомене и за подземните ни богатства в българските дунавски земи на първо място се споменава гипсът на Кошава, но никога не се е допускало че експлоатацията ще причини такива обрушвания и то в „Златния рог“. По-отдалечени от брега са и други нахо-

дища, от които с промишлено значение е това около Сланотрън, близо до гр. Видин. Защо обаче се оставя без внимание находището западно от Оряхово, под „Селановския борун“ преди село Лесковец, което е далеч над дунавското ниво на водите? Същото се отнася и за облицовачните материали около „Стълпище“ западно от Русе, откъдето същите са доставени за използване и в Букурещ и в София. Най-фрапантен е въпросът за използване на Ломския каменовъглищен басейн. Досегашните причини да не се експлоатира е, че няма технологически възможности. Сигурно е така, щом се твърди от специалистите. Но то фигурира в Националната комисия за запасите и вниманието към него не бива да престава. Защото в известна степен случаят е аналогичен на Каварненското въглищно находище (край село Могилище), за което през последните години се чуват по-ободрителни гласове.

4. Промисленост

Исторически модерната промишленост у нас е възникнала с достатъчно изявен акцент в градовете на дунавските общини и на първо място в град Русе. А Свищовското търговско училище още от 1888 г. започва да издава списание „Промисленост“, като глас за нейното зараждане и развитие.

При съвременните условия, промишлеността по българския дунавски бряг е достатъчно развита, но не и в причинна връзка за някои от отраслите ѝ. Например химическите заводи във Видин и Свищов, Целулозно-хартиените заводи в Мизия и в Черквица, както и някои други, главно химически предприятия имат причинната си връзка поради водоемкостта си. Другата причинна връзка за локализиране на промишлени предприятия по дунавския ни бряг е транспортният фактор, какъвто беше първоначалният замисъл за българо-румънския завод за тежко машиностроение, който по-късно изгуби доминантността си.

Това обаче, което според мене следва да придобие още по-голям приоритет в развитието на дунавската промишленост е в още по-голяма степен да се даде предимство на хранително-вкусовата промишленост главно чрез разширяване на околоръстната ѝ суровинна база. Веднага трябва да се подчертае, че това се налага не защото има изоставяне, но защото при наличните мощности в почти всички дунавски градове възможностите да се завладяват световните пазари и да се разширява ди-

апазона на работата на техните заводи е национален резерв.

Да започнем от лозарството. Прочута е „Новоселската гъзма“, но нея я няма, защото околността на избата вече земите са засети с по-лесното за отглеждане „каберне“. Новоселският винзавод е разположен на брега на реката. Не беше далечно времето, когато произведеното от него вино се изпращаше през Видин до Павликени да се купажира и през Свищовското пристанище да се експедира към Централа, минавайки край завода, произвел това вино. Сега се носи славата на „Новоселската гъзма“, но без покритие и въпреки че вече има и термична обработка, не се е направила транспортна конвейерна лента по която да се пълнят корабите, които превозват виното до европейските пазари.

А много наблизо до Ново село, на брега на река Дунав, там където става известното й завиване на юг, за да поеме към Черно море, е била построена бирена фабрика през 1880 г. Значителна част от „Златния рог“ й доставял хмелът. От високия бряг гравитационно бирата се поемала от австрийски кораби и, бутилирана във Виена, се е продавала като „виенско пиво“. Фабриката просъществува над 60 години и след национализацията стана винарска изба на първокачествени вина от този край. Когато вдъхновен от този пример с немалко усилия заведох там отговорни фактори през 1980 г. всичко беше заключено и пазачът ни каза, че същата фабрика е превърната в паткарник.

Тъй като въпросът за развитието на промишлеността не може тук да се засегне по-нашироко, ще завърша като привлека вниманието върху един нов курс - не фабриката да зависи от суровинната си база, а обратно тя да я създава, разширява и модернизира. Това направление съвсем не е ново, но то далеч не е изчерпано като възможност. Нещо повече, то е приоритетно във всички развити страни, а дунавските ни ресурси предлагат в същата насока да излезем на първите места в света.

5. Охрана на българския дунавски бряг

Това, което е най-известно на всеки българин е, че по него има значителни по дължина участъци на свлачища. Информацията за тях от „Гео-опазита“ често представляват медийни сензации. И... само толкова. Понататък как ще се преодоляват, къде и в каква степен ще се проявяват, доколко позволяват строителство и от какъв вид, какви са последиците за живущото около тях население, влияе ли на транспортните възмож-

ности на реката и т.н. са въпроси, за които въобще не се знае. Няма и цялостни публикации или статистика, за да бъдат коментирани и анализирани.

Известно е също така, че при въртенето на земното кълбо по силата на физическите закони, дунавската вода бие българския бряг и активизира непрекъснатите земни свлачища.

Определено трябва да се каже, че това не е загрижило в съответна степен държавното ръководство, а и местното на повечето места. Може би това ще стане, когато поразията стане в мащабите на Варненските свлачища. Очевидно, въпросът за охраната на българския дунавски бряг следва да бъде изваден от застои и от самодоволството на отговорните за него служебни лица.

За доказателство ще приведа няколко примера:

1. Безброй са отговорните фактори, които са преминавали с колите си през видинския ферибот. Но видяли ли са те, че реката е измила основите на крайбрежните дървета и им показва цялата коренна система? Това е от времето когато се създаде ферибота преди няколко десетки години. Ще бъде интересно тук да се каже как ще се продължи, още повече че целият този обрънатосърповиден бряг от завоя който прави реката, отдавна беше предлаган за заскалявка до Кошавския бряг. И сега когато става дума за моста Видин-Калафат, независимо кога въпросът ще се реши, излишни ли са комплексните предварителни проучвания за определяне стъпката му на българския бряг, тъй като от териториалноустройствена гледна точка това има водещо значение? Едно е ясно, без такива проучвания, за които инициатива не може винаги да се очаква „отгоре“, не може да се очаква придвижването на въпроса за моста Видин - Калафат към решаване.

2. През 1979 г. село Орся на 5-6 км западно от гр. Лом се свлече в реката и то беше заличено от Списъка на населените места на страната. Независимо от това, със страх всеки момент свлачището да се поднови в несъществуващото вече село живеят 45 семейства. След 12 години същото свлачище се активизира през 1991 с голяма сила, но хората си останаха там. Долу под селото до брега на реката се е образувало ново благо, което застрашава не само Орся, но и съседното село Добри дол. До него започва експлоатацията на торфено находище, за което не е гарантирано дори няма отново да активизира туй свлачище. От гледна

точка на целия Ломски район, това „пунктово“ явление ли е, още повече че някои от кеевите стени на пристанището му от по-отдавна нямат сила да понесат тежестта на крановете?

3. Един друг, но непопулярен факт е, че под село Мартен, вече слято с източната страна на град Русе, към село Ряхово реката до такава степен е измила брега и навлизайки в българска територия с преместване на талвега си спрямо 1907 г. част от нея е пренесла в Румъния. Построени са буни, за да се спре това превземане на българска територия, но за тях от отдавна не става дума дали са спасили положението.

По-нататъшните тревоги, особено около град Тутракан и в някои участъци към Силистра, също има място да се третират, но главното е да се преодоляват.

А до каква степен не се цени бреговата дунавска ивица се вижда от изграждането на Силистренския лесотехнически комбинат, разположен в прочутата по плодородието си Айдемирска низина като е обърнат с дългата си страна към брега, а с късата към вътрешността и с това е „изконсумирал“ повече от три пъти брегова ивица.

Проблемите по охрана на българския дунавски бряг в голяма степен са и екологически. За тях се издават периодични бюлетени и общините имат по-пълна информация, която не бива тук да се повтаря. Наложително е обаче да споделя, че в многогодишните си контакти с Районните инспекции по опазването на природната среда (РИОПС) направо съм уплашен от свикването със съществуващите екологически поражения. А за мерките, за доказателствата на размера на пораженията, техният инструментариум е толкова слаб, че губи ролята си на аргумент. Само един факт: за да се добие представа за териториалния обхват на екологическите нарушения са нужни картни онагледявания. Такива до сега в РИОПС не можах да намеря и да ползвам. Ако общините имат по-конкретни доказателства за обратното, ще бъде твърде добре ако ме опровергават.

6. Някои териториалноустройствени проблеми

Тази точка от доклада е така озаглавена, тъй като примерите, които съм задължен да приведа са много и тяхното коментиране ще отнеме дълго време. Затова ще бъдат изброени почти списъчно:

1. Известно е, че транспортната мрежа играе ролята на конструкция

в териториалноустройствените проекти, концепции и стратегии. Това дава основание за въпрос: защо след като Дунавската брегова ивица е интегрираща основа на Асоциацията на дунавските градове в България няма успореден път, какъвто е имало по времето на римския Дунавски лимес? С 50-то Постановление на Министерския съвет от 5.XII.1964 г. се утвърди Генерална перспектива за изграждане на пътна мрежа в България. В нея се предвиждаше изграждането на такъв път. Само част от него, като отделни участъци бяха изградени като пътища от IV клас със средства на окръзите и общините. Без този път в съответен клас Асоциацията на дунавските общини не може да постигне истинското си обединяване.

2. Откак пътната мрежа се свързва с общоевропейската и номерацията на някои от нашите главни пътища се означават с „Е“, местните и по-точно българските изисквания към трасетата бяха преподчинени на това което „е казано в Европа“. Типичен пример е път Е-85, който от Русе стигаше до Кърджали с посока към Комотини в Гърция. През средата на 80-те години обаче той бъде прекъснат до диагонален път Е-80 и с друга номерация продължен през Орменийон към Александрополис (Дедеагач). Безспорно сега придаденият ход на Еврокоридор 9 по същото трасе трябва да възстанови старото положение, но за него не става дума. Това „казано от Европа“ често се споменаваше в дискусиата за дунавските мостове и особено при последните преговори в Гюргево и Хелзинки. Въпросът е ще има ли като българска теза „казано от България“?

3. На Дунавския бряг има две безмитни зони - Русенската и Видинската. Първата счита за свой успех, че на своя терен локализира промишлени предприятия и с това увеличи работните места в града. С това „изземване“ на територия обаче Русенската зона сама ще се ликвидира за основното си предназначение - транзитно транспортно звено в непрекъсваемия транспортен процес. Видинската безмитна зона се оплаква от застоялите стоки на нейна територия и предлага да се възприеме „русенския опит“. Както стана дума и на ноемврийската среща на Дунавската асоциация на общините в гр. Свищов основната причина тази практика да се прекъсне е, че на друго географско място същите безмитни зони не могат да се изградят. Този факт е императивен. Ако се преобмисли този факт, осезаемо ще се нахвърни шанса на България в из-

ползване на геополитическото ѝ положение.

4. Много популярно е днес да се говори, че България трябва да се „отвори към света“. В това се кънат всички политически и държавни дейци, но не казват през кои врати? Фактът, че от 10 години насам не е открит нито един нов Граничен контролно-пропускателен пункт (ГКПП) е доказателство, че подобни твърдения са само голословни популистски декларации. Нещо повече, тогава когато перспективата за някои от тях е вече очертана и от нас се иска съответна подготовка, вместо нея се прави всичко, с което може да се „затопи“ реализирането ѝ. Такъв е примерът с ГКПП - Брегово. Сега той е шосеен и на българска територия продължава по главната улица на града. А преди Втората световна война е проектиран и е предстоило реализирането на „Трансевропейски железен път по 43 паралел Гренобъл - Варна“. Войната попречи той да се реализира, но на българска територия е проектирано той да „влезе“ при Брегово и да продължи през Брусарци до Ясен, преди Плевен. До 1947 г. дори се работи по трасето Видбол - Брегово. Същата възможност оживява изграждането на „Джердап II“ („Железни врати II“). За да не се попречи на отклоняването към България по същото трасе в Градоустройствения план на града Брегово се настояваше трасето и граничната гара да бъдат гарантирани с предварително резервирана територия, каквато се оказа в незаетата територия на юг към с. Ракитница. Това не само не стана, но когато през 1994 г. започнаха да „агитирам“ кмета за тази перспектива, той не само не знаеше за нея, но каза че с такива неактуални неща не иска да се занимава.

5. Дължни сме да признаем, че град Русе е центърът на целия комплекс „Дунав“, но неговото свързване само с разтворения триъгълник към Плевен - София и към Разград - Варна затваря територия, през която още от началото на XIX век е минавал европейски път към Ескиджумайския панаир (Търговищия), който през социалистическия период беше затворен и ненаправен на разстояние от 10 км, по обяснение на поповските общински ръководители „да не изтичат трудови ресурси и население към Русе“. Дошло е време да се отвори същият път по трасе до Сливен и от там Цариград и по-далечни страни. Не се иска много. Пътница има, асфалтирани са само следва да се обединят и приспособят за магистрално движение.

5. Последното от тази поредица се отнася до степента, в която доми-

нира незаинтересоваността и безинициативността за „отваряне“ на България към съседните страни. Наскоро се появи съобщение, че поради липса на средства се спира изграждането на ГКПП при село Салаш на Београдчишкия проход. Чрез него се съкращава разстоянието Монтана - Ниш с около 100 км и значително се разтоварват пътните артерии през София, насочени към ГКПП Калотина. Такава причина обаче не може да има, защото се касае само за два километра път, за който от 30 години насам както общините, така и окръг Видин, а от 1990 г. и област Монтана са декларирвали, че няма да искат средства от държавата за този междудържавен преход. Подобна безотговорност е проявена и за ГКПП между Струмяни и Берово (Македония), където подведохме македонската страна да изгради контролнопропускателен пункт с всичките му съоръжения, а от българска страна се спря на 7 км до с. Раздол, без да съществува каквато и да е оправдателна причина.

6. Проблеми в областта на архитектурата и културата.

Достатъчно е да се посочи Педагогическото училище в Силистра, Театърът в Русе, Търговската гимназия в Свищов и редица други обществени сгради. Те са архитектурни образци, които първи дадоха дунавските градове. Вече като оазиси и архитектурни резервати останаха жилищните квартали строени преди 1940 г. Няма спор, че тъй ускореното градско строителство от 1960 г. загрози дунавските ни градове. По въпроса много е писано и коментирано и едва ли бихме добавили нещо повече към проблема за корено промяна на инерцията в тази насока.

За високото културно ниво на дунавските градове може да се съди и по техните издания до 1944 г. г.: в Русе 366, от които най-продължително е издаван в „Икономически преглед“, орган на Русенската търговско-индустриална камара, издаван от 1900 до 1947 г.; Общински вестник, издаван от 1892 до 1924 г., окръжен вестник 1915-1933 г. и др. А кметът на града Христо Стоянов издава на собствени разходи през 1925 г. и списание „Самоуправление“. Във Видин за същия период изданията са 139, от които общински вестник, окръжен вестник; в Свищов изданията са 101, в Лом 80, в Оряхово 41 - и трите града с редовно издавани общински вестници (в Оряхово „Търговски“). Забележителна е издателската дейност в Силистра и Тутракан, където започва издаването на пречутото литературно списание „Мисъл“, а издателската дейност не пре-

късва и по времето на румънската окупация (1912-1940 г.). В Никопол изданията са 23, включително и „Околийски вестник“, а в село Щърклово, Русенско от 1928 до 1937 г. се издава най-популярният литературен вестник „Светлоструй“.

По главната алея на Силистренския придунавски парк има мемориал с надпис: „Тук през пролетта на 1912 г. се проведе надпяването на хорове на дунавските градове“... Годици по-рано, преди да се създаде Съюзът на градовете в България, синият бял Дунав е обединявал дунавските градове с възвишената сила на изкуството... Било е време, когато още не е имало войните, кризите и бедите, които по-късно сполетяха България. Било е време, когато песента на градските хорове е споявала в единство носещите още патоса на Възраждането хора... От много години насам една културна интеграция на дунавските градове лъха от този забележителен мемориал.

Заключение

Проблемите, от решаването на които зависи развитието на Дунавските общини възникват на територията на една или на няколко общини, но в силно преобладаващата си част тяхното значение е не само в сферата на Дунавското крайбрежие, а като териториална зона с извъне-на проблематика. Те преди всичко имат национално значение. А когато става дума за корабоплаването, за мостовите над реката и в не малко други случаи това значение е и междудържа̀но. Затова те представляват част от стратегията за регионално и териториално устройство на страната. Общините, които най-отблизо чувстват същите проблеми, са длъжни да ги обосновават и да съдействат за тяхното решаване, но нямат нито пълномощията, в национален аспект, нито финансовите средства, за да ги решават. Затова включването на тези проблеми в националната стратегия е първият и най-важен въпрос.

Неговото решаване следва да се търси чрез областните ръководства. Когато обаче въпросът засяга няколко отделни общини, това решение ще бъде по-пълно мотивирано и има основание да се очаква по-ско-рошно решаване. Такива са случаите, които засягат селищните агломерации в границите на цялата Асоциация на дунавските общини. Само за илюстрация, според предварителните анкетни данни и съществуващата от по-рано проблематика, ще спомена няколко примера: Новоселската

община следва да се кооперира с Бреговската за оживяване на нейното пристанище. Ако се изгради участъкът от 6-7 км път между с. Ракитница и с. Рабово задземието на това забравено пристанище ще достига чак до Белоградчик. Фериботът Бекет-Оряхово е на цялата агломерация Козлодуй, Мизия и Оряхово, което предполага единни действия за разширяване на пристанищната част, по-добро използване на „носа“ на устието на река Огоста, където е най-висока пащитеният подемен кран в Долния Дунав, какъвто е и Козлодуйският. Защо агломерациите Плевен - Долни Дъбник - Долна Митрополия не се свържат със своето дебуше на Дунава Сомовит-Пулянци-Милковица и до сега, след 40 години откак се е повдигал въпросът - не мога да си обясня? Никопол, макар да няма удобна комуникация към Белене, сътрудничеството им до степен на агломерация заедно със Свищов, е повече от наложително. Това обаче не означава „обръщане гръб“ на Черквица. В краина сметка, тук където е средата на Дунавското ни крайбрежие, от устието на река Вит до Свищов след време, през идващия век, ще се изгради една непрекъсната кеева стена. В западната страна на град Русе има няколко общини - Иваново - Борово - Ценово, които, въпреки, че граничат с река Дунав, на неговия бряг нямат нито един обект, свързан с използването на неговите ресурси. Свидетел съм как през 70-те години, когато се беше решило АЕЦ-2 да бъде на Батинско землище, какво оживление беше настъпило в тази насока. Причини то да не прекъсва виждам в изграждането на панорамния крайбрежен участък на Дунавския път от село Кривина до Пиргово и по-нататък до Русенската западна вилна зона. В тази насока похвални са усилията на Ивановската община за свързване на дунавското крайбрежие с канйоните на Лом около средновековния Червен. Изненадващо е предложението на Сливополската община за пристанище при нейното село Ряхово. Първо защото буните, които са предназначени да пазят брега от измиване могат да се превърнат в кеви стени, които ще изпълняват същата функция много по-добре. Второ, село Ряхово е стар римски град - Алиария, епископски център. При Тутракан навлизаме в ареала, откъдето от преди 25 години се търси място за канала Дунав - Черно море. Неговият оптимален вариант се очертава в района на Средно село, западно от Тутракан. Преди три години общините за неговото прокопаване, главно като обединена напоителна система с изравнител в средата на трасето му, се събраха в град Добрич и се

обединиха за подновяване действията за канала. Тук може само да се каже, че „този проблем не бива да слиза от сцената независимо кога ще му дойде времето“. Близката и реална перспектива е прездунавското свързване на пристанище Тутракан с насрещното му - Олтеница, което има железопътна връзка. Най-напред с ферибот, а след това и с мост. Железопътното свързване на Тутракан е най-близко до Исперих. То е обсъждано в края на миналия век, когато се е чертала за първи път железопътната мрежа на България. Дунавската община Главиница излиза на река Дунав при село - пристанище Малък Преславец, което такива функции не изпълнява, особено след като непосредствено зад малкия му кей преди десетина години започна да действа пясъчна кариера. А това е било дунавско пристанище на Първото българско царство, за прекрасните условия на което киевският княз Светослав е оставил едно знаменито писмо до майка си, че иска да доживее там живота си. И накрая, поколение мои колеги и сътрудници в областта на териториалното развитие живяха с надеждата, че след като през 1974 г. влакът стигна до град Силистра, скоро пристанищният кран от трюма на корабите ще пълни железопътните вагони и обратно. Уви, пристанището дълго време беше в края на градския парк, а сега се мести в двора на лесотехническия комбинат, а можеше и направо към Дунава да се пуснат коловози...

Както изредените по-напред проблеми, така и споменатите в заключението, следва да намерят отражението си в обобщаващ генплан „Дунав“, който подобно на градоустройствените планове ще ги систематизира и регулира и ще даде път за практически действия, с които се е прекалено много закъсняло.

18 септември, 1997 г.

РОЛЯТА НА АСОЦИАЦИЯТА НА ДУНАВСКИТЕ ОБЩИНИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ УСЛУГИ НА НЕЙНИТЕ ЧЛЕНОВЕ

Петър Дулев, председател на Асоциацията на Дунавските общини „Дунав“, кмет на Община Белев

Семинарът, организиран от Фондация „Фридрих Еберт“, Фондация „Алтернативи“ и Асоциацията на дунавските общини „Дунав“ на тема: „Правомощията на местната власт и тяхното изпълнение“ се провежда във важен момент от развитието на местното самоуправление в България.

Навършват се две години от приемането на новия ЗМСМА и две години от вторите демократични избори за местни органи на самоуправление. Период, в който ние, представителите на местните власти, трезво можем да оценим плюсовете и минусите на новия закон, правомощията на местните власти, да споделим опит за тяхното прилагане и проблемите свързани с тях, за взаимоотношенията ни с централната власт.

Друга характерна черта е наличието на Национално сдружение на общините в Република България, което бе учредено в края на 1996 в съответствие с чл.9 от ЗМСМА. Националното сдружение защитава интересите на местните власти и ги представлява пред парламента, правителството и министерствата. То е и основният глас, представляващ местните власти в България пред международните Организации и на международните конференции по въпросите на местното самоуправление.

Сега, когато то вече е факт, ние, представителите на дунавските и на съседните нам общини трябва да отчитаме реално и съществуващите вече 5-та година регионални асоциации, които бяха основният двигател за учредяването на НСОРБ и главното звено, предоставящо услуги на своите членове.

Основната структура, чрез която българските общини осъществяват съвместна дейност, е разрастващата се мрежа от регионални асоциации на общини. От 1991 година много общини в България се обединиха със съседните на тях, за да обменят опит, да разработват общи проекти и в последно време да развият регионалните асоциации във функциониращи организации, предоставящи услуги на своите членове с щатен съ-

став, офиси и програми за обслужване на членовете си. Регионалните асоциации са основните институции, чрез които българските общини започнаха да разработват практически програми за взаимно подпомагане за по-ефективно местно самоуправление.

Ще се опитам да опиша услугите, които регионалните асоциации предоставят на своите членове, защото както посочих по-горе те са и ще продължават да бъдат организациите, които предоставят услуги от голямо значение за развитието и подобряването на местното самоуправление в България.

Днес в България съществуват няколко регионални асоциации. Някои от тях са неформални групи, чрез които общините в един и същи регион се срещат, за да дискутират въпроси от общ интерес или общи проблеми, обикновено свързани с финансите на общините или със законите и нормативните наредби, влияещи върху работата на местните власти. Други общини членуват в организации с по-широки интереси, като например: опазване на околната среда, но там общините от тази област са част от по-голяма организация.

От официално регистрираните, шест са регионалните асоциации на общини, които са разработили свои програми за предоставяне услуги на членовете с шатен състав и офиси. Асоциациите на Родопските, Дунавските и Черноморските общини са сред първите такива институции, официално регистрирани в България след промяната в края на 80-те и началото на 90-те години.

За да съм точен, ще кажа, че повечето от присъстващите имаме възможността да сме активно ангажирани в дейността на Асоциация „Дунав“ от самото ѝ създаване през 1992 година. Участвах в нейното съзряване от периода, когато се събирахме, дискутирахме, до преминаването ѝ в зряла институция със свой офис, шатен персонал с изпълнителен директор и специалист с опит в областта на местното законодателство и местното самоуправление. Със собствена програма, която предлага на членския състав обучение, възможности за обмяна на опит, възможности за срещи с представители на Народното събрание и Централната власт, както и съвместна работа с други организации за подобряване на условията в региона.

Започнахме разработването на структура за въвеждане на членовете им в подбора, разработването, предоставянето и контролирането на ус-

лугите, които ние предлагаме. Създадохме постоянни комисии за подпомагане дейността на Управителния съвет при изпълнение на програмата. Тези комисии имат и допълнителна цел: да включат повече представители на местните власти, администрации и експерти в дейността на асоциацията и по този начин да разширят представителството в нея. Основна идея при разработването на политиката на асоциацията е чрез работата на комисиите да се включат не само кметовете, но и председателите на общинските съвети и общинските съветници. Когато Управителният съвет или комисиите решат че е необходимо се формират работни или консултативни групи за проучване на специални въпроси и даване на препоръки за съответни действия. Както постоянните, така и работните или консултативни групи предоставят допълнителни възможности за включване на повече хора - и надяваме се на повече съмишленици в дейността на асоциацията.

Асоциация „Дунав“ създаде постоянни комисии за:

- 1) да проучват и предлагат на асоциацията позиция по законовата и нормативната уредба в областта на местното самоуправление;
- 2) да разработят програми в областта на опазване на околната среда и икономическото развитие;
- 3) да проучат регионалните транспортни проблеми и нужди;
- 4) разработването на административни процедури за общо ползване на членовете;
- 5) осигуряването на информация за членовете във връзка с най-добрите постижения в административната област;
- 6) оказването на експертна помощ при заявка от някой от членовете.

В нашата асоциация създадохме две комисии - една по законовата и нормативната уредба за разглеждане на нови предложения или такива за промяна на съществуващото законодателство в областта на местното самоуправление; за подготовка за приемане от Управителния съвет и членовете на годишна „Позиция на асоциацията“, която определя приоритетите на асоциацията за промяна в законодателната и нормативната основа. Другата комисия изследва въпроси, свързани с икономическото развитие и възможностите в басейна на река Дунав и ще препоръчва какви действия трябва да бъдат предприети от асоциацията и нейните членове.

В началото на юли т.г. със съдействието на ФРМС бе организирана и

проведена среща с Комисията по местно самоуправление към НС. Участваха представители на АРО, АДО и АБЧО. На тези срещи ние представихме Асоциация „Дунав“ - нейните цели и задачи, досегашната ѝ дейност. Поставихме и някои искания. Постигнахме договореност когато се обсъждат законопроекти, промени в законодателството и други въпроси, свързани с местните власти и местното самоуправление, да получаваме предварително материали, да подготвяме наши становища и представители на Асоциацията да участвуват в заседанията на Комисията.

С други думи, регионалните асоциации, в т.ч. и Асоциация „Дунав“, са поели инициативата активно да участват в законотворческия процес. С натрупването на опит се очаква регионалните асоциации не само да предоставят своята позиция по проекти за закони и нормативни актове, направени от правителството и други институции, но и да инициират предложенията въз основа на опита на своите членове. Сега когато Националното сдружение набира скорост, считам, че регионалните асоциации биха могли да работят активно чрез неговата структура за постигане на промени в законовата рамка на местното самоуправление. За регионалните асоциации е не по-малко важно отколкото за Националното сдружение, да представлява интересите на своите членове пред правителството и министерствата.

Всяка регионална асоциация издава или планира да издава периодичен информационен бюлетин или списание за информиране на своите членове за национални, регионални и общински програми и събития, важни за членовете ѝ. Нашата асоциация издава списание „Древният път“, което информира за събития и теми от регионален и национален характер, представя в специални статии общините-членове. Разбира се, списанието има календар за предстоящите събития в дейността на Асоциацията на дунавските общини и нейните членове.

С последните си издания списанието става орган на Асоциацията на дунавските общини, след като досега то бе съвместна дейност с независима издателска къща, като главният редактор остава редактор на списанието и за в бъдеще. Списанието, което като цяло ще се изплаща от рекламна дейност, ще стане главното средство за създаване на здрави взаимоотношения между бизнес-средите и отделните инвеститори и общините-членове. Планираме да разпространяваме списанието сред неправителствени организации, образователни институции и други средства

за масово осведомяване, за да разширим общественото разбиране за ролята и важността на местното самоуправление в България.

Освен това при необходимост се издава и Информационен вестник (или Отворено писмо). Такъв вестник бе издаден по повод проведения семинар на тема: „Валутният борд и местните финанси“.

Ние съзнаваме важността от създаването на атмосфера на разбиране и подкрепа за местните власти сред съществуващите и създаващите се групи с различни интереси в Дунавския регион. Списанието и информационните бюлетини представяват най-важното ни средство за комуникация с членовете и с широката общественост.

Друго средство за комуникация, което използваме, е електронната мрежа. Асоциация „Дунав“ е част от една малка, но непрекъснато разширяваща се мрежа, която включва няколко големи български градове и Фондацията за реформа в местното самоуправление. Чрез тази мрежа асоциацията има достъп до много съвременни и нови проекти и програми, реализиращи се в български градове и в чужбина. Нашата цел е да разширим достъпа до мрежата сред своите членове при осигуряване на съответното оборудване във всяка община.

В настоящия момент започваме събирането и разпространяването на материали в областта на управлението на общините и специализирани такива по теми, които членовете са определили като важни - бюджет, управление на общинската собственост и др.

Експертни доклади, проучвания, отделни примери от българския опит, както и от опита на европейски и северноамериканските страни се събират. Тъй като нуждата от проучване на най-добрите постижения в областта на общинската администрация е голяма, асоциацията се старее да предоставя такава информация на своите членове с приоритет.

Важна услуга за членовете са семинарите, работните срещи и конференции, които асоциацията организира. В основата стои схващането че представителите на местната власт - избрани и щатни, най-добре се учат от своите колеги, хората, които най-добре познават действителността и знаят как стават нещата на практика. Проведени бяха семинари и обучения за:

- а) новоизбраните кметове и председатели на общински съвети;
- б) по въпросите на икономическото развитие;
- в) новоприетия закон за общинската собственост и правилника за

неговото прилагане;

г) валутния борд.

Тези семинари позволиха на членовете да чуят мнението на български експерти, на представители на правителството и на своите колеги. Те бяха подготвени и проведени в сътрудничество с Комисията по местно самоуправление към МС, отдел местна администрация и местна политика при МС.

Нашата организация, Асоциацията на Дунавските общини в края на 1996 г. организира Конференция за ролята на местните органи за управление в развитието на басейна на река Дунав. На тази конференция присъствуваха представители на общини от България, Румъния и Унгария, както и представители от Народното събрание, Министерския съвет и Националния център за териториално развитие и жилищна политика в България и няколко международни организации и страни - спонсори.

Създаденият към Асоциацията Изследователски център „Дунав“ в тясно взаимодействие със специалистите и експертите от националния център подготвиха две разработки - „Развитие и устройство на дунавското крайбрежие“ и „Развитие на дунавския регион при трансгранично сътрудничество“.

Трансграничното сътрудничество е една от приоритетните области в работата на Асоциацията. Въпреки установените досега контакти и срещи между местните власти от България и Румъния, смятам, че със съдействие на Съвета на Европа и централните власти от двете страни, това наше организиращо и координиращо сътрудничество, чието начало поставихме на срещата-семинар, ще добие реални измерения.

Регионалните асоциации, или поне по начина по който те се развиват в България, са от изключителна важност за растежа и развитието на местното самоуправление. Нашият собствен опит показва, че регионалните асоциации са основните носители на услуги на общинските самоуправления. Те внасят в националните разработки значението на регионите и общините в тях, което има съществен принос към националната политика и в същото време обслужва широки национални интереси. Всъщност, регионалните асоциации построяват основите, върху които се строят националните програми, те са „дом“ за общините в тяхното развитие и развитието на нацията.

ПРАВНИ ГАРАНЦИИ ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ, ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕСТНА - ЦЕНТРАЛНА ВЛАСТ, ЗАЩИТА НА ГРАЖДАНИТЕ^{*} *д-р Пенчо Пенев*

Конституционноправните гаранции за местното самоуправление могат, в най-сбита форма, да се групират по следния начин:

1. Редица конституционни норми, не само тези, визирани в Глава седма на Конституцията, но и всички, които имат отношение към местното самоуправление (например такива, които стимулират изграждането на гражданското общество - чл. 44, ал. 1, чл. 45, чл. 55 и пр.), имат пряко регулативно действие. На тях заинтересованите органи, както и гражданите, могат да се позовават пред всички държавни и административни органи, и което е най-важно - и пред съдилищата в страната.

2. Създадена е идейно-принципната правова основа, съдържаща се преди всичко в Глава седма на Конституцията, за изграждане на цялостен правен режим на местното самоуправление на законово и подзаконово равнище.

3. Предвиден е ефикасен механизъм на съдебна защита за органите на местно самоуправление по силата на чл. 145 и чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията.

4. Възможно е да се иска отмяна от ВАС на подзаконов нормативен акт, издаден от централната изпълнителна власт по реда на чл. 125, ал. 2 от Конституцията. Инициатива за това може да прояви заинтересованият общински народен съвет;

5. Важна гаранция за нормалното функциониране на местното самоуправление представляват правомощията на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1, 2 и 3 от Конституцията, както и възможността той да бъде сезиран при реализирането на правомощието му по т. 3 от съответния общински съвет.

^{}По-разгърнато въпросът е осветлен в доклада „Някои конституционни аспекти на местното самоуправление“ на семинара в Плевен. Този доклад тук се публикува със съкращения.*

Ще се спра по-специално на проблема - защита на гражданите от неправомерните действия на местната и общинската администрация.

Законът за местното самоуправление и местната администрация и Законът за общинската собственост предвиждат възможности за съставяне на актове и издаване на наказателни постановления срещу граждани на съответното населено място, които са нарушили законови разпоредби или решения на Общинския съвет като орган на местно самоуправление. Всички тези наказателни постановления могат да бъдат обжалвани по реда на Закона за административните нарушения и наказания по съдебен ред. Това е и гаранция за всеки гражданин срещу евентуален административен произвол.

Гражданите са гарантирани и защитени и от всякакви други неправомерни актове на местната изпълнителна власт, като защитата им е осигурена кумулативно и по административен, и по съдебен ред. Този ред е обект на подробно регулиране в Закона за административното производство.

Изложението ще бъде непълно, ако във връзка със защитата правата на гражданите не се споменат Законите за държавната и общинската собственост и предвидената там засилена защита на частната собственост на гражданите. На нея няма да се спирам, тъй като тя е доста подробно регламентирана в тези две нормативни акта и кореспондира с конституционноправната защита, предвидена в чл.17, ал.1 и 2 от Конституцията.

Във връзка със защитата интересите на гражданите редно е да се отбележи и новоприетият Закон за допитването до народа, и по-специално възможностите за провеждане на местен референдум (чл.21). Тук само ще маркирам, че чрез местен референдум не могат да се решават въпроси на местния бюджет, а също така и местни въпроси, за чието решаване законът е предвидил специален ред. Такива са например въпросите, предвидени в Закона за избор на кметове и общински съветници. Затова и на злостовния въпрос дали може с местен референдум да се смене избран кмет, отговорът е не. Няколко думи и за т.нар. „одобрителен референдум“, предмет на чл.25. Той е във връзка с решение на Общинския съвет по сключени заеми, продажби, аренды и концесии на общинско имущество със значителна стойност, а също така и за изграждане на здания, за които се изискват средства, които не могат да се

покриват със средства от бюджета на общината. Тези решения на Общинския съвет задължително се обнародват, за да може по тях да се организира събирането на подписка за евентуално провеждане на одобрителен референдум. Когато 1/4 от избирателите са събрали такава подписка, кметът задължително определя датата на референдума, като в случая не е нужно никакво допълнително разрешение за това от Общинския съвет.

В Закона за допитването до народа са предвидени и две други форми на участие на населението като израз на пряка демокрация. Това е общото събрание на населението и подписката. Няма да се спирам къде, при какви условия и от кого се свиква общо събрание, какви въпроси решава, какви заповеди издава кметът след резултата от гласуването (чл.47). Може би е съществено да се маркира само това, че Общинският съвет контролира решението на общото събрание по сезиране от кмета и може да го отмени, ако не е в интерес на общината. Текстът има своето основание с оглед съчетаването на регионалните и, нека ги наречем микрорегионалните интереси на общините.

Когато разискваме темата за защита на гражданите от актове на местната и централната администрация, не може да не споменем и Законът за отговорност на държавата за вреди. Такава отговорност възниква при незаконно действие или бездействие на административен орган. Необходима предпоставка за това е незаконното действие да е било отменено, а ако става дума за бездействие, то да бъде инцидентно установено в хода на съдебния процес по търсене на вреди от държавата. Важно е да се отбележи, че се дължат всички имуществени или неимуществени вреди, независимо от това, дали са причинени виновно или не от съответното длъжностно лице. По тези дела такси и разноски не се внасят предварително.

Въпросите за конституционособразното осъществяване на правомощията на органите на местно самоуправление, правните основи на взаимодействие между тях и органите на централната власт са най-важното условие за реалното осъществяване на демократично и в духа на правната държава осъществяване на местното самоуправление. Правната регламентация както на конституционно, така и на законово ниво трябва да гарантира разумния и конституционособразен баланс между държавния и обществен интерес при тясна връзка и отчитане интереса

сите и законните права на всеки български гражданин.

Накрая не мога да се въздържа и ще изляза малко извън темата. Правя го, защото като юрист се чувствам задължен да посоча най-съществените според мен правни несъвършенства на уредбата на местното самоуправление. Ще ги изброя съвсем схематично, просто за да се очертае общата картина.

1. Съществуват съществени противоречия между Закона за общинската собственост и Правилника за приложение на Закона за общинската собственост, което поражда конфликт между кмета и областния управител относно деактуването на имоти общинска собственост.

2. Не е създадена законодателна основа за финансова обезпеченост на общинските предприятия. На практика в момента е невъзможно да бъдат откривани и извънбюджетни сметки.

3. Твърде схоластична и еднопосочна е регламентацията относно начина на оползотворяване на средствата от масовата приватизация. Считам, че в условията на валутен борд и строги бюджетни ограничения определен процент от средствата от приватизацията би следвало да се формират в резервен фонд и да се разходват под строг контрол за оцеляване на населението. Разбира се, по-големият процент, както и досега, трябва да се използва за инвестиционни и други структурни проекти.

4. Напълно е остаряла вече уредбата за местните данъци и такси. Нужно е да се увеличат основанията, по които такъв данък да се събирават, като се предвиди гъвкава регламентация „от - до“ по отношение на размерите.

5. Спешно е необходимо да бъде приет Закон за местните финанси с обособяване на местна данъчна администрация. Изобщо липсата на Закон за местните финанси е фразантно конституционно нарушение, поспециално на конституционните разпоредби на чл. 140 и 141.

6. Нужни са промени и в Закона за данъка върху печалбата в посока на увеличаване размера на отчисленията за общински нужди.

7. Нужно е да се преразгледат въпросите в Закона за местното самоуправление и местната администрация относно съотношението в компетенциите на местната и централната администрация. При промените в закона да се ползва опитът на страните от Европейския съюз.

8. Да се промени Законът за общинската собственост, като се направи много по-мобилен и разнообразен режимът относно използването

на общинската публична собственост. По сега действащата уредба е възможно само отдаването на такива имоти или дейности с концесионен договор. Без да се отрича тази форма, трябва да се каже, че за много от обектите тя се оказва неудачна, защото е твърде тромава и понякога излишно ангажираща. Няма никаква пречка за имотите общинска публична собственост да се предвиди възможност за отдаване под наем, сключване на договор за аренда и пр.

За всички тези промени, посочени в т. 1-8, е необходимо активно да се лобира чрез местните депутати, а на централно равнище чрез Националното сдружение на общините в България.

ПОЛЕЗНИ И ВРЕДНИ КОНФЛИКТИ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ ПРАВОМОЩИЯТА НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

*г-р Иван Делиев, ръководител на Изследователския
център „Дунав“ при Асоциацията на Дунавските общини (АДО)*

Отредените с Конституцията и законите на страната правомощия на местните власти, наред с приемането им, будят спорове и противоречиви оценки. Органите на изпълнителната власт - кметовете, недоволстват от това, че трябва да се съобразяват с често мудно и не съвсем компетентно действащите общински съвети. Общинските съвети недоволстват, че кметовете не винаги се съобразяват с тях и подбират опити да бъдат заобиколени. Понякога конфликтите между двете власти стават нетърпими, блокират работата и на двата органа, а общественото им достойнство подрива пред местната общественост авторитета на местното самоуправление и уважението към местните органи. Логично е при това положение да се предположи, че по-доброто от конфликтността между органите е да няма конфликти, общинските дела да се водят в съгласие и мир. На подобна ситуация приличат случаите у нас, когато една от политическите сили има абсолютно мнозинство в общинския съвет и кметът е от същата политическа сила. Но тези случаи само илюстрират как се открива път към погаване на елементарните принципи на демокрацията и как авторитарните щения на едноличния орган - кмета, започват да стават доминиращи и в двата органа. Следователно, липсата на конфликтност е дори повече вредна от една нормална конфликтност между органите на местната власт. Конфликтността между органите има много важна функция - възпитателна. Тя възпитава на демокрация, на зачитане мнението на опонента, на търпимост, на спокойно поведение при различия в тезите, на изграждане на мостове на разбирателството между двете власти, на законово допустими компромиси в края на краищата.

Общината не прилича на държавата, защото за разлика от нея общината е юридическо лице. Но общината не прилича и на юридическите лица, при които управлението произтича от собствениците в две основни форми - органи за управление и органи за контрол. По прилагане на

принципа на разделението на властите общината прилича на държавата заедно с това и че става дума за териториалните структури на държавата.

Тези две лица на общината повишаващи степента на конфликтност между двете власти същевременно са добре отразени както в Конституцията, така и в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Законодателят съзнателно е заложил конфликтността между властите в законовата уредба, тъй като това е решаващата предпоставка за развитието на демократичното управление. И Конституцията, и ЗМСМА имат преди всичко устройствен характер. Това означава, че механизмите на взаимодействие между двете власти се формират в процеса на практическата работа и постепенно се отработват като управленски механизми. Когато се постигне достатъчна увереност, че даден механизъм на взаимодействие между кмета и общинския съвет е достатъчно добре отработен, то той може да бъде отразен в Правилника за работа на общинския съвет и общинската администрация.

В законодателната уредба можем да говорим за съзнателно заложен конфликт между властите и такива, които могат да възникнат при недостатъчно добре отработени и демократични механизми на взаимодействие.

Съзнателно заложените конфликти са различни по характер и затова простото им изброяване няма да бъде достатъчно.

1. Това са конфликти, произтичащи от правомощията на двата органа.

- Съгласно Конституцията и чл. 38 от ЗМСМА „Орган на изпълнителната власт в общината е кметът на общината“. Същевременно правомощието на общинския съвет е да избира и освобождава зам. кметовете (чл. 21, ал. 1 т.3). Очевиден е конфликтът, тъй като като минимум опозицията в общинския съвет може да изрази несъгласие с кандидатурите на кмета. Но както е известно от практиката, има случаи когато и общински съветници от политическата сила, към която принадлежи кмета, не дават положителен вот на кандидатурите. А как изглеждат нещата, когато опозицията на кмета има мнозинство в общинския съвет или мнозинството се образува по коалиционен път? Но възможен ли е друг механизъм за назначаване на зам. кметовете? Отговорът е, че всичко друго би било недемократично. Нормата на закона принуждава към компромис и двете

те страни и прави взетото решение по-отговорно за всички и по-мъдро.

- При разпореждането с общинската собственост законодателят предвижда общинският съвет да делегира правомощия на кмета. Конфликтът идва от това, че общинските съветници се избират по пропорционалната система, а кметът е избран мажоритарно (пряко) от населението и освен това съгласно чл.44 ал.1 т.14 „представлява общината пред физически и юридически лица и пред съда“. Това е най-често възникващият конфликт.

Звучи логично, че снемането на тази конфликтност става много просто - въвежда се принципът: който представлява общината, той се разпорежда със собствеността ѝ. От тук обаче до обявяването на общинския съвет за излишен или за изцяло представителен орган остава само една крачка, която при определени обстоятелства може лесно да се направи. Очевидно недемократично е общинската собственост, която е особен вид собственост поради своя и частен, и публичен характер, да се олицетворява от една единствена личност, поради това, че органът на изпълнителната власт се състои от едно лице - кметът. Нормалното е (и това е възприел законодателят) общинската собственост, която е по същество собственост на населението на общината, да се олицетворява от неговия представителен орган - общинския съвет. Конфликтът е на лице, но тъкмо той може и е източник на общественото доверие при разпореждането с общинската собственост.

2. Конфликти по повод взаимния контрол върху упражняването на правомощията.

- Принципът на разделението на властите не изключва взаимния контрол. Нещо повече, именно взаимният контрол по хоризонтала, какъвто е този между общинския съвет и кмета създава необходимата демократична атмосфера, която повишава качеството на работа и на двата органа. Тази принципа постановка е намерила отражение в законодателството. Забележителното е, че правата на двата органа не са равни. Тук законодателят съзнателно или несъзнателно е отчел съществената разлика между двата органа - общинският съвет е колективен, а пък кметът - едноличен орган. Логично е прието, че едноличният орган - кметът би трябвало да е по-добре защитен.

Това намира израз в законовата уредба с нормата, че кметът може да оспори решенията на общинския съвет по законосъобразност, кое-

то като правомощие произтича и от административното законодателство, а и по целесъобразност, докато общинският съвет може да оспорва актовете и действията на кмета само като нарушение на законите или на неговите собствени решения. Така кметът на общината може да оспори решение на общинския съвет, когато смята, че то противоречи на интересите на общината или нарушава законите (чл.45 ал.2).

В същото време общинският съвет може да отмени само онези актове на кмета „извършени в нарушение на неговите решения по чл.21“ (чл.45 ал.1).

Но докато общинския съвет може да атакува законосъобразността на актовете на кмета само чрез областни управител или по съдебен ред, кметът атакува актовете на общинския съвет и пред самия него и чак тогава се обръща към съда.

По-добрата защита на актовете на кмета се дължи на това, че те не могат да бъдат атакувани по целесъобразност. С други думи, кметът в рамките на закона и решенията на общинския съвет има свободата да решава по целесъобразност, докато целесъобразността на решенията на общинския съвет е под прицела на кмета. Това е естествено като се има предвид, че решенията на общинския съвет не се изпълняват от него, а от кмета, който е орган на изпълнителната власт (чл.44 ал.1 т.7). Този род конфликти обикновено играят съзидателна роля и влияят върху подобряване качеството на работата и на двата органа.

- „Зад кадър“ остава обаче неизпълнението на законовите задължения на двата органа. Как всеки един от тях може да предизвика отговорност (или санкция) от страна на другия при неизпълнение на функционални задължения, произтичащи от ЗМСМА? Какво може да направи кметът, ако например общинският съвет (чл.21 ал.1) не определи структурата на общинската администрация (т.2) не определи размера на трудовите възнаграждения на кметовете (т.5), не приеме годишния бюджет (т.6) и т.н.?

А какво може да направи общинският съвет, ако кметът не организира изпълнението на общинския бюджет (чл.44 ал.1 т.5) или не организира изпълнението на решенията на общинския съвет или пък не се отчета (чл.44 ал.1 т.7), или не осигури нужната публичност на бюджета (чл.58)?

Гореизброените случаи са реални източници на конфликти между два-

та органа. Тези конфликти могат и да се изострят, когато е налице и политическо противопоставяне.

Може да се приеме, че всяка от страните може да търси разрешение чрез административното съдопроизводство, но ако кметът все пак може да бъде санкциониран по Закона за административните нарушения и наказания, то как може да се процедира с общинския съвет? Процедурите са твърде сложни, а и няма такава съдебна практика.

Възниква въпросът: не е ли по-добре механизмът за компенсиране на отказ от изпълнение на законите задължения от страна и на двата органа да бъде уреден в самия Закон за местното самоуправление и местната администрация?

2. Поради недобре отработени демократични механизми на взаимодействие на общинския съвет и кмета, с други думи при несъвършенства на законодателството, също могат да възникват конфликти, често пъти неразрешими.

Типична законова несъобразност е предсрочното прекратяване правомощията на кмета с решение на общинския съвет (чл. 42 ал. 1 т. 2).

Общинският съвет има субективното право сам да прецени дали кметът не изпълнява системно в продължение на 6 месеца функциите си или пък е налице „трайна невъзможност“ (например отсъствие или продължителна болест). Но вече има случаи, когато това действително се прави субективно, като се забравя чл. 44 ал. 2, че кметът изпълнява своите правомощия като издава заповеди. Достатъчно е една писмена или устна заповед в 6-месечния период, за да не може да се приложи хипотезата на чл. 42 ал. 1 т. 2. (Оставям настрана неперфектността на хипотезата).

Смятам, че такъв конфликт трябва да бъде законодателно заложен, но това означава да се определи перфектна процедура за прекратяване правомощията на кмета. В сегашния му вид второто изречение на т. 2 от ал. 1 на чл. 42 предполага, че щом общинските съветници (повече от 1/3 от общия брой) не са се съгласили, че е налице хипотезата от първото изречение, то нищо незнаещите избиратели чрез „Да“ или „Не“ ще се произнесат и компетентно, и граждански отговорно дали е налице хипотезата, т.е. дали кметът не си гледа работата. В случая става дума за законодателно недомислие, а не за необходимостта от премахването на този конфликт от взаимодействието между властите.

Около бюджета законодателят също е създал казус, който може да

изостри конфликта между властите, без да е налице механизъм за неговото преодоляване или разрешаване. Така чл. 21 ал. 1 т. 6 е пределно ясен: общинският съвет „приема отчета за изпълнението му“. Но чл. 56 ал. 1 е също така категоричен: „Бюджетът на общината се приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината не по-късно от един месец след приемането на Закона за държавния бюджет за съответната година“.

Съгласно чл. 21 ал. 1 т. 6 общинският съвет е в състояние сам да приеме бюджета (т.е. и да разработи проекта в постоянните комисии), дори когато кметът няма намерение да спази едномесечния срок по чл. 56 ал. 1. Но пък съгласно чл. 58 ал. 1 той не може да приеме бюджет без да го е предложил кметът. Това е също едно от законодателните недоразумения, които повишават излишно конфликтността между двата органа.

Полезни или вредни са конфликтите между двете власти? Вече беше отбелязано, че най-напред е добре да се вижда полезността на конфликтите. Критерият за това кой конфликт е полезен е главно в оценката дали се е повишило качеството на работата и на двата органа в резултат на това. Ако двата органа взаимно са приели аргументите, постигнали са необходимите компромиси, извлекли са съответните поуки, успели са да усъвършенствуват механизмите на следващите взаимодействия, то конфликтите са били полезни, те са „работили“ за развитие на демокрацията.

Но ако конфликтите са задълбочили политическото противопоставяне, намесени са други власти, намесено е взаимодействието между двата органа, конфликтите са вредни.

Тогавате не съдействат за развитието на демократичния процес и могат да доведат до блокиране работата на органите, каквито случаи за съжаление, има.

Повишаването степента на полезност на конфликтите е благоприятна предпоставка за децентрализация на властнически функции върху органите за местното самоуправление. Повече власт а местните органи наред с управлението е възможно при повишаване полезността на конфликтите. Внимателните наблюдения на развитието на демократичния процес у нас, обаче показват, че както законодателната, така и централната изпълнителна власт в целия период от приемането на Конституцията досега проявяват стремеж към централизация на властта и децен-

трализация на управлението. По този начин, както видяхме, вредни конфликти се конструират и с помощта на законовата уредба. Формалното „покриване“ на Европейската харта за местно самоуправление, с което нашата страна има всички основания да се гордее, че е сред първите в Европа, би следвало да се изпълни и със съответното демократично съдържание. А това последното изисква повече власт по места и повече полезни конфликти за сметка на вредните.

ИНФОРМАЦИЯ ЗА АЕЦ „БЕЛЕНЕ“ НА ИНЖ. П. СИМЕОНОВ - ДИРЕКТОР НА ИНВЕСТИЦИОННО ПРЕДПРИЯТИЕ „АТОМНА ЕНЕРГЕТИКА“ - ГР. БЕЛЕНЕ

Историята на площадката на АЕЦ „Белене“ започва в началото на 70-те години. Това е началото на серия от проучвания за избор на площадка за втора АЕЦ в България. Проучванията продължават до 1979 г.

Отминалото в проучвания и анализи десетилетие е само една част от проучвателната дейност за АЕЦ „Белене“. Това е т.нар. първи етап на изследванията. През периода са разгледани над 20 потенциални площадки. Те са разделени на три групи: дунавски, черноморски и във вътрешността на страната. Голяма част от тях отпадат поради изключващи фактори (райони, резервирани за питейна вода, усложнено фундиране, голям обем подготвителни работи, близост до големи населени места или до чужда територия и т.н.). Така площадките се свеждат до 9 на брой (4 на р.Дунав, 4 на Черно море и 1 във вътрешността на страната).

Черноморските площадки отпадат поради съображения от стратегически, икономически и технически характер. Неподходяща се оказва и единствената „вътрешна“ площадка Ивайловград. Едната от четирите дунавски площадки (Бяла вода) е в близост до изграждания тогава Хидротехнически комплекс „Никопол-Турну Мъгуреле“, което заедно с геоложка несъвместимост също я изключва.

Най-перспективни се оказват трите дунавски площадки Белене, Вардим и Батин. За тяхното проучване Енергопроект разработва програма, включваща изследвания от гледна точка на геология, сеизмика, инженерни подготвителни мероприятия, организация на изнасяне на ел.енергията, санитарно-хигиенна и радиационна характеристики.

Изборът на площадката е закономерно следствие от извършения комплексен анализ на трите конкурентни площадки. За строителство на втора АЕЦ в България е препоръчана площадка Белене. За база са използвани действащите тогава нормативни документи.

Предложението за одобрение на площадката е направено от Министерството на енергетиката с протокол от 26.02.1979 г. Освен това, през 1981 г. на площадката са проведени допълнителни геоложки и се-

измолжени изследвания от Енергопроект и Геофизичния институт (ГФИ) на БАН. Изводите и заключенията са предадени за рецензиране и съгласуване от Института по физика на земята (ИФЗ) при Академията на науките (АН) на бившия СССР.

Утвърждаването на площадка Белене става с Постановление № 9 на Министерския съвет от 20 март 1981 г.

Строителството на АЕЦ „Белене“ започна през 1981 г. с т.нар. инженерно усвояване и изграждане инфраструктурата на АЕЦ „Белене“. Извършени бяха първоетапни строителни работи: изместен е пътя Белене-Свищов, реконструирани са напоителни системи, изместени са високоволтови трасета, почистена и обработена е почвата; освен това са извършени насипи-намити от баластра, иззета от ръкава на р. Дунав с обем 12 млн. куб. метра за достигане проектната кота на площадката 28.50 м. С това е гарантирана независимостта при максимално високи водни стоежи и най-неблагоприятно съчетание на въздействията на природни бедствия върху изгражданите хидро-технически съоръжения, намиращи се на площадката. Извършена е и подготовка на основата за фундиране на главните корпуси; изградена е противифилтрационна стена до водонепропусклив пласт, ограждащ главните корпуси на първи и втори блок; почвеният слой под тях е иззет до мергелните пластове като на негово място е положена специално подобрена и уплътнена баластра с относително тегло, близо до това на обикновения бетон (2,15 т/куб.м).

Завършени са в различна степен производствените бази на строителите и монтажниците, складовете на инвеститора, основните подземни комуникации в района на първи енергоблок, водоснабдяване, канализация, електрозахранване, телефонни връзки, пътища, ж.п. линии, пристанище, лиман за тежки товари. В голяма степен е построена базата на Атомоенергоремонт - организацията, която ще извършва ремонта на бъдещата централа.

В областта на социалната инфраструктура: построени са жилища в Белене, Свищов и Плевен; разширено е училище, построени са детски градини, поликлиника, болница, пощенска станция, професионален учебен център; благоустроени са някои райони; въведени са в експлоатация телефонни и пътни връзки, улици, канализация, трафопостове и др. Заедно с това, редица обекти остават недовършени.

Основното (капитално) строителство на АЕЦ „Белене“ започна през

1987 г. Утвърденият „Технико-икономически доклад“ предвиждаше построяването на четири блока с електропроизводствена мощност по 1000 MW всеки.

Основният подобект - Реакторно отделение - е изграден до кота 13.20, над която започва изграждането на херметичната зона. Загответи са металоконструкциите на 12-те сегмента, ограждащи херметичната зона. Същите са консервирани по патентна технология, гарантираща срок на годност 1999 г. Загответи са изцяло колоните по ред „А“ и до ос 10 (от всичко 12) от редове „Б“ и „В“ на турбинната зала и значителна част от останалите металоконструкции за този подобект.

Проектирани са обединена помпена станция и ВЕЦ. В значителна степен на завършеност са дизелгенераторните станции, специалният корпус, топлите канали и други подобекти.

Успоредно с началото на строителството на АЕЦ тече т.нар. втори етап на изследванията на площадката (1981-1986 г.). Той е призван да определи конкретните сеизмични характеристики на площадката, хидроложки и геоложки условия, както и да разработи технически мероприятия за усвояване на площадката и др. Проучванията се извършват от ГФИ на БАН. Енергопроект също извършва редица предпроектни работи и изготвя материали, свързани с усвояването на площадката.

За нуждите на изследванията в района са направени дълбоки сондажи, анализирани са също разломите.

ИФЗ при АН на СССР потвърждава оценките за проектно земетресение (ПЗ) - 7 бала и за максимално разчетено земетресение (МРЗ) - 8 бала по скала MSK-64. ИФЗ също така съгласува разчетните акселерограми за АЕЦ „Белене“, потвърдени по-късно от Киевското отделение на Атомоенергопроект (АЕП).

В началото на 1990 г. се извършват две независими експертизи на нивото на сеизмичност на площадката, както и оценка на носещата способност на строителните конструкции на Реакторно отделение на блокове 1 и 2.

Експертизите се извършват от известни фирми, наложили се в ядрената технология и с доказан авторитет в международен мащаб: Westinghouse Energy Systems, Inc. в екип с EQE Engineering, Inc. и Geomatrix Consultants, Inc., и Siemens KWU в колектив със Скопския сеизмологичен институт ИЗИИС.

Първата експертиза е представена през 3 март 1990 г. от Белгийския клон на Уестингхаус. Тя доказва верността на приетия сеизмичен интензитет - VIII степен по скалата MSK-64, залегал в техническия проект на АЕП-Киев.

Втората експертна оценка е представена от Сименс в екип със Скопския институт ИЗИИС през април 1990 г. Тя съдържа същите основни етапи на площадката. МРЗ е също с интензитет VIII степен по MSK-64 с период на възвръщаемост 10000 години. Извършената освен това проверка на строителните конструкции на главния корпус доказва наличие на достатъчен запас в носимоспособността им.

Третият етап от изследванията на площадката обхваща периода непосредствено след ограничаване и спиране на строителството (1990-1995 г.).

През пролетта на 1990 г. по предложение на Комитета по енергетика и по искане на Комитета за използване на атомната енергия за мирни цели (КИАЕМЦ), Международната агенция по атомна енергия (МААЕ) организира специална мисия за преглед на извършените изследвания, доказващи сигурността на АЕЦ „Белене“ и АЕЦ „Козлодуй“.

Мисията посещава и двете площадки. В пленарните заседания участват както отговорните проектанти от Енергопроект - София и Атоменергопроект - Киев, и специалисти от БАН, Университета по архитектура, строителство и геодезия (УАСГ), Минно-геоложкия университет (МГУ) и Научно-изследователския строителен институт (НИСИ).

Резултатите от работата на мисията са отразени в документа „Окончателен отчет на мисията за преглед на сигурността на АЕЦ „Белене“ и АЕЦ „Козлодуй“, 11-13 юни 1990 г.“.

Основният извод в отчета на мисията е следният:

„На базата на информацията, представена на мисията в синтезираните отчети и тази при дискусиите и впечатленията на експертите и посещението на площадката и района около нея, не са установени никакви значителни негативни показатели на тази площадка. Но, за демонстриране с по-висока степен на увереност обезпечената сигурност на строителната площадка с проектите на строящите се блокове, са необходими някои по-нататъшни изследвания.“

След внимателно проучване на препоръките и направените забележки и отчитане стандартите на МААЕ, включвайки допълнително и някои

други необходими според българските специалисти изследвания, е съставена разширена програма за допълнителни изследвания „Изследвания и дейности за повишаване сигурността на площадките на АЕЦ „Белене“ и АЕЦ „Козлодуй“. Програмата е разработена съвместно от сътрудници на Енергопроект и ГФИ на БАН. В програмата се предвижда „извършване на допълнителни наблюдения и оценки в областта на сеизмичната сигурност, метеорологията, демографията, хидрологията, радиологичните ефекти и човешката дейност, при използване и строго спазване ръководствата и указанията на МААЕ, регламентиращи съответните дейности“.

Изследванията на строителната площадка на АЕЦ „Белене“ по разширената програма са извършени в основната си част през 1991-1992 г. Резултатите от изследванията са предмет на отделни отчети по основните аспекти на сигурността на АЕЦ.

В две допълнителни мисии на МААЕ (октомври 1994 и юни 1995 г.) са разглеждани, дискутирани и приети с положителна оценка всички разработки по разширената програма.

В областта на сеизмичната сигурност изследванията на ГФИ на БАН имат извънредно важно, дори определящо значение в контекста на безопасността като цяло. Крайното заключение по отношение на неотектониката на регионалната и локалната област е, че в изследваната територия отсъстват крупни разломни структури с висок енергиен потенциал. Необходимо е повишено внимание само срещу евентуални силни земетресения, чиито епицентри се намират в огнищата Вранча, Горна Оряховица, Шабла, Дулово, Чирпан-Пловдив, София и Кресна.

При анализа на сеизмичния hazard е направен важен извод, че всичката налична и допълнителна информация отхвърля категорично допускането на т.нар. „сарабле“ разломи (разломни зони със сеизмичен потенциал) в локалната област.

Анализите на максималните ускорения и на спектрите на реагиране показват, че преобладаващите сеизмични ефекти за площадката са предизвикани от огнищата Вранча и Горна Оряховица, с два основни извода: че максималното ускорение за площадката от огнище Горна Оряховица ($a_{max}=2g$) е по-малко от това на Вранча ($a_{max}=0.24g$) и че спектрите на реагиране на синтетичните акселерограми за Горна Оряховица и локалната зона не надвишават обвиняния спектър на Вранча.

В извършените допълнителни изследвания се анализира влиянието и на Дуловската сеизмична зона. Съставени са специфични спектри на реагиране и синтетични акселерограми за площадката на АЕЦ от трите огнища - Дулово, Горна Оряховица и локалната зона. Заключителният извод е, че обвивният спектър на земетръсно огнище Вранча покрива спектрите на реагиране на трите разглеждани зони.

Изследванията, извършени от Енергопроект, УАСГ и МГУ са посветени на сеизмичната сигурност на фундирането, хидрология и водозахранване, радиологично въздействие, изключителни събития в резултат на човешката дейност; направена е също прогноза на крена на фундаментната плоча на Реакторно отделение. По всички споменати направления изводите са категорично в полза на сигурността на площадката и изградената инфраструктура.

Заключителната мисия на МААЕ (7-11 юли 1997 г.) е призвана да провери изпълнението на препоръките от предидущите прегледи на сеизмичната безопасност от септември 1993 и юли 1995 г. съгласно доклад на МААЕ от юли 1995 г.

Мисията потвърждава заключенията от прегледа през юни 1990 г. (както и двата междинни прегледа от 1993 и 1995), че от гледна точка на сеизмотектониката и сеизмичната безопасност, няма характеристики на площадката, които да я изключват като подходяща за АЕЦ. Конкретно, предложената проектна стойност 0,24g, свързана със специфичните, широкообхватни спектри на реагиране на площадката, покриващи въздействията на всички огнища и създава достатъчно консервативно представяне на сеизмичната опасност за площадката на АЕЦ „Белене“.

След спирането на строителството първостепенна задача стана максималното съхранение на строителните конструкции и доставеното оборудване. За тази цел трябваше да бъдат довършени редица строителни работи по подобектите, без които те биха се компрометирали недопустимо и не биха могли да бъдат приведени съгласно проекта. Успоредно с това започнаха консервационни мероприятия по програма, включваща стоманобетонни конструкции, монтирани и заготвени метални конструкции и др. Ежегодно се следи и анализира състоянието на съоръженията и се изготвят програми за извършване на ремонтни и консервационни мероприятия.

За първи блок на бъдещата централа е доставено почти цялото обо-

рудване за Реакторно отделение, Машинна зала и Дизелгенераторната станция. Това означава наличието на общо около 7500 товарни места. През 1996 г. бяха ревизирани и прекоңсервирани 1725 товарни места, но поради липса на средства прекоңсервацията беше спрена за периода декември 1996 - март 1997.

Също така в периода септември - октомври 1996 беше извършена пълна ревизия и прекоңсервация на реакторното оборудване, доставено от Чехия. Предстои нова ревизия на същото през юли-август т.г.

В момента е в изпълнение ревизия и прекоңсервация на около 2020 товарни места от оборудването, предвидена за периода март-ноември.

За разходите, направени досега, са правени многократно експертни оценки. Същото се отнася и до прогнозните средства, необходими за довършване на обекта. Счита се, че са изразходвани над 40% от стойността на първи блок, което е равностойно на около 1 млрд. долара. В разработката на Енергопроект „АЕЦ „Белене“. Инженерен обзор и възможности за реализация“ изразходваните средства за основно строителство възлизат на 691 млн. долара. Ако към това се прибавят временното строителство, битовото строителство и стойността на земята, тази цифра значително нараства.

Пак по тази разработка за довършване на първи блок по цени от 1996 г. са необходими още 1195 млн. долара.

По технико-икономическата обосновка на Атомоенергопроект-Москва от декември 1996 г. общата стойност на първи блок с цялото временно, спомагателно и жилищно строителство и земята е 2248,3 млн. долара, в т.ч. 10115,7 млн. долара за производствени подобекти.

НЕК прие разработване на вариантите за развитие на енергетиката с минимални разходи. Общите капитални вложения за блока се приемат 2400 млн. долара, в т.ч. за довършване 1400 млн. долара, като в тези суми са включени и преносните електропроводи, които изнасят енергията на АЕЦ „Белене“ до трансформаторните станции 400 kW.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Кметство¹

ВЪПРОСНИК

към семинара „Правомощия на местната власт
и тяхното изпълнение“
19 - 20 септември 1997 г.

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1. Има ли на територията на общината²: | Отговор |
| а) производителна земеделска кооперация | Да Не Не зная |
| б) друга кооперация (производителна, потребителска) | |
| в) синдикална организация | |
| г) младежко дружество | |
| д) женско дружество | |
| е) пенсионерско дружество | |
| ж) спортен клуб | |
|
2. Смятате ли, че трябва като кмет да поддържате активни контакти с такива организации? | Отговор³ |
| | Да Не Няма особен смисъл |
|
3. През последните 3 месеца с колко от тях сте имал контакти? | Отговор |
| | С (брой) |
| | Не съм имал контакти |

¹ Попълва се по желание

² Въпросът не се отнася до политически организации

³ Поставете знак X след желания отговор

4. Проявявате ли по-специален интерес към някои от тези организации?

Отговор

Да (посочете до 3 организации)
Не

5. Как преценявате правомощията на изпълнителната местна власт?

Отговор

Достатъчни
Недостатъчни
Те са само на книга

6. Как преценявате правомощията си като кмет?

Отговор

Достатъчни
Недостатъчни
Далеч недостатъчни
Достатъчни, но не могат да се реализират по финансови причини

**7. Кое правомощие най-много Ви липсва като кмет?
(посочете само едно от изброените правомощия)**

Отговор

Разпореждането с общинската собственост
Опазването на полските имоти
Опазването на обществения ред
Осигуряване приходите на общинския бюджет
Друго (Кое?)

8. Участвате ли активно в Националната асоциация на общините?

Отговор

Да
Не
Недостатъчно

9. Имате ли свои идеи за усвояване на Дунавското пространство? (например ферибот, мост, ж.п. гара, складове, обслужваща сфера и пр.)

Отговор

Посочете поне една подобна идея
.....
.....

10. Как преценявате: Има ли общината териториално-устройствена готовност за активно инвестиционно участие в усвояването на Дунавското пространство?

Отговор

Да
Недостатъчно
Не

11. Как преценявате финансовите възможности на общината в условията на валутен борд?

Отговор

Ще се оправим
Ще се оправим, ако не се променят условията
Ще бъде изключително трудно
Не виждам възможност да се върже бюджетът на общината
Не мога да преценя

12. Какъв дял имат собствените приходи на Вашата община в общинския бюджет?

Отговор

До 10 на сто
До 20 на сто
Повече (Колко?)

13. Какъв процент от субсидиите от Държавния бюджет сте получили до края на шестмесечието?

Отговор

..... (процента)

14. Със Закона за държавния бюджет субсидиите за общините се определят ежегодно. Добра ли е тази практика?

Отговор

Да
Не е много добра, тъй като не знаем какви ще са инвестициите за няколко години напред и не можем да имаме дори приблизителна представа за инвестиционната политика на общината

15. Държавните финансови ресурси за инвестиционни цели се предоставят на общините по различни канали. Добра ли е тази практика?

Отговор

Да
Да, ако инвестиционният бюджет е отделен от управленския
Не, защото така средствата се раздробяват, а те трябва да се концентрират въз основа на единни критерии

Благодарим Ви за любезността да отговорите на поставените въпроси

Под общата редакция на
проф. г-р Чавдар Кюранов

Фондация "Фридрих Еберт",
Регионално бюро "Балкани"
Фондация "Алтернативи"

Редакционен съвет:
ст.и.с. инж. Александър Рагославов,
инж. Севдалин Рагенов
г-р инж. Володя Тодоров

НИЕРА

София
1998