

ПРЕДГОВОР

Десетилетия наред европейските държави поставят ударението върху развитието и укрепването на местното самоуправление. В рамките на политиката на широкомащабна децентрализация се установяват институционалните граници на местното развитие, а местните власти получават законово установени правомощия. Местното самоуправление е най-близкото до гражданите ниво на демократично управление. То им позволява да участват в процеса на вземане на политически решения на местно ниво. Важна роля в този процес има Европейската харта за местно самоуправление, влязла в сила през 1985 г.

Децентрализацията е средство за осъществяване на важни обществени цели – по-добри услуги за гражданите, по-ефективно използване на ресурсите, по-високо качество на живота. Тя е средство за разпределение на отговорности, права и ресурси между нивата на управление. На местно ниво все по-широко приложение намира концепцията за добро управление чрез спазването на принципите, заложиени в Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво.

В България от края на 80-те години на миналия век последователно се провеждат действия за промяна на териториалната, функционалната и институционалната организация и структура на местните власти в общата система на демократичното държавно управление на страната. Този процес на утвърждаване на местната демокрация, децентрализацията в управлението и укрепването на общинското ниво на самоуправление продължава и до днес.

Учебникът систематизира теоретични постановки и практически проблеми на местното самоуправление. В съдържанието се акцентира върху различни аспекти – политически, правни, управленски, административни, икономически. Разгледани са етапите в развитието на местното самоуправление и неговата законодателна уредба. Отделено е място на характеристиката на административно-териториалното устройство. Включени са въпроси, с които се изясняват сферите на компетентност и правомощия на местната власт – от една страна, нейните функции като икономически агент по разработване и реализация на стратегически документи и осъществяване на стопанска дейност и от друга, осигуряване и предоставяне на услуги на гражданите. Осветлени са устройството на общинската администрация и съвременните инструменти за управление на качеството на местните услуги. Самостоятелно са представени формите и механизмите за гражданско участие в процеса на вземане на решения. Разгледани са сдружаването на общините и между-

народните аспекти на местното самоуправление. В учебника са използвани широк кръг публикации на автори, разработки и документи на национални, европейски и международни институции.

В началото на всяка глава са представени основните учебни цели за придобиване на знания и умения след запознаване с нея. Включени са задачи, казуси и въпроси за самостоятелна подготовка, които са полезни за позадълбочено усвояване на получените знания. Към всяка глава е изведен понятиен апарат и е приложена кратка библиографска справка с основните литературни източници, които могат да се ползват за обогатяване на знанията по съответната проблематика.

Настоящият учебник е предназначен за студентите, които се обучават в редовна форма на бакалавърска степен по специалност „Публична администрация“ в професионално направление „Администрация и управление“ в Университета за национално и световно стопанство. Той може да е полезен и за студентите от други професионални направления и университети, както и за експерти от деловата общност, интересувани се от тази проблематика.

Авторът отчита пропуски и непълноти в разработваната тематика, поради което с благодарност ще приеме направените бележки и препоръки.

София, май 2022 г.

доц. д-р Татяна Даскалова

ПЪРВА ГЛАВА

ТЕОРИЯ НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

УЧЕБНИ ЦЕЛИ



След усвояване на материала в тази глава вие ще можете:

- да дефинирате понятието „местно самоуправление“;
- да анализирате характеристиките на местното самоуправление;
- да характеризирате процесите на централизация, деконцентрация и децентрализация;
- да анализирате политическата, административната и финансовата децентрализация;
- да познавате тенденциите в развитието на местното самоуправление в страната през различните етапи;
- да характеризирате концепцията за добро управление;
- да познавате приложните аспекти на принципите на доброто управление на местно ниво.

1. ПОНЯТИЕ ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Установяването на даден тип управленска система е въпрос на политическо решение. Изборът ѝ предполага отчитането на множество фактори от икономическо, социално, историческо и не на последно място – от политическо естество. В основата на стабилната и демократична политическа система са заложили принципи, които изхождат от идеята за призмата на свободната личност и нейните естествени права. В този смисъл водещи критерии за определянето на една политическа система като демократична са принципът на зачитане върховенството на закона, принципът на децентрализация, принципът на общото, прякото и равното изборително право, спазване на принципа на политическия плурализъм, гарантиране на основните права и свободи на гражданите, принципът за разделяне на властите и утвърждаването на самоуправлението като принцип на локалната политика.

От уточняване се нуждае самото понятие *самоуправление*, както и допустимите граници на самостоятелност на общините в рамките на едно държав-

но обединение. **Самоуправлението** съдържа в себе си елемент на власт в съотношение с друга, по-висша власт, която би наложила силата си, ако сама тя не би се самоограничила и самоизключила. И понеже държавната власт в съвременната държава е най-висшата и единствено суверенна върховна власт, то самоуправлението е управление от публичен ред, при което гражданите на държавата функционират като разпоредители с власт за постигането на известни държавни цели. В това отношение самоуправлението се простира върху всички институции и учреждения, при които населението само упражнява управителни функции, а не е субект, когото носителите на държавна власт управляват.

Самоуправлението може да се характеризира в два аспекта. Първо, то е управление на процеси, протичащи в публичната сфера. По силата на това като принцип то може да бъде установено в различни човешки общности и териториални обединения, за които общите проблеми имат публичен характер. Второ, самоуправлението като принцип за упражняване на властта се отнася до установяването на правила на взаимоотношение между различните нива на властта в държавните обединения. Ето защо става дума за елемент на власт в съотношение с друга, по-висша власт. Употребата на опозицията „висша – нисша“ не означава бюрократично-йерархична подчиненост на органите на властта на различните нива. Възможно е обаче тези понятия да фиксират само мястото на съответните органи на властта в управленската структура. Тогава на централната власт се гледа като на висша власт, а местните власти са по-нисши спрямо нея. Държавната власт се схваща като върховна власт, защото произтича от народа, върховен суверен на властта. Изворът на правата и задълженията на самоуправляващите се единици е държавният авторитет. Държавата заема на тези местни власти част от своите властнически права, в рамките на които им позволява самостоятелно действие, като в този смисъл се говори за самоуправление¹.

Самоуправлението е децентрализирано държавно управление, при което гражданите на държавата, в кръга на известна независимост от който и да е носител на държавна власт, избират своите органи за постигането на определени държавни цели. Става дума за относителност – самоуправлението като опозиция на централното управление. Освен това за органите на самоуправление е характерно отсъствието на бюрократична зависимост и йерархична подчиненост на институциите на централната власт. Това означава, че се запазват приоритетите на единната държава, не се допуска местна автономност, но едновременно с това се признава известна самостоятелност на органите на местната власт. Съществено е, че са-

¹ Чолаков, Ст. Наука за общинското самоуправление. С., Букинист, Век 22, 1992, с. 9.

моуправлението като принцип на упражняване на властта се прилага в границите на държавата като политическа институция на гражданите. Последните влизат в особени взаимоотношения с нея като, проявявайки своята воля на суверен, разпределят политическата власт между различни, относително независими помежду си органи. По този начин самоуправлението се свързва тясно с децентрализацията на властта в държавата.

В политически аспект самоуправлението се отъждествява с участието на гражданите в провеждането на държавното управление. В правен смисъл се възприема като вид държавно управление, което се осъществява от независими спрямо държавата правни субекти. Тези субекти притежават съвкупност от собствени и делегирани от държавата правомощия. Към самоуправлението принадлежат само собствените правомощия, а делегираните правомощия се осъществяват от името на държавата и управлението им се схваща като участие в държавното управление. Поддържа се още, че самоуправлението е осъществяване на управление посредством различни от държавата юридически лица на публичното право.²

Засилването на ролята на местната демокрация и прилагането на принципите на самоуправлението след Втората световна война допринасят съществено и за развитието 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 приетата през 1985 г. Европейска харта за местното самоуправление³. Тя дава следната дефиниция на местното самоуправление:

„Чл. 3. Под **местно самоуправление** се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват, в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население.

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, отговорни пред тях. Тази разпоредба не накарнява възможността да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или до всяка друга форма на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.“

² Балабанова, Хр. Местно самоуправление и местна администрация (административно-правни проблеми). Варна, Гедина, 1996, с. 25 – 26.

³ Европейска харта за местното самоуправление. Съвет на Европа. Страсбург, 1985, обн., ДВ, бр. 46 от 6 юни 2000 г, в сила от 1 септември 1995 г.