



Аграрен университет – Пловдив, Научни трудове, т. LIX, кн. 5, 2015 г.  
Юбилейна научна конференция с международно участие  
Традиции и предизвикателства пред аграрното образование, наука и бизнес  
Agricultural University – Plovdiv, Scientific Works, vol. LIX, book 5, 2015  
Jubilee Scientific Conference with International Participation  
Traditions and Challenges of Agricultural Education, Science and Business



DOI: 10.22620/sciworks.2015.05.023

**МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ –  
СЪСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ**  
**LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DECENTRALISATION IN BULGARIA –  
STATE AND TENDENCIES**

**Керанка Недева**  
**Keranka Nedeva**

Аграрен университет – Пловдив  
Agricultural University – Plovdiv

**E-mail: ketinedeva@abv.bg**

**Abstract**

Effective decentralisation and well-functioning local government are based on the principles of subsidiarity, proportionality and multi-level governance. Subsidiarity as a political and legal principle is a decisive stimulus for decentralization, as powers are given to those levels that will most effectively apply them. The study focuses on the problems and challenges facing the decentralisation process in Bulgaria. In conclusion, some recommendations for balanced and efficient local self-government are outlined.

**Key words:** local self-government, decentralisation, subsidiarity, regional policy.

**ВЪВЕДЕНИЕ**

Днес в Европа се наблюдава ясно изразена тенденция към прилагане на принципа на многостепенното управление и укрепване на процеса на децентрализация, но въпреки това условията за такова споделено управление все още не са напълно осъществени. Договорът от Лисабон (2009) признава изрично, че принципът на субсидиарност, т.е. необходимостта от вземане на решения на най-близкото до гражданите равнище, където резултатите могат да бъдат по-ефективни, се прилага към целия спектър управленски равнища в ЕС, т.е. европейско, национално, местно и регионално ниво (Byala kniga, 2014).

Субсидиарността като политически и правен принцип действа като движеща сила за децентрализацията и стимул за централните правителства да прехвърлят правомощия и ресурси на равнището, на което вземането на решения ще даде оптимални резултати.

Предприсъединителните процеси и последващото приемане на България в Европейския съюз през 2007 г. поставят нови измерения в

осмислянето на основните принципи на местното самоуправление и ускорени темпове на адаптиране на местните и регионалните власти към новата политическа и икономическа реалност. България се стреми да изпълнява тази политика не само защото такива са изискванията на Съюза към страните членки, но и защото има необходимост от такава организация и управление на държавата, които да осигуряват по-демократично участие на населението в регионалното и местното самоуправление. Днес в нашата страна, независимо че две трети от европейските директиви по принцип се изпълняват на местно и на регионално равнище, решенията за политиката на регионално ниво се вземат от централната власт.

### **МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ**

За реализиране на поставената цел в публикацията се използват аналитичен, исторически, нормативен, сравнителен и други подходи и методи. Направен е кратък исторически преглед на развитието на местното самоуправление и свързаните с това процеси на децентрализация от нейното начало след прехода 1989 г. до наши дни. Направен е опит да се формулират основни проблеми и да се дадат някои насоки на развитие за постигане на работеща и ефективна децентрализация.

Използваните информационни източници са доклади, нормативни документи, стратегии, отчети, анализи, интервюта, становища, мнения на заинтересовани групи, ангажирани с проблемите на доброто местно самоуправление и процесите на ефективна децентрализация на всички нива.

### **РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ**

Местното самоуправление е социално явление, възникнало в додържавния период като форма на самоорганизиране на колективи от човешки индивиди в рамките на дадена социална общност. Местното самоуправление се изгражда постепенно, наред с местната администрация, при Първата българска държава, като за този период е характерно ограничаване на местното самоуправление за сметка на силната централна власт в лицето на хана и боилите.

Децентрализираното начало се застъпва по-широко под влиянието на християнската религия. Първите стъпки при въвеждане на принципите на децентрализация и широко самоуправление се правят от временното руско управление в лицето на княз Черкаски и наследника му княз Дондуков–Корсаков, които установяват гражданска власт в 8-те окръга и 56-те санджака в рамките на освободената от османско влияние българска територия. Извършено е и първото разпределение на отговорностите между отделните нива на местното самоуправление (Nedeva et al., 2015a).

По-късно Търновската конституция е първата правно-нормативна уредба на местното самоуправление, с която е възприет т.нар. „френски модел“ на местно самоуправление. В годините напред местното самоуправление и административно-териториалното устройство на страната преминават през множество трансформации и модели.

Голямата административно-териториална реформа след 10-ти ноември 1989 г. възстановява 28-те окръга като административно-териториални единици с намерение по-късно в тях да бъде установено самоуправление.

По волята на мнозинството във Великото народно събрание е прекъсната една традиция в най-новата ни история – двустепенната система за местно самоуправление. Отказът от второто ниво предопределя концентрацията на власт в центъра. Концентрирането на ресурси в централната власт е причина за финансовото затруднение на голямата част от общините, липсата на достатъчен административен капацитет и ресурси, за да отговорят на очакванията на населението за качествени услуги. Това всъщност затруднява и реалното участие на гражданите при формирането на политиките за териториално развитие на регионите.

Засилването на автономността на местната власт, подкрепена с необходимата финансова самостоятелност, означава реална и ефективна децентрализация в трите ѝ измерения – финансова, административна, политическа. Ефективният децентрализационен процес е свързан с прехвърлянето на все повече правомощия от централно на местно ниво, съпроводено с изграждането на правната и институционалната рамка на местното самоуправление.

Едни от най-важните инструменти на демокрацията – по-широкото участие на гражданите в управлението, прозрачност и граждански контрол, установяване на партньорства с бизнеса и гражданските сдружения, са неизползваеми без децентрализация на управлението. Важно е местните институции да разполагат с необходимите средства, да бъдат работещи и устойчиви, за да изпълнят целта си – гражданите да живеят по-добре.

Децентрализацията е важен елемент за обществената организация, но на практика, за да бъде работеща и ефективна децентрализацията, е необходимо да бъде обвързана с процеса на демократизация. Нивото на обща демократизация на страната е определящ фактор за развитието на децентрализацията и степента на зрелост на гражданското общество. Основните елементи на демократизацията са ясно разделение на правомощията на властите, спазване на върховенството на закона и зачитане на народния суверенитет.

Тези процеси едновременно с това изискват и са съпроводени с прилагането на общо пряко, равно и тайно избирателно право, политически плурализъм при вземането на решения, както и гарантиране на основните права и свободи на гражданите и тяхното право за самоуправление. Демократизацията и децентрализацията са еднакво необходими и се допълват. Практиката показва, че недостатъчното ниво на демократизация в държавата е възможност за разрастване на корупцията и спирачка в развитието ѝ.

Началото на процеса на децентрализация в България е след прехода през 1989 г. и протича поетапно. Съвсем естествено започва с изграждане на институционалната рамка на местното самоуправление в България и

административно-териториалната реформа, която определя компетенциите на местните власти в периода 1991–1995 г.

Следващите години (1996–2001) се характеризират с регламентиране на общинската собственост, стремеж към по-голяма финансова осигуреност, по-голям контрол по отношение на законосъобразността на общинските дейности, въвеждане на система за обучение на административния персонал и др.

През периода 2002–2006 г. е въведена системата на разходни стандарти в делегираните дейности, което постави началото на нова философия във финансовите отношения между централните и местните власти. Резултат са положителните промени в данъчната система на местно ниво и общинското кредитиране. Въвежда се правото на общините (макар и ограничено) през 2006 г. да определят размера на местните данъци и такси.

В годините от 2007 до 2013 г. е характерно предоставянето на нови социални услуги за местните общности. Фокусът е върху развитие на процеса на децентрализация вътре в общината за по-голяма самостоятелност на кметствата и общинските институции. Все повече са и общинските правомощия в оказване на основните местни услуги – управление на отпадъците, водоснабдяване и канализация, както и във функционирането на общинската полиция (Nedeva et al., 2015b).

Може да се обобщи, че през последните години е свършена немалко работа във всички направления на живота на местните общности. Постигнат е успех по отношение на извличането на правомощия и ресурси от централната власт, както и подобряване на услугите за гражданите. Въпреки настъпилите положителните промени, не може да се отрече липсата на устойчивост на процеса и не дотам положителните резултати от провеждане на местната политика.

Причините за това може да се търсят, на първо място, в посока на липсата на достатъчно яснота относно това, което трябва да се направи в тази област.

Второ, до известна степен на децентрализацията се гледа повече като на проблем, отколкото като на необходима и неразделна част от глобалното решаване на проблемите в страната, свързани с нейното развитие и модернизация.

Трето – доброто управление все още не е водещ въпрос в националната програма и като резултат не е установена връзката "доброто управление и децентрализацията". Не на последно място като негативен ефект може да се посочи недостатъчната яснота по въпроса за модела на децентрализация на различните административни нива, връзката на децентрализацията с регионализацията на страната и с регионалното развитие, характеристиките и механизмите на фискалната децентрализация, връзката "децентрализация и деконцентрация на държавната централна администрация" и др. Преодоляването на проблемите и бързият отговор на предизвикателствата пред тези процеси, съпроводени с прилагане на механизми за отчетност и контрол от страна на гражданите, е гаранция за по-

качествени услуги и по-големи икономически ползи за гражданите и бизнеса. За реализирането на ефективни децентрализационни процеси през следващите години е необходимо фокусиране в няколко направления:

- приоритетно място трябва да имат действията, насочени към гражданите, и действията, осигуряващи максимална защита на обществения интерес;
- разширяване на механизмите за включване на гражданите в управлението и превръщане на властта в споделена функция между властимащите и гражданите;
- разширяване на правомощията на местните органи на управление спрямо тези на централната власт;
- провеждане на последователна социална политика, по-голяма социална отговорност и толерантност преди всичко към маргиналните групи от граждани.

Не трябва да се забравя, че прехвърлянето на правомощия и ресурси към общините не води автоматично до повече права и възможности за развитие на общностите. Практиката показва, че децентрализацията е модерна рамка за общественото развитие, но само демократизацията може да я изпълни със съдържание и със смисъл. Само съвместното прилагане на децентрализация и демократизация, тяхното взаимно допълване, води до превръщане на правните и институционалните промени на местно ниво в нов социален капитал.

Смисълът на процеса на децентрализация се възприема като прехвърляне на правомощията и ресурсите за вземане на решения и управление от централната към местната власт. На пръв поглед се създава впечатление за трансфер на функции и правомощия, но когато се погледне на този процес не само като на трансфер, а и като на процес на усъвършенстване на управлението с добавянето на демократичен елемент, ще се постигне ефективна децентрализация, създаваща условия за повишаване на жизнения стандарт и по-добро, балансирано обществено развитие.

Всеки процес на децентрализация е в много по-голяма степен политически, отколкото технически проблем (Tatarski, 2012). Винаги е възможно да бъдат намерени решения за техническите аспекти, нюанси или трудности в процеса, но осигуряването на политическа жизненост на такъв сложен и многостранен процес, т.е. адекватно добро управление на социалните, културните и политическите фактори, свързани със създаването на условия за действително прилагане на нискоразходна и ефективна политика, е друг, доста по-труден въпрос.

Необходимо е да се подчертае, че за да бъде една политика на децентрализация успешна, тя трябва да обхваща последователно и комплексно идеите в политическата сфера, идеите на техническите екипи, идеите на административния апарат, които трябва да са в постоянен и системен диалог. Това е пътят за постигане на жизнеспособен модел на децентрализация, съответстващ на икономическите, социалните, политическите и културните характеристики на страната.

## ИЗВОДИ

Като основен и определящ процес се очертава необходимостта от значителна промяна във взаимоотношенията между държавата и гражданското общество. Това трябва да е базирано на трансформацията на държавата чрез нейната модернизация и реформа, съпроводено с отваряне на обществения сектор чрез различни форми на даване на пълномощия – децентрализация, планиране с участие на гражданите на местно и регионално ниво, институционализирани механизми на директна демокрация и др. Ето затова въпросът за децентрализацията не е мода или необходимо изискване, наложено от външен обект (ЕС).

Каква трябва да бъде дълбочината на процеса на децентрализация, т.е. степента на даване на правомощия на поднационалните, регионалните или местните звена? Приближавайки се до идеалния модел на ефективна децентрализация, колко правомощия да се дадат на поднационалните, регионалните или местните звена? Отговорът на тези въпроси предполага наличието или създаването на определени условия, които са свързани с културни промени в отношенията и поведението, с необходимостта от обучение и квалификация на административния и техническия персонал, за да се осъществи ефективна децентрализация.

## REFERENCES

Directorate for Translation, Committee of the Regions, 2015. Local and regional government levels in the EU.

Foundation for Local Government Reform Consult, 2010. Analysis and evaluation of the efficiency and rationality of administrative and territorial changes carried out in Bulgaria, Sofia.

Komitet na regionite, 2014. Harta za mnogostepenno upravlenie, <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/bg.pdf>

*McCullough, D. C.*, 2002. A system for monitoring and evaluation of financial decentralization, Research Triangle Institute, Sofia.

*Nedeva, K., E. Emin and N. Nanev*, 2015. Flashback local government in Bulgaria, "Regions in growth in Bulgaria: Problems and innovative approaches in the training of specialists," AI of AU – Plovdiv, p. 31.

*Nedeva, K., S. and Todorova*, 2014. Issues and trends in the decentralization process at the local level, international scientific-practical conference "Changes and prospects in rural areas and in agriculture in Bulgaria, Poland and the countries of the European Union", Sofia.

*Tatarski, L.*, 2012. For next year agenda should be decentralization and balanced development of regions magazine. Cities and regions, Sofia, No 5, p. 1.

The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis, (24). <http://www.ccre.org>

*Tsonev, T.*, 2012. Decentralization and revenue and rights not only of obligations magazine. Cities and regions, № 5, p. 9.