СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА УПРАВЛЕНИЕТО И САМОУПРАВЛЕНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ И УКРАЙНА

Проф. д.ик.н. Христо Иванов, доц. д. ик. н.Тетяна Чернявська, Висше училище по телекомуникации и пощи – София

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MANAGEMENT AND SELF-GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND UKRAINE

Prof. Hristo Ivanov, PhD , Associate Prof. Tetiana Chernyavskova, PhD

Abstract: *The government system on national level is a system of centralization, which is stated in the constitutions of Republic of Bulgaria and Republic of Ukraine. On the regional level these countries apply the system of decentralization as a proper way to diminish the power of the government and get close to the community. On the municipal level the most proper system used in both countries is deconcentralism.*
Keywords: *government; local government; decentralization.*

Въведение

В съвремието ни както в световен, така и в европейски мащаб публичната администрация на Република България и на Украйна са подложени на мащабни реформи. По своята същност реформите отразяват както фундаменталните промени по отношение на новата роля на държавите ни, така и парадигмалните трансформации в идеите, свързани с използването на публичните централни и местни ресурси.

Република България като една от най-новите страни-членки на Европейския съюз целенасочено привежда своето законодателство с европейските директиви. Същото се стреми да направи и Украйна като страна, която се стреми към европейските ценности. Специално внимание заслужава конституционната разпоредба, според която Република България е единна държава с местно самоуправление. Формата на държавно и устройство се третира в тясна връзка с местното самоуправление. Украйна следва добрите практики за присъединяване към Европейския съюз.

1. Европейска регламентация на управлението и самоуправлението

Европейския опит показва, че колкото по-развита в икономическо, материално, социално и административно отношение е дадена държава, толкова повече задължения и отговорности тя прехвърля на местните власти. Вземайки предвид този опит през 1985 година страните-членки на Европейския съюз (ЕС), подписаха в Страсбург **Европейска харта за местно самоуправление [1]**. В нея „*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”*. Хартата включва предоставяне на местните органи за самоуправление на:

- *компетенции*; В т. 2 е указано, че органите на местно самоуправление разполагат в рамките на закона с пълна свобода да поемат инициатива по всеки въпрос, който не е изключен от тяхната компетентност или предоставен на друга власт;
- *пълномощия;* В Хартата се конкретизират и начините за делегирането на пълномощията. В случай на прехвърляне от централен или регионален орган на власт към органите на местно самоуправление, то последните трябва да разполагат, доколкото е възможно, със свобода да приспособят упражняването им и според местните условия;
- *правомощия*; В т. 1 се предполага, че основните правомощия на органите на местно самоуправление се определят от националната конституция или закон.

Независимо от това тази разпоредба не е пречка за предоставянето на органите на местно самоуправление на правомощия за специфични цели в съответствие със закона. В т. 4. се допълва, че правомощията, поверени на органите на местно самоуправление, поначало трябва да бъдат пълни и неограничени. Те могат да бъдат оспорвани или ограничавани от друга власт, централна или регионална, но само в рамките на закона.

С цитирания документ се цели да се повиши ефективността на местното самоуправление като се поставят по-високи изисквания към неговата ефективност и се акцентира върху изграждане на нов тип ***европейски измерения за местно самоуправление***. В тази насока също са приети множество директиви на ЕС[2]. Европейската регламентация, свързана с прехвърлянето на услуги от държавните органи към органите на местното самоуправление, е изключително богата[3]. Взимайки всичко това в предвид, то ние групираме, европейските актове като си поставяме целта - *ефективност и ефикасност на административните реформи*:

➢ **Първата група** актове на Европейския съюз, които анализираме, съдържат някои правни регламентации, свързани с понятието ***„услуги“.*** Една от ключовите отговорности на общината е предоставянето на услуги на гражданите живеещи на тази територия (България и Украйна). Отбелязваме най-важните според нас европейски актове. Такъв е **Римският договор**, с който се създава Европейската икономическа общност, и **Единният европейски акт** (1986 г.). Считаме, че в ***международен план*** са в сила множество ръководни документи и актове, регламентиращи рамките на измеренията за местното самоуправление. Приети са от Съвета на Европа и:

✓ **Препоръка Rec (2006) 5** на Комитета на министрите към страните-членки на Съвета на Европа. С нея се утвърждава Планът за действие за хората с увреждания на Съвета на Европа 2006-2015;

✓ **Декларация** относно демократичното участие и публичната етика на местно и регионално ниво.

Упоменатите актове, както и други съпътстващи ги правни норми предимно са насочени към либерализацията на услугите в международен план. За да се изпълни тази отговорност в общината трябва да е изградена необходимата за целта институционална рамка, включително политика, разпоредби, стандарти и процедури и да се разполага с персонал и организационни ресурси.

➢ **Втората група** актове на ЕС съдържа регламентираните ***общи принципи*** за развитието му. Върху тях следва да се изгражда местното самоуправление в отделните страни-членки и кандидат-членки. От **„Европейската концепция за пространствено развитие“** произтичат и основните принципи за местното развитие. Впоследствие те са доразвити и обобщени. В друг документ (**Хартата от Торемолинос,** 1983 г) са посочени ***основните цели*** на териториално-устройственото планиране. Сред тях са **Договорът за ЕС** и **Договорът от Ница** (2000 г), регламентиращи приоритетната роля на *принципите за прозрачност, ефикасност и ефективност* **в** административната дейност на всяка от държавите-членки на ЕС и кандидат-членки. **Хартата за основните човешки права**, която представлява приложение към този договор, също е един от източниците, които анализираме. Следва специално да се подчертае ролята на **Европейския кодекс за добро административно поведение** (2001 г). С него, по предложение на Европейския омбудсман, се регламентират общите принципи и правила, които следва да бъдат спазвани от администрациите на всички страни-членки на ЕС и кандидат-членки, както и от европейските институции при работа с граждани.

Една от целите на **Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво** е да мобилизира действията на националните и местните власти, които да се ангажират със спазването на постановките издигнати от нея. За да бъдат прилагани те, то на органите на местното самоуправление трябва да се прехвърлят от държавата компетенции, пълномощия и правомощия, отговорности и ресурси, които да им дадат възможност „*да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от*

обществените дела, като те носят собствена отговорност и са в интерес на местното население". Споменатите документи, смятаме, че са най-важната част от нормативното регламентиране на общите принципи за изграждане на регионалистиката в ЕС.

➢ **Третата група** източници на ЕС се отнасят до регламентацията относно ***развитието на публичната администрация*** *и* ***реформата в административните системи*** на страните-членки на ЕС[4]. Административното обслужване на гражданите и бизнеса от органите на местното самоуправление придобива голямо значение именно в контекста на модернизиране на публичния сектор. След приемането на **Единния европейски акт** (1986 г), когато страните-членки на ЕС вземат решение за постигане на ново, по-високо ниво на политическо обединение, се приемат и регламентации, засягащи повишаването на ефективността в публичната сфера. В това отношение изключително важни са **Срещите на върха в Маастрихт** през 1990 г. и 1991 г., където се постигат договорености за необходимостта от въвеждане на информационните технологии и социалния диалог в дейността на публичните администрации, както и подобряване качеството на европейския публичен мениджмънт.

Особено важно е участието на младите хора в „*общинските дела*", което се урежда чрез **Харта [5]**. Този документ дава възможност на младите хора да водят пълноценен живот както в България, така и в Украйна, а не да заемат периферно положение в тези страни. Хартата не е изчерпателен списък от мерки, позволяващи на младите хора да живеят заедно в по-голяма хармония. В този контекст са приети още и:

✓ **Конвенция за участието на чужденците в обществения живот на местно ниво**. С активното си участие те спомагат за реформиране на административната система там, където са се установили;

✓ **Бяла книга на Съвета на европейските общини и региони относно процедурите на допитване до териториалните общности в Европа**. С нея се цели „*да изградим Европа в партньорство*", като се определят и две основни стратегически цели:

- *стимулиране на участието в европейския процес;*
- *повишаване ефикасността от действията на Общността.*

➢ Четвърта група източници на ЕС се отнасят до европейските изисквания към фигурата на кмета, които са визирани и в **Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове**. Тя е документ на държавите-членки на ЕС, но се отнася и да страните кандидат-членки, който е съставен с широкото и прозрачно участие на заинтересовани страни. Тази Харта предоставя доста сериозни предизвикателства пред публичните органи на страните-членки на ЕС и особено за страните кандидат-членки и конкретно пред органите на местното самоуправление и по-точно кметовете, отговарящи за развитието на градските райони.

Добрите практики в тази област са:

o *Да се използват повече подходите от политиката за интегрирано развитие на градските райони;*

o *В европейските градове да се помисли за изготвянето на програми за интегрирано развитие на градските райони за града като цяло;*

o *Да се подсили координирането на местно равнище и равнище град-регион.*

o *Създаване и гарантиране на висококачествени за живеене обществени места;*

o *Модернизиране на инфраструктурните мрежи и подобряване на енергийна ефективност;*

o *Проактивна политика за образование и новаторство.*

Така групирана *Европейската регламентация на актовете, директивите, концепциите и хартите оказва значително влияние върху националното ни законодателство. Регламентирането на правните услуги, общите принципи за изграждане на местното самоуправление, развитието на публичната администрация и реформирането й, поставени в международните директиви за местното самоуправление, бяха приведени във вътрешното ни законодателство за Република*

България, и то на най-високо ниво, а именно в Конституцията [6]. Същото се отнася и за Украйна [7]. Позволяваме си да отразим тези източници от свой специфичен ъгъл, който смятаме за най-удачен в сегашното ни развитие, а именно чрез системите за управление.

2.Местно управление

Системата на децентрализъм предполага, че част от държавното управление в България и Украйна се предоставя на местните органи за самоуправление. Постигането на модерното местно самоуправление е израз винаги на децентрализма на държавната власт. И от това зависи демократичното изграждане на държавния механизъм при формиране на съотношението между централната държавна власт и предоставянето на компетенциите, пълномощията и правомощията на органите на местното самоуправление. *В ежедневието ни сме забелязали, че се отъждествяват понятията* ***„местно управление”*** *и* ***„местно самоуправление”***. Ето защо ще анализираме написаното от някои автори[9] и публикуваното в нормативните актови в Република България по този проблем.

В член 19, ал. 1 от Закона за администрацията е записано, че органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Но в глава VII на Конституцията на Република България се използват термините **„местно самоуправление”** и **„местна администрация”.** В. Цанков използва термина „*местно управление*” при реализиране на публичната власт от местната администрация[14]. Не сме съгласни с разсъжденията му и тези които го възприемат[11] относно понятията, свързани с осъществяването на публичната власт от местните единици, където той счита, че би трябвало да използваме понятието **„местно управление”,** а не „*местно самоуправление*”. С това си съждение автора влиза в колизия с основния закон на страната ни, а именно Конституцията на Република България. Чрез нея се създават основни норми, които са и приповторени в Закона за местното самоуправление и местната администрация. Ето защо смятаме това негово мнение за частно. Още повече като доказателство посочваме, че така е озаглавен и самият закон „Закон за местното самоуправление и местната администрация”.

Възприето е, както в българското, така и в украинското право, че при противоречие между два различни по степен нормативни акта следва да прилагаме терминологията на по-висшият. Това се отнася и при употребата на термина **„местна администрация на изпълнителната власт”**, а не **„териториална”**. Констатираме, че осъществяването на *„местното самоуправление”* протича едновременно с развитието на **„държавното управление”** в България. Съществуването на местното самоуправление е резултат от действието на множество фактори [10]. Такива могат да бъдат – географски, политически, исторически, етнически, военни и др. Освен това изграждането на местното самоуправление е обусловено до голяма степен и от организацията на държавните власти като цяло в страните, при отчитане, разбира се на местните интереси. Тези наши съждения ни подтикват относно изясняването на термина „*местно самоуправление*”.

3.Местно самоуправление

Същността на местното самоуправление в страните ни и неговите характеристики са свързани непосредствено с идеята за демократизацията и участието на гражданите в управлението на своята община. Това е възможно при условие, че държавите ни децентрализират функциите за вземане на решения, свързани със стратегическото развитие и икономическата самостоятелност на общините. Необходимо е да се подчертае, че местното самоуправление е в тясна връзка и зависимост от държавното управление.

Местното самоуправление е възможно, когато държавата прехвърля на местните власти конкретни компетенции, пълномощия, правомощия, отговорности и т. н. по

предоставяне на публични блага и услуги. Констатираме, че е в сила системата на децентрализъм. Утвърдително може да се каже, че самоуправлението е вид управление. В своето развитие обаче то притежава специфика, която го отличава от управлението. В този аспект то не може да се свежда единствено при конституиране на властническите органи на местните общности, а се допълва и от правилата на функционирането им. Това означава изпълнението на конкретни функции за организирането и функционирането на системата на местното самоуправление.

Самоуправлението може да се разглежда като качествена характеристика на местната власт, отнасяща се до основни свойства и механизми за организацията й. Следователно местното самоуправление може да се определи като процес, при който държавите ни делегират правата си на местните общности (общините), в рамките на които последните осъществяват дейността си [13]. Местното самоуправление е свързано винаги с определено равнище на икономическо и социално развитие [12]. Конкретните измерения на развитието се определят от неговите характеристики. То осъществява дейността си, както самостоятелно, така и във взаимодействие и взаимозависимост с другите органи на държавната власт (общинския съвет) и държавното управление - кмета, както и с гражданите и юридическите лица в административно териториалните единици. Местното самоуправление в Република България представлява самостоятелен вид *децентрализирано* публично управление.

Украинското право също се стреми към развитие и укрепване на демократичната, правова и социална държава. Конституцията на Украйна в чл. 7 е утвърдила принципа, според който „*…в Украйна се признава и гарантира местното самоуправление*“. По такъв начин, основният правен нормативен документ на Украйна възлага на държавата функцията за изграждане и поддържане на местното самоуправление като едно от основните демократични изисквания. Постановките на основния закон извеждат местното самоуправление на равнището на водеща институция за демократизирането на държавата. Това се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които украинските закони са предоставили в тяхната компетентност.

Както в Конституцията на Украйна, така и в други закони се съдържат норми, регламентиращи въпросите относно организацията и функционирането на местното самоуправление. „*Законът за местното самоуправление в Украйна*“ [8], по своята същност се явява базов сред нормативните актове, регламентиращи разглеждания проблем.

Чрез местното самоуправление в Украйна се гарантира от държавата правото и реалната способност за териториалното деление. То може да бъде както на села, така и на доброволни обединения в селските райони от жителите на няколко села (общини). Градовете са самостоятелни и са подчинени на органите и длъжностните лица на местното самоуправление. Длъжностните органи решават въпросите на местното самоуправление в рамките на Конституцията и законите на Украйна. Там местното самоуправление се осъществява в селата и градовете непосредствено. То може да се осъществи и чрез селските и градските съвети, които представят общите интереси на територията на селата и градовете.

В съответствие с чл. 4 от Закона „За местното самоуправление в Украйна“, както и с последвалите изменения „*Местното самоуправление в Украйна се осъществява въз основа на принципите: народовластие; законност; гласност, колегиалност, съчетаване на местните с държавните интереси; изборност; правна, организационна и материално финансова самостоятелност в пределите на пълномощията, определени от тези и други закони; подчиненост и отговорност пред териториалните общински органи и длъжностни лица; държавна поддръжка и гаранция за местното самоуправление; съдебна защита на правата в местното самоуправление*“.

Съвместно авторите на статията твърдим, че **местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите пряко и чрез Общинския съвет и кмета да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение**. Чрез законите на двете страни се предоставя компетентност, пълномощия и правомощия, както и други отговорности от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи.

Резултатите от анализа на местното самоуправление в Република България и Украйна ни позволяват да констатираме, че:

- Конституциите на Украйна и на България признават правото самостоятелно органите на местното самоуправление да решават проблемите в рамките на територията на общините;
- Двете конституции и законите, регламентиращи местното самоуправление дават правото на общините самостоятелно да осъществяват самоуправлението непосредствено чрез формите на пряката демокрация, а също и чрез дейността на избраните органи на местното самоуправление;
- Териториалните общини се явяват основни системообразуващи елементи в системата на местното самоуправление.
- Предмет на мастното самоуправление се явяват въпросите, които произтичат от колективната потребност на хората от общините и кметствата. Еднократно държавите могат да предоставят на органите на местното самоуправление отделни компетенции, пълномощия или правомощия от изпълнителна власт, които обаче органите на местното самоуправление са длъжни да ги реализират чрез механизма за управление.

Когато обаче осъществяват собствените си компетенции, пълномощия и правомощия, органите на местното самоуправление действат самостоятелно и независимо, подчинявайки се само на закона. При осъществяването на компетенциите, делегираните им пълномощия и правомощия те ги осъществяват под контрола на съответния държавен контролен орган на изпълнителната власт.

По такъв начин местното управление предполага, че ще се осъществят сложните механизми, които може да окажат влияние върху органите на местното самоуправление и местната администрация. Компетенциите, пълномощията и правомощията се явяват съставляващи елементи на този единен държавен механизъм за управление на местно равнище.

Заключение

Както чрез **Европейските и националните измерения на местното самоуправление[1],** така и според теорията и практиката в България и Украйна европейските измерения на местното самоуправление придобиват първостепенно значение за изследванията ни. Осъществяването на намеренията ни ще се постигне чрез използването на метода - анализ на регионалните закономерности. Ще следваме българските и украйнските авторови и нормативни класификационни схеми, които позволяват да се изяснят най-значимите териториални сходства и различия на местните проблеми и да се пристъпи към обяснение на причините за тях.

Библиография

1.Европейската харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.) Ратифицирана със закон, приет от 37-ото Народно събрание на 17.03.1995 г. - ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Издадена от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Обн., ДВ, бр. 46 от 6.06.2000 г., в сила от 1.09.1995 г. (чл. 3, т.1), Считаме, че определението се нуждае от уточнение, а именно, че самоуправление се осъществява не само от местните органи, а и пряко от населението чрез референдуми и

други форми на непосредствена демокрация. С тази Харта се обобщават и прилагат основните изисквания за местно самоуправление, които следва да бъдат възприети от всяка страна членка на ЕС. Тези изисквания определено се доближават до изискванията за стандарти.

2.Ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на Европейския континент (СЕМАТ, 2000), приети на 7-8 септември 2000 г. в гр. Хановер, Германия

3.Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, публикуван в Информационен бюлетин на МРРБ, бр. 11от 2007 г.

4.Европейската харта за местно самоуправление. чл. 3.1

5.Европейска харта за участие на младежите в живота на общината и областта.

6.Доклод на ЕКРН за България (четвърти мониторингов доклод) Страсбург 20 юни 2008. Публикуван на 24 февруари 2009 г.

7.Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (ред. від 02.03.2014) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua.

8.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

9.Арабаджийски, Н. Контрол в местното самоуправление. Сборник-доклади от международна научна конференция „Европейският град - политики за устойчиво развитие". Национална асоциация на общинските служители в България и Нов български университет - Център по публична администрация. С., 2008 г.

10.Балабанова. Хр. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на република България. С. 2000 г.

11.Великова. М. Местно самоуправление и управление, регионализация. В. 2008 г.

12.Панова**,** М. Стандартите и реалностите на местното самоуправление. Администрация, 1996, № 2.

13.Стойчев. Ст. Конституционно право. С. 2002 г.

14.Цанков. В. Местно управление на Република България. Организационно правен аспект. С. 1999 г.

15.www.governance@cor.europa.eu