

ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ - МЕСТНАТА ВЛАСТ И САМОУПРАВЛЕНИЕ

Милена Стефанова

В статията се дефинират основните понятия от теорията на местната власт. Общината се разглежда като политическа общност. Обяснени са основните концепции за ролята на общината в държавното управление. Анализират се сферите на компетентност и правомощията на местната власт в България, както и разпределянето на отговорностите между местната и централната власт. Специално внимание се обръща на местните финанси и участието на гражданите в местното самоуправление.

Ключови думи: местна власт, самоуправление, децентрализация, местни финанси, участие на гражданите в самоуправлението.

THE MUNICIPALITIES IN BULGARIA - LOCAL AUTHORITY AND SELF-GOVERNMENT

Milena Stefanova

The article defines the basic concepts of the theory of local government. The municipality is seen as a political community. The basic concepts of the role of municipal government are explained. The areas of competence and powers of local authorities in Bulgaria and the allocation of responsibilities between local and central government are analyzed. Special attention is paid to local finances and citizen participation in local government.

Keywords: local authority, local government, self-government, decentralization, local finances, participation of citizens in government

При демократичните режими основната част от въпросите на публичния живот се решават на местно равнище. За основополагащата роля на местната демокрация е писано много и в различни контексти. Тук ще очертаем важните аспекти за разбирането на местната власт и самоуправлението в общините. В началото винаги е уточняването на основните понятия. Тъй като става дума за самоуправление, съществени са и правилата, по които се конституира самоуправляващата се общност, наречена община. Сферите на компетентност, органите за управление, финансирането на дейностите, отношенията между местната и централната власт и възможностите за гражданско участие в управлението дават относително пълната картина на проблематиката за местната власт и общинското самоуправление.

Възможни са два подхода за дефиниране на местната власт: институционален и функционален. Местната власт не може да бъде дефинирана извън отношенията ѝ с другите нива в системата на държавно управление. Мястото ѝ в общата институционална схема на властта в едно държавно обединение е първата характеристика на местната власт и дава основата на дефиницията за нея. Това място е изключително важно – местната власт е тази, която е най-близо до хората.

Освен институционално, местната власт може да бъде дефинирана и функционално – чрез набора от задачи и функции, които я правят различна от тази на централно ниво. Въпрос на политическо решение е точно какви функции ще бъдат предоставени на местната

власт, до каква степен ще бъде разширена нейната самостоятелност, на какви механизми ще се подчиняват взаимоотношенията между централната и местната власт, как ще се осъществява контрол и т.н.

Правните теории за същността и произхода на местната власт са основно две. Едната приема, че държавата възниква като обединение на група териториални общности (общини), при което те доброволно ограничават част от своите суверенни права и ги делегират на държавата в интерес на общи цели и за общо благо. Тази концепция визира англосаксонския исторически път за възникване и развитие на държавните обединения. Чрез нея се описва едната от трите основни системи на общинско управление – английската, позната като *self-government*. Тя се свързва със силата на съсловията и се основава на децентрализацията на властта.

Другата теория се гради на опита при разпадането на силните европейски монархии и империи, при което държавата в периода на трансформация постепенно доброволно предоставя част от своите права на общините. Този процес се мотивира от непрекъснато усложняващия се обществен живот и невъзможността държавата сама да отговори на нарастващите потребности. Ето защо тя предоставя правата за вземане на решение или управлението на част от процесите в локалните общности на самите тях и запазва за себе си правата за контрола върху законността на управлението. Тази система за общинско самоуправление се отъждествява конкретно исторически с френския път на развитие и се дешифрира чрез *centralisation administratif*. Разбира се, историята познава и един трети вариант – това е развитието на пруската държава, но той по същество представлява комбинация от горните два (Балабанова, 1992, с. 18-19 [Balabanova, 1992, s. 18-19]).

МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Засилената роля на местната демокрация и прилагането на принципите за самоуправление след Втората световна война допринася съществено и за развитие на теорията за местната власт. Европейските институции обръщат все по-сериозно внимание върху гаранцията за спазване правото на самоуправление на гражданите. Този продължителен процес по изработване принципите на местната демокрация се материализира в Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС). Тя дава следната дефиниция на местното самоуправление:

„Член 3, ал. 1. Под местно самоуправление се разбира правото и реалната възможност за местните общности да регулират и да управляват в рамките на закона, на тяхна отговорност и в интерес на тяхното население, съществена част от обществените дела..

ал. 2 Това право се упражнява чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори, и които могат да разполагат с изпълнителни органи, които отговарят пред тях. Тази разпоредба не накърнява възможността да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или до всякакви други форми на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.”

Правото да се вземат решения от органите на местната власт самостоятелно не означава, че не се налагат известни ограничения. Неслучайно се говори за „местни проблеми” и „в рамките на закона”. Трябва да се прави разлика понятийно между суверенно управление, което е самостоятелно управление в пълния смисъл на думата и самоуправление. Във втория случай става дума за управление, основаващо се на обществен договор, който допуска правото на гражданите да разпределят властта между органи от различни нива на

политическата система. Самоуправлението може да се разглежда като качествена характеристика на местната власт, отнасяща се до основни свойства и механизми за осъществяването ѝ. Едновременно с това самоуправлението е и право на гражданите, и принцип на демократичната местна власт.

Що се отнася до двойката понятия „централизация” и „децентрализация”, те се отнасят до отношенията между централната и местната власт. Централизацията е процес, при който централната власт изземва правомощия и функции на местните власти и по този начин съсредоточава контрола по взимането на решения и разпределянето на ресурси на централно ниво. Мотивите за пристъпване към централизация на правомощия и функции могат да имат различен характер. Понякога това става в интерес на предоставянето на по-ефективни и по-качествени публични услуги, като в такъв случай обикновено тя е временна. Централизацията обаче може да цели трайно налагане на контрол върху начините и средствата за предоставяне на услуги за населението, като тези лостове бъдат използвани за оказване на влияние и намеса в делата на общините. Такива тенденции обикновено се мотивират от партийни и политически цели – установяване на монопол при управлението и регулацията на процесите в общините от един център. Тоталното надмощие на центъра поставя в силна зависимост местните власти и на практика видоизменя тяхната роля в обществения живот.

Децентрализацията е процес, при който се прехвърлят правомощия и ресурси на местните власти и им се предоставя отговорност за изпълнение на определени функции, като местните власти са независими (в рамките на всички съществуващи законови ограничения) от централната власт във възможността сами да решават проблемите в съответните функционални области. Това означава, че централната власт не носи отговорност пред гражданите за качеството и ефективността на услугите, които се предоставят и за начина, по който се решават проблемите в дадена област. Разбира се, централната власт в партньорство с местните власти е създавала общите стандарти и законови гаранции за справедливост и равнопоставеност между различните общини при осъществяването на техните правомощия.

Известни са три вида децентрализация:

- политическа децентрализация, изразяваща се в институционализиране и конституиране на политическо представителство и гарантиране на гражданското участие при определяне на политиката;
- административна децентрализация, която се изразява в териториално и институционално разпределяне на правомощията и отговорностите за предоставянето на ефективни и качествени услуги на населението и баланса на интересите и целите на централната и местната политики;
- финансова и данъчна децентрализация като създаваща условия за ресурсно обезпечаване дейностите на местните власти и гарантираща обществено справедливото им разпределяне. За разлика от децентрализацията, деконцентрацията няма връзка с отношенията между централната и местната власт. При деконцентрацията централната власт създава по места (в общините или в областите) органи и поделения на централната администрация с цел по-ефективното изпълнение на държавните функции. Такива са например днес в България поделенията на Министерство на отбраната, на Министерство на вътрешните работи, на Националната агенция по приходите, на Министерството на труда и социалната политика и други. Деконцентрираните поделения на централната власт действат в строго субординирана административно-управленска йерархия и се подчиняват на решенията и инструкциите на съответния ръководен орган.

КЛАСИЧЕСКИ КРИТЕРИИ ЗА ДЕМОКРАТИЧНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

Изследването на конкретните модели на местна власт може да се подчинява на различни цели и да визира една или друга страна на тази предметна област. От политологична гледна точка е съществено обаче да бъдат обхванати такива параметри на местната власт, които да дават достатъчно основание за определяне степента на развитие на тази институция. Многообразието на модели, които съществуват в практиката на отделните страни налага приемането на комплексни критерии за анализ, които да обхванат по-голямата част от конкретните форми и да позволят тяхната систематизация, класификация и сравнимост.

Изследователите отдавна работят в тази насока (Hugh, 1960). Плодовете на техния труд са в основата на множество конкретни разработки по отделни проблеми на местната власт. Ще се спрем накратко на три съществени за дефинирането на местната власт критерия, които поради своята важност и универсалност, са придобили значението на класически за измерване степента на развитие на самоуправлението. Разработката на тези критерии е тясно свързана с опитите на учени от различни времена да дефинират местната власт и да разкрият нейната специфика. Прилагането им в изследователската практика е доказало, че независимо от динамиката в развитието на местната власт през последното столетие и от изключителното многообразие на формите, под които се реализира местното самоуправление, съществуват общи принципи, върху които се изгражда местната власт. Те са продукт на осмислянето и адаптирането на основни човешки, граждански и политически ценности. Операционализацията им пък води до създаването на конкретните модели на местна власт.

В исторически контекст, разбира се, нещата водят началото си от този момент в развитието на държавата, когато ефективното управление на всички публични проблеми става невъзможно и се налага формирането на повече от един център за вземане на решения. Така съществена част от въпросите, вълнуващи изследователите при определяне спецификата на местната власт е отграничаването ѝ от централната. Ето защо, до голяма степен, водените в литературата дискусии се отнасят до тази предметна област. Съответно и принципните критерии визират по един или друг начин тази релация. Още Дж. Ст. Мил, изследвайки представителното управление, поставя основата на дефинирането на местната власт в опозиция на централната и задава принципните ѝ отлики – представителство на граждани, живеещи на ограничена територия, което има право да решава местните проблеми от общо значение (Mill, 1912, р.368). И тъй като правото за вземане на решения принадлежи на местната власт, а тя от своя страна е относително ограничена (в различна степен при различните режими) от централната, то степента на самостоятелност на органите на местната власт става основна характеристика на системата на местно управление. Тя визира принципни постановки при установяването на баланс във взаимоотношенията между центъра и локалността. Общата картина на състоянието на местната власт, разбира се, се допълва и от анализа на демократичността, разбирана като осигуряване на възможности и конституционна гаранция за политическото участие на гражданите и отчитането ефективността на действията на местната власт. Последната се отнася до създаването на възможности (включително и чрез законова уредба) за осигуряване и за развитие на определен вид услуги и задоволяване потребностите на населението в териториалните общности според определени стандарти, т.е. ефективно изпълнение на задачите на общинската политика (Sharpe, 1970).

ОБЩИНАТА КАТО ПОЛИТИЧЕСКА ОБЩНОСТ

Самоуправлението като принцип на упражняване на властта и право на гражданите се прилага от човешките общности и е призвано да способства за справедливото и равнопоставено разпределяне на наличните ресурси, с цел решаване на местните публични проблеми на хората. Това предполага институционализацията на политическа общност. Признаването на специфичните местни общности за политически, означава на първо място конституционна гаранция на правото на териториално самоопределение на хората и правото им на самоуправление. На второ място, за да бъде реализирано това, трябва да се изгради институционалната структура – въвеждане на принципа на разделение на властите, дефиниция на институциите на властта и механизмите за взаимодействие помежду им, определяне на сферите на компетентност на органите на местната власт и трето, осигуряване на достатъчно независими източници на средства за изпълнение на задачите на общинската политика. Освен това, трябва да бъдат регламентирани динамичните характеристики на процеса на самоуправление. Оттук произтичат два съществени въпроса. Отговорът на първия - каква институционална рамка на самоуправлението да се изгради - предполага разработването на демократични механизми за определяне на границите на територията, където живее самоуправляващата се човешка общност, конституиране на институциите на властта и създаване на механизми за тяхното взаимодействие. Другият въпрос е свързан с дефиниране на динамичните характеристики на процеса на самоуправление. Както вече посочихме, самоуправлението е принцип на упражняване на властта в общините. Затова местната власт се характеризира като относително самостоятелна политическа институция на гражданите. Именно тази относителна самостоятелност налага създаването на модел за взаимодействие между местната и централната власт, който да гарантира от една страна, относителната самостоятелност на местната власт и по този начин правото на самоуправление на гражданите в местните общности и, от друга, единството и интегритета на държавата чрез защита на националните интереси. В този модел изключително значение има разпределянето на правомощията и функциите между нивата на държавно управление.

ГРАНИЦИТЕ НА ОБЩИНАТА

В историческото развитие на човечеството постепенно се утвърждава специфична териториална общност, наречена община, в чиито граници се развиват отношенията между хората в процеса на управление и решаването на общите проблеми. Постига се единство между общността на хората и територията, която те населяват. Така и територията става ключов елемент от дефиницията на общността на самоуправлението най-вече поради факта, че тя е относително неизчерпаем източник на ресурси.

Ефективността на местното самоуправление може да бъде повишена, ако то се реализира в граници, близки до естествените за човешката общност. Първоначално организацията и управлението на общите дела на хората се развива в границите на населеното място. Така исторически се получава сливане между населеното място и общината, като организационна форма на публичен живот на хората. При някои от съвременните модели на местна власт тази традиция е запазена и до днес (Съединени щати, в някои от провинциите на Германия и др.), но в преобладаващата част от модерните демокрации общинската форма на организация на публичния живот на хората надхвърля границите на населеното място. В тези случаи, в рамките на всяка община, се включват обикновено едно по-голямо населено място – общински център и група, прилежащи населени места. Те естествено са интегрирани и допълват по своеобразен начин облика на

общината. Окрупняването на териториите, в чиито граници се прилага принципа на местното самоуправление се предопределя от обективната неравнопоставеност на отделните територии от гледна точка на обезпечеността им с ресурси. То се налага с оглед по-ефективното използване на наличните ресурси и е пряка последица от разширяването на децентрализацията. Колкото повече дейности са децентрализирани към местните власти, толкова по-силна е зависимостта на последните от наличните ресурси. Окрупняването на общините обаче, има своите граници, а прекаленото им обединяване застрашава значително демократичното решаване на проблемите от публичен характер и крие рискове от пренебрегване на спецификите на местната общност. Определянето на границите на общините е сложен процес, който се подчинява на особеностите на националната традиция и задължително се основава на зачитане спецификата на местните общности. Демократичността при определяне на границите на общините предполага гарантиране правото на териториално самоопределяне на хората. В българското законодателство това право на гражданите е конституционно гарантирано и законово регламентирано.

КОНЦЕПЦИИ ЗА РОЛЯТА НА ОБЩИНАТА

В съвременните демократични държави съществуват различни концепции за ролята на общината, които могат да се сведат до две основни. Общото помежду им, е, че общината има статут на основна административна единица за управление на публичния живот. Според една от тези концепции на местното управление се гледа предимно като на агенция за предоставяне на услуги на населението, които са предписани от националното законодателство. Задълженията, които централната законодателна власт възлага на общините, определят и тяхната роля. В своята работа общинските власти са длъжни да спазват изисквания към качеството и ефективността при предоставянето на различните услуги. Обемът от задачи и правомощия, които се възлагат на общината, е различен. Възможно е, местните власти да имат широк спектър от правомощия, но изискванията за тяхното изпълнение се определят на централно ниво.

Подобно разбиране за местното управление има предимства и недостатъци. Първите са свързани със създаването на предпоставки за унификация на услугите и тяхното качество в различните райони на страната. Този факт от своя страна гарантира съхраняването на централно определен стандарт във всички общини. По този начин се постига относителна балансираност в развитието на отделните райони.

От друга страна, визията за общината като институция, предоставяща точно предписани услуги значително стеснява възможностите за развитие на местното самоуправление. Ограничаването на местните инициативи е в противоречие с принципите на самоуправлението. Промяната в обема на функциите и задачите на общинските власти е приоритет на държавната политика. По обясними причини – бюрократичното забавяне на информация за необходимостта от промяна, например, или усложнена процедура в промяната на законодателната основа – могат да бъдат пропуснати възможности за ефективно действие на местно ниво. Това очевидно е в ущърб на човешката общност, за чиито интереси трябва да се грижи местната власт.

В противовес на тази концепция се развива схващането за местното управление като общинско управление. При тази визия общинската власт получава правото на обща компетентност, което ѝ дава право да действа от името и за благото на местната общност по свое собствено усмотрение. Разрешени са всички дейности, които не са изрично забранени от закон. Тази концепция отрежда много по-съществена роля на общината и органите на местната власт, които са отговорни за решаването на всички проблеми от местно значение.

Тя се основава на наличието на различни ценности и интереси в локалните общности, които могат да бъдат както споделени, така и конфронтиращи се. Именно това обстоятелство представя предизвикателствата към местната власт като общинско управление – да се справи с конфликтите и да благоприятства необходимия за устойчивото развитие на общината баланс на интереси и на цели. Британският изследовател Дж. Стюарт сполучливо отбелязва, че в рамките на тази концепция: „Общинското управление се постига чрез политически процес, който изразява различни интереси и ценности и търси тяхното отражение в политическото действие. Местната власт е политическа институция за властно определяне на общинските ценности” (Stewart, 1989, p.241). Предоставянето на правото на обща компетентност на местните власти не означава безконтролност и неограниченост в техните действия. Естествените ограничения се налагат от необходимостта за гарантиране както на индивидуалните човешки права, така и на националните ценности и приоритети. Правото на обща компетентност всъщност означава създаване на широки възможности за действие от името и за благото на общността. В този смисъл местните власти могат да бъдат схващани не толкова като агенции за предоставяне на предписани от централната власт услуги, а като създаващи възможност за решаването на общинските проблеми и задоволяването на публичните потребности, като проявяващи отзивчивост към проблемите на живеещите в общината, като носещи отговорност за решаването на проблемите и осигуряването на ефективно и устойчиво развитие на общината. По този начин общинското управление изцяло се основава на потребностите и проблемите на местната общност, а не на волята на централната власт.

СФЕРИ НА КОМПЕТЕНТНОСТ И ПРАВОМОЩИЯ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ

За определяне на сферите на компетентност на местните власти ще използваме примера на България, доколкото той е добре познат на мнозинството читатели. В чл. 17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) намираме правната дефиниция на местното самоуправление и очертаните сфери на компетентност на местните власти. Разбира се дефиницията е в съзвучие с текста на чл. 3 от ЕХМС и чрез законовия текст се утвърждава правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, но само тези, които законът е предоставил като тяхна компетентност. Съответно можем ли да очакваме, че ще има въпроси от местно значение, които законът не е предоставил като компетентност на местните власти? Признаването на правото на обща компетентност дава възможност да се преодолее съмнението, че някои въпроси от местно значение не са предоставени като компетентност на местните власти. В чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА се казва, че „общинският съвет решава и други въпроси от местно значение, които не са в компетенциите на други органи на властта” и това означава само, че трябва да търсим измежду компетенциите на другите органи на властта такива, които могат да се определят с местно значение. Коректността на анализа изисква да имаме абстрактна, обща дефиниция на „въпрос/проблем от местно значение”, която да бъде прилагана към всеки отделен случай еднакво успешно и неоспоримо.

Технологията за определяне на проблем от местно значение е показана чрез следния абстрактен пример: община У има проблем. За да реши своя проблем общината (общност от хора!) чрез своите представители във властта трябва да вземе решение как да го реши, т.е. да направи избор на вариант за решаване на проблема. Разбира се, ако проблемът е в сферата на компетентност на местната власт, тя ще трябва да го решава, ако обаче проблемът не може да бъде отнесен тясно към сферата на компетентност на местната власт

какво следва? Ако проблемът не е в сферата на компетентност на други органи на властта, по правото на обща компетентност на общинския съвет той може да вземе решение. Само при условие, че аргументирано се докаже реалната възможност да бъдат мобилизирани човешки и финансови ресурси, принадлежащи на общността, наречена община, за да се постигне ефективно и ефикасно решаване на проблема. Ако общността не разполага с такива възможности, то тя има правото да потърси помощ и подкрепа. И тук влиза в действие принципът на субсидиарност. Всъщност отговорът на въпроса кои са въпросите/проблемите от местно значение на абстрактно ниво изглежда прост – всички онези, за решаването на които общността може да използва собствени ресурси.

На пръв поглед изглежда, че местните власти имат широка сфера на компетентност, но трябва да се има предвид, че всъщност те могат и трябва да решават всички въпроси от местно значение, които са им предоставени като тяхна компетентност в гореизброените сфери. А какво точно им е предоставено е разписано в специалните закони, правилници, наредби и други нормативни документи.

Четейки текста на чл. 17 от ЗМСМА можем да предположим кои от изброените сфери са предвидени да се разпознават като изцяло местна отговорност. Логически обосновано е очакването, че трябва решаването на въпроси, свързани с „общинското имущество” да бъде изцяло предоставено като компетентност на местните власти, доколкото правата на собственост предполагат именно това. През 1996 г. бе приет Закон за общинската собственост (ЗОС), чрез който тази сфера на компетентност намери подробна регулация. Аналогично и за предприятията, които са общинска собственост. В ЗОС са уредени и условията, при които общината може да осъществява стопанска дейност и да създава търговски дружества с общинско участие.

Общинските финанси, данъци и такси са особено чувствителна сфера. Тук става дума за определяне на данъчна тежест за данъкоплатците – физически и юридически лица, съставяне, приемане, изпълнение, контрол върху изпълнението и отчет за изпълнението на общинския бюджет. Безспорно се налагат регулации и те са предвидени в Конституцията и в закони, уреждащи тази материя. Постепенно след 1991 г. тези регулации се усъвършенстват, както чрез промяна на Конституцията, така и чрез многократни изменения на Закона за местните данъци и такси. Създаването първоначално на Закон за общинските бюджети, а впоследствие и приемането на Закон за публичните финанси цели усъвършенстването на бюджетните процедури и създаването на възможности за функционално гъвкава финансова среда. Много от регулациите са насочени към гарантиране на публичния интерес. Днес правилата показват еднозначно тясната обвързаност на системата на публичните финанси, като част от нея са общинските.

Би следвало сферата на общинската администрация да е изцяло в компетентността на местните органи. Но това не е възможно в рамките на унитарната държава, където общинската администрация изпълнява множество задачи, възложени или чрез закон, или чрез акт на правителството. След приемането на устройствен Закон за администрацията, както и на Закон за държавния служител и произтичащите от него подзаконови нормативни актове, регулацията в сферата на общинската администрация наложи висока степен на унификация на общинските администрации. Свободата, която имат местните власти в това отношение не е много голяма. Структурата и числеността на общинската администрация се приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината, но тя се подчинява на общи правила за изграждане, а предложението на кмета отразява местната специфика и отчита възможността и необходимостта от изграждане на определени структурни звена.

В много модели на местно самоуправление устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея, благоустрояването и различни комунални услуги,

както и опазването на околната среда и рационално използване на природните ресурси са типично местни дейности като отговорността е изцяло на общинската власт.

Образование, здравеопазване и социални услуги са едно от най-значимите за хората дейности, без които ежедневието живот е немислим в модерните държави на 21-ви век. Отговорността на публичните институции тук е огромна. В България тези сфери са споделена отговорност между централната и местната власт, като политиките се определят от централното ниво, докато местното е преди всичко изпълнител.

Култура, спорт, отдих и туризъм, включително поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници с месно значение създават възможности за повишаване на качеството на живота на хората и е изключително важно местните власти да съхранят спецификата и да спомагат за нейното развитие.

„ЗА КАКВО ОТГОВАРЯ ОБЩИНАТА?

- Чистотата - събирането и преработката на битовите отпадъци;
- Изграждане и поддръжка на улиците, площадите, парковете, градините, уличното осветление;
- Ефективното функциониране на общинския транспорт;
- Общите и подробни градоустройствени планове. Общината приема конкретни стратегии и планове за развитие на територията ѝ, които са съобразени с нейните екологични, исторически, социални и други особености;
- Поддържането и развитието на местни спортни, туристически и други обекти за отдих;
- Изграждането и поддръжката на сградите, както и за цялостната издръжка (включително и за заплатите и осигуровките) на общинските училища (начални, основни и средни), общинските болници и социални заведения, на центровете за социални грижи, на културните, исторически и архитектурни паметници от общинско значение;
- Изграждането и управлението на общинските детски градини;
- Голямото разнообразие от културни дейности на общинските театри, оркестри, художествената самодейност, музеите и музейните сбирки, библиотеките и други;
- Цените на общинските услуги, общинските такси за детските ясли и градини;
- Управлението в полза на гражданите на общинската собственост;
- Управлението на общинските фирми и предприятия.

Функциите по управление на здравеопазването, образованието, социалното подпомагане и културата се споделят между държавата и общината.“

В анализ на процеса на децентрализация в България през периода 1991 – 2015 г., който е част от проект за изработване на Стратегия за децентрализация на Р България за периода 2016-2026 г., са обхванати 11 сектора на публичното управление - образование, здравеопазване, социални услуги, околна среда, благоустройство, култура, сигурност, земеделие, транспорт, туризъм и публична администрация. За всеки от секторите е направен SWOT анализ в следните основни насоки: управление и контрол на сектора, финансиране, собственост върху активите, назначаване и освобождаване на персонала. Един вторичен анализ на публикуваните текстове ни позволява да видим какво е разпределението на функциите в публичния сектор между местната и централната власти.

Таблица № 1. Разпределение на отговорности между местната и централната власт в България през 2016 г. по сектори на публичното управление

Сектор на публичното управление	Управление и контрол	Финансиране	Собственост върху активите	Контрол върху човешките ресурси
Образование	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Здравеопазване	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Социални услуги	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Околна среда	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Благоустройство	М	Ц/М	М	М
Култура	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Сигурност	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Земеделие	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Транспорт				
Туризм	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М
Публична администрация	Ц/М	Ц/М	Ц/М	Ц/М

Оказва се, че всички сектори на публичното управление в България са споделена отговорност между централната и местната власт. Балансът между правомощията и компетенциите на общините и различни институции на централната власт е различен за всеки сектор. Най-висока степен на централизация може да се открие в сектор „Сигурност“, а сектор „Благоустройство“ е изцяло децентрализиран с изключение на начина на финансиране на дейността. Към централизираните сектори се включват „Образование“, „Здравеопазване“ и „Социални услуги“, доколкото значителна част от дейностите, които общините изпълняват са делегирани, а не местни, което запазва водещата роля на централната власт. Специфичен модел за разпределяне на функциите и дейностите се забелязва в секторите „Земеделие“, „Туризм“ и „Транспорт“. Първата специфика е, че правомощията са разпределени според собствеността на активите. Например, горите са общински и държавни, в сферата на туризма има държавни, общински и частни отговорности. Подобно е и състоянието в транспорта. Вярно, и в образованието, здравеопазването и културата има общинска и частна собственост, както и частна, но в тези три сектора контролът на централната власт е силен, а вземането на решения е силно централизирано. Ако за образованието и здравеопазването могат да се намерят оправдания с особено важната роля на тези сектори за националната сигурност, разбираана в широк смисъл, то защо това е така в сферата на културата е непонятно.

Основният извод от опитите ни да очертаем местните дейности, е че в българската практика към днешна дата няма нито теоретично, нито практически приложимо ясно разделение между местните и делегираните дейности. Към това трябва да добавим и огромния дял на споделената отговорност при предоставянето на публични услуги в жизненоважни сфери, което силно затруднява оценката на дейността и търсенето на отговорност. В нито един нормативен документ не се говори за сфери на компетентност, функции или дейности, които са споделена отговорност.

КОЙ И КАК УПРАВЛЯВА?

Суверенът е населението на общината. Той излъчва своите представители в органите на властта – общински съвет и кмет. Общинският съвет е орган на местното самоуправление според текста на чл. 138 от Конституцията на Р. България. Кметът е орган на изпълнителната власт в общината. Освен кмет на община, в българската политическа действителност има и кмет на район, и кмет на кметство. Правилата за конституиране на органите на местна власт са важни за процеса на управление поради най-малко две обстоятелства. Първото е свързано с осигуряване на представителство на различни групи интереси, изразявани от партии и личности. Когато управлението се основава на идеята за баланс на публичните интереси, то е добре да бъдат представени основните групи-носители на тези интереси. Органът за местно самоуправление трябва да се ползва с доверието на възможно по-широк кръг от населението на съответната община. Второто обстоятелство е необходимостта органът за самоуправление да работи ефективно, отговорно и в публичен интерес. Двете обстоятелства са взаимно обвързани и предполагат установяване на добри практики и традиции .

За управленския процес е важно как са балансирани правомощията на законодателната и изпълнителната власт и как се осъществява взаимния контрол при вземането и изпълнението на решенията. При парламентарната република като форма на държавно устройство е очаквано „силният“ орган на местно ниво да е общинският съвет. Възможно ли е и доколко действащият модел на разпределяне и баланс на правомощията между законодателната и изпълнителната власт в общините в България да се причисли към познатия в литературата „слаб кмет – съвет“ ?

За да отговорим на този въпрос трябва да систематизираме правомощията на двата органа. Както вече видяхме сферата на компетентност на месните власти е твърде широка. Ето защо единствено изброяването на правомощията не би имало достатъчно евристична стойност. Анализът е направен с цел да се оцени тежестта на законодателната и изпълнителната власт при управлението на местно ниво. Ограничаваме се до безспорно местни сфери на компетентност, доколкото дейностите в сферите на споделена отговорност между местната и централната власт не показват реално съотношението на властовите функции на местно ниво. Избраните сфери са ключови за организацията на управлението в общините.

Първата сфера е свързана с изграждането на административен капацитет в контекста на подбор, назначаване и контрол върху персонала. По принцип чрез генерирането на експертен потенциал може и се въздейства върху определянето на приоритети на развитието на общините, дневния ред на управлението, формирането на политики, вземането на решения и тяхното изпълнение. На второ място за анализа на властовия баланс на общинския съвет и кмета е важно разпореждането с финансовите средства, както и управлението и разпореждането с общинската собственост. Това са значителни лостове за въздействие върху средата. Трето, създаването на правила за регулиране на отношенията в общността е ключова предпоставка за защита на публичния интерес. Правото на инициатива и контролните функции в нормотворческия процес са значими за публичното управление, докато териториалното устройство и комунално-битовото обслужване са жизненоважни за общността.

В сферата на човешките ресурси правомощията на кмета са почти пълни. Необходимостта съвета да приема структурата и числеността на общинската администрация е продиктувана от пряката връзка с бюджета, доколкото трябва да се осигурят средства за издръжка на администрацията. Това е и превантивна мярка за евентуално необосновано увеличаване на числеността на администрацията, доколкото

назначаването на служителите е изцяло компетентност на кмета. Не може да се отрече правото на кмета като ръководител на администрацията да има пълни правомощия по управлението на човешките ресурси. Най-силното му влияние се постига чрез правото му да определи заместник-кметове и секретар на общината. Тези позиции са до известна степен политически и осигуряват връзката между политическото и административното равнище в структурата на общинската администрация.

Бюджетната процедура е класическа и тя предвижда внасяне на проект за бюджет от кмета, обсъждането му от комисиите на общинския съвет и приемането на бюджета от съвета. По време на обсъжданията в комисиите общинските съветници имат възможност да предложат промени и обикновено това се случва. Често много аматьорски промени се правят по време на заседанието на общинския съвет, на което се приема бюджета на общината, а това винаги крие риск окончателно бюджета да не бъде балансиран. Общинският съвет контролира изпълнението на бюджета, като за целта кметът е длъжен да внася регулярно отчет. При перманентен недостиг на средства в публичната сфера винаги има възможност бюджета да не задоволява приоритетите на всички участници. Силно е и влиянието, което оказва експертността на кмета и администрацията. При ниска степен на управленски капацитет е много вероятно намесата на общинския съвет в подготовката на бюджета да е голяма. Такъв може да бъде и резултатът, ако в общинския съвет са представени много на брой листи, които не са постигнали макар и минимално съгласие относно приоритетите на развитие на общината.

Най-пълни са правомощията на съвета в нормотворческата дейност, но влиянието, което кметът и администрацията имат върху този процес е огромно. Сферите на компетентност на местното самоуправление са толкова разнородни, че едва ли в общинските съвети може да има правен и управленски капацитет, който да отговори на потребностите от квалифицирана правна компетентност или пък от специализирана компетентност във всяка сфера. В ЗМСМА никъде не е утвърдено правото на законодателна инициатива на кмета на общината. Практиката е коренно различна. Проекти на нормативни документи от общинско значение в огромната част от случаите се внасят от кмета на общината, а са подготвени от общинската администрация.

По отношение на взаимния контрол между общинския съвет и кмета на общината законодателят е предвидил такива механизми, както в посока на законосъобразността на действията, така и по отношение на тяхната целесъобразност. Като орган на изпълнителната власт кметът на общината е отговорен за изпълнението на решенията на общинския съвет и е длъжен да се отчита за това два пъти годишно. Общинският съвет може в 14 дневен срок от датата на получаването да отмени административен акт на кмета на общината, ако прецени, че той не отговаря на същността на решението, в чието изпълнение е издаден. Контролът по законосъобразността на актовете на кмета от страна на общинския съвет е уреден с възможността съвета да се обърне към съответния административен съд и да обжалва акта на кмета. От своя страна кметът на общината има право на еднократно отлагателно вето, което може да бъде наложено както по законосъобразност, така и по целесъобразност спрямо решение на общинския съвет. Това е слабо вето, доколкото при повторното обсъждане на оспореното решение, общинският съвет може да го потвърди, да го отмени или да го видоизмени. Все пак това е първата степен на контрола по законосъобразност, и единствената възможност да се оспорят решения на органа на местното самоуправление по целесъобразност. И двата органа могат да оспорват взаимно свои актове пред административния съд.

По дефиниция моделът на баланс на правомощията на съвета и кмета е близък до този на „слабия кмет – съвет“, но на практика водещата роля на кмета на общината е ясно

изразена. Тази позиция се засилва значително и чрез влиянието, което той има, изпълнявайки и други правомощията, определени чрез закон, които са извън сферата на местното самоуправление.

Заседанията на общинския съвет са законни, ако присъстват повече от половината от общинските съветници. По принцип решенията на общинския съвет се вземат с явно гласуване с мнозинство повече от половината от присъстващите съветници. Съветът може да реши гласуването да бъде и тайно. В ЗМСМА има въведени мнозинства по важни за общността решения, чиято цел е да се предотвратят налагане на частни и специфични интереси, в разрез с интересите на общността. Решенията за определяне на броя и състава на постоянните и временните комисии на общинския съвет, структурата и числеността на общинската администрация, всички процедури по бюджета, определянето на размера на местните данъци и такси, всички решения по управление и разпореждане с общинската собственост, взимане на банкови кредити, поемане на дългове, заеми, създаването и упражняването на право на собственик на общината в търговски дружества, създаване на райони и кметства, предложения за административно териториални промени, свикване на референдуми и общи събрания се взимат с мнозинство повече от половината от общия брой на общинските съветници. През 2006 година за част от тези важни за общността въпроси бе въведено и изискване за поименно гласуване при вземането на решения. Към пет от споменатите вече важни за общността сфери – бюджет, размер на местни данъци и такси, собственост, търговски дружества, дългове, заеми, кредити, законодателят е добавил и създаване и закриване на общински фондации, управление на дарено имущество, както и участието на общината в сдружения на местните власти в страната и в чужбина, както и в други сдружения с нестопанска цел.

ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТТА НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ

В основата на регулацията на отношенията в сферата на общинските финанси, стопанска дейност и собственост стоят няколко съществени принципа. На първо място, предполага се, че за да бъдат автономни в своята дейност местните органи на властта трябва да разполагат свободно, но в рамките на закона и националната икономическа политика с достатъчно собствени средства, като техният размер е съобразен с обема компетенции на властните органи. На второ място, в унисон с идеята за самоуправление на местните власти трябва да се осигури функционална финансова среда, която да позволява гъвкавост, с оглед създаване на възможности за своевременна реакция при изменение на реалните разходи за осъществяване на локалната политика. На трето място, националната политика трябва да бъде насочена към създаване на необходимите гаранции за защита на финансово по-слабите местни власти. Обикновено това се постига чрез разработването на процедури за финансово уравниване, а също така и на прилагането на системи от мерки за коригиране на евентуалните последици от неравностойното разпределение на потенциалните приходоизточници или на финансовите задължения на общините. Съществено е да отбележим, че всичко това се прилага при изискването за ненакърнимост на свободата на избора на местните власти в сферата на техните компетенции и отговорности. Въвежда се изискването при определяне на механизмите и размерите на предоставените преразпределени средства решението на централната власт да се основава и на мнението на местните власти.

Основните групи проблеми, които се третират в съвременното законодателство и на които ще спрем вниманието си са три. Първо, видове източници на местни приходи и съотношението между тях при формиране на общинските бюджети. Второ, данъчната

политика на общините – видовете местни данъци, техният дял от общите местни приходи и размерът им, както и възможностите за въвеждане на диференцирани правила за различните типове местни общности, както и за различните социални групи (данъчни обекти); съотношението между местните и централните данъци. Трето, регламентация на общинските разходи.

Видове източници на местни приходи

В различните страни законодателно са регистрирани три основни групи източници на общински приходи:

- ☐ данъци и такси;
- ☐ държавни субсидии и трансфери;
- ☐ други.

Първите две групи са ясно и точно дефинирани, а последната е носител на възможностите за разширяване полето на местното самоуправление и повишаване местната активност при осигуряване на ресурси за общинската политика.

Възможна е и една друга класификация на видовете приходи в общинските бюджети:

- ☐ собствени средства,
- ☐ държавни трансфери и
- ☐ привлечени средства.

Тази класификация акцентира преди всичко върху принадлежността на източника на приходите. В този смисъл собствени са всички приходи, постъпващи в общинския бюджет от източници, които законодателно са признати за общински. Те могат да бъдат както данъчни, така и не. Освен това в тази група спадат местните и други, преостъпени със закон, данъчни приходи. Привлечените средства могат да служат като индикатор за местната активност.

На първо място, от съществено значение за определяне степента на самостоятелност на единиците на самоуправление по отношение на държавата, е делът на отделните групи приходоизточници при формирането на общински приходи. Централизираната финансова система и засиленият контрол върху работата на местните органи, чрез използване на финансови лостове, поставят приоритет при определяне на съотношението между приходоизточниците от различните групи върху размера на държавните субсидии и чрез едностранно (само на централно ниво) определяне на частта от споделените данъци, която се отчислява за общините. В този вариант, независимо от иначе приетите гаранции за ненамеса на държавата в процеса на управление на общините и правото на общините сами да определят приоритетите на местната политика, се наблюдава ограничена самостоятелност на самоуправляващите се общности и създаване на възможности за манипулация от страна на централната власт. Когато общините са държани в зависимост по отношение на финансите, с които разполагат за осъществяване на политиката си, значително се стесняват границите на тяхната активност и по определение се нарушават правата на самоуправление.

Логически противоположната възможност е установяването на такова съотношение между различните приходоизточници, при което значително се ограничава делът на преките държавни субсидии (без да се премахват изцяло) за сметка увеличаване на значението на преразпределителните системи чрез фондове, контролирани на национално ниво, на делът на данъчните приходи чрез децентрализиране на правата по определяне и събиране на данъци, а също така и гъвкаво използване на всички останали пътища за набавяне на средства, които се обобщават в графата „други”. Тук могат да се включат, дарения, приходи от наеми, продажби, печалбата на общински предприятия, емитиране на общински

облигации, банкова дейност и т.н. По своята същност такава схема за формиране на доходите на общините е възможна за реализация при сравнително висока степен на развитие на пазарната икономика и постигането на относителна изравненост в развитието на отделните райони в рамките на държавата.

Обикновено се препоръчва такова съчетаване между приходоизточниците, което най-точно отговаря на особеностите на отделната страна и не нарушава правата на общините да се самоуправляват. В този смисъл е напълно обяснимо многообразието от конкретни схеми, при които се осъществява разпределянето и преразпределянето на доходите за отделните общини в различните страни по света. При това е важно да се знае, че схемите се променят в зависимост от ситуацията в страната.

Данъчна политика и политическа отговорност

Концепцията за местно данъчно облагане трябва да съответства на изискванията за оптимално определяне на ресурсите и гарантиране на политическата стабилност в общината. За измерване ефективността на системата за местно данъчно облагане се прилагат различни критерии. Изброените по-долу условия, на които тя трябва да отговаря, се приемат като основни от широк кръг специалисти (Hadtkamp, G. 1992):

□ Данъчните приходи трябва да покриват по-голямата част от потребностите на общинския бюджет. Ако поставянето на местната автономия на основата на принципа на субсидиарността е политическа и икономическа цел, трябва колкото се може по-бързо местните власти да бъдат освободени от зависимостта на помощите, които им се отпускат от по-високите нива на системата за изпълнение на техните задачи. Данъците, които се управляват от местните власти, трябва да им осигурят възможност за дългосрочно бюджетно планиране и автономност, особено от гл. т. на разходите. Подобна местна самостоятелност е приложима към общини с определен размер (напр. няколко хиляди жители). По-малките по размер общини не биха били жизнестойчиви в условията на такава система. Ето защо обикновено въвеждането на автономия се предшества от административна реформа, намаляваща броя на общините.

□ Общинските власти трябва да определят размера на един или повече местни данъка, което им дава възможност да съставят своите разходни програми в съответствие с желанието на местното население да плаща. Това, като неразделна част от суверенитета на потребителя в частния сектор, отговаря на основния принцип на пазарната икономика – определяне на всички фактори за производството и услугите в съответствие с индивидуалните предпочитания.

□ Данъците трябва да се усещат от хората, понасящи данъчния товар. Това е предпоставка за ефективното преразпределяне в съответствие с индивидуалните предпочитания.

□ Приходите от местни данъци трябва да бъдат свързани с икономическия ръст и нарастването на обществените потребности. От друга страна, те не трябва да бъдат пряко свързани с производствения цикъл. Причината е, че разходите на местните власти трябва да бъдат стабилни през цялото време.

□ Разпределянето на данъчния товар между населението и предприятията е определящ фактор за привлекателността на местната политика. Поради страх от екологично замърсяване хората често са враждебно настроени към разкриването на нови производства. Ако не се предвиждат отчисления за компенсиране на възможните вреди, населението отдръпва подкрепата си от местните власти. Независимо от това, местната данъчна политика трябва да бъде неутрална както по отношение на населението, така и към бизнеса. Това е т. нар. „принцип на изравняване на интересите”.

□ Разликата в данъчните приходи на глава от населението за общините с еднакъв размер трябва да даде достатъчно ниска. В противен случай, необходимостта от изравняване на размерите ще се усили и ще доведе до парализа на местната данъчна автономия. Големите несъответствия в данъчните приходи често се свързват с регионални различия, така че данъчната система трябва да намалява регионалните дисбаланси. В такъв случай е наложително прилагането на изравнителна система.

Счита се, че подобна концепция за данъчната система има позитивно влияние при разпределянето на ресурсите. Тя притежава и политически предимства – задължителното разпределяне на данъчното бреме върху всички потребители на обществените разходи спомага да се избегне експлоатацията от определени групи чрез политически решения.

Видовете местни данъци, които са познати от практиката на различни държави, са:

□ Местен данък върху дохода. Голямото предимство на местния данък върху дохода, е, че той може да бъде установен на основата на принципа на възможността да бъде платен и е идеален подход за облагане на населението в съответствие с принципа на ползата. Това изисква от властта да фиксира специални данъчни граници за местното ниво. Недостатъците на този данък са свързани предимно с административни трудности. Такъв сложен данък не може да бъде управляван от местните власти, без определянето от държавата на обща данъчна основа. Ето защо местният данък върху дохода по принцип винаги се основава на държавния.

□ Данък върху печалбата. Положението при облагането на печалбата е твърде сходно с това при доходите. Този данък също трудно се администрира и разпределянето на данъчната основа съществено варира за отделните общини. Приемливата позиция е да се облагат предприятията в съответствие с използването на обществените разходи, в зависимост от броя на служителите, капиталните вложения и заетата земя. Тъй като постъпленията от подобен данък са по-големи, прилагането му би повлияло благоприятно всички условия на производството, икономическите и административните дейности в общината.

□ Данъци върху собствеността – те са сред най-разпространените финансови инструменти на местната власт във всички страни по света. Поради невъзможност статистически да бъде обхваната цялата собственост на населението, обикновено се облага недвижимата собственост: земя, постройки и селскостопанска земя. Независимо от на пръв поглед баналния характер на този вид данъчно облагане и тук съществуват редица затруднения, свързани с определянето на реална и съобразена с конкретните условия на района и пазара данъчна основа. Трудностите се увеличават и поради факта, че често не съществува пазарна цена за собствеността и за да бъде справедливо обложена с данък се налага да се установи нейната действителна ценност.

□ Търговски данъци. Местните търговски данъци се налагат върху оборота от дребната търговия. Обслужването на такива данъци се затруднява при отсъствието на относително определена от централното правителство данъчна основа. Изключително скъпо е да се разпределят приходите от облагането на дребната търговия според местоживеенето на клиентите.

□ Данъци върху наемите. Облагат се с данъци крупните наемодатели, като критерий за определяне на данъчната основа е броят на наемателите.

Друг съществен източник на приходи към общинските бюджети са т.нар. прехвърлени данъци. За да бъде гарантирана относителна стабилност и гъвкавост на системата на местните финанси, тя се комбинира със система на прехвърлени данъци и специални изравнителни системи. Прилагането на такава система означава, че държавата изцяло предоставя за ползване от общините данъци, които са под неин контрол. От гледна точка на

местната самостоятелност това не е най-доброто решение, тъй като общините нямат контрол върху тези си приходи, доколкото данъчната основа и размера на данъците се определят от държавата и по този начин тя може да оказва известно влияние. Но това обстоятелство дава и известни предимства на общините. От една страна, те не са пряко натоварени с отговорност за тези данъци (определяне на техния размер, събиране и контролиране на приходите), а от друга – предварителното решение, че приходите от тях остават на разположение на общините, позволява все пак по-дългосрочно планиране на използването на тези средства от общините.

Местните данъци в България се определят със Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ). Като такива са дефинирани: данък върху недвижимите имоти, данък върху наследствата, данък върху даренията, данък при възмездно придобиване на имущество, данък върху превозните средства, патентен данък, туристически данък. Местните такси в България са: за битови отпадъци; за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площи, улични платна; за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери, общежития и други общински социални услуги; за дейностите по отглеждане и възпитание в задължителното предучилищно образование за ползване на детската градина или училището извън финансираните от държавата дейности; за технически услуги; за административни услуги; за кучета; за откупуване на гробни места; за дейности по обща подкрепа по смисъла на Закона за предучилищното и училищното образование, които не се финансират от държавния бюджет и се осъществяват от центровете за подкрепа за личностно развитие. В ЗМДТ са посочени методиките за изчисляване на местните данъци и таксите и границите, в които общинските съвети имат право да определят конкретния размер на местните данъци и такси във всяка община.

Общините в България имат самостоятелни бюджети, които имат бюджетни взаимоотношения с държавния бюджет и са уредени в чл. 52 от Закона за публичните финанси. Структурата на общинския бюджет е определена чрез чл. 45 от Закона за публичните финанси. Общинският бюджет е публичен, което предполага изискването към общинските власти да публикуват бюджета си на интернет страниците на общините, но няма стандартизирана практика за това. Процедурите по съставяне на бюджетната прогноза за тригодишен период, както и на съставяне на проекта за бюджета и неговото приемане, изпълнение и контрол върху изпълнението са разписани в Закона за публичните финанси. От своя страна общинските съвети приемат наредба за реда за съставяне на бюджетната прогноза, както и за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на общината.

МЕСТНАТА И ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТИ – ВРАГОВЕ ИЛИ ПАРТНЬОРИ?

Съотношението между самоуправление и държавен контрол

Освен разпределянето на функции в публичното управление и сфери на компетентност, отношението местна – централна власт има още едно съществено измерение. Това е принципният въпрос за съвместяването на самоуправлението с държавния контрол и наблюдение. В унитарната държава, ако националното правителство не осъществява контрол върху работата на местните власти, последните би трябвало да имат статута на напълно автономни обединения. Няма суверенна държава, която би толеририла това, без да бъде заплашена да се превърне във федерация от свободни и независими общности. От друга страна, ако местното управление няма права да взема самостоятелни решения, то би се превърнало единствено в агент на националното правителство на местно ниво. Ето защо,

централно-местните отношения и връзки изискват баланс между контрола и независимостта, баланс на партньорството и разделението.

За определянето степента на самостоятелност е важно открояването на центъра, който е оторизиран с правата по взимане на решение и степените на свобода за взимане на решенията. Във вариант на управленска система, при който местните съвети са този център в правото си да решават локалната политика, местното управление става основната част от демократичната система. Но когато местните съвети са поставени под действието на принципа *ultra vires*, т.е. ограничени са в правата си по статут или закон, те могат да разпростират своята активност само в границите на своите правомощия, без да превишават правата си. Установено е, че колкото по-комплексни са структурите на местните властни органи, толкова повече се усложнява проблемът с контрола върху тяхната дейност и се налага формирането на сложна система за контрол, включваща различни видове контрол, опиращ се на разнообразни механизми и средства.

Според ортодоксалната традиция централният контрол се разделя между три сектора: парламентарен, правителствен и съдебен. Парламентарният контрол има по-скоро значението на регулиране, тъй като чрез законите, отнасящи се до местната власт, се предписват правилата, по които тя се упражнява. Законите, уреждащи материята за правомощията на местните власти са комплексни, отчасти защото са във висока степен детайлизирани, отчасти защото има голямо многообразие във формите на законно определената власт и правомощия (напр. отделни закони за столичната община, отделни законови актове, отнасящи се до специфични функции на местната власт – напр. здравеопазване, образование и градско и селско планиране). Парламентът може да делегира на местните власти допълнителни отговорности, но те в повечето случаи са временни, напр. в рамките на мандата.

Административният контрол върху работата на местните власти подлежи на законова регламентация. Един от основните принципи се отнася до регулиране наместата на централната изпълнителна власт в работата на местните власти. Намесата не бива да се възприема единствено като ограничаване правата на локалните общности да се самоуправляват, а като влияние и въздействие въобще, което понякога носи и положителен смисъл като например стимулиране на развитието и регулиране на отношенията или пък налагане на еднакви стандарти и т.н. Административният контрол не е общ контрол над дейността на местните съвети. Познатият от миналото контрол по целесъобразност е премахнат чрез конституционна забрана. Член 144 от Конституцията утвърждава, че: „Централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното управление, само когато това е предвидено със закон”. В чл. 45 от ЗМСМА са разписани правила за провеждане на контрола по законосъобразност в частта им, уточняваща кой кого има право и задължение да контролира. Актовете на кмета на общината могат да се оспорват по административен пред областния управител, освен ако в закон не е предвидено друго. Общинският съвет има две възможности за избор относно контрола върху актовете на кмета: първата е да отмени акт на кмета, който е издаден в противоречия на акт, приет от съвета, а втората е да оспори акта на кмета през съответния административен съд. Актовете на общинския съвет могат да се оспорват пред административен съд. От своя страна областният управител е длъжен да контролира актовете на общинските съвети относно тяхната законосъобразност. При изпълнение на тази функция областният управител може да върне за ново обсъждане незаконосъобразните актове на общинския съвет или да ги оспори пред съответния административен съд.

Тъй като говорим за отношения между местната и централната власт значение имат и механизмите, чрез които местната власт може да въздейства върху решенията на централната власт, в частта им отнасяща се до общините. Добре позната форма в страните с развита демокрация е създаването на регионални групи, чрез които при необходимост да се оказва натиск върху централната власт. Тук могат с известна условност да бъдат причислени и всички регионални и национални асоциации, ангажирани с проблемите на местната власт, чието предназначение е да обсъжда актуални проблеми и да предлага на централната власт решения и подобрения в работата на местното управление.

Силно и изпитано средство за въздействие са партийните механизми. Партиите могат да изградят към своите локални структури комитети по местно управление, да използват помощта на консултантски групи и активно да си взаимодействат с централните ръководства.

Полезни се оказват и редовните срещи с отделни министри, а при необходимост и с целия кабинет за постигането на консенсус при решаването на въпроси от взаимно значение. Добре е тези срещи да се провеждат преди вземането на окончателно решение по проблема, за да бъдат избегнати всякакви административно-процесуални нарушения, както и накърняване на правата и интересите и на двете страни. За оказване на въздействие могат да бъдат използвани и парламентарни питання, които депутатите отправят от името на местната общност към министрите.

За уреждане на съществени въпроси относно компетенциите на местната и централната власт се предвиждат конституционни механизми. Така например българската конституция гарантира правата на общините при решаването на спорове с правителството. Чл. 145 дава право общинските съвети да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техните права. А споровете за компетентност между централната изпълнителна власт и местните органи за самоуправление са приоритет на Конституционния съд. „Конституционният съд решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи”. В чл. 150 ал. 1 е закрепено и правото на общинските съвети да сезират Конституционния съд, когато се налага решаването на такъв спор за компетентност.

Съвременна тенденция за създаване на правила за взаимодействие между държавата и общините при двустранно гарантиране на интересите и въвеждане на принципите на партньорството и диалога е институционализирането на различни сдружения на местните власти. Те изпълняват най-общо ролята на посредник при взаимодействието на местните и централната власти. Независимо дали става дума за регионални или национални сдружения световната практика е доказала изключителното им значение за развитието на местната демокрация и защита интересите на общините във взаимоотношенията им с централната власт.

Съществен принцип на демократичната местна власт е правото на общините доброволно да участват в сдружения от регионален, национален и международен характер. Според изискванията на ЕХМС (чл. 10):

1. Местните общности имат право при упражняване на техните правомощия да си сътрудничат и в рамките на закона да се сдружават с други местни общности за осъществяване на задачи от взаимен интерес.

2. Правото на местните общности да членуват в сдружение за защита и осъществяване на техните общи интереси и правото им да влизат в международни сдружения на местните общности трябва да бъдат признати във всяка държава.

3. Местните общности могат при условия, които могат да бъдат уредени със закон, да си сътрудничат с общности от други държави.

Ефективното решаване на значителна част от проблемите на местните общности предполага обединяване на усилията и мобилизация на ресурси в повече от една община. Именно принципът на доброволност в сдружаването на общините за постигане на общи цели им гарантира правата на самоуправление. Доброволното сдружаване на общините разширява значително сферата на местната демокрация и създава механизми, при които се ограничават съществено пряката намеса на централната или регионалната власти като регулатори на отношенията в публичната сфера и като субекти на управленско действие.

Общините имат правото доброволно да се сдружават на регионално и национално ниво, а също така и да участват в сродни международни сдружения. Сдружаването е на основата на осъзнати общи ценности. Идентификацията на общите потребности и оценката на средствата за тяхното удовлетворяване подпомага, запазващите своята самостоятелност местни власти да постигнат по-ефикасна мобилизация на ресурсите, с които разполагат и да повишат координацията и ефективността на действията.

УЧАСТИЕТО НА ГРАЖДАНЕТЕ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Формите за участие на гражданите в местното самоуправление са преки и непреки. Прилагането на принципите на ЕХМС в националните законодателства задължително води до признаване правото на участие на гражданите в местното самоуправление, както чрез участие в избирателния процес за местни органи на властта и провеждането на местни референдуми като преки форми на участие, така и чрез всички други възможни и непротиворечащи на законите непреки форми на участие.

Преките форми на участие според Конституцията на Р България Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) са: местен референдум, общо събрание на населението и гражданска инициатива.

Местният референдум е основен инструмент на пряката демокрация. Чрез него гражданите имат възможност да участват във вземането на решения по най-важните въпроси от местно значение, които са от компетентността на органите на местното самоуправление, или на органите на района или кметството. Чрез референдум могат да се вземат решения, отнасящи се до цялата община, до определен район или кметство. Сферите на приложение, процедурата за произвеждане, както и редица техническо-организационни детайли при провеждането на местен референдум в България, са уточнени и се регулират чрез разпоредбите на цитирания по-горе закон. Съществуват въпроси, които се решават само след допитване до гражданите. В българското законодателство местният референдум е задължителен компонент от процедурата по обособяване на нова община. Законодателят е предвидил и кръг от въпроси, които не могат да се решават чрез местен референдум. Такива са въпросите за местния бюджет, местните данъци и такси и правилата за организацията и вътрешната дейност на общинския съвет.

Инициатива за произвеждане на местен референдум в рамките на цялата община имат не по-малко от една десета част от избирателите с граждански права, не по-малко от една пета от общинските съветници, но най-малко трима, кметът на общината, района или кметството и инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство към момента на вписване на предложението в регистъра. Но решението за произвеждане на местен референдум се взема от общинският съвет, с мнозинство на повече от половината от общинските съветници.

Решението на местния референдум е взето, ако в референдума са участвали най-малко 40 на сто от гражданите с изборителни права и на въпроса са отговорили положително повече от половината от участвалите. Когато референдумът се провежда едновременно с избори за общински съветници и кмет, решението е валидно, ако е подкрепено от повече от половината от участвалите в изборите избиратели. И в двата случая решението е окончателно и общинският съвет е длъжен да го оповести на населението и да предприеме мерки за изпълнението му. Ако решението не е прието нов референдум по същия въпрос може да бъде свикан не по-рано от една година от датата на провеждане на допитването.

Значението на пряката демокрация и нейните инструменти за управлението е спорно от гледна точка на политическата практика. Основателно на първо място се поставя въпросът дали всички проблеми могат да бъдат решени чрез допитване до гражданите. Може ли референдумът да гарантира съчетаване на гражданската позиция и на професионализма и експертното знание? Референдумът, като основен инструмент на пряката демокрация, се въвежда и с цел гарантиране на общите ценности на гражданската общност срещу евентуални своеволия и неадекватни решения на представителите. Но решението за свикване на местен референдум в крайна сметка е в компетенциите на общинския съвет. Това обстоятелство до известна степен обезсмисля провеждането на референдуми. Като добавим и високите разходи за организацията и провеждането на местен референдум можем да си обясним защо този инструмент на пряката демокрация, няма приложение в политическата практика в България (с изключение на задължителните според Закона за административно-териториалното устройство на Р България референдуми за обособяване на нови общини).

Общо събрание на населението е друга форма за пряко участие на гражданите при решаването на въпроси, които по целесъобразност са в компетенциите на общинския съвет или на кмета. Решенията на общото събрание са задължителни за органите на властта, които трябва да издадат съответните актове след решението на общото събрание. Ограниченията пред общото събрание са свързани с броя на населението. То може да се провежда в общини, райони, кметства, населени места и квартали с наделение до 10 000 жители. В по-населените общности тази форма на пряко участие не би била работеща. Дори и 10 000 жители не биха могли да бъдат събрани на едно място и да работи този форум, без да се нарушат правилата за провеждане и да има реален смисъл от неговото провеждане. Затова законодателят е предвидил възможността да се провежда събранието по избирателни секции в определен срок.

Членове на общото събрание са всички граждани с изборителни права, които имат постоянен или настоящ адрес на съответната територия преди датата на провеждане на събранието. Събранието се свиква от кмета на общината, района или кметството по негова инициатива, по решение на общинския съвет или при искане най-малко на една петдесета част от гражданите, членове на общото събрание. Кметът е длъжен да свика общото събрание. То е редовно, ако присъстват не по-малко от една четвърт от членовете му, а за населени места с население до 150 жители – поне една трета от членовете. Решението се взима с мнозинство повече от половината от присъстващите на събранието. Решението се взима с тайно гласуване, освен ако самото събрание не реши гласуването да е явно.

Гражданската инициатива е механизъм, чрез който гражданите могат да направят предложения до местните власти или до областни или регионални власти на изпълнителната власт за решаване на въпроси от местно значение. Инициативата се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет. На събрание на най-малко 50 граждани с изборителни права и с постоянен или настоящ адрес на съответната територия се формулират и одобряват предложенията до местните власти, избира се инициативен

комитет с до 5 члена, одобрява се бланката за подписката, както и срокът, в който трябва да се съберат подписите, като той не може да е по-дълъг от два месеца. Не се поставят изисквания за брой участници в подписката. След нейното представяне на съответния орган, той е длъжен в едномесечен срок да разгледа въпросите и да оповести своето решение и предприетите мерки.

Непреките форми и механизми за участие са разнообразни и прилагането им, до голяма степен, зависи от спецификата на местната общност, етнокултурни и социално-историческите традиции и др. Тук ще разгледаме само някои от най-широко разпространените.

Открита сесия на общинския съвет – тя се различава от редовните (обикновените) сесии по това, че е предварително и своевременно оповестена за открита и е широко популяризирана сред гражданството. Всяка сесия на общинския съвет по принцип е публична (с изключение на случаите, в които изрично не е взето решение за провеждане на закрыта сесия), което означава, че на нея могат да присъстват представители на медиите, граждански организации и отделни граждани, да проследят водените дебати в залата, да ги коментират и отразяват след приключването на сесията в медиите. Откритата сесия е различна от обикновената публична с това, че по време на дебатите в залата могат да се изказват и гражданските представители и по този начин да оказват въздействие при формиране позицията на общинските съветници.

Откритата сесия е приложима, когато местната власт има нужда да получи по-широка гражданска подкрепа и желае на официален форум да даде възможност на обществеността да изкаже позиция по важни местни въпроси. От своя страна, общността на гражданите, заинтересовани от вземането на решение по даден въпрос, може, използвайки законовите механизми, да поиска свикването на открита сесия на общинския съвет и по този начин да окаже въздействие върху процеса на вземане на решение.

Използване на телевизията и радиото за формиране на обществено мнение и оказване на въздействие върху общинските представители. Публичните дискусии, опосредени от електронните медии могат да окажат съществено въздействие върху процеса на вземане на решение по важни за общината въпроси. Иницирането на специални предавания (още по-траен е ефектът, ако има регулярни общински рубрики), в които се обсъждат наболели проблеми може да бъде предприето както от страна на местните власти, така и от различни граждански организации.

Пресконференции. Като форма на участие на гражданите в местното самоуправление те имат значение за активизиране на общественото мнение по даден въпрос. Местната власт от своя страна също може да използва пресконференцията като форма за привличане на гражданското внимание към решаването на местни проблеми. Но и гражданските организации, ставайки инициатори на пресконференции могат да използват по-активно медиите като посредник за отразяване на тяхната позиция и за оказване на въздействие.

Комитети, комисии и обществени съвети към общинския съвет или кмета на общината (района, кметството) с широко застъпено гражданско участие, основани на партньорството между гражданските организации и местните власти и насочени към определена сфера от публичното пространство (например екология, младежки дейности, етнически въпроси и т.н.) са постоянни форми за включване на гражданите в местното самоуправление. Такива структури гарантират за местната власт постоянна подкрепа на обществени представители при формирането на общинската политика по дадени въпроси. Чрез участието си в подобни съвместните форми гражданските представители имат възможност активно да въздействат при определяне политиката на общината.

Съседски асоциации. Съседската асоциация е събиране на граждани в организирана група с намерение да си помогнат в подобряването на условията в техния квартал или район. Такива групи могат да бъдат неформални или да имат формална структура, включително и служители. В зависимост от това как желае да ги използва общината, на тези организации може да бъде делегирана официална власт за различни проблеми, засягащи техните квартали или райони, или те могат да бъдат само със съветнически функции. Те могат да бъдат създадени за определен проблем (напр. културните дела на района) или да бъдат от общ характер и да отправят препоръки по широк спектър от въпроси.

Участието на гражданите в местното самоуправление е съществена предпоставка за установяване на връзка между тях и техните представители във властта. Това осигурява и повече възможности за контрол върху действията на последните.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Балабанова, Хр. Кметът в местното самоуправление на България, С., 1992. [Balabanova, Hr. Kmetat v mestnoto samoupravlenie na BalgariJa, S., 1992.]

Българското местно самоуправление – въпроси и отговори, Изд. на НСОРБ, достъпно на <http://projects-namrb.org/images/sampleddata/mestno12.pdf>. [Balgarskoto mestno samoupravlenie – vaprosi i otgovori, Izd. na NSORB, dost'pno na <http://projects-namrb.org/images/sampleddata/mestno12.pdf>.]

Проект на стратегия за децентрализация на Р България в периода 2016-2025 година, Достъпен на <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2006> [Proekt na strategiJa za decentralizaciJa na R BalgariJa v perioda 2016-2025 godina, Dostapen na <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=2006>]

Стефанова, М. Местна власт и местно самоуправление, С., 2003, Ариадна, [Stefanova, M. Mestna vlast i mestno samoupravlenie, S., 2003, Ariadna,]

Стефанова, М. и Е. Калфова (ред.), Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление, С., 2004 [Stefanova, M. i E. Kalfova (red.), DecentralizaciJa i integraciJa: regionalno i mestno samoupravlenie, S., 2004]

КОНСТИТУЦИЯ на Република България. [KONSTITUCIJa na Republika BalgariJa.]

ЕВРОПЕЙСКА харта за местно самоуправление, Страсбург, 1985 г., обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000г., в сила от 1.09.1995г. [EVROPEJSKA harta za mestno samoupravlenie, Strasburg, 1985 g., obn., DV, br. 46 ot 6.06.2000g., v sila ot 1.09.1995g.]

ЗАКОН за местното самоуправление и местната администрация [ZAKON za mestnoto samoupravlenie i mestnata administraciJa]

ЗАКОН за общинската собственост [ZAKON za obshtinskata sobstvenost]

ЗАКОН за административното и териториалното устройство на Република България [ZAKON za administrativnoto i teritorialnoto ustrojstvo na Republika BalgariJa]

ЗАКОН за публичните финанси [ZAKON za publichnite finansi]

ЗАКОН за местните данъци и такси [ZAKON za mestnite danaci i taksi]

ЗАКОН за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
[ZAKON za prJako uchastie na grazhdanite v darzhavnata vlast i mestnoto samoupravlenie]

DECENTRALISATION and the Strengthening of Local Self-government, Reports and conclusions of the colloquy held in Krakow (Poland) on 13 and 14 April 1992, organized by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) in co-operation with the Presidency of the Council of Ministers of Poland, Local and Regional Authorities in Europe, No. 48, Council of Europe press, 1992.

Hedtkamp, G. General criteria adopted by states for establishing a link between decentralised powers and the financial resources made available to local authorities, In: Decentralisation and the Strengthening of Local Self-government, Local and Regional Authorities, N 48, Council of Europe Press, 1992.

Hugh W. Ideology Democracy and the Foundation of Local Self-government; In: The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 26, No. 3, 1960.

Mill, J.S.Considerations on Representative Government, World Classics Edition (Oxford University Press, 1912

Sharpe, L. J. Theories and values of local government, Political Studies, vol. XVIII, No 2, (1970, 153-174).

Sharpe, L. J. (Ed.), Decentralist Trends in Western Democracies, 1979.

Steward J. and G. Stoker (eds.). The Future of Local Government, L: Macmillan, 1989.

U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relation: Fiscal Balance in the American Federal System (Washington D.C., 1968).