

МЕСТНАТА ВЛАСТ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ – МЕЖДУ РОДНАТА ДЕЙСТВИТЕЛНОСТ И ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Милица Йорданова¹

Настоящият доклад е посветен на предизвикателствата, пред които са изправени местната власт и местното самоуправление в България след присъединяването на страната към Европейския съюз. Изяснена е същността на местна власт и местното самоуправление, както и тяхното място и роля в управленската структура на държавата. Очертаните основни предизвикателства са както в процеса на вземане на решение в Европейския съюз, така и при прилагането на политиките и законодателството, изработени на ниво Европейски съюз.

Ключови думи: местна власт, местно самоуправление, Европейски съюз, вземане на решения, прилагане на политики, структурни фондове

Увод

Какво се случи на 1 януари 2007 г.?

Различните хора навярно биха посочили множество и разнообразни отговори на този въпрос. Един от възможните такива е, че на 1 януари 2007 г. Република България стана член на Европейския съюз (ЕС)².

¹ Милица Йорданова – задочен докторант в СУ „Свети Климент Охридски“

Адрес за контакти: m.yordanova@yahoo.com

² По време на Европейския съвет в Мадрид, проведен на 16 декември 1995 г., Република България подава официална молба за членство в Европейския съюз. На 10 декември 1999 г., по време на Европейския съвет в Хелзинки, на базата на оценката и препоръката дадена от Европейската комисия, се взема решение да започне преговорният процес с България като реално преговорите започват през м. февруари 2000 г. и продължават близо 5 години. На 13 април 2005 г. Европейският парламент дава съгласието си за сключване на предприединителния договор на България в ЕС. Няколко дни по-късно, на 25 април Съветът одобрява Договора за присъединяване на България и Румъния и в същия ден той е подписан както от държавите членки на ЕС, така и от България и Румъния. Договорът влиза в сила на 1 януари 2007 г.

Целият преговорен процес и присъединяването на страната към ЕС беше стратегическа цел за държавата, следвана от всички български правителства. Наред с това, присъединяването беше натоварено и с широка обществена подкрепа и очаквания. То обаче не следва да се възприема като последната стъпка на интеграционния процес, а точно обратното. Присъединяването на България към ЕС постави началото на развитието на страна ни в една качествено различна институционална рамка и среда, основана на ценности като зачитане на човешкото достойнство, зачитане правата на човека, свобода и демокрацията.

За да бъде ефективно и успешно членството, не е достатъчно погледът да бъде обърнат единствено и само към централните държавни институции и органи, отговорни както за европейските въпроси, така и за усвояването на средствата, предвидени от Структурните и Кохезионния фонд (СКФ) на ЕС за България. В процеса на участие на България в ЕС активно трябва да бъдат включени и по-ниските нива на управление, а именно местните власти и местното самоуправление.

Целта на настоящия доклад е да бъде направен опит да се очертаят основните предизвикателства пред местната власт и местното самоуправление в контекста на членството на България в ЕС като ще бъде представена и същността, мястото и ролята на местната власт и местното самоуправление в управленската структура на държавата.

Същност на местната власт и местното самоуправление

Според чл. 2 (1) на Конституцията на Република България „Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания“. За по-голяма яснота и правилно разбиране на разглежданата проблематика е необходимо още в началото на настоящия доклад накратко да бъде изяснена същността на местната власт и местното самоуправление, както и тяхното място и роля в цялостната управленска структура на държавната власт.

В българската научна традиция редица автори изясняват същността на местната власт и местното самоуправление. Най-разпространеното разбиране за местната власт е, че тя и нейните институции осъществяват управлението на колективния живот в поднационалните териториални общности³. Дефинирането на местната власт е възможно само в опозиция с централната. Местното е в основата на управленската пирамида, над което се надстройват регионалното и централното ниво на управление. Чрез мястото на местната власт в общата институционална система на властта в едно държавно обединение местната власт се дефинира *институционално*.

Чрез набора от задачи и функции, които я правят различна от тази на централно ниво, местната власт може да бъде дефинирана и *функционално*.

³ Великова, М. Местно самоуправление, регионализация. Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, Университетско издателство, 2008.

Автори като М. Стефанова и М. Великова посочват, че е въпрос на политическо решение какви точно 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 и т.н. (Стефанова, 2003:17), (Великова, 2008: 20).

Две са най-разпространените теории, обясняващи възникването на местната власт.

Първата, визирайки англосаксонския исторически път на възникване и развитие на държавните обединения приема, че държавата възниква като обединение на група териториални общности (общини), при което те доброволно ограничават своите суверенни права и ги делегират на държавата в интерес на общи цели и за общо благо. Чрез нея се описва една от трите основни системи на общинско управление – английската. Тя се свързва със силата на съсловията и се основава на децентрализация на властта.

Втората, се гради на опита при разпадането на големите европейски монархии и империи, при които държавата в периода на трансформация постепенно доброволно предоставя част от своите права на общините като запазва за себе си правата за контрол върху законността на управлението. Това е предизвикано от непрекъснато усложняващия се обществен живот и невъзможността държавата сама да отговаря на нарастващите потребности. Тази система за общинско самоуправление се отъждествява конкретно исторически с френския път на развитие⁴. Произходът на местната власт в България се обяснява чрез тази теория.

Европейската харта за местно самоуправление⁵ дефинира, че: „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“. По този начин самоуправлението може да се разглежда като **качествена характеристика на местната власт**, отнасяща се до основните свойства и механизми за осъществяването ѝ. Едновременно с това самоуправлението е и право на гражданите, и принцип на демократичната местна власт (Стефанова, 2003: 26). Известният български професор по конституционно право – проф. д-р Стефан Стойчев, определя местното самоуправление като обективно необходимо в демократичното държавно организирано общество, имащо за основа народния суверенитет (Стойчев, 2002:609).

Самоуправлението като принцип на упражняване на властта се отнася до установяването на правила на взаимоотношение между различните нива на властта в държавните обединения. Изключително важно е да бъде отбелязано, че органите на местното самоуправление не се намират

⁴ Изследователите посочват, че е познат е и моделът на развитието на пруската държава, но той по същество представлява комбинация от горните два.

⁵ Европейската харта за местно самоуправление е подписана на 15 октомври 1985 г. в Страсбург. Република България се присъединява към нея през 1994 г. В последствие тя е ратифицирана със закон, приет от 37-то Народно събрание на 17.03.1995 г., обнародван в ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г.

в бюрократична зависимост и йерархична подчиненост на институциите на централната власт. Същността на местното самоуправление е реалната възможност на населението да решава въпросите от местно значение.

Съгласно българското законодателство общината е основната административно-териториална единица⁶, в която се осъществява местното самоуправление, а органи на местното самоуправление са общинският съвет и кмета на общината.

Предизвикателства пред местното самоуправление в контекста на членство в ЕС

Участие на местните власти в процеса на вземане на решения в ЕС

Трябва да бъде отбелязано, че броят и нивата на регионално или местно самоуправление, обхватът на местното самоуправление и делегираните му функции, правомощия и отговорности, е въпрос на решение на всяка държава членка. ЕС няма определени изисквания за това.

Членството на България в ЕС по категоричен начин промени статута на страната. По време на предприсъединителния период страната ни е трябвало само да въвежда и прилага създадените политики и законодателство на ниво ЕС, а след присъединяването към ЕС става една от държавите, които вече активно участват в създаването на такива. За целта е необходимо всички нива на управление у нас да познават институционалната рамка на ЕС и начина ѝ на функциониране.

Комитетът на регионите (КР)⁷ е органът, който е създаден именно с цел регионите да бъдат приобщени в процеса на вземане на решения в ЕС. Това е израз на еволюция на ролята и компетенциите на местната и регионалната власт на ниво ЕС (Попова, 2009:232). То е своеобразен отговор на желанието да се доближи процесът на вземане на решения до гражданите, чрез регионалното и местното участие в европейския интеграционен процес.

Към настоящия момент, чл. 305 – чл. 309 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), определят правната рамка за работата на Комитета на регионите като Съветът, по предложение на всяка една държава членка, приема списъка с членовете и заместниците на КР. При изпълнението на функциите си членовете на комитета не действат като представители на териториалната общност, чиито членове са, а следва да упражняват правомощията си в пълна независимост и в интерес на ЕС. Мандатът на членовете е петгодишен. Съставът на комитета не може да надвишава повече от 350 души. Към настоящия момент, този орган има 344 членове (и

⁶ Чл. 136 (1) на Конституцията и чл. 2 (1) от Закона за местното самоуправление и местната администрация

⁷ Комитетът на регионите е създаден по силата на Договора от Маастрихт (ДЕС), подписан на 7 февруари 1992 г., в сила от 1 ноември 1993 г. Комитетът на регионите започва да функционира на 9 март 1994 г. със седалище Брюксел.

също толкова заместници) от всички 27 държави членки. Членовете му са обединени в политически групи.

На практика, Комитетът на регионите е съвещателен орган, който подпомага Съвета, Комисията и Парламента със своите становища. Договорът от Лисабон⁸ значително увеличава областите, в които консултациите с КР са задължителни.

В състава на Комитета на регионите България има 12 членове и 12 заместници. Предложенията за български представители се изготвя от Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). С решение № 795 на Министерския съвет от 2009 г. са определени 12 български членове и техните заместници в Комитета на регионите. В последствие, с взетото решение № 294 на Министерския съвет от 2012 г., част българските представители са променени, тъй като не отговарят на изискванията на чл. 305 от ДФЕС.

Въпреки че членовете на Комитета на регионите не действат като представители на териориалната общност, пет години след присъединяването на страната ни към ЕС, все още **няма създаден ясен механизъм**, по който се изработват позициите на българските представители за сесиите на този орган. Активното участие в работата на Комитета, чиито функции с всяко едно изменение на Договорите нарастват, изисква добра предварителна подготовка и информиране не само по темите, включени в дневния ред на сесията, но по европейския дневен ред като цяло. Самото активно участие още на етап на разработване на политиките и законодателството, ще позволи и своевременно подготовка на местните власти за тяхното приложение в последствие.

В тази връзка, първото основно предизвикателство пред местната власт е именно още на етап вземане на решения в ЕС. Възможността за пряко участие в този процес **изисква изработването на ясен механизъм за подготовка на позициите на българските представители за сесиите на Комитета на регионите**, което ще осигури по-активното и навременно участие на българските представители в работата този орган. Цялостният процес по подготовка на българските представители предполага и активната роля на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ).

Участие на местните власти в процеса на реализиране на политиките, изработени на ниво ЕС

В тази област могат да бъдат очертани няколко основни предизвикателства.

⁸ В протокола относно прилагането на принципа на субсидиарност и пропорционалност се отделя специално внимание на регионалните и местните власти. Член 2 на протокола определя, че преди да предложи законодателен акт, ЕК провежда широки консултации. Когато е уместно, тези консултации трябва да отчетат регионалното и местно измерение на предвидените действия. В протокола още е определено, че всеки проект на законодателен акт следва да съдържа подробно становище с елементи, които позволяват да се оценят последиците върху регионалното законодателство, когато е уместно. Комитетът на регионите на ЕС има възможност да сезира Съда, когато прецени, че законодателен акт нарушава принципа на субсидиарността.

Първото от тях е свързано с това, че цялостната европейска интеграция на България дава отражение и върху местната власт и местното самоуправление чрез законодателството и политиките на ЕС. Предизвикателство, което към настоящия момент може да бъде очертано е **изграждането на капацитет на местните власти за прилагане на законодателство на ЕС**, тъй като голяма част от разпоредбите засягат всекидневната дейност на органите на местното самоуправление. За тази цел е необходимо местните власти активно да следят промените, които настъпват в резултат на въвеждането на законодателството на ЕС. Разбира се при активно проследяване и участие в обсъжданията на европейския дневен ред още на ниво ЕС (Комитет на регионите), създаденото законодателство много по-добре ще се познава и съответно ще има по-голяма яснота относно прилагането му.

Развитието на регионалната политика води до създаването на т.нар. структурни фондове, предназначени да подпомагат сближаването на държавите членки на ЕС и техните региони в икономическо и социално отношение (Шикова, 2011:238). Безспорно, едно от най-големите предизвикателства пред българските местни власти и самоуправление е **предизвикателство, свързано с усвояването на средствата от СКФ през програмния период 2007-2013 г.** За постигне целите на регионалната политика основна роля ще играят общините и тяхната готовност за разработването и реализирането на проекти, които ще се финансират от структурните фондове (Душкова, 2006). Българските общините са изправени пред предизвикателството и необходимостта от изграждане на капацитет за подготовка и реализация на проекти, съ-финансирани от СКФ и разширяване на прилагането на принципа на партньорство между общините. Наред с това, общините следва все повече да разчитат на собствените си финансови ресурси за подготовката и реализацията на проектите. Тук трябва да бъде поставен и въпросът и необходимостта от задълбочаване и продължаване на процеса на децентрализацията на функции и отговорности на местните органи на властта от страна на държавата. Наред с политическата и административна децентрализация, съществено значение има и финансовата такава, чрез която се осъществява ресурсно обезпечаване на дейностите на местните власти и се гарантира обществено справедливото им разпределение. Всъщност, общият процент на усвоени средства от България до голяма степен зависи от участието и подготовката на местните власти, тъй като общините са основни бенефициенти по редица оперативни програми.

Наред с гореочертаните предизвикателства трябва да бъде отбелязано и нещо много важно. За да бъде България активен участник както в създаването на политики на ниво ЕС, така и в тяхното прилагане, у нас е необходимо разширяване и задълбочаване на диалога между централната власт и местните власти по актуалните теми от европейския дневен ред. Дебатите за българските национални приоритети в рамките на новия програмен период 2014-2020 г. вече започнаха. Приетото постановление № 5 от 2012 г. на Министерския съвет (ПМС) определя начина за разработване на стратегическите и програмните документи на България за програмния период 2014-2020 г. Прави впечатление, че при създаването както на ра-

ботната група, която следва да разработи Договора на партньорство, така и на тематичните работни групи за разработване на отделните оперативни програми, в тях ще бъдат включени представители и на регионалните съвети за развитие в районите от ниво 2, и на НСОРБ. Това дава оптимизъм, не само, че местните власти ще участват на възможно най-ранния етап на определяне на националните приоритети в контекста на приоритетите на ЕС, но и че техният глас ще бъде чут. Това, от своя страна, предполага и тяхната своевременна подготовка за предизвикателствата, пред които новият програмен период ще ги изправи.

Заклучение

Чрез изясняване същността, мястото и ролята на местната власт и местното самоуправление, настоящият доклад направи опит да бъдат посочени основните предизвикателства пред тях в контекста на членството на България в ЕС. Такива бяха очертани както в процеса на вземане на решения в ЕС, така и в прилагането на политиките и законодателството на ЕС на местно ниво. От особено значение за местните власти е регионалната политика на ЕС и техният капацитет за постигане на целите ѝ, именно чрез усвояване на средстава, предоставяни чрез СКФ. Едно от най-новите предизвикателства пред тях е активното им участие при определянето на приоритетите в новия програмен период 2014–2020 г. като по този начин те реално ще имат глас при планирането на бъдещата регионална политика на ЕС.

Abstract

This report is dedicated to the challenges facing the local authorities and the self-government in Bulgaria after the country joined the European Union (EU). The essence of local authorities and the self-government is clarified and also their place and role in the governance structure of the state. The outlined major challenges are in the process of decision making in the EU and in implementing policies and legislation, made at EU level.

Keywords: Local authorities, self-government, European Union, decision-making, implementation of policies, structural funds

ЛИТЕРАТУРА

- Великова, М. (2008) Местно самоуправление и управление, регионализация. Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, Университетско издадателство, 5-24.
- Душкова, И. (бр.3/2006) Партньорството като механизъм за повишено усвояване на средствата от ЕС“, списание „Икономически алтернативи“.
- Попова, Ж. (2009) Право на Европейския съюз. София, Издателство „Европейски институт“, 231–235.
- Семов, А., Христов, Х. (2010) Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари. София, Университетско издадателство „Свети Климент Охридски“.

- Стефанова, М. (2003) Меснта власт и местно самоуправление, София, 9-40.
- Стефанова, М. (2004) Децентрализацията като аспект на интеграционния процес, в *сборник Децентрализация и интеграция: регионално и местно самоуправление*. София, Мултитрейд & Микропринтинг, 7-14.
- Стойчев, С. (2002) Конституционно право, Сиела, 609-636.
- Шикова, И. (2011) Политики на Европейския съюз. София, Университетско издателство „Свети Климент Охридски“, 236-250.

Бележки

Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейски съюз и на Договора за създаване на Европейска общност, подписан на 13 декември 2007 г., в сила на 01.12.2009 г

Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ бр. 77 от 17.09.1991г

Европейската харта за местно самоуправление, подписана на 15 октомври 1985 г.

Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

Постановление № 5 на Министерския съвет от 18 януари 2012 г. за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014 – 2020 г., Обн., ДВ бр.7 от 24.01.2012 г.

Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност към Договорът за функциониране на Европейския съюз

Решение № 294 на Министерския съвет от 12 април 2012 година за одобряване кандидатури на представители на Република България за членове и заместник-членове на Комитета на регионите на Европейския съюз

Решение № 795 на Министерския съвет от 15 октомври 2009 година за одобряване на кандидатури на представители на Република България за членове и заместник-членове на Комитета на регионите на Европейския съюз

Милица Йорданова е задочен докторант в Софийския университет „Свети Климент Охридски“, Философски факултет, катедра Публична администрация. Темата на дисертацията ѝ е „Капацитет на местните власти на Република България за участие в политиките на Европейския съюз“. Научните ѝ интереси са в областта на разработване на политики в Европейския съюз (ЕС), законодателство на ЕС, децентрализация в България, местни власти и местно самоуправление. Милица Йорданова работи като експерт в Министерския съвет на Република България в областта на усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС. Участвала е в редица обучения в същата сфера, организирани от Европейския институт по публична администрация в Ирландия, Холандия и Испания.

Militsa Yordanova is a PhD student at Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Faculty of Philosophy, Department of Public Administration. The topic of her dissertation is „Capacity of Local Authorities of the Republic of Bulgaria for participation in European Union policies“. Her research interests are in the areas of policy-making in the European Union (EU), EU law, decentralization in Bulgaria, local authorities and local government. Militsa Yordanova works as an expert in the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria in the area of absorption of the Structural and Cohesion Funds of the EU. She has participated in different trainings in the same field, organized by the European Institute of Public Administration in Ireland, the Netherlands and Spain.