

Фондация „Фридрих Еберт“, Регионално бюро София
Институт за регионални икономически и социални
проучвания и проекти

ПРОБЛЕМИ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

проф. г-р Чавдар Кюранов
г-р Иван Делиев
г-р Пенчо Пенев

Научна редакция:
г-р Иван Делиев и г-р Пенчо Хубчев

София
2002



A 02 - 04764

**Изложенията в книгата гледнища отразяват
единствено възгледите на авторите!**

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Децентрализацията и централизацията в местното самоуправление – проф. д-р Чавдар Кюранов	6
1.1. Понятията	6
1.2. Европейската харта за местното самоуправление и децентрализацията	7
1.3. Демократична и недемократична децентрализация	9
1.4. Деконцентрация и децентрализация на властта	11
1.5. Гражданска децентрализация Форма на пряка демокрация	12
1.6. Финансова децентрализация	12
1.7. Административна децентрализация	13
1.8. Други гледни точки върху децентрализацията в местното самоуправление в Р България	15
1.9. Заключение	17
2. Анализ на състоянието и тенденции в развитието на местното самоуправление в България – д-р Иван Делиев	18
2.1. Централистични тенденции и фактори в развитието на процеса на демократизация	18
2.2. Анализ на управленската практика при взаимодействието между държавните и местните власти	21

© Фондация „Фридрих Еберт“, Регионално бюро – София
Проф. д-р Чавдар Кюранов
д-р Иван Делиев
д-р Пенчо Пенев

ISBN 954-91018-5-1

Печат: © „Графимакс“ ООД

2.3. Съвместимост на българските идеи за децентрализация на местното самоуправление с преговорните изисквания на Европейския съюз	28
2.4. Развитие на идеите за активната роля на гражданските структури при децентрализацията в местното самоуправление – проф. д-р Чавдар Кюранов	33
3. Към нов модел на децентрализацията – д-р Иван Делиев	35
3.1. Предимства на децентрализацията – проф. д-р Чавдар Кюранов	35
3.2. Двустепенен модел на демократично местно самоуправление	37
3.3. Съвременни тенденции и изисквания към децентрализацията в местното самоуправление	38
3.4. Управленска самостоятелност на общините	40
3.5. За двустепенния модел на местното самоуправление в България	45
4. Предложения за усъвършенстване на българското законодателство по местно самоуправление – д-р Пенчо Пенев	49
4.1. Трите нива на регулиране на местното самоуправление	49
4.2. Конституционна рамка	49
4.3. Практика на Конституционния съд относно местното самоуправление	53

4.4. Бъдещото усъвършенстване на законодателството за местното самоуправление	56
4.5. Предложения за усъвършенстване на българското законодателство	58
4.5.1. Административно-териториално деление на Р България	58
А. Законодателни промени	58
Б. Нови закони	59
4.5.2. Общински функции	60
А. Законодателни промени	60
Б. Нови закони	61
4.5.3. Органи на местното самоуправление и местната администрация	61
А. Законодателни промени	61
Б. Нови закони	64
4.5.4. Общински финанси – д-р Пенчо Пенев, д-р Иван Делиев	64
А. Законодателни промени	64
Б. Нови закони	67
4.5.5. Общинска собственост	68
А. Законодателни промени	68
Б. Нови закони	69
4.5.6. Децентрализация на управлението на дейности	70
Взаимодействие с държавни органи	70
А. Законодателни промени	70
Б. Нови закони	74
4.5.7. Ролята на гражданските сдружения	75
4.6. Подзаконово равнище на регулиране	75

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В ДЪРЖАВНОТО И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

1.1. ПОНЯТИЯТА

Въпросът за централизацията и децентрализацията, както и за съотношението между тях, се поставя винаги, когато възникват властови отношения. Всъщност те самите са властови отношения. Особено остро стои този въпрос в отношенията между централната и местната власт. Защото става дума за разпределение и преразпределение на власт между органите на държавната власт и органите на местната власт. А това значи между органи на държавно управление и органи на местно самоуправление.

Исторически **централизацията** е свързана с изграждането на националната държава и необходимостта от национална интеграция, но тя често е водела до авторитаризъм. При определени условия, обаче тя е обезпечавала повече сигурност за населението в сравнение със самоуправството на местните власти.

Исторически **децентрализацията** е свързана с борбата срещу авторитаризма на централната власт, с борбата за самоуправление. Същевременно, при определени условия, децентрализацията е поставяла под въпрос единството на държавата.

Въпросът за централизацията и децентрализацията не е въпрос за тяхното откъсване. Пълна централизация би означавало пълно ликвидирание на самоуправлението и пълно подчинение на общините от държавата. Пълна децентрализация би означавало ликвидирание единството на държавата. Затова реално въпросът не е за централизация или децентрализация, а за съотношението между тях, по-конкретно за *мярката* между едното и другото. Основният критерий, според нас, е *до колко тази мярка осигурява самоуправление*, като главен белег на демокрацията на местното равнище.

Демократичната държава у нас наследи една силно централизирана власт. Тя беше отражение на еднопартийната система. По отношение на местната власт, тя означаваше не самоуправление, а подчинение на местните властови органи – на централната власт.

Сега нещата не са такива. Наистина кандидатите за кметове и за общински съветници пак се определят от партияте. Но има партиен плурализъм. Освен това, в края на 90-те години започна да се

наблюдава едно ново явление – независимите кандидати за кметове – т.е. хора, които си осигуряват подкрепата на една или няколко партии, но кандидатстват като независими.

„Независимият кандидат“ е ново явление в българския политически живот – една нова проява на децентрализация и демократизъм, която, при определени условия, има бъдеще.

1.2. ЕВРОПЕЙСКАТА ХАРТА ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

През октомври 1985 г. държавите-членки на Съвета на Европа подписаха „Европейска харта за местното самоуправление“. В Хартата се изтъква, че местните власти са една от главните основи на всяко демократично устройство. Хартата е ратифицирана от България.

В Европейската харта е поставен и въпросът за главните принципи, върху които се основава Европа. Единият от тях е **демократията**. Много важно е, обаче, че вторият принцип е **децентрализацията на властта**. А това значи, че не става дума за демокрация изобщо, а за *демократия, основана върху децентрализацията*.

В чл.3 на Хартата се дава определение на самоуправлението: „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 „в полза на своето население“. Но какво означава „съществена част от обществените дела“? То може да се обясни като се изброят дейностите, за които отговаря общината. Общината решава повечето въпроси на: чистотата; изграждането и поддържането на улиците, площадите, парковете, градините и т.н. Същевременно, общината носи отговорност за изграждането и поддържането на сградите и текущата издръжка (включително заплатите) на своите училища (начални, основни и средни), на болниците, театри, библиотеки, музеи (има финансови задължения към читалищата), центровете за социални грижи, за културните, исторически и други паметници, за развитието на спорта, отдиha и туризма с общинско значение.

И тук се очертава едно важно противоречие: хората, които работят в тези институти, се издръжат от общините, но се назнача-

чават и уволняват от ръководителя на съответния институт или заведение. Самите ръководители пък се назначават от съответното национално министерство или от неговите териториални структури. Това е наистина децентрализация *от особен род*, която поражда сериозни проблеми между общините и ведомствата. Не е намерен начинът да се съчетае специалната компетентност на центъра с локалните интереси и финансовата тежест за общините. Споразумението за сътрудничество между премиера и Националното сдружение на общините от 11 декември миналата година предвижда, когато общините изпълняват държавни функции, разходите да се поемат от държавата. Но изглежда, че това не е изгодно на централната власт, както изтъква г-н Венелин Узунов – председател на Националното сдружение на общините.

Местната власт – това са избраните общински органи, които по силата на закон имат право да взимат определени управленски решения. У нас това са общинският съвет и кметът. И двата органа се избират пряко от населението. Напоследък някои кметове, например кметът на Бургас – Йоан Костадинов, поставят въпроса и предлагат общинските съветници да се избират мажоритарно¹ или смесено.

По-горе бе дадено определението на понятието „местно самоуправление“, включено в Европейската харта. В Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) (чл. 11) е записано друго, малко по-различно определение: „Местното самоуправление в общината се изразява в правото на гражданите или на избрани от тях органи, в рамките на предоставената им компетентност, да решават въпросите, свързани със: „и следват десет функции на общините“².

Какви са приликите и разликите между двете определения? И в двете местното самоуправление е определено като *право*. Но в определението на Европейската харта то е право на *местните власти*, а в ЗМСМА – *право на гражданите* или на избрани от тях органи. Струва ни се, че в това отношение определението на българския закон е по-добро, тъй като изтъква ролята на *гражданите*, на *самоуправляващата се общност*. В Европейската харта, обаче са

моуправлението включва не само правото, *но и реалната способност* на местните власти да регулират и управляват. Това е много важно, тъй като местните власти могат да имат правото да управляват, но да са поставени в такива условия от държавната власт, че да нямат реалната способност да управляват, или пък самите те да не са способни да управляват.

Тук по-добра е формулировката на Европейската харта. Предимство на Хартата е и това, че подчертава важното обстоятелство: местната власт извършва регулирането и управлението *на своя собствена отговорност*. И остава едно по-съществено изискване: *това да става в полза на населението*, върху което местните органи упражняват своята власт.

Всичко това навежда на мисълта, че едно *съчетаване* на двата текста би дало по-точно определение на понятието „местно самоуправление“. Бихме предложили следното: „Местното самоуправление в общината се изразява в правото и реалната способност на гражданите или избрани от тях органи, в рамките на предоставената им компетентност, на своя отговорност и в полза на своето население, да решават следните въпроси: (изброяват се въпросите от компетентността на местната власт така, както са дадени в чл. 11 на ЗМСМА)“. Това определение обхваща, според нас, основните страни на понятието, уточнява го и го обогатява.

1.3. ДЕМОКРАТИЧНА И НЕДЕМОКРАТИЧНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Традиционното разбиране е, че едва ли не всяка децентрализация означава разширение на демокрацията. Може да се каже, че това по начало е така. Но само по начало. Случаят, който беше разглеждан, показва, че формата на децентрализация, при която заплатите на учителите в общината се поемат от общината – т.е. се децентрализират, в същност не обхваща с нищо, освен с отговорности и тежести местната власт. Така, че формата е децентрализация, но съдържанието не означава повече самоуправление.

Има и друго. Ако общината е поставена в положение на бюджетен дефицит, тя не е в състояние да реши проблемите. И общината сама ще иска повече зависимост от държавния бюджет, т.е. повече централизация.

¹ В-к „Свобода“, 22 април 2002 г., стр. 11

² Закон за местното самоуправление и местната администрация – чл. 11

Но в такива случаи се отразява едно ненормално състояние на общините, което довежда до отдалечаване от децентрализацията. В действителност политиката на общините винаги е била да искат децентрализация, да искат по-голяма независимост от централизираната държавна власт. Тенденцията сега и в Европа е към по-голяма децентрализация, към по-голямо самоуправление.

От казаното до тук следва, че може да се говори за *демократична децентрализация* и за *недемократична децентрализация*. Демократична е тази децентрализация, която засилва местната власт, която увеличава правомощията ѝ. Но и това не е достатъчно. Освен увеличаването на правомощията, трябва да се увеличават и *реалните възможности* на местната власт. Ако правомощията са увеличени, но няма материални условия, по-специално няма финансова децентрализация, децентрализацията не е реална. Така, че може да се говори и за *формална* и *реална децентрализация*. Формалната децентрализация е и формална демокрация. Демократична е тази децентрализация, която увеличава правомощията на местната власт, увеличава самоуправлението и осигурява *материалните условия*, за да се реализират тези правомощия.

Струва ни се, че това схващане е намерило израз в споразумението между Министерския съвет на Република България и Националното сдружение на общините. В него се предвижда разработването и поетапната реализация на програма за финансова децентрализация, за да се осигурят необходимите по вид и качество публични услуги, и за да се повиши ефективността в управлението на финансовите ресурси, като се спазват следните принципи:

- съответствие между разходите отговорности и приходозаточниците;
- съответствие между правомощията по приходите и политическата отговорност;
- съответствие между ползата от дейностите и източника на финансиране;
- разширяване участието на гражданското общество и местните власти в бюджетния процес;

За съжаление, определеното впечатление на ръководството на Националното сдружение на общините е – като се изхожда от бюджета за 2003 г., че правителството няма намерение да се придържа към това Споразумение. Проектно-бюджетът за 2003 г. предвижда с 11 % по-ниски възможности за общините през 2003 г. 8 сравнение с

2001 г. и не предвижда цялостно ликвидиране на неразплатените разходи на общините. Това само засилва централистичните тенденции. А тенденциите се превръщат в реална политика.

1.4. **ДЕКОНЦЕНТРАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ВЛАСТТА**

Можем да говорим за два типа децентрализация: *деконцентрация на държавна власт върху територията*, т.е. властияване на областните управители като органи на държавната изпълнителна власт с определените им от Конституцията и закона функции, и *децентрализация, т.е. властияване на изборните органи на местното самоуправление* с функции, които преди това са били функции на държавната власт, или биха могли да бъдат такива. При децентрацията, децентрализацията е на държавни пълномощия, които запазват характера си на изпълнителна държавна власт, пренесена на регионално (областно) равнище. Така характерът на властта не се променя – тя просто се преразпределя. При втория случай се променя характера на преразпределената власт – от държавна тя се превръща в общинска. Но тук се променя и друго – държавна власт се превръща във власт на местно самоуправление. Държавата фактически се отказва от част от управленските си функции. Това обяснява и защо държавата, обикновено, е твърде ревнива и внимателна при такова властияване на общините, дори и след като то е станало закон. Характерен пример в това отношение е случаят с държавната собственост, която е била общинска, а след конституирането на общинската собственост следваше да бъде легитимирана, законена като такава. И това стана със ЗМСМА, където в преходните и заключителните разпоредби се определя коя държавна собственост се превръща в общинска собственост. Следваше държавните органи да бъдат задължени да прехвърлят имотите, признати по този закон, за общинска собственост на общините. Но това в редица случаи не стана.

1.5. ГРАЖДАНСКА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ. ФОРМИ НА ПРЯКА ДЕМОКРАЦИЯ

Те са няколко, предвидени в чл. 17 на ЗМСМА: общи събрания, референдуми и по друг начин. Този „друг начин“ не е определен в закона, но очевидно става дума за искове, молби и петиции, които след като не са предвидени, не са и забранени.

Референдумите са два типа – едни, чиито решения са задължителни за изпълнителната власт. Такива са те в Австрия, България, Германия, Испания, Люксембург, Полша, Португалия. Това са ефективни референдуми, реалната пряка демокрация. В България те могат да се отнасят и до финансови въпроси. Има и други референдуми, чиито решения не са задължителни за изпълнителната власт.

В Германия местните референдуми се провеждат само по най-важни проблеми, определени в местната конституция. За тях трябва да вземе решение общинският съвет или пък от 10 до 25 на сто от гражданите (в зависимост от различните провинции) могат да се отправят петиции, за да се свика референдум. Редовно се свикват граждански събрания, а могат бъдат свикани и извънредно, по искане на 10 на сто от гражданите, които отправят петиции (т.е. молба) за провеждане на събирането.

Референдумите са може би най-ярката форма на пряка демокрация, но и на гражданска децентрализация. Тъй като чрез тях става овластяване на отделни граждани. Когато населението разполага с цялостна обективна информация и при огромното разпространение и развитие на компютърната мрежа, до която би имал достъп всеки гражданин – те може би ще бъдат най-демократичният начин на гласуване в не толкова далечното бъдеще.

Това би била и формата на абсолютна децентрализация на демокрацията по отношение на участието във взимането на решения.

1.6. ФИНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Известно е, че приходите на местните бюджети се формират от три източника: данъци, субсидии и собствени средства. В повечето страни местната власт определя сама данъчните ставки за данъците, които постъпват в техните бюджети. Изключенията са

две – България и Испания, където общините не могат самостоятелно да определят ставките. Собствените средства обхващат местните данъци (главно имуществени) местни такси, приходи от собствено имущество и други (акции, облигации, дарения и т.н.).

Данъкът върху общия доход, ще бъде занапред основен източник на приходите на местната власт. За съжаление нещата са стигнали до там, че в болшинството общини всички собствени средства, включително тези от данъците, обхващат 7-10 на сто от приходите на бюджета им³. За какво местно самоуправление може да се говори в такива случаи?

Така че основен въпрос е пропорцията, в която се разпределят цялостните финансови ресурси между централните и местните органи на властта. Тя трябва да бъде такава, че да осигури нормалното функциониране не само на местните органи на властта, но и нормално качество на живота на населението откъм тази негова страна, която зависи от местната власт при „възможно най-голямото одобрение от обществеността“ – принцип, към който се стремим в Северен Рейн-Вестфалия (Германия).

Финансовата децентрализация е нещо много важно, но нейната роля и значение не трябва да се надценява, не трябва да се фетишизира. Много по-съществено е общините да имат правото на цялостна инвестиционна политика, общинският съвет да има право да издава подзаконови нормативни актове, болниците и училищата да бъдат общинска собственост (а не „търговски дружества“ – както са болниците, нещо нечувано в цялата историческа практика на България), общините да могат да участват на финансовите пазари.

1.7. АДМИНИСТРАТИВНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Още при изработването на Конституцията от 1991 г. стоеше въпросът за структурата на властта в държавата. Прие се идеята за двете нива на властта – децентрализирана държавна власт, изнесена върху територията, и власт на общинско самоуправле-

³ Т. Попова, *Само местни ли са проблемите на местните бюджети*, в „Проблеми на местното самоуправление и местната власт“, стр. 95

ние. Сега, обаче, все по-вече се чувства необходимостта от трето равнище – създаването на едно регионално равнище на самоуправление.

В тази връзка и за да се развие една ефективна регионална политика се поставя въпросът, че е необходима промяна в административно-териториалната структура на страната, но в посока, различна от тази, която доведе до роенето на територията на 28 области.

Такава промяна трябва да създаде две равнища на самоуправление – общини и окръзи (околии). Понятието „област“ по Конституцията се отнася до териториално изнесената централна власт.

Такава възможност е предвидена в Конституцията.

Една реалистична регионална стратегия се основава върху необходимостта от нова териториално-административна структура, върху схващането за района като териториална, физическа и културна структура, като част от територията, включена във веригата община-окръг (околия)-област. Регионът, обаче, намира мястото си в тази верига чрез областта, която по границите си съпада с региона, като „второто лице“ на областта. Или може би ще бъде по-точно да се каже, че областта ще бъде второто, административното лице на региона.

Такава промяна ще означава нова стратегия спрямо регионите.

В Германия административната структура е тризвенна: община – околии (и независими градове, неинтегрирани в надобщинско равнище, тъй като сами могат да се разглеждат като страни) – провинции. В Бавария и в пет други провинции има още едно равнище – окръзи. В Хамбург и Берлин има райони, а в Бремен – автономни общини. Провинциите, които са второто ниво на държавно управление, могат да се разглеждат и като региони, но в редица случаи те имат качеството на държави⁴.

Всъщност провинциите изпълняват балансиращи функции между общинските и регионалните власти. А регионални власти са околии – териториални единици (съюз от общини), които съчетават общински и държавно-политически функции. Тази цялостна структура съответства на една федеративна държава, каквато е Германия.

1.8. ДРУГИ ГЛЕДНИ ТОЧКИ ВЪРХУ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Държавната власт е централизираната власт на обществото. Областната власт представлява изнесената в една регионална единица държавна власт. В този смисъл тя е децентрализирана. Но ние приехме като основен белег на децентрализацията не това дали властта е единна или част от единната власт, а доколко децентрализацията означава разширение на самоуправлението. А при областите самоуправление няма.

По въпроса има и други схващания. Поддържа се тезата, че териториално изнесената държавна власт трябва да се съчетава със самоуправление. Група автори твърдят, че: „В съответствие с нашите положителни традиции 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, независими функциониращи и иерархично неподчинени форми на самоуправление“. Авторите на тази идея предвиждаха това да стане през 1998-1999 г.⁵

Преди всичко за каква традиция става дума. Традицията на местно самоуправление у нас се разви през турското робство – т.е. при наличието на една чужда, враждебна държава. Тя се разви не за да налице самоуправляващи се органи, а до голяма степен като опозиция на тази държава. Освен това – в средата на 30-те години на миналия век, тази традиция беше прекъсната, когато след преврата на 19 май 1934 г. самоуправлението бе силно ограничено: кметовете не се избираха от населението, а се назначаваха от Министерския съвет, което е грубо нарушение на принципа на самоуправлението. Изборността им бе възстановена едва след 9.IX.1944 г.

Не могат да бъдат и аргумент страните с пазарна икономика.

⁵ Г. Чавдарова, С. Ковачев, Хр. Станев, „Административно-териториална реформа – реалност и бъдеще“, София, с. 995

⁴ Структура и дейност на местните и регионалните власти в Европа, София, 1993, с. 76-77

Тенденциите в страните с пазарна икономика са твърде различни. В **Германия**, както бе изтъкнато, околиците са териториални обединения, част от територията на провинциите. В околиците управленските решения се взимат от околийския съвет. Околийският управител не се избира пряко, а – от околийския съвет. Там, където има трето комунално ниво – окръг – председателят също се избира от Съвета, а не от населението. В **Дания** политически ръководител на местните и регионалните власти е кметът, който се избира не пряко от населението, а – от Съвета. Административно-териториалната структура в **Испания** е на три нива: автономни общности, провинции и общини. Изпълнителен орган на автономната общност е управителният съвет. Той избира свой председател. В провинциите изпълнителен орган е председателят на провинциалния съвет, който се избира от депутатите, членове на Съвета. В общините кметът се избира от състава на Съвета. Така, че не можем да кажем, че тенденциите в страните с пазарна икономика подкрепят идеята на авторите, която предлага изборност на областните управители от населението.

Например, според Закона за устройство на територията (ЗУТ), чл. 4 (1): „Областният управител провежда държавната политика за устройство на територията в съответната област“. Тъй като това е така, не може от него да се иска едновременно с това да провежда местната политика за устройство на територията, ако бъде избран. Ще се получи колизия на властта, произтичаща от смесването на управленска и самоуправленска власт.

Изводът е, че децентрализацията на самоуправлението не може да се смесва с териториалната децентрализация на държавната изпълнителна власт.

Все още не е намерен начинът да се съчетае специалната компетентност на центъра с локалните интереси и финансовата тежест за общините.

Решението е да се търси съчетаването на интересите на държавните и местните органи и да бъдат разширени правомощията на местните органи.

1. 2. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

1. Необходимо е у нас да се следва смела и последователна политика на децентрализация, която да доведе към друга степен на самоуправление – много по-демократична от сегашната.
2. Необходимо е окончателно да се преодолеят рецидивите на авторитарната централизация у нас.
3. Необходимо е съчетаване на финансовата, административната и гражданската децентрализация (последната свързана с допитвания до населението) с оглед реално засиляване на самоуправлението.
4. Необходими са законови мерки и ясна политика на децентрализация, която да проведе на практика децентрализацията.
5. Необходимо е децентрализацията да се съчетае с политика на развитие на регионите и повишаване качеството на живота на населението.

2. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО И ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

2.1. ЦЕНТРАЛИСТИЧНИ ТЕНДЕНЦИИ И ФАКТОРИ В РАЗВИТИЕТО НА ПРОЦЕСА НА ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ

Преди да се създадат новите области и особено до 1997 г. съществуваше „глад за функции“ у областните управители. Това се основаваше на много близко до конституционната уредба законодателство: областните управители осигуряват провеждането на държавната политика в регионалното развитие, отговарят за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществяват административен контрол.

Първоначално бе поискана реална власт върху голяма част от 20-те основни регионални звена на централните ведомства и постепенно с правителствени решения, министерски заповеди, инструкции и други начини тази власт започна да се предава на областните управители. Съответно бяха ограничени и правомощията на местните власти. В повечето случаи задълженията на местните власти се свехоха до поддържане на средния фонд и изплащане заплати на служителите. Този процес стана забележим към края на 1995 и следващите години.

Със закон областните управители получиха правомощия за разпореждане с държавните имоти на територията на областта, каквито те нямат по конституция. С подзаконен акт бе почти суспендирано конституционното право на общините на собственост и те бяха въвлечени в разрошаван режим по отношение на генезиса на общинската собственост. Последното противоречи на духа на Европейската харта за местното самоуправление, която вече е част от вътрешното законодателство на страната.

Със Закона за регионалното развитие в скрита форма се въвежда съгласувателен режим по отношение на плановите за регионално развитие, което на практика суспендира чл. 21 ал. 1 т. 14 от ЗМСМА. Нещо повече – част от целевите държавни субсидии ще се разпределят за общините от областните управители. Това е в грубо противоречие с Европейската харта за местното самоуправление, която изисква общините свободно да се разпореждат със субсидиите във

възможно най-висока степен. Въвежданият в България обичаен разпределителен режим, съгласно Хартата, е „по изключение“.

Със Закона за устройство на територията областните управители получиха реална власт да провеждат териториално-устройствена политика, което също напълнява законни правомощия на местните власти.

В периода 1993-1998 г. се проведе успешна до някъде борба срещу опитите органите на изпълнителната власт в общините (кметовете) да се превърнат в административни придатъци на министерствата и ведомствата. Практиката на новите областни управители до сега демонстрира връщане към изходната точка, т.е. администриране от областните управители спрямо общините.

Ярка илюстрация на бюрократичното областно високомерие са заповедите на редица областни управители за спиране на решения на общинските съвети уж по законосъобразност, с което в някои случаи са нанесени сериозни финансови и материални щети на общините. Още по-фрапантни са случаите на отмяна на законосъобразни кметски заповеди уж като незаконосъобразни, с което се блокират действията на местната изпълнителна власт.

Крехкото и внимателно конструирано взаимодействие между районните дирекции на вътрешните работи и общинските кметове е на път да бъде разрушено от опекунството на областните управители.

Като правило задълженията на местните власти, породени от действията на областните управители, са финансово неосигурени, което противоречи на Европейската харта и препоръките на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа за България от май 1998 г., както и на препоръките на експертите в Брюксел от 2001 г.

Изводът е, че новата областна администрация и по замисъл, и по изпълнение не е концентрация на държавни функции на регионално равнище, а нова форма на централизация, ограничаваща функциите на общините по чл. 11 от ЗМСМА и съответните правомощия на общинските съвети и на кметовете.

Опасното на този тип централизация е, че тя е териториално изнесена. Бидейки близо до общините, областният управител и неговите администрации правят още по-осезателен централизма и административния диктат върху общините.

Наличието и на други признаци на централизъм се потвърждава и в някои други сфери:

– отношението към асоциациите на общините:

В България има над 15 регионални асоциации на общините. Няколко от тях са прибилизително в границите на новите области. Но няма закон или дори подзаконов акт, с който да е установено партньорство между областния управител и такава структура на гражданското общество, подобно на установената със ЗМСМА между държавните органи и Националното сдружение на общините в Република България. И управляващите, и отделни представители на опозицията го отхвърлят с аргумента: „Това не е власт.“;

– областните съвети:

Със Закона за регионалното развитие бе регламентиран орган-областен съвет, който няма права, задължения и отговорности, а има само консултативни функции. Задължителното участие в него на кметовете на общините от областта го превръща в нещо средно между оперативна и колежим, където отчасти се насандя централизма, включително чрез финансови, административни, имуществени и правни въздействия.

За съжаление централистичните тенденции се проявяват все по-ярко и в други типично общински сфери.

Както беше изтъкнато, парадокс е, че в общинските училища, които са общинска собственост, директорите ще се назначават от чиновници на областно равнище, които много трудно по Конституция и по закон могат да имат такива функции. На практика по този начин общините се лишават от правото си да откриват училища, когато смятат, че това е необходимо. Това право те са имали дори по време на турското робство.

Законовамата материя е такава, че общината не може да създаде болница, аптека, поличилница, когато смятат, че това е необходимо.

Общината не може да открие нов културен институт. Общината няма право на собствена политика в социалното подпомагане, в осигуряването на неграмотното население и т. н.

Затварянето, ограничаването на правата на общините и местните власти е другият източник на възвращащия централизъм.

Третият източник на възвращащия централизъм е неумението и нежеланието на централните власти да водят нормален демократичен диалог с местните власти в рендик на чувствителност. Този дефицит

се оказва български патент след като така постъпиха левите, когато бяха на власт (1994-1997) и десните в периодите 1992-93 г. и 1997-2001 г.

Настоящата централна власт постъпва по същия начин.

Социалдемократическото мислене е несъвместимо с описания по-горе подход. Гореописаните тенденции и действия са несъвместими и с практиката на Европейския съюз, и с сериозния европейски опит в областта на местното самоуправление. И тъй като става дума за борба на принципи, то „гласът отплава“ в случая трябва да прозвучи и като противоречие.

За съжаление, в годините след приемането на Конституцията, практиката все още не познава случай община (местни власти) да се възползва от правото си да отпаса спор по компетентност до Конституционния съд. А такива случаи има в сферата на здравеопазването, образованието, напоследък и в социалното подпомагане. Спорни моменти има и в Законите за държавния бюджет за годините 1999 - 2002, особено, при механизмите за разпределение на бюджетните излишъци.

2.2 АНАЛИЗ НА УПРАВЛЕНСКАТА ПРАКТИКА ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ ДЪРЖАВНИТЕ И МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

Развитието на интеграционните процеси в Европейския съюз е свързано с движението на регионализма. Регионализмът е онзи възглед, който се свързва най-вече с напредването на процеса на европейска интеграция. Според този възглед, държавите ще трябва постепенно да прехвърлят повече функции върху регионите, включително и върху основните административно-териториални единици. Така се постига по-добър баланс между центъра и периферията, между активните и депресионните райони, по-бързо се подобрява инфраструктурата, управлението на редица дейности се приближава до хората. За държавите с федерален тип управление (Германия, Русия, Великобритания) и конфедерален тип (Швейцария, Белгия) това не е нещо ново. Там са изградени и функционират добре некои регионални структури, които могат безпрепятствено да поемат значителна част от държавните функции. Може би по тази причина и по-голямата част от авторите на теченията на региона-

лизма са от тези държави.

В условията на засилващата се общоевропейска интеграция съществува и още един процес – този на постепенно предаване на функции на държавите на общеевропейските структури, каквито са Европарламентът, Европейското правителство, Съветът за европейска сигурност и др. Този процес е противоречив, тъй като означава доброволен отказ на държавите от част от суверенитета. На практика държавите от Европарламента влизат в режим на ограничени и все повече ограничаван суверенитет. Очаква се, че това ще бъде компенсирано чрез децентрализация на държавни функции към регионите на всяка една от страните.

Но тук възникват няколко проблема.

Първият е свързан с това кой как разбира *принципа на ограничаване суверенитет*. Европейците го разбират като постепенно създаване на нов тип държавност, която да обхваща целия европейски континент и може би Черноморския и Средиземноморския басейни. В САЩ, обаче, гледат на процеса, преди всичко, като на децентрализация, която би им позволила да не се съобразяват винаги с националните правителства, а да уреждат взаимоотношенията си с достатъчно обществени изборни регионални структури. Ако се вземат по-внимателно, става дума за коренно противоположни възгледи. Европа върви по пътя на единната държавност като голяма сила, партнираща на суперсилата САЩ, а САЩ искат да водят Европа силно раздробена и с непрекъснато ограничаван суверенитет на днешните държави.

Би трябвало да се очаква, че процесът ще се развива противоположно и че не винаги децентрализацията и децентрализацията на държавни функции ще бъде единственият регионален управленски процес в Европа.

В страната ни настъпиха две важни законодателни събития, които поставят отново на дневен ред горния въпрос. Бяха раздробени областите. Сега те, без да имат техните функции, повтарят границиите на старите окръзи отпреди 1987 г. Новите области, както и предишните (т.е. както е по Конституция) се управляват от областни управители, назначени от Министерския съвет. На пръв поглед (а някои така го и представят) излиза, че става дума за децентрализация на държавни функции. Но това не е така. Държавните функции остават в ръцете на областния управител, който е децентрализирана централна държавна власт. Децентрализация на

държавни функции ще имаме едва тогава, когато държавни функции се прехвърлят на органи на местното самоуправление – общински или регионални.

Второто законодателно събитие беше приемането на Закона за регионалното развитие, очакван от ЕС. Този закон, който трябва да бъде процедура чрез която планиращи функции следваше да бъдат прехвърлени от държавата към регионалните (надобщинските) органи на самоуправление, фактически концентрира функцията планиране в ръцете на областните управители. Това вече пролича на етапа на създаването на областните планове за развитие и лесно окончателно при разпределението на средствата за тяхната реализация. Но това противоречи на Европейската харта за местното самоуправление, която е ратифицирана и е част от нашето вътрешно законодателство. В Хартата се казва: „9.1. Местните власти имат право в рамките на националната икономическа политика на **достатъчни собствени средства**, с които да разполагат свободно при осъществяването на компетентите си.“ Пак в Хартата четем: „9.4. Финансовите системи, върху които се основават наличните средства на местните власти, трябва да бъдат от достатъчно разнообразно и променливо естество, за да им позволят да следват, доколкото това е възможно на практика, реалните изменения на разходите за осъществяването на техните компетенции.“ Съгласно Хартата: „9.8. За да финансират инвестиционните си разходи, местните власти трябва да имат достъп, в съответствие със закона, до националния пазар на капитал.“

Според европейските експерти, на страната ни е необходимо сериозно усъвършенстване на взаимодействието между държавните органи и общините и във финансовата сфера. Фактът, че общината се лишава от правото да има своя стратегия за развитие и ще трябва да се съобразява със спуснати „отгоре“ операционни цели красноречиво показва, че тези два закона прожектират мнимо децентрализация. Всъщност става дума за ново проявление на държавна централизъм. Че това е така личи и от правомощията на областните управители да ръководят (а не само да контролират) областните структури на образоването, здравеопазването, културата, социалните дейности и др. Така общините се лишават от функции, които са смисълът на съществуването им като основни административно-териториални единици.

На практика с тези два закона не само, че не се покриха изисква-

нията на Европейската харта за местното самоуправление, но се отпиге още по-далеч в разминаването с нея.

Децентрализацията на управлението е нещо много по-различно от ставащото у нас. Децентрализация на държавни функции имаме тогава, когато на друг – недържавен (изборен) орган се прехвърлят държавните функции, т. е. на общините. Вторият случай на децентрализация е, когато на друг – недържавен орган се делегират компетенции на държавния орган. Тогава може да има режим на споделяне на отговорностите съобразно делегираните компетенции. Но също така ще трябва да има и съответно покритие на финансовите разходи.

В конкретните случаи у нас има определени разминавания при така наречената децентрализация, например:

- при формирането на общинската собственост е въведен разрешителен режим, чрез който областният управител не предоставя, а централизира общински функции. Това противоречи на Конституцията;

- при управлението на образованието, здравеопазването, културата, социалните дейности и др. общините загубиха реалните си права (компетенции) и получиха единствено задължението да поддържат съответния среден фонд и да изплащат заплати на служителите;

- общините загубиха и правата си свободно да се разпореджат с общинските земи.

Загубени бяха и други компетенции. Но те – тези компетенции – не изчезнаха. Те бяха поети от държавните органи и най-вече от областните управители. Децентрализацията трябва да се разбира като процес, обратен на този, както беше изяснено по-горе.

Наложително е пирамидата на териториалното управление в страната да бъде обърната. Териториалното управление следва да се гради отдолу-нагоре – от общините към регионите и то трябва да се основава на органи на самоуправление във всяка по-горна административно-териториална единица, с изключение на областите (при тях по Конституция е друго).

Един от ключовите въпроси на различните гледни точки върху децентрализацията на местното самоуправление е разграничава-

нето на държавната власт на централна и местна. Ето какво пише по този въпрос Я. Стоилов: „За реалната децентрализация на властта в държавата не е достатъчно просто централната власт да възложи компетентност на свои териториални поделения, а да се осигури разграничаване на функциите между държавните органи – централни, регионални и т.н., от една страна, и органите на местното самоуправление, от друга. За различаване на нивата, на които се разполага държавната, най-вече изпълнителната власт, се използва терминът „деконцентрация“. Той трябва да подчертае това, че става дума за диференциация на централната власт по териториален признак и субординация на органите, които осъществяват едни и същи функции. Компетентността на децентрализираните власти, освен че е териториално ограничена, представлява ограничаване на компетентност в рамките на функциите на съответните централни власти.

В условията на силно централизирана власт става дума по-скоро за делегиране на част от централната власт на органи с териториална компетентност, отколкото за реално местно самоуправление. Обратно, в условията на децентрализация на властта на местните власти е осигурена, включително конституционно, значителна роля в решаване на проблемите на местните общности.“

Според Я. Стоилов, „Някои разпоредби на българския Закон за администрацията са противоречиви, защото те включват общинската администрация към държавната администрация“⁶.

Според българската Конституция и Европейската харта за местното самоуправление, самоуправляващите се териториални общности – общините (местните власти) провеждат самостоятелна политика в рамките на Закона като свободно вземат решения в съответствие със своята компетентност. Това положение важи най-вече за разпореджението с общинската собственост и самостоятелността на общинските финанси, а следователно и за провежданата инвестиционна политика на основата на планове за развитие.

И държавата, и общините използват едни и същи или сходни инструменти за осъществяване на инвестиционните си политики за териториално развитие.

За общините това е планът за развитие, териториално-устройственият план на общината и селско-устройствените плано-

⁶ Я. Стоилов - Държавната власт

ве. Като основни елементи на физическото (пространствено) планиране, те определят условията (режимите) и теренните възможности за инвестиране както и настоящата и бъдещата инфраструктурна осигуреност. Но това не е достатъчно. Ето защо физическото (пространствено) планиране се съчетава с планове (или програми) за регионално развитие. Когато тези програми имат стратегически (дългосрочен) характер, те се наричат „стратегии за регионално развитие“ или „стратегия за развитие на общината“. С помощта на правителствата на Германия, Великобритания, САЩ, Франция, Дания и др. този тип разработки в нашата страна вече достигнаха и отговарят на европейските стандарти (Разград, Стара Загора, Гоце Делчев, Добричкият регион и др.).

Принципиалният въпрос в случая е ясно то разграничаване и едновременно съчетаване на пространственото планиране с планове за регионалното развитие. В това отношение европейската регионалистика и в частност нейните немски представители лансират редица нови идеи през последното десетилетие.

В редица случаи тези нови идеи имат характер на нова философия за регионалистиката, тъй като интегрират представите за глобализацията и идеологията на устойчивото развитие. Точно поради тези причини държавната инвестиционна политика е изправена пред множество фундаментални предизвикателства. Националната и регионалната инвестиционни политики вече очевидно се нуждаят и от съответни механизми за съгласуване на интересите и за пазарно участие. Възприемането на подхода на интереса и пазарната динамика изисква използването инструментариум да акцентира върху активизирането, развитието на инвестиционния потенциал върху територията на страната, като:

- се гарантира балансирано развитие на районите и осигури взаимодействие между тях чрез подходящи регулиращи механизми;

- се създават предпоставки за поетапно рехабилитиране и стабилизирание на районите в индустриален упадък;

- се провежда преференциална политика по отношение периферните, крайграничните, планинските и изостанали селскостопански райони с оглед да се преодолее трайното им изоставяне и предпоставки за развитие.

България е поставена пред необходимостта да търси компромис между класическата цел на държавната регионална политика да намалява междурегионалните различия и целите, свързани с растежа, които могат да се реализират ефективно и най-бързо в силно развитите и бързо адаптиращите се към новите социално-икономически условия райони и центрове.

Общинската политика на развитие пак се ръководи от следните принципи:

- *Интегриран, комплексен подход*: отчитане на всички значими фактори на регионалното развитие, балансиране на икономическите, социалните и екологичните цели и аспекти на развитието.

- *Интегриране на секторните политики*: специфичните мерки на политиката на регионално развитие са сравнително ограничени. Тя се осъществява по-скоро чрез координиране на секторните мерки в регионален аспект и тяхното интегриране в планове и програми-те за регионално развитие.

- *Програмиране*: формиране и прилагане на политиката на регионално развитие въз основа на планове и програми, с ясна времева и финансова рамка и отговорности по изпълнението.

- *Партньорство*: диалог и съвместни действия между основните субекти на регионалното развитие на всички нива и между различните нива. Особено важно е постигането на баланс между националните и местните интереси.

- *Субсигираност и разумна децентрализация*:

- *Стремеж да се решават проблемите на равнището, на което възникват* – националната политика формира рамката и създава възможности, а реалните решения, отговарящи на конкретните местни нужди, проблеми и условия, се формулират на по-ниските равнища. Постепенно разширяване на отговорностите на регионалните власти – от планиране към пряко управление на програмите за регионално развитие.

– **Концентрация:** ефективно използване на ресурсите чрез концентриране върху ограничен брой приоритетни цели и региони (територии).

– **Състезателност:** Регионалните, областните и общинските планове се конкурират за използване на ресурси въз основа на ясни критерии за качество на предлаганите проекти и съответствие с националните цели и на ясна и прозрачна процедура.

– **Допълване:** Мерките на националната политика и съответните ресурси не заместват, а допълват местните мерки и ресурси. Аналогичен подход се прилага към ресурсите от външните източници, в т.ч. от структурните фондове на ЕС. Осигуреното съфинансиране е изискване и критерий при одобряване на проектите в плановете за регионално развитие.

Горепосаното води до извода, че в страната съществуват и закони, и практически предпоставки за добро взаимодействие между държавното управление и местното самоуправление по генералните въпроси на управлението и развитието на териториалните общности и регионите, но те трябва непрекъснато да се развиват и усъвършенстват.

2.3. **СЪВМЕСТИМОСТ НА БЪЛГАРСКИТЕ ИДЕИ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ С ПРЕТОВОРНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ НА ЕС**

Въздействието на членството в ЕС върху регионалните и местните власти може да бъде разглеждано в два основни аспекта:

- влияние на законодателството на общността, с което се появяват задължения за неговото прилагане и спазване;
- влияние на регионалната политика и структурните фондове като източник на потенциална подкрепа за местната икономика и за проекти на регионалните и местните власти

Правото на ЕС има важно значение. Не по-малко е значението му

и за регионалните и местните власти, особено в частта за изграждането и функционирането на единния пазар. Законодателните актове на Общността покриват редица сектори, които са в компетенциите на регионалните и местните власти вкл. местното икономическо развитие и привличането на външни инвестиции, професионалното обучение, местния транспорт, опазване на околната среда, опазване на здравето и безопасност на работното място, защита на потребителите и т.н.

Ключова област от общностното законодателство, която пряко засяга регионалните и местните власти е предоставянето на регионална помощ на национално равнище /чл. 92 от Римския договор/. Развитието на регионалната политика на общностно равнище намаля до известна степен автономията на националните и регионалните власти в тази сфера.

Друга важна сфера на въздействие върху местните и регионалните власти законодателството на ЕС има в сферата на обществените поръчки /държавните доставки/. Съгласно регламентите на общностно ниво, влезли в сила на 1 януари 1989 г., държавните доставки се отварят за външна конкуренция. До този момент по традиция регионалните и местните власти разчитаха главно на своите регионални и местни организации и доставчици. Търговете за тези договори трябва да се публикуват в Официалния вестник на ЕС и да не бъдат дискриминационни спрямо чужди фирми. Тези правила влизат в сила от 1990 г. и изключват преди това сектори на енергетиката, водоснабдяването, транспорта и телекомуникациите.

Като крупни работодатели регионалните и местните власти са пряко засегнати и от законодателството, свързано със свободното движение на хора в рамките на ЕС. Друга сфера, която пряко ги засяга, е социалната политика – например законодателството за равни заплащане, социалните права и подобряването на условията на труд в съответствие със Социалната харта.

Законодателството на ЕС оказва влияние върху местното самоуправление по три линии:

- по линия на задължителното прилагане на общностните регламенти и техния пряк ефект. Регламентите като общностни законодателни актове са задължителни, обвързващи и имат пряк ефект. Веднага след тяхното публикуване в Официален вестник на ЕС, те трябва да се прилагат от държави-

те-членки. Оттук ще произтекат и задълженията на регионалните и местните власти да познават и прилагат не само националното законодателство, но и общностните актове;

- по линия на изпълнение на принципите на европейската интеграция;
- чрез националното законодателство, което се хармонизира с общоевропейското.

Друг важен източник на влияние на членството в ЕС е регионалната политика и структурните фондове.

Регионалната политика на Европейския съюз придоби приоритетно значение в цялостния дебат за икономическата и политическата интеграция. Регионалната политика на ЕС подпомага изостаналите региони за повишаване на тяхната конкурентноспособност и за ефективно им участие в единния пазар, главно, чрез осъществяване на инфраструктурни проекти за подобряване на транспортната мрежа, усъвършенстване на телекомуникациите и т.н., както и чрез повишаване на квалификацията на работната сила. Развитието на регионалната политика доведе до създаването на т.н. структурни фондове. Общото в тези фондове е, че те са предназначени да подпомагат сближаването на държавите-членки на ЕС и на техните региони в икономическо и социално отношение.

Регионалните и местните власти в България могат да играят съществена роля в подготовката на страната за присъединяване към ЕС в няколко основни насоки:

- осъществяване на подкрепя на правителствените реформи с цел изпълнение на Копенхагенските критерии за членство в ЕС, включително създаване на администрация, която да е способна да се справи с предизвикателствата на членството;
- приближаване на европейската интеграция до гражданите и повишаване на тяхната информираност относно процес на присъединяване на България към ЕС;
- активно участие с проекти в европейските програми, отворени за България и в предприемаческите фондове;

- активизиране на контактите на европейско ниво, включително с европейските институции /Комитета на регионите/;
- установяване и активизиране на съществуващите контакти между асоциациите на регионалните и местните власти в България и сходни организации в държавите-членки и особено в държавите-кандидатки за членство;
- повишаване на информираността на органите на местно самоуправление по въпросите на европейската интеграция;
- даване на компетентни мнения по въпроси, свързани със сближаване на законодателството и подготовката за пълноправно членство в ЕС.
- подготовка на специалисти, които да могат да осъществяват задълженията, произтичащи от членството.

С напредването на предприемаческия процес ще се засилва и ролята на местните и регионални власти в цялостния механизъм за подпомагане усилията да се постигне целта – пълноправно членство в Европейския съюз.

Резултатът от двете тенденции в европейски мащаб – от една страна, ролята на регионализацията и от друга – европейската интеграция, води до нарастване ролята на европейските регионални и местни власти при формирането на политиката на европейската интеграция и до т.нар. регионализация на интеграционната политика.

Регионализацията на интеграционната политика се изразява в следното:

- Регионалните и местните власти са включени в процеса на формиране на интеграционната политика чрез институциите на ЕС /по-специално Комитета на регионите/, чрез националните правителства и чрез регионалното лоби в Брюксел;
- Ефективното включване на регионалните и местните власти в процеса на европейската интеграция е важна предпоставка за нейния успех като цяло и в частност за успешното функциониране на единния пазар.

Регионалните и местни власти ще имат все по-голяма възможност да влияят върху решенията на ЕС не само чрез националните си правителства, но и чрез пряко контактуване с институциите на ЕС – нараналото представителство на регионалните и местните власти в европейската столица води до лансиране на нови идеи, поставянето на важни въпроси, дискутиране на нерешени проблеми.

За съжаление не може да се каже, че у нас нещата се развиват в общото европейско русло. Кметът на община Бургас Йосиф Костадинов (от 1995 г.) правилно обръща внимание, че изискванията на ЕС, оформени като препоръки в мониторинговите доклади за България, се реализират по двойствен начин. Така например, на политиката на децентрализация и устойчиво развитие на регионите у нас се противопоставя практика на пълзяща централизация. Също така вместо по законодателен път да се разширяват правомощията на местните власти, у нас чрез закони и практики се изземват функции и се омаловажава значимостта на местните власти.

Избираемостта на регионалните власти у нас се подменя с назначаване и по държавни регионални структури. В практиката на централните власти принципът на балансираното регионално развитие се подменя с тезата за селективно финансово подпомагане най-често по политически мотиви⁷.

Преодоляването на тази практика трябва да се свързва с по-голямата активност на българските регионални и местни власти за ползотворно участие в европейските програми, за приближаване на европейската интеграция до гражданите, за приближаване на финансов ресурс от ЕС.

А това ще ни предостави възможност да се подготвим по-добре и за новите функции и отговорности, които очакват българските регионални и местни власти след присъединяването на България към Европейския съюз.

⁷ В. „Земей“, 18.07.2002 г.

2.4. РАЗВИТИЕ НА ИДЕИТЕ ЗА АКТИВНАТА РОЛЯ НА ГРАЖДАНСКИТЕ СТРУКТУРИ ПРИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Преди 10 ноември 1989 г. малко или почти никак не се говореше за граждански структури и гражданско общество. Говорехме за държава. Инициативите идваха от нея. Съществуващите обществени организации рядко биваха създавани „отдолу“ и не можеха да съществуват без държавна санкция. Сега е възможно група граждани да се съберат и да създават свое дружество, фондация или някаква друга формация, без разрешение или санкция на държавата. Такива неформални сдружения, спонтанно възникнали, са основен белег на гражданското общество.

Но за да могат да се създават такива сдружения, гражданите трябва да бъдат овластени с граждански и политически права, закрепени със закон. Гарантирани лични права на човека – това е друга основна характеристика на гражданското общество.

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 върху какво пада „центърът на тежестта“. Трети основен белег на гражданското общество е, че при него акцентът пада върху обществото. На него, преди всичко, трябва да служи държавата.

Същевременно – и това е изключително важен белег на гражданското общество – държавата трябва да служи на отделната личност, на индивида. Това е характеристика, която в миналото е пренебрегвана. Пренебрегваха се, а в редица случаи се потъпкваха, личните права на гражданите. Сега се отива в другата крайност – ограничават се или се отменят редица колективни права на гражданите. В едно демократично гражданско общество личните и колективните права трябва да бъдат съчетани, интегрирани и балансирани.

Доколко спонтанно възникналите сдружения като граждански структури са в ползрението на децентрализираната самоуправляваща се власт, в ползрението на кмета и неговата политика? Интересуват ли се те от тях? Обръщат ли се към тях за съвместна работа, за разясняване политиката на кмета и общинския съвет и за отнoшението към тази политика?

Такива и подобни въпроси задавахме при една анкета сред Дунав-

ките общини през 1997 година. Както можеше да се очаква, на територията на всички дунавски общини има такива спонтанно възникнали граждански сдружения – производствени земеделски кооперации, младежки и женски дружества, пенсионерски дружества, спортни клубове.

Във всички общини кметовете – според техните отговори – поддържат активни контакти с такива организации. По-специален интерес кметовете са проявявали към земеделските производствени кооперации, а също така, макар и в по-малка степен, към спортните клубове, пенсионерските и младежките дружества. Разбира се, от голямо значение е не само наличието на контакти с гражданските структури, а дали проявият интерес от кметовете е бил формален или по същество.

На връзките на изпълнителната изборна власт с гражданските структури трябва да се гледа от две страни – от една страна като на чисто гражданско задължение на тази власт, по-специално на кметовете, да подпомагат дейността (без да се намесват) на такива формации, доколкото това е възможно. От друга страна, кметовете, а и общинските съвети, трябва да гледат на гражданските структури като на управленски ресурс. Необходимо е по-пълно и многостранно да се развие този аспект на отношенията между самоуправленската власт и гражданските структури.

Друг подход към гражданските структури имаме, когато местните власти инициират тяхното създаване. Това могат да бъдат обществени съвети към общинските кметове или кметовете на кметства. Богат положителен опит в работата с такива съвети има кмета на община Разград Венелин Узунов, който е и председател на УС на Националното сдружение на общините в Република България.

Вече втори мандат кметът Узунов ползва оценките, съветите и препоръките на 5 обществени съвета по различните сфери на общинската дейност. В тези обществени съвети участват изтъкнати и обществено уважавани специалисти по съответните въпроси. По същество това са граждански структури от друг вид. Инициирани от властта, те остават независими като позиции, мнения и оценки. Такива структури не се обвързват с решенията и действията на местната власт.

Въпреки добрия пример, тази практика не се ползва с особена популярност. Това до голяма степен се дължи и на все още слабото в сравнение с Европа участие на гражданското общество в управлението на страната, на регионите и на общините.

3. КЪМ НОВ МОДЕЛ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

3.1. ПРЕДИМСТВАТА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

Основно предимство на децентрализацията е, че в „координатната система“ държава – община, тя относително отслабва вертикалната връзка и създава връзки по хоризонталата. Това, от една страна, дава възможност да се развият връзките между общините, да се създават – по определени задачи и при определени обстоятелства – сдружения между общини – нещо, което законът предвижда, но практиката недостигащо познава. Децентрализацията, без да къса връзката с централната власт, значително намалява натиска и принудата на тази власт спрямо общините.

Децентрализацията създава условия и дава подтик общините да развият до максимум своите ресурси. А това осигурява органично развитие на общините, кара ги да използват собствените сили и собствените възможности.

Децентрализацията създава възможност да се развие конкуренцията между общините, като се развият специфичните възможности, използват се различията между общините.

Децентрализацията на властта непосредствено свежда властта до хората за разлика от централизацията, която я отдалечава. Същинската децентрализация е тази, която превръща държавната власт в самоуправление.

Всичко това, ако бъде осъществено, отговаря на изискванията на Европейската карта за местното самоуправление и доближава нашата система на властова структура до съвременните вижания за мястото и ролята на местната власт. Същевременно, децентрализацията, която засилва ролята на местната власт, е голяма стъпка към истинската и демократизация, особено ако бъде придружена с такава финансова децентрализация, която да бъде в състояние да отговори на основните реални потребности на бюджетите на общините.

С децентрализацията се дава предимство на местните, регионалните политики на развитието, които трябва да бъдат формирани и да се осъществяват от местните и от регионалните власти. В основата на процеса на децентрализация стои принципа, че всичко, което може да се прави на долното ниво, не трябва да се

прехвърля на по-горното.

Децентрализацията е в държавен интерес тогава, когато държавата чрез закони осъществява социалните принципи, както и принципите на справедливостта и солидарността. В тези случаи съзнателната, добре обмислена децентрализация от страна на държавата е съществено предимство при изграждане на солидарно общество и провеждането на справедлива социална политика. Децентрализацията е контрапункт на обективния стремеж на администрацията да централизира. В този смисъл тя е важен коректив на класическото поведение на администрацията, наричана в такива случаи бюрокрация. По-добрият начин за осигуряване на основните права на гражданите, на необходимите кръгове от услуги и потребности е, когато това се извършва в непосредствена близост до хората. Така гражданинът, като данъкоплатец, има възможността да почувства и прецени доколко и как държавата чрез местните власти му се „отплаща“ за внесените данъци.

Децентрализацията, освен предимства, влече след себе си и някои предизвикателства, които при определени обстоятелства могат да имат негативни последици.

Така, ако децентрализацията се разбира като отказ на държавата да провежда регионална политика, това може да доведе до регионален сепаратизъм, до междуобщински противоречия и съответно до какъвто конфликтни ситуации. Това би се отразило негативно на националната сигурност, а при определени обстоятелства би застрашило и националния суверенитет.

Ако децентрализацията се разбира като освобождаване на общините от ангажиментите на държавата спрямо населението и територията, самоуправляващите се общности ще се превърнат в безкрайни просителни пред държавата, което ще ерозира тяхното значение и обществен авторитет.

Пътят на решението е този на балансираната децентрализация, който за по-малките общини по необходимост минава и през регионалното ниво на самоуправление.

3.2. ДВУСТЕПЕНЕН МОДЕЛ НА ДЕМОКРАТИЧНОТО МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Съвременните тенденции в развитието на децентрализацията на местното самоуправление в ЕС са съпроводени и със съответни изисквания към децентрализацията. Част от тях са нормативизирани (например, Европейската харта за местното самоуправление), други са в процес на нормативизация (проект на Европейска харта за регионалното самоуправление). Създадени са и работят институционални структури, каквито са Конгресът на местните и регионалните власти към съвета на Европа в Страсбург и Комитет на регионите към Европейския съюз в Брюксел. На лице е общоевропейски процес на формиране на обща концепция и стратегия при провеждането на регионалната политика, който се съпровожда и с ясни правила за децентрализация на местното самоуправление на различните му равнища. Историческото разнообразие на формите и нивата на местното (и регионалното) самоуправление в различните европейски държави се използва за създаването на унифицирани модели на самоуправлението.

Ключовите въпроси на децентрализацията са свързани с регионалното самоуправление, атомизацията на териториалните общности в смисъл на повишаване на тяхната управленска самостоятелност, повишаване активността на гражданските структури в местното самоуправление.

Исторически регионалното (второто) ниво на местното самоуправление в Европа в повечето случаи се създава в резултат на съществени териториално-структурни промени вследствие на характера на социално-икономическото развитие съпроводено с бавен, но неумолимо развиващ се процес на териториална концентрация. Така някои общини стават толкова малки, че вече не са в състояние да решават целия спектър от въпроси свързани с живота на населението. Налага се част от тези въпроси да се решават за няколко общини едновременно на по-високо териториално равнище. Наред с това общата тенденция на либерализиране на държавното управление води до териториална децентрализация на някои държавни функции. Тези два процеса се пресичат и формират логиката на създаването на второто (регионалното) равнище на местното самоуправление.

Независимо от огромното разнообразие на местни териториал-

ни структури, особено характерно за европейските държави с федеративно или конфедеративно устройство, може да се проследи основната идея в създаването на регионалното равнище на самоуправлението.

Регионалните власти не са ръководещи спрямо общинските власти. Те решават само определен кръг въпроси, общи за съставляващите регионалната структура общини. Следва да отбележим, че в България съгласно предишната Конституция окръжните власти имаха ръководни функции спрямо общинските – на принципите на субординацията и съподчинеността.

В избистрен вид би следвало да се приеме, че общините доброволно прехвърлят на по-горното териториално равнище на самоуправлението само онези свои функции, които не са в състояние да осъществяват сами поради обективно променливи обстоятелства. Именно поради това много трудно може да се говори за централизация.

Регионалните власти получават и делегирани от държавата прерогативи във връзка с управлението на територията. По този начин се осъществява не децентрализация, а децентрализация на държавни функции в местното самоуправление. Идеята за „Европа на регионите“ натовазва с допълнителен идеен смисъл регионалното самоуправление.

3.3. СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ И ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

По този начин на преден план излиза и въпросът за териториалния обхват на тези регионални единици без той да е решаващ за тяхното формиране. В този смисъл регионализацията на Европа натовазва регионалното самоуправление и с ново общоевропейско съдържание. Сягаше то се проявява най-вече при усвояването на структурните фондове, а за страните – кандидатки за членство в ЕС и при усвояването на предприсъединителните фондове.

Много сериозен опит за реструктуриране на европейското пространство на регионален принцип е проектът за Европейска харта на регионалното самоуправление предложена от Комитета на регионите към Европейския съюз.

Съгласно преамбюла на този проект, принципът на субсидираността би трябвало да създава еднаква легитимност на четирите нива на управление – местно, регионално, национално и европейско, а регионът да бъде адекватно ниво за осъществяване на европейската интеграция. В същото време проектът прокламира, че регионализацията не бива да се осъществява за сметка на самоуправлението на местните власти и трябва да се основава на лоялност към съответната държава. Предвижда се също така регионите да имат съществена роля при упражняване политиките на държавите на европейско равнище.

Проектът за харта съдържа следната дефиниция за регионално самоуправление „Под регионално самоуправление се разбира правото и ефективната способност на най-големите териториални власти в разните на всяка държава – членка, които имат изборни органи, намиращи се между държавата и местните власти и разполагащи било то с прерогативи от държавно естество, да поемат за своя сметка и на своя отговорност, а също и в интерес на своето население, значителна част от въпросите с обществена значимост съгласно принципа на субсидираността“.

Внимателният анализ на документа насочва повече към федеративен тип държава. За унитарните държави в Европа и особено за по-малките от тях практическото осъществяване на регионализма на основата на тази дефиниция ще предизвика доста сериозни проблеми. Не е случайно и това, че досега Европейската харта за регионално самоуправление е подписана от 5 държави и не е ратифицирана от нито една.

За нашата страна второто (регионалното) ниво на самоуправление е една назоваваща потребност поради протичането на идентични процеси с тези в страните-членки на ЕС. Така например, около 170 общини все по-малко са в състояние да решават целия спектър от въпроси предвидени в Закона за местното самоуправление и местната администрация. В такива общини местните власти осъществяват правомощия съгласно общото и особено специфичното законодателство като административен придатък на държавната власт на централно или областно равнище. Многобройните (повече от 16) регионални сдружения на общините индикират потребността от надобщински териториален орган, който да поеме онези функции, които по-голямата част от общините не могат да решават самостоятелно и цялостно. В този смисъл би трябвало да се ра-

боти и за създаване на двустепенен модел на демократично местно самоуправление в нашата страна.

3.4. УПРАВЛЕНСКА САМОСТОЯТЕЛНОСТ НА ОБЩИНИТЕ

Тази тенденция е заложена в Европейската харта за местното самоуправление, отразена е по подходящ начин в нашата Конституция и е развита по подобаваш начин в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Процесите на децентрализацията са развиват по отношение на услугите за населението, общинските финанси, управление на някои социални дейности чрез граждански структури, повишаване ролята на местните власти в инвестиционния процес на територията на общината и др.

Модерното управленско решение за услуги на гражданите е принципът „едно гише“. Развитието на тази идея изисква компютризация на административно-техническите дейности, интеграция на различните бази данни, връзка с не общински, над общински и информационни системи, цифровизация на картен и проектен материал и др. и „едно гише“ се счита за най-голямата и съществена крачка към „електронната община“. В повечето страни, както е в Германия, например, „електронната община“ се постига на основата на многогодишен опит в прилагането на информационни технологии. В някои общини вече са въведени трето поколение информационно-обслужващи системи.

България е в крак с развитието на *общинските информационни технологии*. Със средства по международни проекти и на страни – донори вече в над 30 общини са създадени информационно – обслужващи центрове за административни услуги на лицата, като се реализира принципа „едно гише“. Създават се информационни бази данни за цифров кадастър, регистър на недвижимите имоти на територията на общината. Създават се информационни връзки между ГРАОН, кадастъра, регистъра на недвижими имоти, регистъра на земеделските земи и горите, търговския регистър, данъчната администрация и др. По единен проект общинските информационно – обслужващи системи постепенно ще бъдат обвързани чрез регионалната статистика със статистическите бази данни на НСИ. Предстои развитието и на системата от услуги чрез клетъчните телефонни мрежи (GSM).

Независимо от недостига на бюджетни средства в общините, с помощта на донори и допълнителни източници българската община уверено се придвижва към крайната цел – „електронна община“ по европейски стандарти.

Финансовата децентрализация за местните власти е постоянна тема в процеса на децентрализация на местното самоуправление. Това е основното съдържание на Европейската харта за местното самоуправление. Европейският опит сочи, че финансовата децентрализация е сложен, труден и противоречив процес. Като правило само големите индустриално развити или с големи курорти общини са напълно самостоятелни във финансово отношение. По-голямата част от общините допъват в някои случаи значително своите финанси чрез държавни субсидии. Главната тенденция е на намаляване на относителния дял на целевите субсидии за сметка на общите субсидии в м.ч. и за инвестиции. Независимо от възприетия в повечето страни принцип на единна данъчна администрация (обикновено държавна) общините участвуват в данъчното администриране по някакъв начин. Най-често общините сами събират общинските такси, по-рядко и местните данъци. Има практики данъчните задължения лицата да внасят само в касите на общинските или сродни на тях банки (в Германия например в провинция Баден – Вюртемберг и др). Белег на финансовата децентрализация е и правото на общините да напругват в бюджета си средства за инвестиции, да формират целеви фондове включително с вноски от бюджета. В това отношение класически пример представлява опитът в Германия, където общините имат два бюджета – управленски и инвестиционен. В страните с добре организирана данъчна система, всички данъчни приходи на общините, които представляват пълния размер (100%) на съответния данък, постъпващ директно в общинските бюджети.

Финансовата децентрализация в повечето европейски страни се изразява и в това, че съставните на общините териториални единици (населени места) имат бюджети в рамките на общинския бюджет.

В нашата страна около проблема за финансовата децентрализация има напрежение между централната и местните власти. То е резултат от фактическото провеждане на полтика на финансовата децентрализация от 1996 до 2001 година включително от две поредни правителства. Резултатът е, че за преобладаващата част от общините собствените им приходи покриват по-малко от половината

от необходимите разходи, а субсидирането в основната си част е целево. Субективно, в ущърб на правомощията на местните власти, се решават проблемите със субсидиите и субвенциите, с оценката и определянето кога една община няма да получава субсидии, а ще прави вноски в държавния бюджет.

Защитавайки финансовата децентрализация Националното сдружение на общините в България акцентира върху възстановяването на финансовата свобода на общините съгласно Конституцията и съобразно Закона. Правителството пък чрез Министерството на финансите се стреми да запази и дори да разшири разпределителните си и разпоредителните си правомощия по отношение на субсидиите като поддържа хроничен дефицит в поветото общински бюджети извън допустимото съгласно Закона за общинските бюджети. Дебатът, който се води вече почти година приключи с обнадеждаващи резултати съгласно, подписаното споразумение между Министерския съвет и Националното сдружение на общините на РБългария. В течение на половин година ще се погасят финансовите задължения по плащания на общините породени от дефицити в предишните години, ще се създадат условия за бездефицитно субсидиране от републиканския бюджет, ще се реструктурират споделените бюджетни (данъчни) приходи в полза на общините, данъци (в частност подоходния) ще станат изцяло общински. Субсидираните от държавата дейности в образованието, културата, социалната сфера, младежта и спорта и др. ще се издържат от държавния бюджет на обективизирана нормативна основа.

Управленската самостоятелност на общинските власти в страните – членки на ЕС е конституционно закрепена и законодателно уредена. Дихотомията *общински съвет – кмет* е нормативно уредена по начин, който ограничава и дори изключва възможността регионалните власти от по – горните нива или централната власт да изземват под какъвто и да е предлог функции и правомощия на местната власт.

Практикува се диалоговия и консултативния режими без това да нарушава правото на висшестоящите органи за контрол върху дейността и актовете на местните власти.

Българското законодателство по този въпрос е в синхрон с европейските тенденции. Доколкото има дисхармония, тя е преди всичко плод на управленската практика и на несвършенствата на законодателната дейност по местното самоуправление.

Освен десетте правомощия на кметовете и 22-те правомощия на общинските съвети по Закона за местното самоуправление и местната администрация, общинските власти имат правомощия, задължения и отговорности по още над 40 общи закона и над 70 специални закона. Основният проблем е в необезпечеността на някои задължения и отсъствие на гаранции при задължителното упражняване на рискови или изискващи специална квалификация правомощия вместо други държавни органи и частни структури и юридически правомощия.

На фона на *яския статут на кмета* в Европа, българският общински кмет е с неясен статут по отношение на времето на упражняване на властнически функции, на характера и начина на ползване на годишен отпуск, механизма на командироване в страната и в чужбина, носенето на пряка и косвена административна отговорност и др. Това дава повод на областните управители да се изживяват като нещо като работодатели на общинските кметове.

Още по-неуреден е статутът на селския кмет. Няма дори ясен текст дали той е орган на изпълнителната власт. А въведената институция на назначаеми кметски заместник, която подкопа пирамидата на местното самоуправление по начина, по който е въведена, противоречи и на Конституцията и на решението на Конституционния съд.

С ограничени правомощия се оказва и общинският съвет по ключови проблеми от развитието на общината, каквито е общинският бюджет, общинските поръчки, общинската собственост, общинската инвестиционна политика, общинската социално – културна политика, жилищната политика и др. За да влезем в синхрон със съвременните тенденции в развитието на децентрализацията на местното самоуправление, би трябвало да се извърши най-малко следното:

- да се отмени нормата за назначаемост на кметовете на населени места с население под 500 души.

- да се допълни чл. 11 в ЗМСМА най-малко с още две норми за правото на общините да провеждат своя социална жилищна политика и да осъществяват цялостна инвестиционна политика на територията на общината

- статутът на общинския и селския кметове да бъдат ясно законово регламентирани

- да се въведе отделен закон за общинския служител

– да се допълнят правомощията на общинския съвет в жилищната и инвестиционната сфера

– да се въведе механизъм за носене на отговорност от общинския съвет за бездействие и блокиране дейностите в общината включително чрез разпускане и насрочване на нови избори и се избегне въвеждане на служебно управление отгоре под канвата и да е форма (това може да стане с допълнения в Закона за допитване до народа като се предвиди референдум за пресрочно прекратяване правомощията на общинските съветници, за което да имат право само гражданите и кметът).

Съвременна тенденция в Европа е и разширяване участието на гражданските структури в местното самоуправление.

Направленията са следните:

– държавата приема да партнира със сдружения на общините от общ интерес при нормативно уредени условия с нормативен акт или договор

– общината на договорна основа партнира с граждански структури при осъществяване на общинската политика

– общината прехвърля свои функции по социалните жилища и други социални дейности на специализирани граждански сдружения с идеална цел.

В нашата страна се намираме в началната фаза на развитието на тази тенденция. В Закона за местното самоуправление и местната администрация е регламентирано единствено партнирането на централната изпълнителна власт с Националното сдружение на общините. Остават неуредени въпросите за партньорство на държавата и областните управители с регионалните сдружения на общините, на държавата с асоциациите на общински кметове, на кметове на кметства, на общински юристи, на председатели на общински съвети и др.

Поради всичко това в страната ни все още няма установено договорно партньорство с граждански структури по провеждането на общинската политика. Обичайните договори, когато ги има, са за съвместна дейност, сътрудничество и подпомагане по конкретни победи.

У нас либерализацията не е засегнала общинския сектор, както е в Европа, но проевропейските първи крачки показват, че се тържева и по тази европейска пътя на усъвършенстване на местното самоуправление по пътя на децентрализацията.

3.5. ЗА ДВУСТЕПЕН МОДЕЛ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Според нас, регионалното ниво на самоуправление трябва да се формира независимо от областите. По конституция областите, като административно-териториални единици, нямат собствени функции. В тях се провежда държавната политика, а тя пък се осигурява единствено от областния управител.

България постепенно ще измине своя път към двустепенната система на местното самоуправление. Докато тече дискусията между държавата и общините по децентрализацията, този въпрос не изглежда особено актуален. Но неумолимо идва времето когато държавата ще трябва не да децентрализира, както е сега, функции и правомощия, а да децентрализира. Тогава ще се окаже, че по-голямата част от българските общини не могат да поемат значителна част от тези функции и правомощия поради липса на ресурсен и административен капацитет.

В момента в страната тече обществена дискусия по този въпрос. Понякога се включват държавници и политици. Вече се оформиха две становища. Едното становище е да се промени Конституцията като се въведе изборност за областните управители и създат областни съвети (според някои – областни събрания).

Второто становище е на голяма група експерти – повечето регионалисти и конституционалисти, които смятат, че малко на брой области трябва да има, тъй като унитарната държава се нуждае от териториална децентрализация на властта, а регионалното ниво на самоуправление трябва да е достатъчно близко до общините.

По наше мнение вторият вариант най-добре отговаря на конструкцията на Конституцията на Република България. В чл. 2 на Конституцията се прогласява, че „Република България е единна държава с местно самоуправление“. Унитарният характер на държавата е закрепен и в чл. 135 ал. 1 и чл. 142 и 143 от Конституцията. Местното самоуправление пък е уредено в чл. 135 -141 и чл. 144 - 146 достатъчно ясно.

Съгласно чл. 135 ал. 2 „Други административно-териториални единици и органи на самоуправление в тях могат да бъдат създавани със закон“. Горното означава, че единствената административно-териториална структура за децентрализация на държавни функции е областта, а всички останали административно-териториал-

ни единици са самоуправляващи се.

Без да навлизаме в дебрите на експертната дискусия за оптималния брой на общините в страната и колко да бъдат регионалните административно – териториални единици на местното самоуправление, ще развием принципен **модел на двустепенната система на местното самоуправление**.

Основната административно – териториална единица, както е по Конституцията, остава общината, за която има отделен закон (както впрочем, е в момента след последните изменения и допълнения на ЗМСМА). Той може да приеме име – близко до съдържанието му, а именно – Закон за общинското самоуправление в Република България.

Второто или регионално равнище на местното самоуправление следва да има друг характер, съобразен с европейския исторически опит и съвременната практика. Такава административно – териториална единица може да бъде наречена окръг или околия в духа на българските традиции или район (регион) в рамките на по-обща терминология. Без да прегрешаваме въпроса ще възприемем термина „окръг“ за повече яснота на изложението.

Окръгът обединява няколко съседни общини, които по териториално – устройствени критерии гравитират около един център (или община). Тази административно-териториална единица, както е по Конституцията има органи на самоуправление.

Основният орган на местната власт е **окръжното събрание**, което избира окръжният председател на окръжното събрание.

Окръжното събрание по наше мнение може да се състои от три групи членове: по право, делегирани общински съветници и мажоритарно избрани членове.

По право членове на окръжното събрание са кметовете на общините.

Определянето на броя на членовете на окръжното събрание може да се определя със закона по един от двата основни принципа.

Принцип на равнопоставеното участие на общините

В този случай броят на членовете на окръжното събрание се определя от броя на кметовете на общини умножен по три. Тогава всяка община определя по един общински съветник за член на окръжното събрание и във всяка община се избира пряко по един член на окръжното събрание.

Принцип на пропорционалното участие на общините

В този случай водещ критерий ще бъде броя на пряко избраните окръжни членове. Пропорционалността обикновено се претегля през броя на населението. Намираме, че има и по-справедливи системи, в които да участва и териториалния обхват на общината. Най-добре би било да се използва комплексна категоризация на общините, каквато е предвидена в чл. 36 от Закона за административно-териториалното устройство на територията на РБългария.

След като по един от начините се определи броя на избираемите членове на окръжния съвет, като равен на тях и пропорционален на същата основа се определя броя на делегираните общински съветници по общини. Към тях се прибавят кметовете на общините.

Тъй като окръжният председател се избира измежду членовете на окръжното събрание, т.е. не е подложен на мажоритарен избор както общинските кметове, той в общия случай ще е политическо лице, което представлява окръга. Следователно трябва да се предвиди назначаването на администратор, т.е. окръжен управител (директор, главен секретар), който професионално да води делата на окръга и да управлява администрацията. Но поради статуса и генезиса на окръжния председател, той ще трябва да се избира от окръжното събрание (може да се предвиди и конкурс).

Правомощията на окръжното събрание се формират чрез децентрализация на държавни функции. Например, всички споделяни до сега между държавата и общините функции и функции, в чието съвършване теоретически и практически има заложен обществен (публичен) характер.

Окръжните власти нямат контролни функции по отношение на общинските власти.

Актовете на окръжните власти се изпълняват от самите окръжни власти. В този смисъл те нямат задължителен характер за общинските власти.

Другата група правомощия на окръжните власти се оформя от доброволно делегирани функции и правомощия от общинските власти. Това става чрез приемането от окръжното събрание на Правилник за организация на работата на окръжното събрание, окръжния председател и окръжната администрация.

Приходите в бюджета на окръжните власти се формират от: държавна субсидия за издръжка на делегираните дейности, компен-

саци на държавните органи за извършени услуги от окръжната администрация, пропорционални вноски на общините за издръжка, приходи от публични услуги, процент от инвестициите за междуобщински обекти и други приходи (в т.ч. дарения).

Един детайлен проект би осветлил подробностите по формирането и функциониране на окръжното (регионалното) ниво на самоуправлението в Република България.

Следва дебело да подчертаем, че такова регионално равнище на самоуправление не подменя и не заменя областите като място за децентрализиране на държавна власт. Създаването му обаче със сигурност ще върне правомощията на областните управители в рамките на Конституцията, т.е. те да бъдат толкова, колкото са необходими за гарантирането на чл. 2 на Конституцията и не повече.

Този бъдещ модел на децентрализацията на местното самоуправление, според нас предстои на Република България по пътя към европейската интеграция.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ПО МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

4.1. ТРИТЕ НИВА НА РЕГУЛИРАНЕ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Три са нивата на нормативно регулиране на местното самоуправление – конституционно, законово и подзаконово. Всяко едно от тях има своя специфика. Трите нива са композирани йерархически, така че всяко следващо в голяма степен се определя от предходното като го доизяснява и доразвива. Трите нива са в отношение, както на субординация, така и на координация помежду си. Законовото ниво не може да противоречи на конституционното, подзаконовото е обусловено както от конституционното, така и от законовото. Същевременно координацията между трите нива трябва да бъде такава, че нито едно от тях да не изземва полагащия се дял на останалите. При това не става дума да се осъществява само от гледна точка на правна технология и нормотворчески субекти, което не е никак маловажно, но и от гледна точка на материалноправна компетентност. Иначе казано не би трябвало например със закон да се регулират отношения, които са основен нормотворчески прерогатив на органите на местно самоуправление чрез издаване на наредби, правилници или инструкции, в които освен съобразяването с Конституцията и закона съответният орган на местно самоуправление ще може да прояви инициатива и да решава регионални проблеми в рамките на позволената му нормотворческа целесъобразност.

4.2. КОНСТИТУЦИОННАТА РАМКА

Когато стане дума за усъвършенстване на законодателното регулиране на местното самоуправление първото нещо, което по необходимост следва да се осмисли е възможният периметър на свобода в идеите и конкретните законодателни действия. Това трябва да бъде направено още преди да се започне със съображенията за целесъобразност, продуцирани от съществуващата национална традиция и необходимостта от възприемане на доказали жизнениостта си евро-

пейски съвременни модели.

Дискусията трябва да започнем с ясното съзнание, че всякакви идеи и бъдещи предложения за усъвършенстване на законодателството трябва да бъдат разположени в съществуващата конституционна рамка. Така е и така ще бъде докато самата тази рамка не бъде променена. Това обаче едва ли ще бъде осъществено преди приемането ни в Европейския съюз, т.е. най-рано след около пет – седем години. Симптоматично и донякъде странно е, че някои конституционалисти дори и тогава не предвиждат промени в Конституцията в сферата на местното самоуправление (вж. проф. Е. Танчев в „Изменения на Конституцията на Републиката от 1991 г. произтичащи от приемането на България в Европейския съюз“, изд. 1998 г.). Това скептично отношение не може да бъде споделено. Не е възможно приемането ни в ЕС да не предизвика промени в основния закон при регулацията на най-високо конституционно равнище на материята за местното самоуправление. Става дума за функции и компетентности за които присъединяването ще въведе нови изисквания, налагащи промени както във формата, така и в съдържанието на местното самоуправление, като важен градивен елемент в устройството на съвременната държава. Твърде претенциозна илюзия е гледището, че посредством практиката на Конституционния съд и преди всичко чрез осъществяване на тълкувателното му правомощие ще може да се адаптира материята на местното самоуправление към новите изисквания (такова мнение напоследък се лансира на различни научни форуми от някои изтъкнати конституционалисти).

Без съмнение обаче в настоящия момент съществуващото конституционно регулиране не може да бъде по никакъв начин пренебрегнато или променено чрез законодателно регулиране. Всяко законодателно отклонение от конституционната рамка ще бъде атакуемо като противоконституционно. Ето защо, и това е принципно важно, всички нови идеи за законодателно усъвършенстване на местното самоуправление трябва да бъдат напълно съобразени с действащото регулиране на конституционно равнище.

Няма да се спираме на конкретната конституционна рамка на местното самоуправление⁸.

⁸ Някои конституционно-правни аспекти на местното самоуправление в сборника „Проблеми на местното самоуправление“, изд. Фондация Фридрих Еберт, С. 1997 г. „Конституционно правни гаранции на местното

От гледна точка на подхода, избран за регулиране на материята, като законодателна технология, то за страните от ЕС могат да бъдат разграничени два типа законодателство – специално унифицирано законодателство характерно за унитарните държави (Гърция, Швеция, Дания) и законодателство, разположено на повече от едно равнище, характерно за държавите с федерално или кантонно устройство (Германия, Италия, Испания, Швейцария). Съществуват държави, в които законодателното регулиране на местното самоуправление е до такава степен специфицирано, че е оформено в специално оформени кодекси (Австрия, Гърция, Франция). Ние сме все още далеч от кодифициране на материята, но и не това сега е приоритетният проблем, който трябва да бъде решаван. Преди всичко трябва да направим точния избор като дооформим оптималния устройствен модел на местното самоуправление с работещи и полезни законодателни идеи. Сред тях могат да бъдат и тези, които променят конституционната рамка поради следните причини: първо, считаме, че конституционната регулация на местното самоуправление не е съвършена; второ, дванадесетгодишното прилагане на Конституцията насочва към някои важни идеи за промяна и трето – странно е мълчанието по въпроса след като вече става съвсем ясно, че промени в Конституцията ще се правят и в Народното събрание вече е формирана нарочна комисия за това.

Основните идеи за промени в Конституцията са следните:

а/ създава се второ изречение на чл. 138, ал. 1: „Общинският съвет е основен орган на изпълнителната власт на съответната територия“

б/ създава се ново изречение трето към същата алинея със следното съдържание: „Общинският съвет може да издава подзаконови нормативни актове по своята компетентност“

самоуправление“, сп. „Съвременно право“, кн.4, 1996 г.

Съображения:

На конституционно ниво се извеждат двете най-важни групи правомощия на общинския съвет. Преодолява се погрешното разбиране, че общинският съвет не е орган – елемент от системата на изпълнителната власт в държавата (вж. решение 33 / 98 и решение 2 / 99 на Конституционния съд). Изрично се предвиждат нормотворчески правомощия на общинския съвет на подзаконово равнище.

В/ създава се нова ал. 3 на чл. 137 със следното съдържание: „Общините могат да се сдружават и на национално равнище. Националното сдружение на общините в Р България има право на законодателна инициатива по всички въпроси, които се отнасят до местното самоуправление“.

Съображения:

Тенденцията за разширяване субектите, които могат да упражняват право на законодателна инициатива е демократична тенденция в съответствие с принципа за правовата държава. Предвиждането на право на законодателна инициатива за Националното сдружение на общините в Р България е не само средство за упражняване на законодателната защита на местното самоуправление.

г/ създава се нов чл. 141 със следното съдържание: „Общините могат да сезират Конституционния съд за осъществяване на правомощията му по чл. 140, ал. 1, т. т. 1, 2, 3 (Старият чл. 141 става чл. 142; чл. 142 - чл. 143; чл. 143 - чл. 144, чл. 144 - чл. 145; чл. 145 - чл. 146 и чл. 146 - чл. 147)“.

Съображения:

Досега общините можеха да сезират Конституционния съд само при спорове за компетентност, когато са страна (чл. 149, ал. 1, т. 3 от Конституцията). Напълно логично е, след като е почти сигурно въвеждането на института на индивидуалната жалба, да се предвидят възможности общините да могат да сезират Конституционния съд и за обявяване на противоконституционност на закон, да могат да искат тълкуване на конституционни текстове

(особено когато касаят проблеми на местното самоуправление), както и да могат да искат обявяване на противоречие на закон с международен договор, по който България е страна (например противоречие с Европейската харта за местното самоуправление).

Лансира се и идеята да се предвиди изборност на областния управител. Двусмислицето в правния статут на областния управител, което ще се създаде ако се възприеме тази идея, няма да помогне, а ще утежни отношенията между централната изпълнителна власт и органите на местно самоуправление. В Конституцията има предвидени противостояния на интереси и правомощия и те не трябва да бъдат премахнати, тъй като са част от системата за възпиране на властите и хармонизиране на действията им. По-важното е да се осигурят с правни средства равностойни възможности за проявление, а чрез съдебната система и справедлив ред за контрол при реализация на правомощията им.

4.3. ПРАКТИКАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ОТНОСНО МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

В условията на правова държава един от най-важните признаци за конституционност е развитието на законодателния процес е без съмнение практиката на Конституционния съд. Това важи и за законодателството, регламентиращо местното самоуправление. А тази практика вече никак не е малка. По конкретни законови текстове, касаещи местното самоуправление Конституционният съд се е произнасял за последните години над тридесет пъти.

Анализът на тези решения съдържа някои интересни отправни точки, тъй като решенията на Конституционния съд са не само полезен ориентир за бъдещия законодателен процес. Нещо повече – една категория от тях – тълкувателните решения – имат характеристика на вторични конституционни норми и знанието им е задължително, защото касаят пряко конституционните рамки на законодателния процес и поради това е невъзможно да бъдат игнорирани.

Кои са тези отправни точки в конституционната практика, отнасящи се до закононото регулиране на местното самоуправление? По-важните решения на Конституционния съд са:

- **гънчното регулиране може да се извършва само със закон:**
В рамките на това законодателно регулиране обаче е допустим диференциран подход към различни категории правни субекти (реш. 12/94 г.; реш. 9/96 г.; реш. 8/97 г.; реш. 6/98 г.);
- **със закон може да се промени статутът на дадена административно – териториална единица и това няма да е в противоречие с Конституцията, ако с нея не се променят границите и центърът на съответната административно-териториална единица** (реш. 6/95 г.);
- **стопанската дейност на общината не е нейна основна дейност:**
Такава е упражняването на административни правомощия (реш. 3/00 г.);
- **кметството е функция на общината:**
В общината е концентрирана икономическата основа на местното самоуправление. Липсата на самостоятелна икономическа основа в кметството намалява неговото значение като реално обособена единица на местното самоуправление. Окръпняването на кметствата не води до нарушаване на Конституцията (реш. 12/99 г.);
 - един от принципите на глава седма от Конституцията е, че **местното самоуправление и местната администрация следват очертанията на административното деление:** Кметски наместник се избира само в населено място, в което не са налице условията за образуване на по-малката административно-териториална единица в страната – кметството (реш. 12/99 г.);
 - обстоятелството, че местното самоуправление и местната администрация са уредени в отделна глава седма на Конституцията не ги изключва от изпълнителната власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията (реш. 33/98 г.; реш. 2/99 г.);
- **защитата на общинската собственост е равнопоставена със защитата на държавната и частната собственост** (реш. 19/95 г.);

- **член 19, ал.2 и ал.4 от Конституцията не се отнасят само за гражданите и юридическите лица, но и за държавата и общините** (реш. 19/93 година.);
- **Конституцията допуска отчуждаване на частна собственост само за държавна или общинска нужда, не и за т.нар. обществени нужди** (реш. 5/95 г.);
- **стопанската инициатива не е абсолютно конституционно право:** тя може да бъде ограничавана за защита на други важни конституционни ценности, например, защита на земята, природата, здравето (реш. 6/97 г.);
- **снабдяването на населението с лекарства е проблем със социално значение и отнемането възможността на общината да участва в решаването му води до ограничаване на правомощията на органите за местно самоуправление да решават самостоятелно част от проблемите на общината, какъвто е здравеопазването** (реш. 3/00 г.).

Всеки запознат с управленската практика у нас лесно ще забележи, че не всички от изброените решения на Конституционния съд са управленски усвоени.

Посочените по-горе решения имат пряко отношение към законодателното регулиране на местното самоуправление. Те, обаче, не изчерпват значението на конституционната практика. Има редица решения на Конституционния съд в различни области на регулиране на обществените отношения, които косвено рефлектират и върху материята на местното самоуправление.

4.4. **БЪДЕЩОТО УСЪВЪРШЕНСТВУВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Съществуват множество важни фактори, обстоятелства, съотношения от материално и духовно естество, които играят важна роля при определянето на целесъобразността от регулиране на местното самоуправление на законово ниво. Тези фактори могат да

бъдат групирани в три основни групи – икономически, политически и социални. По темата има и не много интересни изследвания⁹.

Разбирането на посочените три обективни фактора неминуемо трябва да ни доведе до извода, че законодателното саморегулиране в сферата на местното самоуправление ще бъде един продължаващ динамичен процес. Там, където традицията не достига, там, където тя трябва да се съчетава с новите модерни форми, продължителността на процеса е неизбежна. По същата причина израз на необоснована самонадеяност би била и всяка претенция за изчерпателност. С ясното съзнание за всичко това пристъпваме към конкретните предложения за изменение и допълнение на законодателството в някои основни сфери на местното самоуправление, а именно:

- усъвършенстване на действащото законодателство;
- необходимост от приемане на нови законодателни решения – преди всичко за подобряване на законовата рамка за разширяване на икономическата основа на местното самоуправление; да се създаде легален нормативен механизъм за лобиране при отстояване интересите на местното самоуправление при приемането на нови закони.

Водещите идеи за усъвършенстване на действащото законодателство могат да се дефинират в следните няколко главни направления:

Усъвършенстване регламентацията относно статута и правомощията на органите за местно самоуправление:

А/ Ясно дефиниране мандатността и основанията за прекратяване на правомощията на персоналният субстрат, формиращ ръководните органи на местното самоуправление;

Б/ Усъвършенстване механизма на взаимодействие между общински съвет, кмет, областен управител. Ускоряване на съдебните процедури;

В/ Правни аспекти и гаранции за местното самоуправление при осъществяване на взаимоотношенията с централната власт – об-

⁹ „Децентрализация и управление на местното самоуправление в Република България“, авторски колектив, група за икономическа политика, Вашингтон 1994 г., „Общинската политика в Германия“ В. Гизевиус, изд. Фондация „Фридрих Еберт“, 1995 г. и др.

ластен управител, министри, ръководители на ведомства. Ускоряване на евентуалните съдебни процедури.

Укрепване финансовата самостоятелност на общините:

А/ Чрез промени в данъчното законодателство при спазване на конституционната рамка;

Б/ Чрез усъвършенстване на режима за упражняване на правото на собственост и другите вещни права върху обектите на общинската собственост.

Усъвършенстване режима при упражняване на правомощията дадени на органите на местно самоуправление в конкретни сфери на обслужване и управление.

Създаване на граждански сдружения при активна помощ и взаимодействие с органите на местно самоуправление

Поемане на някои функции, например, свързани с охрана на имуществото, общински жилища и опазване на обществената рег от такива сдружения и организации.

Усъвършенстване режима на защита на правата на населението, както и на отделните граждани

Засилване правомощията на органите на местно самоуправление за санкциониране на административни нарушения, извършени на съответната територия.

Процесът на децентрализация в местното самоуправление се нуждае от някои нови закони и от усъвършенстване на действащото законодателство.

Новите закони би следвало да запълнят празноти в правното осигуряване на някои общински функции, както и в развитието на тяхната самостоятелност по отношение на общинските финанси, общинската собственост, инвестиционната политика и др.

4.5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВУВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

4.5.1. Административно – териториално деление на Р България

А. Законодателни промени

1. След като вече има приет Закон за административно-териториалното устройство на Република България /ЗАТУРБ/ би следвало Закона за местното самоуправление и местната администрация /ЗМСМА/ да се освободи от нормите, които са предмет на ЗАТУРБ, каквито са чл. 2 ал. 1 и 2, чл. 9 чл. 10 ал. 1 и 2 чл. 12 чл. 13 чл. 14 и чл. 16.
2. Решението на общинския съвет за създаване на кметство (чл. 17 от ЗАТУРБ) трябва да се изпрати за публикуване в „Държавен вестник“ от кмета на общината, а не от областния управител. Функциите на областния управител по законосъобразността на актовете на общинския съвет са само контролни.
3. Да се поправи терминологията в ЗАТУРБ относно кметството (чл. 14 + 17). Не е правилно наименованието на съставната административно-териториална единица да е името на органа на изпълнителната власт. Това включително и след съответните промени в ЗМСМА създава недоразумения и неубодства. Би следвало да се определи, че всяко населено място (град, село) е и административно-териториална единица /АТЕ/, ако не е включена в съставна АТЕ. Тази съставна АТЕ, която сега неправилно е наименована кметство, трябва да носи наименование, което в българския език е синоним на част от територия. Такива са: община, област, окръг, околия, район. От всичките само районът се употребява за означаване на съставна АТЕ. И това е близко до управленската практика и начина, по който българите означават обща територия (например, „в района на село едн кое си“).

Според нас освен чисто политическите съображения, свързани с назначаемостта на кметските наместници, главната причина в страната все още да няма нито едно кметство с повече от едно на-

селено място е свързана с името, от което произтича неяснотата на тези АТЕ. Втората причина е усложнената процедура на създаването, изискваща задължително положителен вот на избирателите. Според нас това не би следвало да е така, тъй като законите механизми за създаване на община и населено място, обявяването на село за град не съдържат подобно изискване.

И така, може да се приеме, че общината се състои от териториални единици населени места и райони, като последните обединяват населени места при определени условия. Тогава в общината ще има три вида административно-териториални единици – градове, села и райони с органи на управление в тях.

4. Следва да бъде изчистен конституционния конфликт за наименованието на селищно образувание с национално значение.

Според нас неправилно в гл. 3 ал. 1 на ЗАТУРБ селищното образувание е обявено за териториална единица. Териториалните единици в България исторически са имали земища. Селищното образувание би могло да бъде обособена административно-териториална единица със специфични функции, които се управляват на ниво община, район или населено място. Наличието на териториална администрация се решава от общинския съвет.

Б. Нови закони

Необходими са закони за регионалното ниво на самоуправление – устройствен и функционален, като се допълни ЗАТУРБ по съответен начин. Отделните закони се налагат, поради лансирания вече проект на Европейска харта на регионалното самоуправление, съгласно която България ще трябва да избере един от предложените в ЕС шест модела, съобразявайки се със статута си на унитарна държава.

Областите, като децентрализирана държавна власт, категорично трябва да бъдат запазени, но в никой случай не бива да се „включават“ между общинското и регионалното ниво на самоуправление. Те би следвало да имат най-големия териториален обхват. Освен чисто правните (конституционни) аргументи, ние прибавяме и съображения, свързани с националния суверенитет и сигурност, особено след евентуалните конституционни промени по този кръг проблеми.

4.5.2. Общински функции

А. Законодателни промени

1. Налага се допълване на общинските функции, изброени в чл. 11 на ЗМСМА с две особено важни функции, а именно *да решават въпросите за разполагането на всички видове инвестиции* (държавни, общински и други) *върху територията на общината и въпросите, свързани с жилищното осигуряване на населението и модернизацията на жилищния фонд, независимо от формата на собственост.*

Опитът от последните години показва, че съществувалата почти 100 години законова норма в България, че общината е самостоятелна в провеждането на инвестиционната си политика, трябва да бъде възпроизведена по подходящ начин в съвременното законодателство.

Също така е уместно да се възприеме философията на законодателствата в редица западни страни по отношение на жилищната политика, където жилището, освен като собственост, се третира и като обществено (национално) благо с всички, произтичащи от това правни последици за рамкирането на жилищната собственост.

2. Досегашната практика показва редица дефекти при упражняването от страна на държавата на конституционните и права на изключителната държавна собственост. Най-вече тези дефекти се извяват при концесионирането на плажове, минерални водоизточници, рудни и нерудни находища, речни острови и др. В специалното законодателство по тези проблеми не е предвидена в явен вид възможността държавата да предостави (да делегира) някои от изключителните си права на собственост на общините. Според нас това е наложително за морските плажове, кариерите за строителни материали, част от пристанищата, част от термоминералните водоизточници, при хидротехнически сондажи, при минимална друга експлоатация на земните недра, за някои от недвижимите паметници на културата, включително обявяването им за такива и др.

Б. Нови закони

В евентуалния функционален закон за регионалното равнище на самоуправлението трябва да бъде предвиден механизъм, по който общините и общинския съвет да могат доброволно да прехвърлят (делегират) свои функции и правомощия, когато поради капацитета на общината не са в състояние да ги осъществяват самостоятелно. В същото време в новата законова уредба трябва да се предвиди норма, която да не позволява на регионалните власти да отнемат общински функции без съгласието на общините и да нямат контролни функции спрямо тях.

4.5.3. Органи на местното самоуправление и местната администрация

А. Законодателни промени

1. Би следвало след решението на Конституционния съд да се заличат в съответните закони текстовете за кметските наместници, да се възстанови мажоритарния избор на кметовете на населени места и райони (т.е. кметства с повече от едно населено място). Независимо върху каква численост на избираемите ще се осъществява мажоритарния избор на кмет, за по-малките населени места, ако не са в състава на район, кметският наместник (или пълномощник) трябва да се третира като общински служител, т.е. част от общинската администрация и да се назначава от общинския кмет, като всички служители, а не да се избира от общинския съвет.
2. Въпреки, че според нас не е напълно обстановката за промяна на пропорционалната система при избирането на общински съветници, би могло да се помисли за предстоящите местни избори да се приложи смесена изборна система. Категорично не бива да се правят следните неща:
 - да се съкращава (при това драстично) броят на общинските съветници преди да се въведе и да се оцени функционирането на регионалното ниво на самоуправлението;

- при никакви обстоятелства да не се въвежда само мажоритарен избор на общинските съветници, поради неговата доказана недемократичност;

3. По статута на общинските съветници и общинския съвет:

- Уместно е при всички хипотези, визирани в чл. 30 ал. 4 ЗМСМА предсрочно прекратяване на правомощията на общински съветник да става с решение на общинския съвет (а не с обявяване на съответното обстоятелство от председателя). Това ще гарантира бърза и ефикасна съдебна защита по реда на административното производство, ще действа превантивно и възпиращо срещу опити за произвол;
- Да се прецизират основанията за несъвместимост на общинския съветник с изпълнението на други длъжности и дейности. Сега уредбата е непълна, неточна и разпокъсана (вж. чл. 34, ал. 5 и чл. 30, ал. 4, т. 3 ЗМСМА);
- Неправилно е разбирането, че само кметът е представител на изпълнителната власт на местно ниво. От конституционно – правна гледна точка за разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) общинският съвет при осъществяване на редица от своите правомощия се явява главен носител на местната изпълнителна власт. Тази принципна постановка трябва да намери законодателен израз чрез съответен текст в ЗМСМА. Такава разпоредба ще има не само принципен характер, а ще позволи да се разбере чисто в практически план (ред за обжалване и пр.) истинската правна природа на голяма част от актовете на общинския съвет.
- Когато общинският съвет с бездействието си или с отрицателен вот блокира общински функции би следвало да се предвиди механизъм за разпускането му и насрочване на предсрочни избори. Практиката на „служебен бюджет“, например, въведена от 38 НС е противоконституционна.

4. Статута и компетенциите на кмета, кметовете на кметства, райони и населени места се нуждаят от съществено прецизиране:

- Основанията за прекратяване пълномощията на кмета да се

предвидят само в един закон. Категорично да отпадне възможността пълномощията на кмета да бъдат прекратявани с решение на общинския съвет. Такъв законов текст е очевидно противоконституционен;

- Да се дефинира по законодателен път (с изричен законов текст), че кметовете на кметства, райони и населени места са органи на изпълнителната власт в общината. Те действат наистина в рамката, определена им от общинския съвет и действията им са на длъжностни лица, както по общо изпълнение политиката на общината, свързана и съчетана с изпълнението и на конкретни действия ad hoc, като органи на представителни на разпоредителните функции на общинския съвет. Това е необходимо да се уреди законодателно, за да се прецизира както статуса на тази категория длъжностни лица, така и правната природа на техните актове, което пък е важно за правните последици от действията им и евентуалната правна защита на адресатите на тези действия;
- Противоречивата практика налага ясно да се регламентира, че кметът упражнява правомощията си по всяко време и е задължен да го прави от полагането на клетвата пред общинския съвет до обявяване на новия избор от ОИК винаги, когато се намира на територията на общината;
- Поради отсъствието на работодател или по-висш административен ръководител за кметовете би следвало да бъде законово уреден трудово-правния им статус, ползването на неписъствени дни, командироването в страната и в чужбина, управленската субординация между общинския и другите кметове, заместването на кмета на населеното място и района, гарантирането и здравето, живота и сигурността на кмета, определяне на екстериториалните гаранции за кмета;
- Предлагаме сериозно да се помисли и за някаква форма на квалификация на кметските задължения и правомощия, съдържащи се в над 100 закона досега.

5. В действащото законодателство има казуси, които нямат решение:

- При мажоритарен избор на кмет няма процедура какво тряб-

ва да се прави, ако и при повторение на изборите няма избран кандидат;

- Няма решение и казуса какво да се прави, когато няма регистриран нито един кандидат за кмет;
 - Ако след напускането на общински съветник няма следващ кандидат, не е уреден въпроса с редуциране броя на общинските съветници;
 - Не е уреден въпроса за отзоваване на общински съветник.
6. По наше мнение като следствие от анализа на действащата практика би трябвало да се предвиди възможност за предсрочно прекратяване пълномощията на общинския съвет на насрочване на предсрочни избори. Това трябва да става за случаи на бездействие или отхвърляне на проекти за решение, без да се изработи друго, в случаи като следните: не се спазва законоустановен срок за съответни решения (общински бюджет, устройствени схеми, структура на общинската администрация, концесиониране, породени от решение на ОБС процедури със законови срокове и др.). Добрият подход е съдебна процедура, която да бъде инициирана със съответните доказателства или от Министър-председателя, или от областния управител, или от кмета на общината, или от повече от половината общински съветници или чрез предизвикване на референдум. Тези и други предложения целят да се укрепят местната власт, като се повиши нейната самостоятелност и на практика се реализира децентрализацията.

Б. Нови закони

Необходим е закон за регионалните (окръжните) власти като част от пакети закони, установяващи регионалното ниво на самоуправление

4.5.4. Общински финанси

А. Законодателни промени

1. Финансовата децентрализация изисква известно реструктуриране на данъчните приходи в държавата в полза на общините,

за да се покрият изискванията на Европейската харта за местно самоуправление и конституционните изисквания за самостоятелността на местните (общинските) бюджети. По този въпрос е налице разбирателство между Правителството и Националното сдружение на общините в Република България. *Предвижда се общините да получават в приход целия данък върху доходите на физическите лица или бъдещия семеен данък. Предвижда се също така всички приходи от местните данъци и такси да остават в общинските бюджети.*

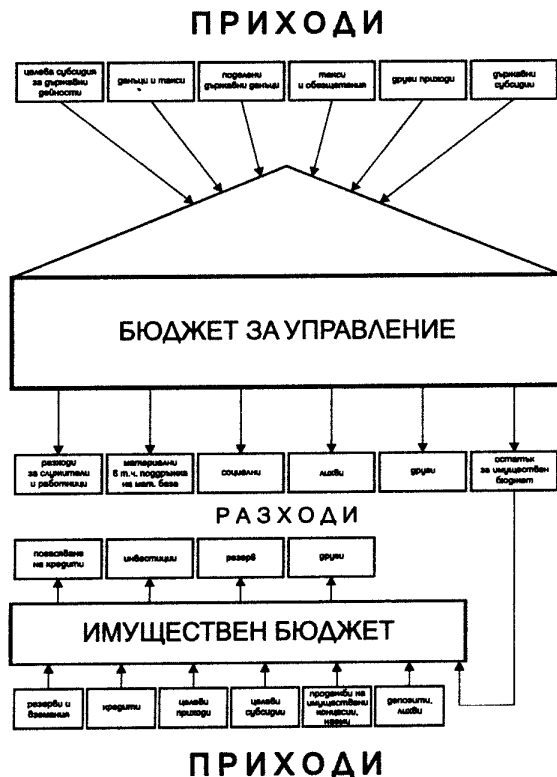
2. Според нас се нуждае от законово оформяне и възприетия принцип разходите на общините за държавни дейности да се покриват от републиканския бюджет, като същевременно се авторизират общинските бюджети. Това може да стане по няколко начина. Според нас най-приемливо е чрез *Закон за общинските финанси*.
3. Анализът на практиката за взаимодействие между държавния и местните бюджети показва, че днешното разбирателство между централната и местните власти е по-скоро изключение, отколкото продължителен процес на финансова децентрализация. Ето защо са необходими допълнителни инструменти, които да поддържат финансовата децентрализация.

Един такъв инструмент, безспорно, е възможността общинската администрация да участва в събирането на данъците и особено на местните данъци и такси чрез съответни законодателни промени. Друг подходящ инструмент е да се въведе немския модел на двата частични бюджета:

- *бюджет за управление*, който съдържа всички текущи, повтарящи се всяка година приходи и разходи;
- *бюджет за имущество* (*инвестиционен бюджет*), който съдържа приходите и разходите за инвестиции, строителство, в т.ч. и кредитите.

По този начин в инвестиционния бюджет може да се натрупва и на практика изчезва странното за европейците понятие българско понятие „извънбюджетна сметка“ (Вж. схема 1).

схема 1



Б. Нови закони

1. Има наличие на експертен консенсус и по въпроса, че освен Закон за общинските бюджети би следвало да има още и *Закон за общинските финанси*.
2. Според нас при напредналата приватизация на банковия сектор е необходимо страната ни да възприеме европейския опит в създаването и функционирането на *общински банки* по специален закон, извън Закона за търговските банки. Това ще позволи да се привлече значителен контингент спестители, особено от малките градове и селата, да се обвърже данъкобизирването с приоритетното изпълнение на общинските приходи, да изграят ролята на жилищно-спестовни каси, да ползват държавни гаранции за част от кредитния риск и т.н.
3. Назряла е необходимостта от *Закон за държавните гаранции на общинските кредити*. Сегашната система на разглежданата всеки отделен случай от Правителството или Парламента за външни кредити е тромава и неефективна и отваря място за централизацията.
4. Много трудно е да се дават конкретни препоръки за подобряване на Закона за местните данъци и такси. Трудността идва от това, че материалът се отнася, преди всичко, до законодателна целесъобразност, която следва да се преценява винаги конкретно. Това не изключва определянето и спазването на един общовалиден мащаб, визиран в самия закон. Така са определени данъка върху наследствата, данъка за придобиване на имуществата по дарение и по възмезден начин, данъка върху превозните средства, дори и при определяне данък сгради, където категоризирането също става по унифициран начин. Имайки предвид тази обективна сложност ще си позволим само две препоръки за усъвършенстване на закона:

- Да отпадне освобождаването от данък на непаричните вноски в капитала на търговските дружества, кооперациите или юридическите лица с нестопанска цел (чл. 48 ал. 1 т. 9). Съображенията са, че апортът (вносянето на непарична вноска –

собственост, вещи и други права) е по същината си една прехвърлителна сделка, каквато е продажбата или замяната. Съгласно Конституцията не може да се създава привилегировано положение за определени правни субекти при придобиването на имущество. Чрез разпоредбата на чл. 49 ал. 1 т. 9 се създава точно такава привилегия за търговските дружества, кооперациите и юридическите лица с нестопанска цел в сравнение с другите нестопански субекти – гражданите или едноличните търговеци. Привилегията трябва да отпадне и за юридическите лица с нестопанска цел, защото с новоприетия закон – Закон за юридическите лица с нестопанска цел и на тях бе разрешено да извършват стопанска дейност, ако има характер на обслужваща основната им цел, за която са създадени;

- Предстоящият да се въведе данък върху земеделските земи трябва да бъде включен в ЗМДТ и да се събира и да се усвоява от общините. Така както общината има редица правомощия по опазване на земеделските земи, така би трябвало да стане и субект по събирането на поземления данък. Това ще стимулира към още по-ефективни действия по опазване на поземления фонд като основно национално богатство (има се предвид, преди всичко, правомерното му използване по предназначение). Освен посочените съображения има още едно – поземленият данък е единствен с данъка върху другите недвижимости, обект на правото на частна собственост, намиращи се на територията на общината (например, данък сгради). Логично е и поземленият данък да бъде събиран и усвояван от общината, на чиято територия тази недвижимост се намира.

4.5.5. Общинска собственост

A. Законодателни промени

Децентрализацията изисква радикално решение на такъв ключов въпрос, каквото е общинската собственост. Според нас това трябва да засегне уредбите, свързани с формиране, разпореждането и придобиването на общинска собственост:

1. В Закона за общинската собственост би следвало да има норми, които да приключват процеса на формиране на общинска собственост от държавната собственост. Не бива да има разрешителен режим или норми, които така биха се тълкували както в този закон, така и в Закона за държавната собственост. Актовете за общинска собственост би трябвало да се атакуват единствено и само чрез съда.
2. Общинската собственост следва да се извади от Закона за приватизацията и следприватизационния контрол. Съществен мотив за това е, че общината по Конституция е юридическо лице като всички останали. Следователно, общинските имоти подлежат на покупко-продажба като всички останали. Приватизацията е еднопосочна държавна политика и няма основания общините да бъдат обвързвани с нея. Още повече, че разпореждането с общинската собственост е въпрос на акт (решение) на общинския съвет, докато при държавната собственост в редица случаи разпореждането е еднолично – на съответния принципал. Всички въпроси по покупко-продажбата на общинска собственост би трябвало много по-добре и самостоятелно да се уредят в Закона за общинската собственост.
3. Общинските поръчки и общинските концесии също се нуждаят от самостоятелно уреждане. Например, ограничението, съгласно което не може за една и съща услуга да има повече от една поръчка, е крайно неприемливо и в редица случаи много разходно за общините (сметосъбиране в различни населени места, снабдяване на общински обекти и др.). Наложително е по-добро уредене на концесионирането на дейностите, когато базата е публична общинска собственост или има комбинация между публична и частна общинска собственост.

B. Нови закони

Според нас трябва да се отиде на разгърнато жилищно законодателство, както е в страните от ЕС. В такъв пакет от закони главната тежест се пада на общините и на местните власти. За да стане това би следвало да бъдат приети най-малко следните закони: *за общинските социални жилища, за реконструкция и модернизация*

на националния жилищен фонд и жилищната среда, за самоуправление на жилищните сгради, за амортизациите в жилищния сектор, за стимулиране на енергийната ефективност в жилищния сектор и др.

4.5.6. Децентрализация на управлението на дейности. Взаимодействие с държавни органи

A. Законодателни промени

Както е известно общините и общинските власти имат правомощия и задължения по над 70 специални закона. Конкретните предложения за законодателни промени във връзка с децентрализацията изискват огромна по мащаби правно-техническа работа. Ето защо ще направим предложенията на принципно-концептуално равнище около водещата идея за децентрализацията:

1. Относно правните отношения *общински съвет – кмет – областен управител*:

- Да се въведе бързо производство по делата, имащи за предмет спорове, между трите органа;
- Да се предвидят специализирани съдебни състави относно разглеждане на спорове, касаещи местното самоуправление;
- С приемане на Закона за омбудсмана да се предвидят възможности за интервенция за защита на накърнени права както индивидуални, така и на общината като цяло или на групи регионално или професионално, структурирани в рамките на общината (жители на квартал, обитатели на търговска част от регион и пр.).

2. Относно *местната самоохрана*:

Ще избегнем подробностите по големия спор да има или не децентрализирана местна полиция. И едното и другото разрешение има своите предимства и недостатъци. На сегашния етап с оглед нивото на престъпността, нейната характеристика, нивото на информационната и техническа обезпеченост на службите, тяхната численост и мобилност, струва ни се трябва да се търси съчетаване на местните с националните интереси, като водещо бъде началото за изграждане и функциониране по принцип на централизирани структури.

Може да се мисли, обаче, интересите на региона да се защитят по-ефективно чрез законодателно предвиждане на допълнителни правомощия на органите за местно самоуправление, в смисъл да се предвиди законодателно задължение за намеса и участие на подразделения или части от личния състав на МВР за изпълнения на задачите, поставени за изпълнение от орган за местно самоуправление с цел обезпечаване на регионалната сигурност и опазване на обществената рег. Тези правомощия трябва да се уредят изчерпателно и да бъдат задължителни – да могат да се упражняват винаги, когато посочените от закона условия са налице и съответният орган на местно самоуправление ги поиска. При неизпълнение да се предвидят сериозни санкции.

Освен тази обща идея от принципно естество ще направим още едно предложение, по което впрочем вече е открит обществен дебат. Става дума за приемане на допълнения към Закона за МВР (а защото не е отделен специален закон), с който да се даде възможност за възлагане на държавни функции по охрана на обекти (възможно не само общинска, но държавна и лична собственост) на неправителствени организации (сдружения), регистрирани на територията на съответната община. Веднага трябва да кажем, че в подобно законово регулиране няма да има нищо противоконституционно. В няколко свои решения Конституционният съд по принцип прие, че на доброволни граждански сдружения може да се възлага изпълнението на някои държавни функции, стига да са изпълнени две условия: това да е предвидено със закон и в устава на съответното сдружение да е записано изпълнението на такава дейност при условията, визирани в закона. Предлаганото изменение (респ. нов закон) ще доведе до значително подобряване работата по опазване на имуществото на територията на общината, защото това имущество по принцип има качеството на общинска регионална, но и на национална ценност.

3. Относно *споделените с държавни органи функции*

Закон за народната просвета:

В момента е започнал дебат за образователната система в България. За съжаление не може да се констатира избистрена национална концепция, за да се антиципира едно бъдещо законодателство, поради тази причина ще се заговорим само с няколко законодателни

препоръки по сега действащия Закон за народната просвета (с последно изменение от 1999 г. и 2002 г.), които биха могли да се имат предвид и при цялостното обновяване на нормативната база.

Първата е свързана с основен проблем на *училищата – общински и държавни* – издръжката. Съгласно чл. 44 ал. 1 детските градини, училищата могат да си осигуряват средства, освен от държавния бюджет, и от източници, предвидени в други закони и актове на МС, от допълнителни дейности, от дарения и от целеви вноски от физически и юридически лица. Според ал. 2 на същия текст средства от допълнителни дейности могат да се набират от отдаване под наем на учебна и спортна база, машини и съоръжения, педагогически и други услуги, определени с наредба от министъра на образованието.

Редакцията на текстовете е незадоволителна и объркваща. Остава впечатлението, че за всички изброени дейности е необходимо да се издаде наредба на министъра на образованието. Изискването за издаване на наредба трябва да обхваща само последната част от изрече, тоест да се отнася само до „педагогическите и други услуги“. Това може да стане чрез замяна на думата „определени“ с изрече „като последните се определят с“. Наистина не е в кръга на компетентност на министъра да определя „допълнителни дейности“, още повече, ако касаят упражняване на права върху общинска собственост или „други дейности“, иницирани самостоятелно от органи на местно самоуправление.

Втората законова препоръка свързваме с *повишаване правомощията и отговорностите на органите за местно самоуправление във връзка със запазване на съществувашите училища и кадровото обезпечаване на учебния процес*. Става дума, преди всичко, за възможности за набиране на средства на местно ниво от дарения и спонсорства, които да бъдат освободени от данъци и за които изобщо да се предвиди стимулиращ механизъм както с общонационално законово регулиране, така и чрез предоставяне по-големи възможности на общините да поощряват и стимулират такова дарителство и спонсорство.

Третата препоръка е свързана с *предвиждане правомощия на кмета да се произнася (потвърждава, отменя или изменя) по административни актове на директорите на общинските училища, така както има такова право по отношение на административните актове на общинските детски градини*.

Четвъртата препоръка е свързана с *предвиждане правомощия*

на кмета да назначава директорите на общинските училища и детските градини, като съгласува професионалната им годност с компетентните органи на МОН.

Закон за лечебните заведения:

Тук стои принципния въпрос, че медицинските услуги не са стока, защото са част от правото на гражданите и поради това са обвързани със специални държавни ангажменти.

Намираме за неправилно и екзотично за ЕС изключение превръщането на лечебните заведения в търговски дружества. Специалното законодателство позволява специален статут, който може да бъде определен в Закона.

Би следвало да се предвиди в явна форма общините с решение на общинския съвет да могат да създават собствени лечебни заведения.

В същия закон следва ясно и недвусмислено да се определи, че общинските болници са общинска собственост, с което да се пресекат централистичните тенденции, прокарани от Министерството на здравеопазването.

Закон за физическото възпитание и спорта:

По начало ръководните идеи и общата философия на закона са в правилна посока. Предстоят някои изменения и допълнения в него, които няма радикално да го променят. За органите на местно самоуправление е важно при бъдещите промени да се отчетат следните законодателни препоръки:

- В закона чл. 48 и 49 не само да се казва кой е органът, определящ даден спортен обект като държавна собственост (Министерски съвет) и кой – общинска собственост (общинския съвет), а да се уреди проблемът как ще се решава въпросът при спор между двата органа. Предлагаме разрешение, което да е аналогично с възприетото в Закона за държавната собственост и Закона за общинската собственост – при спор за материално право, същият да се разглежда от съда. Ясно е, че в повечето случаи съдът ще бъде сезиран от общинските съвети, ето защо едно такова бъдещо регулиране без съмнение ще бъде в полза на органите за местно самоуправление;

- В закона на общините се възлагат редица задължения. Повечето от тях са свързани със сериозни разходи. Нужно е ясно да се дефинират източниците на средства, тъй като е очевидно невъзможно общините сами да ги набавят. В този смисъл да се даде възможност за по-голяма инициативност на общините – например, да се предвиди възможност за привличане на наши и особено чуждестранни спортисти срещу заплащане или друго възмездяване (ново строителство, ремонт, поддръжка) да ползват спортни бази за провеждане на тренировъчни лагери и др. В тези случаи по законов път ще се създаде възможност за възстановяване или изграждане на нова спортна база;
- В новия закон да се избегне многобройното препращане към подзаконово регулиране с правилници и наредби, както и регламентирането на дейности чрез такива подзаконови актове, одобрени от дъла или при органа на централно и местно ниво (виж сегашната редакция на чл. 63). Да се разграничат компетенциите като критерии бъде собствеността на обектите и средствата, които се предоставят, местонахождението на съответната спортна организация и мястото (ранга), която тя заема в йерархията на съответната спортна дисциплина.

Б. Нови закони

Обществено признато е, че е необходим нов Закон за паметниците на културата и музеите с много по-либерален режим.

Либерализацията на режима на паметниците на културата логично повишава ролята на общините и на местните власти в тази област, включително за вземане на самостоятелни решения по широк кръг от въпроси. Част от държавните функции биха могли да се прехвърлят на общините. Регино е също така общините да имат предимство, когато има възможност да се извлича доход от паметници на културата.

Един бъдещ нов закон за паметниците на културата и музеите трябва да уреди по модерен начин всички отношения, съобразявайки националния и регионалния интерес. Нужно е да се направи връзка и съгласувани и със законодателството, регламентиращо туризма и почивното дело. Такава връзка е наложителна не само от историко-познавателна, но и от икономическа гледна точка.

4.5.7. Ролята на гражданските сдружения

Известно е, че в страните с развита демокрация един от елементите на децентрализацията е държавни и общински функции да се поемат от доброволни граждански сдружения, асоциации, съюзи или други формирования с нестопанска цел. Това е силно разпространено при социалното подпомагане, при стопанисването на социални наемни жилища – общински и частни, охрана на имущество, опазване на обществения ред, борба срещу бедствия и аварии, опазване на околната среда, стопанисване на социални, културни, исторически, туристически и други обекти.

Обикновено взаимоотношенията с общинските власти се уреждат с договор. Но европейската практика показва, че това не е достатъчно и затова се въвежда и специално законодателство.

Според нас в нашата страна са намерили условията този подход да бъде възприет и да се създадат един или няколко специални закона, които да уреждат допустимите прерогативи на гражданските сдружения и тяхното взаимодействие с държавните и общинските власти.

4.6. ПОДЗАКОНОВО РАВНИЩЕ НА РЕГУЛИРАНЕ

Подзаконовото регулиране има главно два аспекта:

а/ подзаконовото регулиране чрез издаване на подзаконови нормативни актове от централната изпълнителна власт

б/ чрез делегирани от закона нормативни правомощия на общинските съвети

Много важно е да се очертаят възможните сфери на задълбочаване, детайлизиране и доминация на подзаконовото регулиране от типа б/: стопанисване и управление на общинската собственост; регулиране на местни данъци и такси; регулиране в сферата на обществен ред и сигурност; регулиране в сферата на благоустройство и екологията; регулиране в областта на младежта, спорта и туризма; регулиране проблеми на здравеопазването.

Пред нас за размисъл и обсъждане е прагматичната част на една цялостна концепция за постигане на устойчивост при децентрализацията на местното самоуправление. Проблемите, за които се прави опит да бъдат решени, са от общотеоретичен, управленски, правен и правно – технически характер. И те не могат да бъдат решени само с интелектуалните усилия на специалистите, а и с политическата воля на управляващите от всички равнища.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Местно самоуправление и децентрализация – Фондация „Фридрих Еберт“, Бюро – София, 2002 г.
2. Общинската политика в Германия – Волфганг Гизевиус – Фондация „Фридрих Еберт“ – София 1995.
3. От Готесберг до Берлин – Програмите на ГСДП – Добрин Канев – Фондация „Фридрих Еберт“ и Регионално бюро „Балкани“ – София 1997 г.
4. Проблеми на местното самоуправление и местната власт – Фондация „Фридрих Еберт“ и Фондация „Алтернативи“ – София 1997 г.
5. Избирателни системи в Източна Европа – Дитер Нолен, Миряна Касапович – Фондация „Фридрих Еберт“ и Регионално бюро „Балкани“, София, октомври 1996.
6. България по пътя към Европа – Фондация „Фридрих Еберт“ и Агенция за икономическо програмиране и развитие – София 1996 г.
7. Гражданите и политиката – проф. д-р Георги Карасимеонов – Фондация „Фридрих Еберт“ и Институт за политически и правни изследвания – София 1997.
8. Local Self Government and Decentralization in South-East Europe – Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb Office – 2001.
9. Мониторинг на процеса на присъединяване на България към Европейския съюз – Фондация „Фридрих Еберт“ и Регионално бюро София – 2000 г.
10. Държавната власт – Правно-политически разграничения и съотношения – Янаки Стоцлов – Сибир, 2001
11. Общ преглед на законодателството в областта на местното самоуправление и местната администрация – Инициатива местно самоуправление с подкрепата на американската агенция за международно развитие – София 2001.
12. Компетентности на общинските съвети, кметове на общини и на общинската администрация – Инициатива местно самоуправление с подкрепата на Американската агенция за международно развитие – София 2001.
13. Бъдещето на България и Европа – Социално-икономически алтернативи – Специално издание

14. Нагласи за реформа в местното самоуправление – Фондация за реформа в местното самоуправление и Асоциация на холодските общини – София 1998.
15. Твърди бюджети – слаби държави – Алтернативи на социалната политика в Централна и Източна Европа – Джон Ййтвел, Майкъл Елман, Матс Карлсон, Д. Марио Нутти, Джудит Шапиро – София – 2001.
16. Административно-териториалната реформа – реалност и бъдеще – Сборник закони и коментари – национален център по териториално развитие и жилищна политика – София 1995.
17. Структура и дейност на местните власти в Европа – Информационен справочник-ситуация 1992 г. – Министерство на териториалното развитие и строителството и Национален център по териториално развитие и жилищна политика – София 1993.
18. Децентрализация и укрепване на местното самоуправление в Република България – Министерство на териториалното развитие и строителството и Национален център по териториално развитие и жилищна политика – януари 1994.
19. Справочник за устройство и организация на дейността на общината – Министерство на териториалното развитие и строителството и Национален център по териториално развитие и жилищна политика – София – 1993.
20. Конституция на Република България – Сибс, София – 2002.
21. Закон за обществените поръчки – Наредба за възлагане на обществен поръчки по правото, определени в чл. 7 ал. 1 от Закона за обществените поръчки – Нова Звезда, София – 2001.
22. Закон за местното самоуправление и местната администрация – Закон за общинските бюджети – Нова Звезда, София – 2001.
23. Закон за държавния служител – Закон за администрацията – Нова Звезда – София 2002-12-02.
24. Закони за собствеността – Нова Звезда, София – 2001.
25. Ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на европейския континент – Приети на 12-та сесия на CEMAT, Хановер, 7-8 септември 2002, София – 2001.
26. Споразумение за сътрудничество между Министерски съвет на Република България и Национално сдружение на общините в Република България – декември 2001.
27. Национален план за икономическо развитие 2000 - 2006 – Резю-

- ме – май 2001.
28. Междуправителствена конференция за присъединяването на Република България към Европейския съюз.
29. Регионална политика и координация на структурните инструменти – Конференция „2001 – Региевен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване – един друг прочит“ – 21 януари 2002 година.
30. Проект за доклад на Министъра на регионалното развитие и благоустройството относно Одобряване позицията на Република България за откриване на преговорите по раздел „Регионална политика и координация на структурните инструменти“ – 2001.
31. Конференция за присъединяването към Европейския съюз – България – Брюксел, 28 ноември 2001.
32. Българските общини – постижения, проблеми, перспективи – Костадин Паскалев – Председател на УС на НСОРБ, кмет на община Благоевград.
33. Информационна бележка за Глава 21 – „Регионална политика и координация на структурните инструменти“ от преговорите по разширяването (Изготвена от комисарите Ферхойген и Барние в сътрудничество с комисарите Диамантопулу и Фишлар).
34. Гражданско участие в местното самоуправление – Робърт Сангърс, Ръководител на екипа на Инициатива местно самоуправление.
35. Разширяването на Европейския съюз – предизвикателства и перспективи (подбрани материали) – Министерството на регионалното развитие и благоустройството – Ноември 2001.
36. Регламенти на Европейския съюз за структурните и предприемаческите фондове (2000-2006 г.) – Министерството на регионалното развитие и благоустройството – Ноември 2001.
37. Методологически документи на Европейския съюз за структурните и предприемаческите фондове (2000 - 2006 г.) – Министерството на регионалното развитие и благоустройството – Ноември 2001.
38. Проект на Европейската харта за регионалното самоуправление – януари 1999.
39. Примерни модели на Комитета за местните и регионалните власти за формиране на регионалното ниво на самоуправление.



**ПРОБЛЕМИ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА
И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Българска

Първо издание

проф. д-р Чавдар Кюранов
д-р Иван Делиев
д-р Пенчо Пенев

Научна редакция:
д-р Иван Делиев и д-р Пенчо Хубчев

графичен дизайн и предпечат:
Графимакс ООД

формат 16/60х84
печатни коли 5