РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ –

ВТОРИ ЕТАП В АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНАТА РЕФОРМА

София, 2003 г.

Поредица
"Либерална библиотека"

40

юни 2003 година

Главен редактор
Самуел Леви

Книжката излиза с любезното съдействие на
фондация "Фридрих Науман"

Издава

Институт за либерални изследвания
1463 София, бул. "Витоша" 85,
тел./факс 989 76 56, ел. поща: stan_ils@intech.bg

Печатница "Илинда - Евтимов" - София

ISSN 1312-0395

Разпространява се безплатно

При препечатването на части или цели статии е задължително назоваването на източника.

Материалите в книжката отразяват мнението и оценките само на авторите на статии.

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР
Хасан Хасан 5

Глава първа
МЕСТНОТО И РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В НЯКОИ ДЪРЖАВИ НА ЕВРОПА 7

1.Сравнителен анализ
2.Преглед на устройството на регионалното самоуправление по държави
3.Пряко участие на населението в местното и регионалното самоуправление
4.Разпределение на правомощията между различните категории местни и регионални общности
4.1. Собствена сфера на дейност
4.2. Делегиране на държавни функции
5.Сдружения и други форми на сътрудничество на местните и регионалните власти
6.Финанси
7.Контрол върху дейността на местните и регионалните власти

Глава втора
МОДЕЛИ НА РЕГИОНАЛНО САМОУПРАВЛЕНИЕ 40

ИЛИ

Модел 1
Модел 2
Модел 3
Модел 4
Модел 5
Модел 6

Глава трета
РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ 64

1. Децентрализацията като фактор в по-нататъшното развитие на демокрацията
2. Глобализация и регионализация
3. Някои понятия, свързани с регионализацията
4. Формиране на регионалното самоуправление
5. Регионална статистика – регионално самоуправление

ЗА АВТОРИТЕ 72

ПРЕДГОВОР

В периода след 1990 г. българската държава направи важни стъпки в децентрализацията на властта чрез засилване ролята на местното самоуправление.

Беше приет пакет от закони, чрез които в значителна степен се постига разграничаване на отговорностите и компетенциите между централните и местните власти. Този процес продължава. На дневен ред е въвеждането на финансовата децентрализация, която е важен елемент в по-нататъшното укрепване на местното самоуправление.

Обръщайки поглед към децентрализацията на властта в европейските държави – "стари демокрации", се вижда, че на дневен ред у нас е втората стъпка в административно-териториалната реформа – въвеждането на междинното, на регионалното ниво на самоуправление.

Конституирането на регионалното самоуправление в България не трябва да има отрицателен ефект върху местното самоуправление. Точно обратното. Регионалното самоуправление следва да се превърне в нов инструмент на междуобщинско сътрудничество или то да поеме отговорности, които не са по силите за изпълнение от общините.

Опитът на регионализираните държави показва, че регионалното ниво е най-подходящото ниво за насърчаването на икономическото и социалното развитие, което е основен приоритет в процеса на вземане на решения. Ето защо, със съответния капацитет и правомощия, регионалните власти ще съдействат на процеса на развитие в съответния регион ще могат успешно да участват в конкуренцията за инвестиции на национално и международно ниво. В този смисъл регионализацията и регионалното развитие стават важни понятия в контекста на процеса на децентрализация.

Дискусията по въвеждането на регионалното самоуправление у

нас на практика още не е започнала. Стартирането й се свързва със следните по-важни стъпки в това отношение:

· нужен е политически консенсус за необходимостта от въвеждането на регионалното самоуправление, което е свързано с поправки в Конституцията и в около 40 закона;

· необходимо е разработването на модела за регионално самоуправление на вариантна основа;

· необходим е публичен диалог с населението, централните и местните власти за целите, структурата и функциите на регионалното самоуправление и определянето на тази основа на българския модел за регионално самоуправление.

Регионалното самоуправление става действителност, когато хората се убедят, че регионалните аргументи доминират над останалите и че то ще работи в полза на населението.

Настоящото издание ще подпомогне стартирането на процеса, свързан с намирането на българския модел за регионално самоуправление в духа на европейските и българските управленски традиции.

Хасан Хасан
заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството

Глава първа

МЕСТНОТО И РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В НЯКОИ ДЪРЖАВИ НА ЕВРОПА*

1. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

В конституционно-правен аспект местните и регионалните власти в европейските държави се разглеждат като основа на демократичното държавно устройство и чрез тях се осъществява непосредственият контакт на гражданите с държавните институции и учреждения. Гражданите пряко или опосредствено (чрез избрани от тях органи) участват при вземане на политически решения в сферата, дефинирана конституционно и законово като собствена сфера на дейност на местните и регионалните власти. Тази компетенция във всички разглеждани страни се извежда като право на местните общности да решават своите дела в рамките на закона и под надзора на държавата. Независимо от различната концепция и практика на функциониране на местните власти юридическият им статут е прецизно и задълбочено разработен и обоснован.

Във всички държави съществува специално законодателство, с което тази материя се урежда главно чрез две форми на законодателно регламентиране. При едната централната законодателна власт извежда единно материята – това важи най-вече за унитарните държави и е характерно предимно за Гърция, Дания, Испания, Люксембург, Норвегия, Словения, Финландия, Швеция. В тези страни в повечето случаи съществува единен закон, с който се решават въпросите на местното самоуправление. (Изключение в това отношение прави Гърция, а има вероятност това да направи и Норвегия). Втората форма предполага законово-

то уреждане на местното самоуправление и функционирането на местните и регионалните власти да се извършва както от централната законодателна власт, така и от органите на автономните единици, което е особено характерно за федералните държави. В този случай законодателната техника е доста разнообразна. В Германия, Италия, Испания, Франция, и Гърция се прилага пакет от закони за всяко отделно равнище на самоуправление.

За повечето страни е характерно наличието на отделна законова уредба за съответната столица. Съществуват отделни закони или статути за столиците на Австрия (Виена), Гърция (Атина), Дания (Копенхаген), Испания (Мадрид), Норвегия (Осло).

СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ЗА ТЕРИТОРИЯТА И НАСЕЛЕНИЕТО НА НАДОБЩИНСКИТЕ СТРУКТУРИ

№	ДЪРЖАВИ	НАИМЕНОВАНИЕ НА СТРУКТУРИТЕ	ТЕРИТОРИЯ (кв.км)			НАСЕЛЕНИЕ (хил. души)		
			най-малка	най-голяма	средна	най-малко	най-голямо	средно
1.	Австрия	провинции	415,0	19 173,0	9317,4	2735,0	15 332,0	8793,2
2.	Белгия	региони провинции	161,4 2422,0	16 844,3 4439,7	10 176,0 3392,0	960,3 232,7	5767,9 2252,6	3329,0 1109,7
3.	България	области	1246,0	19 100,0	12 340,0	653,3	1289,9	997,3
4.	Германия	провинции околии*	404,0 220,0	70 555,0 2880,0	22 313,0 777,0	660,0 47,3	16 900,0 639,1	4963,0 -
5.	Гърция	области	3804,0	18 811,0	10 125,0	191,0	3522,8	7894,3
6.	Дания	области	526,0	6173,0	3071,0	45,6	605,0	329,3
7.	Испания	автон. общности провинции	5014,0 1980,0	94 193,0 21 766,3	29 691,0 9699,0	263,4 97,7	6940,5 4780,6	2279,3 739,9
8.	Италия	области	3262,0 212,0	25 708,0 7520,0	15 063,0 3205,0	116,0 94,1	5853,9 3986,8	2887,4 606,1
9.	Норвегия	области	454,0	48 637,0	20 366,0	74,6	461,6	
10.	Полша	воеводства	210,0	-	6381,6	-	-	732,7
11.	Финландия	провинции	1526,5	99 100,0	28 179,0	26,6	492,5	416,7
12.	Франция	райони департаменти	1100,0 200,0	24 000,0 10 000,0	9726,0 5515,0	114,7 72,8	10 660,6 2531,9	2573,4 589,7
13.	Холандия	провинции	1358,7	5015,3	2828,0	221,5	3245,4	1250,8
14.	Швейцария	кантони	400,0	7100,0	1795,0	34,0	1130,0	295,7
15.	Швеция	области	2941.0	98 911.0	17 122.0	57.1	1641.7	357.9

Забележка: *Данните са за старите германски провинции.*

Регионалните (и междинните) власти се организират по аналогични принципи. Тук в сравнителния анализ не се включват Австрия, Испания, Люксембург, Полша, Финландия, Швейцария, при които надобщинските органи или са звена на децентрализираната държавна администрация, или са с компетенции на национални структури. В останалите страни представителни изборни органи са съответните съвети, които често носят друго наименование (събрание, парламент). Формират се предимно чрез избори; в повечето случаи се прилага пропорционална система с определени модификации, като изключения са Франция (департаментите – мажоритарна система), Португалия и Гърция (в които областното представителство се формира по специални правила). По продължителност мандатът на депутатите е еднакъв с мандата на съветниците в общините, като обикновено изборите за местни и регионални власти се провеждат едновременно, но има изключения. Броят на избираните представители се регламентира законово и зависи от броя на населението в съответната административна единица. Той е твърде различен за отделните страни и по принцип не е възможно да се изведе определена зависимост. Тук до голяма степен влияние оказват броят на нивата на надобщинско самоуправление, степента на автономност, обхватът на предоставените с конституцията и законите компетенции и т. н. С въвеждането на специфични структури за отделни специализирани територии често се припокриват два вида органи (например в Испания – отделни провинции са същевременно автономни общности и провинциалният съвет изпълнява правомощията на общото събрание и обратно. Подобна е ситуацията в някои територии на Франция).

Изпълнителните органи на междинните и регионалните власти са аналогични на органите при общинските структури за съответната страна (изключение е Испания, където на ниво автономна общност се създава колективен орган – управителен съвет). Особено силно е значението и ролята на съветите и техните изпълнителни органи в Белгия, Испания, Италия, Франция и отчасти Португалия. Там техните компетенции и отговорности са подробно регламентирани в конституциите и законите. Политическата отговорност за управлението на съответната регионална (или междинна) административна единица обикновено се възлага на председателя. Той ръководи съответния орган на самоуправление, колективния изпълнителен орган, представлява ги пред други органи, организации и пред съда и в повечето случаи е натоварен с администрацията (изключения са Норвегия и Холандия, където се назначават съответни

администратори – главен наместник или провинциален регистратор). Ръководителят на съответния съвет се избира между неговите членове от самия съвет или се назначава от държавния глава или от правителството. Характерно е, че в сравнение с общините тук по-често се прилага назначаването, което е в тясна връзка с възлаганите на този вид длъжности лица функции на представители на държавата в региона.

Разпределението на правата и отговорностите между различните органи на местната и регионалната власт е съществен въпрос, който подробно и цялостно се засяга в законодателната уредба на разглежданите страни. В хоризонтално отношение това разпределение се извежда като взаимодействие между представителните власти, вземащи решения, колективните изпълнителни органи и политическия, респ. административния ръководител на съответната местна или регионална власт. В Белгия, Гърция, Испания, Италия, Португалия, Франция и отчасти Холандия се прави такова разпределение отделно за всяко равнище, като конкретно се изписват правата и отговорностите на всеки отделен орган. По принцип основните правомощия на съответния представителен орган са свързани с вземане на решения в сферата на предписаните му компетенции, а на изпълнителния орган – с осигуряване изпълнението на тези решения и с дейността на съвета. Политическият ръководител в повечето случаи ръководи съвета, управлява администрацията и представлява съответната единица. Някои специфични черти в разпределението на правата и отговорностите се наблюдават в Германия, Дания, Норвегия и Финландия на общинско ниво и в Гърция и Холандия – на регионално равнище. В тези страни или липсва колективен орган – Гърция, Испания, Франция, или политическият и административният ръководител не съвпадат.

Подробната регламентация на вътрешните структури не е обект на законово уреждане в много страни. По тези въпроси е предвидена възможността местната власт да издава местни правила (постановления, правилници). Това е характерно най-вече за държавите с федеративно устройство, при които местните конституции допускат такава възможност, както и за някои други страни – Дания, Италия, Норвегия, Полша и Португалия. В останалите страни законовата уредба дава само основните правила, а конкретните регламенти се постановяват с актове на съответната власт.

Направените констатации се отнасят изключително за местното (общинско) равнище. На регионално ниво обикновено съществува опреде-

лена процедура за създаване и функциониране на административни структури – в повечето случаи конституционен или друг закон.

2.ПРЕГЛЕД НА УСТРОЙСТВОТО НА РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ ПО ДЪРЖАВИ

БЕЛГИЯ

Орган за вземане на решения на териториалните общности в Белгия е провинциалният съвет. Провинциалните съвети са в състав от 50 до 90 членове, като срокът на мандата им е 4 години. Изборите са по пропорционална система при всеобщо гласуване. Изпълнителен орган за провинцията е постоянната депутация. Постоянната депутация се избира от провинциалния съвет и включва 6 членове от съвета, като се търси представянето на всеки избирателен район.

ГЕРМАНИЯ

Провинциалните конституции в Германия определят еднозначно основните органи, вземащи решения на различни нива на управление.

Околиите в Германия са териториални обединения, чийто пространствен суверенитет обхваща една ограничена част от територията на провинцията. Всъщност това е едно комунално обединение с право на самоуправление. Основен орган за вземане на решения е околийското събрание (съвет), което се формира в зависимост от провинциалната законова уредба. Околийският съвет е политическото представителство на околията и нейното население. В повечето провинции на Германия той се избира за срок от 5 години по пропорционална система. Основна функция на съвета е да взема управленски решения. Околийският съвет има състав от 40 до 120 души според големината на околията. Той се ръководи от почетен председател, избран от членовете на съвета, който представя околията пред външни лица и съда. Дейността на околийския съвет се определя от правилник. Изпълнителният орган на околията е околийският управител (в Баден-Вюртемберг) или върховният административен служител (в Хесен и Шлезвиг-Холщайн). Различните модели на организация на околиите се отличават с определена специфика, която

произтича от съответната конституционна рамка. В провинциите, където на околийско ниво има държавна агенция, околийският шеф е едновременно и глава на тази агенция. В Германия в определени провинции съществува едно специфично надоколийско ниво – окръг. Там окръзите образуват третото комунално равнище. Органи на окръга са окръжното събрание (съвет), окръжната комисия (възможно е и други комисии) и председателят на окръжния съвет (по принцип той получава съпоставимо правно положение с положението на кмета в Бавария). Председателят ръководи дейността на окръжните чиновници. Окръжният съвет се избира за срок от 4 години едновременно с провинциалния съвет (събрание). Председателят и неговият заместник се избират от съвета. Обща за всички местни власти в Германия е постановката, залегнала в основния закон: "ако вътрешните структури на местните власти не са споменати в местните конституционни закони, местната власт може да издаде местни правила (постановления)".

На областно ниво системата е следната. Главният секретар е ръководител на общинските служби. Той е и представител на държавата.

ДАНИЯ

Органи на самоуправление в Дания са областните и общинските съвети. Броят на съветниците в тях варира между 7 и 31. В тези граници съветите сами определят броя на своите членове, но винаги като нечетно число. Изпълнителен орган (както и на регионалните власти) е финансовата комисия, която се състои от 5 или 7 членове на съвета. Местата се разпределят пропорционално на броя на съветниците по партии. Пълномощията на тази комисия са определени в Закона за местното самоуправление. Най-големите общини (Копенхаген, Архус, Аалборг и Одензе) използват система от 5–7 алдермани (почетни граждани по ранг след кмета), избрани пропорционално. Администрацията се ръководи от изпълнителен корпоративен орган, състоящ се от кмета и алдерманите. Този орган изпълнява функциите на финансова комисия. Политически ръководител на местните и регионалните власти е кметът, който се избира от съвета за срок от 4 години. Той е председател на съвета и на финансовата комисия. Основните предписания за вътрешната структура се съдържат в Закона за местното самоуправление. В него се указват правомощията и дейностите на съвета, на финансовата комисия, както

и на другите постоянни и консултативни комисии, на кмета и ревизорите. Законът не съдържа предписания за администрацията, като нейната организация е предоставена на съвета.

ИСПАНИЯ

Испания се характеризира с три нива на самоуправление – автономни общности, провинции и общини. Органи за вземане на решения при самоуправляващите се единици са: парламентът (за автономните общности), провинциалният съвет и общинският съвет. Парламентът на общността се избира чрез общо, свободно, пряко, равно и тайно гласуване по пропорционална система чрез блокови листи. Съставът му е от определен брой депутати, пропорционален на населението и на териториалните зони в областта. Той се избира за срок от 4 години. Провинциалният съвет включва пленарен съвет, състоящ се от председател и депутати в зависимост от населението, и административен съвет, съставен от председател и определен брой членове (депутати), не по-голям от 1/3 от общия брой. В пленарния съвет участват членове, избрани от състава на съветниците в провинцията в зависимост от политическите групи, като за избирателен район се взема общината. Свободните места се усвояват в зависимост от "последователните" коефициенти на получените гласове по отношение на свободните места. Административният съвет се формира от председателя чрез свободно посочване на провинциални съветници.

Изпълнителен орган за автономната общност е управителният съвет, в състава на който влизат един председател и не повече от 10 съветници. В някои общности се избират заместник-председатели. Председателят свободно посочва и заменя съветниците, както и заместник-председателя. В провинциите изпълнителен орган е председателят на провинциалния съвет (подпомаган от заместник-председателите и административната комисия), а в общините – кметът, подпомаган от заместник-кметовете и административната комисия. Председателят на съвета се избира от депутатите. За кмета този избор се определя според броя на населението на общината, но и в двата случая той се избира от състава на съвета.

Политическата отговорност в рамките на автономната област се носи от нейния председател. Той ръководи и координира дейността на

управителния съвет, като едновременно представлява общността и държавата. Той се избира от парламента, измежду неговите членове, и се назначава от краля. Като избран от парламента, председателят носи отговорност пред него. Парламентът може да поиска оставката на председателя и на членовете на съвета. По принцип управителният съвет на областта е натоварен с изпълнителни и административни функции. Политическата и административната отговорност за провинцията се носи от председателя на провинциалния съвет, а за общината – от кмета.

Разпределението на правомощията и отговорностите на различните органи на местната или регионалната общност се регламентира посредством конституцията и законите. За автономните общности в нея е постановено, че устройството им е от тяхна изключителна компетенция. В различните статути (издавани за всяка общност поотделно) се предвижда и съществуването на някои териториални групировки, които са различни от провинциите и общините или са натоварени с някои специфични отговорности. Това се отнася за Страната на баските, Канарските острови, Астурия и Мадрид.

ИТАЛИЯ

Тристепенната система на управление в Италия предвижда създаване и функциониране на органи на самоуправление във всяко едно от равнищата. Орган за вземане на решения в областта е областният съвет. Той се избира чрез преки избори по пропорционална система на всеки 5 години. Броят на съветниците варира между 30 и 80. Областният съвет избира областната управа. Тя се състои от председател и няколко членове (постоянни и заместници), чийто брой е в зависимост от броя на населението. Председателят представлява областта, ръководи административните функции, делегирани от държавата, и подписва актове на областната управа. Разпределението на правомощията между посочените органи се определя в областния закон съгласно залегналите в законите на републиката принципи. Изборен орган на провинцията е провинциалният съвет. Той се избира за 4 години по коригирана пропорционална система с премия за мнозинство. Членовете на съвета варират от 24 до 45 и са с мандат от 4 години. Изпълнителен орган на провинцията е провинциалната управа, която се състои от председател, заместник-председател и членове. Общият състав на провинциалната управа не

може да бъде по-голям от една пета от провинциалните съветници и да е повече от 8 души. Председателят на провинцията се избира при същото гласуване и със същата бюлетина, както и провинциалният съвет. Той отговаря за управлението на местната общност. Председателят назначава управата и уведомява за това съвета на първото му заседание, като докладва програмата на провинциалната управа. Управата действа 4 години и може да бъде сменена само в строго определени случаи. Всяка година тя отчита своята дейност пред съвета. Вътрешната организация и взаимодействието между органите се определят с устройствен правилник, който се приема от самата провинция.

ФРАНЦИЯ

Органи за вземане на решения във Франция са общинските съвети, генералните съвети на департаментите и регионалните съвети в регионите. Генералният съвет на департамента се избира при мажоритарно гласуване в два тура. Принципът е – за всеки кантон се полага едно място. Броят на генералните съветници варира в различните департаменти от 15 до 76. Генералните съветници избират председателя, заместник-председателя и другите членове, които формират постоянната комисия. Генералните съветници имат мандат 6 години и се обновяват на всеки 3 години. Регионалният съвет се избира по пропорционална система с листи. Броят на съветниците варира според департаментите и се движи от 31 до 197. Регионалният съвет избира председател, заместник-председатели и членове на постоянната комисия. И тук е въведена 5-процентна бариера. Регионалните съвети се обновяват на всеки 6 години.

Изпълнителен орган на департамента е председателят на генералния съвет. Той се избира за срок от 3 години при абсолютно мнозинство на двата тура. Председателят е натоварен с политическата отговорност и ръководи администрацията. Със закона за децентрализацията от 1982 г. изпълнителните функции на префекта бяха прехвърлени към председателя на департамента (по подобие на общинския модел – на кмета). Председателят на департамента се отчита ежегодно пред генералния съвет с годишен доклад за общото положение, дейността си и по изпълнението на решенията на съвета.

Председателят на регионалния съвет има основната компетенция и може да възлага част от нея на постоянната комисия. Събранието не

може да делегира своите дела на председателя на регионалния съвет. Неговите правомощия са аналогични с правомощията на кмета на община и председателя на департамент, но отнесени към територията на региона. Правата на председателите на департаментите и на регионите са регламентирани със серия специфични закони.

ХОЛАНДИЯ

Органи за вземане на решения в Холандия са провинциалните съвети. Провинциалният съвет се формира на базата на пропорционалното представяне на партиите в провинцията. Броят на съветниците варира от 39 до 83. Мандатът им е за 4 години. Председател на провинциалния съвет е кралският комисар, който има съвещателен глас. Провинциалният изпълнителен орган включва в състава си кралския комисар и от 3 до 11 делегати, назначавани от съвета при запазване на местата им на съветници. Кралският комисар е политическият ръководител на провинцията. Правомощията на кралския комисар са определени в два закона (за провинциите). Провинциалният комисар има право да упражнява някои функции от името на държавата. Пряк ръководител на провинцията е прекият регистратор. Той се назначава от съответния съвет по предложение на изпълнителната колегия при алтернативни кандидатури. Неговата основна задача е да подпомага дейността на съответната администрация. В специализирания закон за провинциите съществува подробна законова уредба относно вътрешните структури и организация на съответните общности.

ШВЕЙЦАРИЯ

Орган за вземане на решения на регионално ниво в Швейцария е събранието на областния съвет. Той се избира с парламентарните избори на всеки 3 години по пропорционална система. Броят на съветниците се определя от самите съвети и варира от 31 до 101. Изпълнител е бюрото на областния съвет. То се назначава от съвета и има ръководна и координираща функция. По същество то формира политиката по определени важни въпроси и представя съответно предложения по тях. Начело на областта стои председателят на областния съвет. Председате-

лят на бюрото има ограничена власт за вземане на решения. Той се назначава от съответния съвет. Към изпълнителното бюро на областния съвет се създават комисии с някои изпълнителски функции. Съветите могат да натоварят комисиите да решават определени въпроси вместо тях. Комисиите подготвят работата на заседанията и са отговорни за изпълнението на решенията на съвета. За целта те периодично се отчитат за предприетите мерки. Законът не посочва вида и наименованието на функциониращите комисии, но предоставя това право на съветите.

3. ПРЯКО УЧАСТИЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО В МЕСТНОТО И РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

В зависимост от законовите възможности за пряко участие на населението в местното и регионалното управление, различните европейски страни могат да се разпределят в две групи. Първата група включва страните, в които прякото участие на населението е гарантирано от националните или провинциалните закони. Тук попадат Австрия, Германия, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Норвегия, Полша, Холандия, Словения, Швеция и Финландия. В някои страни, като Испания, Португалия, Словения и Швейцария тези гаранции произтичат и от конституцията. Във втората група попадат страните, в които не се разчита на пряко участие на населението или то е частично, по строго определени проблеми. Това са Белгия, Гърция и Франция.

Основните форми на пряко участие на населението в управлението на местните и регионалните общности, прилагани в цитираните страни, са референдуми, общи събрания, предложения, петиции и обсъждания.

Референдумите могат да се провеждат по инициатива на различни органи. Обикновено местните референдуми се свикват по инициатива на самите избиратели, законодателно е определен необходимият минимален брой гласове. Така например в Швейцария са необходими около 15 % от избирателите, за да се предизвика референдум, в Германия – в източните провинции са необходими 10 %, а в западните – 15 %, в Австрия – 20 %, в Исландия – 33 %. По инициатива на местните власти се свикват референдуми в Австрия, Германия, Исландия, Люксембург, Норвегия, Поругалия и Финландия. В някои страни, като Испания, Португалия и до известна степен Швейцария, са поставени изисквания за определен

контрол от надзорните власти или държавни органи.

Ролята на референдумите в отделните европейски страни е различна в зависимост от значението на получените резултати. В Австрия, Германия, Испания, Люксембург, Полша, Португалия, Словения и Швейцария взетите чрез референдум решения са задължителни за изпълнителната власт. Консултативен характер имат референдумите в Дания, Исландия, Италия, Норвегия, Финландия, Холандия и Швеция.

Референдуми по въпросите от сферата на местните власти се организират в Австрия, Германия, Дания, Исландия, Италия, Люксембург, Норвегия, Полша, Португалия и Словения. В Германия е въведено допълнително ограничение да се провеждат референдуми само по най-важни въпроси. В Испания, Норвегия, Словения, Исландия и Франция се организират референдуми за учредяване на нови или промяна в границите на съществуващи административно-териториални единици. В Дания и Исландия са наложени ограничения за честотата на провеждане на референдуми по един и същ въпрос – не по-рано от изтичането на двугодишен срок.

4. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА МЕЖДУ РАЗЛИЧНИТЕ КАТЕГОРИИ МЕСТНИ И РЕГИОНАЛНИ ОБЩНОСТИ

Юридическата рамка за определяне на компетенциите на отделните видове местни и регионални власти включва един или няколко закона, а в много от страните и конституционни постановки. В част от държавите е възприет принципът на **общата (генерална) компетентност** – т. е. на местните и регионалните власти е предоставено правото да вземат решения по всички въпроси от местно за съответната общност значение на своя отговорност и чрез своите органи, освен ако в законите не е предвидено друго. Този принцип е заложен в законодателството на Белгия, Германия, Гърция, Норвегия, Италия, Португалия, Финландия, Швейцария (в някои кантони) и Швеция. В останалите страни собствената сфера на дейност е ограничена до конкретно указани в законите сфери на приложение. В някои страни, като Норвегия, Германия, Гърция и др., законодателството дели компетенциите на задължителни и факултативни (доброволни, по избор).

4.1. СОБСТВЕНА СФЕРА НА ДЕЙНОСТ

Собствената сфера на дейност на местните и регионалните власти в отделни страни е с различен обхват и структура. Могат обаче да се открояят девет сфери на дейност, които трайно присъстват в компетенциите на териториалните общности, макар и с различно по вид и степен държавно участие при тяхното ръководство и изпълнение. Това са общественият ред и сигурност; образованието; здравеопазването; социалните грижи и подпомагане; жилищният сектор и селищното устройство; околната среда и обществената хигиена; културата, отдихът и спортът, пътното движение и транспортът, както и икономическите услуги. Регионалните власти обикновено имат за своя задача развитието на професионално-техническото и средното образование, регионалното планиране и устройство, някои икономически услуги. Най-масово срещаните сфери на споделена отговорност между различните власти са в областта на културните и спортните задачи, гражданската защита, пътищата и опазването на природната среда. Много важен проблем при споделената компетентност е разграничаването на отговорностите на всяка власт. Типичен пример за разграничаване на общите отговорности е системата на образованието, където често общините поемат материално-техническата база, а другите власти (най-често държавата) отговарят за кадровото осигуряване – т. е. издръжката на персонала. Обикновено държавата запазва за себе си изцяло или голяма част от компетенциите в областта на правосъдието, религията, регулирането и насърчаването на икономическите дейности, обществения ред, полицията и социалното осигуряване.

4.2. ДЕЛЕГИРАНЕ НА ДЪРЖАВНИ ФУНКЦИИ

Масова е практиката на делегиране на държавни функции на местните и регионалните власти (изключение прави Португалия). Интересен е фактът, че има една група от делегирани задачи, която се повтаря в повечето страни. Това се отнася за функциите по регистрация на гражданското състояние, при провеждане на избори, референдуми и други всенародни гласувания, при преброяване на населението, по военната отчетност и регистрация на донаборниците и други.

В част от страните се подготвят, осъществяват или проучват проекти за промяна в разпределението на правомощията между държавата

и местните или регионалните власти. В Полша и новите германски провинции се извършват или подготвят цялостни реформи в това отношение. В Дания, Финландия и Франция продължават усилията по развитие на процесите на децентрализация. В Белгия, Гърция, Испания и Португалия се набелязват или провеждат решения, засягащи едно определено териториално ниво и неговото място в общата система от териториални общности. В Исландия усилията са насочени към използване на възможностите за сливане (окрупняване на общините).

Конституцията на **Белгия** постановява, че общините и провинциите са компетентни, в най-широк смисъл, да вземат и да изпълняват местни и провинциални решения, освен ако със закон не е постановено друго. Компетенциите са общи и не се изброяват конкретно.

Провинциите имат автономни компетенции, които са от провинциален интерес. В областите, в които дейностите им не са "експлицитни" (ясно определени), те изпълняват ролята на координатор и понякога на субсидиращ общините орган. Провинциалните дейности са предимно в следните сектори: обща администрация; полицейско обучение; защита на населението; начално, средно, професионално-техническо и художествено образование; образование на инвалидите; растеж на индустрията, заетите и търговията; здравно обслужване; театри и концерти, художествени изяви; музеи, художествени галерии, библиотеки, литература; паркове и зелени площи; опазване на природата; спорт и отдих; пътна мрежа; неплавателни водни течения; земеделие, горско стопанство; туризъм; научни изследвания; чистота на обществените места.

По собствена инициатива провинциите вземат участие и в публични общности (например междуобщинските общности), изпълняващи различни дейности: газоснабдяване, електроснабдяване, икономическо развитие, обществен транспорт, жилищни въпроси, обществено здравеопазване, туризъм.

Съгласно чл. 101 от Конституцията на **Гърция** областните държавни органи притежават компетенции от общ характер по въпросите на своята територия. Законът постановява, че централните органи, освен специалните компетенции, осъществяват също и общото ръководство, координация и контрол върху областните органи. Освен това чл. 118 от Конституцията постановява, че докато се издаде закон, съгласно чл. 101 се прилагат разпоредбите, които са в сила за разпределяне на компетенциите между централните и областните служби. Тези разпоредби могат да се изменят, като се прехвърлят специални компетенции от цен-

тралните органи към областните.

В настоящия момент се проучват възможностите за създаване на второ ниво (ешелон) на местната администрация, както и въпросите за откроването, разпределението и прехвърлянето на компетенции във връзка с неговата структура и функциониране.

Основен белег на властта и отговорностите на общините и околиите в **Германия** е правото на автономно управление на всички местни дела.

Околиите са териториални единици (съюз на общини), които съчетават общински и държавно-политически функции. Задачите от собствената сфера на дейност на околиите се изпълняват на първо място доброволно, но в отделни случаи, когато се възлагат чрез закон, се определят и като задължителни. Към доброволните се отнасят някои надобщински задачи (околийски пътища, транспортни служби, музеи, природни паркове), допълващи дейности (спортни комплекси, специализирани училища, културни институции) и балансиращи мерки – главно субсидии и помощ за общинските задачи. Отговорностите от делегираната сфера на действие се определя като "задължителни задачи по указания". Те се възлагат на околията със закон. Към тях се отнасят местните социални грижи, пансионите за стари хора и младежките домове, специализираните училища и др. Типичен пример за делегирани задачи са строителният надзор и компенсирането на загубите. Административните задачи могат да се разглеждат като задачи на околията, изпълняваща функциите на държавен управленски орган на ниско ниво. Това са главно задачи на околийските полицейски органи, на гражданската защита и защитата срещу бедствия, както и на техническия надзор върху общините. Специфична единица на самоуправление, равностойна на околиите, са свободните градове (Kreisfreie Stdte), които освен общинските си компетенции, осъществяват задачите, присъщи на околията (главно от втора и трета група).

Окръзите са междинни органи на провинциалната власт (средно ниво), застъпени само в 6 провинции – общо 26 броя. Те образуват трето комунално ниво и имат право да изпълняват в рамките на закона задълженията, които надхвърлят компетенциите на околиите и общините.

Самостоятелните градове провинции са нещо по-различно. На своята територия те съчетават едновременно функции на провинция (представляват държавата) и на общината. В тях държавната и общинската дейност не са разделени. Местното ниво изпълнява и държавните, и общинските отговорности. Структурата и задачите на властта са уточ-

нени със закон (конституция) за всеки град провинция.

Провинциите са второто ниво на държавно управление. Те са отговорни за изпълнението на държавните компетенции и държавните задачи като собствени задължения или по поръчение на федерацията. Собствените задължения на провинцията са свързани преди всичко със здравеопазването (специализирани болници, санаториуми), работата с младежта (провинциални младежки учреждения, служби за попечителство и др.), архивите, музеите и др. При изпълнение на т. нар. "съвместни задачи", които са от особена важност за общността, участие взема и държавата, например при изграждането и разширяването на висши учебни заведения и институти. Държавата може да прехвърли със закон на провинциите изпълнението на държавни задачи, засягащи тяхната територия, например строителство и поддържане на участъци от държавната пътна мрежа, водните пътища и въздушния транспорт. Провинциите изпълняват и балансиращи функции във финансовите отношения между общинските и регионалните власти. Те регулират размера на субсидиите, предназначени за покриване на финансовите потребности на общините, с ежегодни закони за финансово изравняване. Одобряването и предаването на целеви субсидии от държавата за определени общини (за строителство на висши учебни заведения или за градоустройствено развитие) се извършва само чрез провинциите.

Държавата като федерална институция по принцип е само гарант на общинското самоуправление, но няма директни отношения към отделните общини и околии. Чрез своето законодателство държавата оказва разностранно влияние върху изпълнението на задачите от общините. Уточняването на детайлите в управленската дейност се предоставя на общините, често обвързано с по-близкото до тях нормотворчество на провинциите.

Разпределението на компетенциите между местните, регионалните и държавните власти се характеризира с голямо разнообразие в различните провинции. Провинциите, общините и околиите образуват обща система по отношение на отговорности, планиране и финансиране с множество взаимни зависимости, определени чрез законови правила и административни условия. Отговорностите могат да бъдат прехвърляни на местните власти само чрез закон или на основата на закон. Това прехвърляне може да бъде цялостно или частично – т. е на принципа на споделената отговорност. Типичен пример за съвместно изпълнение на отговорности са училищата за общо образование. Общините осигуряват необхо-

димите съоръжения (училищни сгради, терени и др.), докато провинцията поема задълженията по персонала. Ако отговорността е извън възможностите на общината, тя може и трябва да се свърже с други общини чрез законовата форма на общинско сътрудничество, за да изпълнява тази отговорност (например целево ориентирани сдружения).

В областта на **планирането** на федерално равнище е изграден "Консултативен съвет за териториално устройство", в който под председателството на отговарящия за това федерален министър са представени обществени организации, общински органи на самоуправление, експерти, работодатели и др. Тези представители решават съвместно принципните въпроси на териториалното планиране на страната и се уведомяват взаимно за по-съществените мероприятия. Провинциите, чрез собствените си закони, възприемат и доразвиват утвърдените на федерално ниво общи принципи, като уточняват и прилагането на различните форми и инструменти на регионалното планиране. Местните власти участват в регионалното териториално планиране чрез различни процедури и форми. В Северен Рейн-Вестфалия това планиране, например е организирано като взаимна отговорност на провинцията и местните власти за постигане на възможно най-голямото обществено одобрение. "Окръжните планиращите съвети" са установени, в съответствие с държавния закон за планиране, на междинно държавно ниво – административен окръг. Съветниците се избират от местните представителни съвети. Тези окръжни планиращи съвети вземат обективни процедурни решения по подготовката на териториални планове за развитие и решават тяхното формално създаване. С други думи, представителите на градовете и общините сами решават целите на регионалното планиране за местното ниво. Ролята на провинцията е ограничена до подготвяне на картографското осигуряване на плановете за териториално развитие. След като плановете бъдат подготвени чрез тези съвети, провинциите ги одобряват, което е част от техния законен контрол.

Основните задачи на областите в **Дания** са свързани с междуобщинския транспорт, болниците, средното образование и регионалното териториално устройствено планиране. Освен това те действат като надзорна власт, например по въпросите за опазване на околната среда, за създаване на работни места заедно с областите. Местните и регионалните власти си сътрудничат и в сферата на обществения транспорт. Задачите, с които се занимават общините и областите, са регулирани чрез закони за всеки отделен сектор – училищното законодателство, социал-

ното законодателство и т. н, а средното образование е задача на областите. Областите отговарят за администрацията на здравните служби, включително възнагражденията на лекари и друг персонал, а общините поддържат пряка връзка с обслужваното от тези служби население.

Разпределението на компетенциите е установено в Конституцията на **Испания** от 1978 г.: в полза на държавата (чл.149), на автономните общности (чл. чл. 137 и 148), на провинцията и общината (чл.чл. 137, 140, 141 и 152). Предвидена е също и система за прехвърляне (трансфер) и делегиране (чл. 150). Принципът за разпределение на компетенциите се основава на "по-големия национален, регионален или местен интерес", съответстващ на всяка публична администрация и пораждащ "чисти и присвоени" компетенции от "изключителен или споделен" характер. Конституцията се основава на принципа, че автономните общности могат по изключение да поемат всички визирани в чл. 148 (1) компетенции, ако статутът е предвидил това. При липса на такава възможност те се поемат от държавата. Предвидено е все пак и принципно разпределение: автономните общности, които са придобили това качество по начина, установен в Конституцията (бавната процедура), са длъжни да прилагат тази начална граница. Те могат в срок от 5 години чрез реформа в статута си да поемат и други компетенции, които не са на държавата, така както те са визирани в чл. 149 (1), или компетенции, които не са изброени в нито един от списъците. Прилагат се и два принципа: на изключителната компетентност – 148 (1), и на споделената компетентност – 149 (1). При втория принцип държавата поема основно законодателните и регламентиращите правомощия. Компетенциите, които не са на държавата, могат да бъдат поемани от автономните общности (пряко и чрез упоменаване в техния статут). Освен това държавата може да разширява рамките на компетенциите на автономните общности чрез рамкови закони, трансфер или делегиране. В закона **LRBRL** са обособени два вида компетенции: "чисти" (собствени) и "поверени". Собствените компетенции на териториалните общности (провинция, община и остров) могат да бъдат фиксирани само в закон и се упражняват при автономен режим. Поемането на отговорността от тези общности е свързано с изискването за координация с другите публични администрации – LRBRL, чл. 7 (1) и (2). Делегираните компетенции се упражняват в сроковете на делегирането, което може да предвижда механизми на управление и принципи на самоуправление на местната общност – **LRBRL**, чл.7 (3). За да бъде осигурена гарантираната от Конституцията авто-

номност на местните общности, законодателството на държавата и на автономните общности трябва да осигурява на общините, провинциите и островите правото им на намеса във всички дела, които пряко касаят сферата на техните интереси. Законодателството трябва да им предоставя подходящи компетенции в зависимост от характеристиките на съответната публична дейност и от капацитета на управление на местния орган, съгласно принципите на децентрализация и за максимално доближаване на административното управление до гражданите.

Провинцията в най-общи линии има компетенцията да гарантира принципите на солидарност и равновесие между общините в рамките на икономическата и социалната политика –**LRBRL**, чл. 31 (2).

Институционалните местни общности не преследват генерални цели, а само специфични и конкретни, дори когато те ги осъществяват на определена територия. Тези цели са фиксирани в техните учредителни закони или в статутите им.

А. Ниво автономна общност

Чл. 148 (1) установява компетенциите, които, веднъж вписани в статутите за автономност, се превръщат в правомощия на всички автономни общности, без да бъдат разграничавани, и поради този факт представляват техните минимални компетенции. Те са свързани най-вече с определяне на териториалния обхват на деконцентрираните държавни служби, с организацията на самоуправляващите се общности, с териториално устройство, с развитието на големи инфраструктурни системи, с насърчаване развитието на икономическите сектори, с опазване на околната среда, с големи културни обекти, със социално подпомагане, здравеопазване и хигиена и др.

Б. Ниво провинция

Провинциите упражняват компетенциите си съгласно чл. 36 на закона **LRBRL**. Те се отнасят до: координация на общинските служби помежду им така, че да бъде гарантирано цялостно и подходящо предоставяне на минимално задължителните услуги; юридическо, икономическо и техническо подпомагане на кооперирането на общините; предоставяне на обществени услуги, които се простират върху повече общини, за

усъвършенстване на административното управление.

Държавата има изключителната компетенция в областта на обществената сигурност, но автономните общности могат да създават своя собствена полиция в рамките на държавното законодателство. В конституцията е предвидено, че държавата има право да определя основните принципи на образованието и изключителната компетенция да регламентира условията на получаване, одобряване и издаване на академични титли. Автономните общности могат да развиват основните принципи на образованието и да упражняват тази компетенция. Досега само 7 автономни общности са го направили, като са създали и осигуряват обслужването в областта на образованието съгласно основните принципи, установени от държавата. Автономните общности могат да развиват основните принципи в областта на здравеопазването и да упражняват тази компетенция, но само 6 от тях са се възползвали от трансфера на всички здравни услуги. Автономните области могат да поемат правомощия за изпълнение на законодателството в областта на социалното осигуряване, какъвто е случаят със 7 от тях.

Според член 131 от конституцията държавата планира основната икономическа дейност. Правителството разработва проектите за икономическо планиране съобразно прогнозните данни, които се предоставят от автономните общности, или координира дейността, когато автономните общности са поели тази компетенция. Колкото до териториалното устройство, тук става въпрос за изключителната компетенция на автономните общности по силата на чл. 148 (1), (3). от Конституцията. Законодателството в областта на градоустройството уточнява, че установените в автономните планове директиви се подчиняват на разпоредбите на държавния национален план. Законодателството по градоустройството изисква дори когато тази дейност е изключително от компетенцията на автономните общности, да се провежда специална консултация с местните общности в процеса на одобряване на инструментите за териториално устройство. След като бъдат одобрени, те имат задължителен характер за генералните градоустройствени планове на общините.

Чл. 150 (2) от конституцията предвижда, че държавата може да делегира на автономните общности упражняването на своите правомощия. Тази възможност е използвана само в областта на сухопътния транспорт, когато той надхвърля границите на автономната общност.

В процес на подготовка е проектозакон за трансфер, целящ цялостно уточняване нивото на компетенции на автономните общности, съз-

дадени с прилагането на чл. 143 от конституцията, и това на автономните общности, които от самото си създаване са получили максимум правомощия. След това ще се пристъпи към реформа в статутите, предвидена в чл. 148 (2), за включване на новите компетенции на автономните общности.

Конституцията на **Италия** овластява областта със законодателна компетентност, която трябва да се упражнява в рамките на основните принципи, определени от законите на републиката, по следните въпроси: организация на подчинените на областта административни служби и учреждения; единици на общинската децентрализация; местна градска и селска полиция; панаири и пазари; обществена благотворителност, здравни и болнични грижи; професионално и техническо обучение и подпомагане на училищата; музеи и библиотеки; градоустройство; туризъм и хотелиерска индустрия; трамвайни и автомобилни линии от областно значение; езерни пристанища и навигация; топли минерални води; кариери и торфени находища; лов и риболов (във вътрешните води); земеделие и гори; занаятчийство.

Приетите с конституционни закони статути на петте области, които се ползват с особена автономия, предвиждат и други сфери, по които те са компетентни. Освен това по определени въпроси тези области притежават изключителна законодателна компетентност. Провинциите Трето и Болцано, намиращи се в областта с особен статут Трентино-Алто-Адидже, също притежават законодателни функции. Републиканските закони могат да дадат на провинциите правото да приемат разпоредби относно тяхното прилагане. Областите имат административни правомощия по същите въпроси, по които притежават законодателна власт, но с републикански закон функциите по тези въпроси от изключително местен интерес могат да се предоставят директно на провинциите или на общините. По силата на закона държавата може да делегира на областта упражняването и на други административни функции.

Провинцията упражнява административни функции от провинциално значение, които засягат обширни междуобщински зони или цялата територия на провинцията, по следните въпроси: опазване на почвата, защита на околната среда и предотвратяване на бедствия; защита и опазване на водни и енергийни ресурси; съхраняване на културни ценности; поддържане на пътищата и транспорта; опазване на флората и фауната, парковете и природните резервати; лов и риболов (във вътрешните води); организиране на събирането и изхвърлянето на отпадъци на провин-

циално ниво, регламентация и контрол върху изтичането на промишлени води и върху замърсяването на атмосферата (вкл. звуково замърсяване); предвидените в републиканските и областните закони санитарни служби (услуги), обществена профилактика и хигиена; предвидените в републиканските и областните закони задачи в областта на средното специално и художествено образование, професионалната квалификация, включително и изграждането на учебни заведения; събиране и изготвяне на данни, техническо и организационно подпомагане на местните администрации.

В сътрудничество с общините и на базата на програми провинцията съдейства и съгласува дейностите от провинциален интерес в икономическия, търговския, туристическия, социалния, културния и спортния сектор. Управлението на тези дейности се извършва в съответствие със закона за управление на обществените (комуналните) услуги. Освен това провинцията: приема и съгласува направените от общините предложения относно програмирането на икономиката, териториалното развитие и опазването на околната среда; участва в изработването на областните програми за развитие, формулира и приема своите многогодишни общи или секторни програми и улеснява координацията на дейностите в програмите на общините. Провинцията изготвя и приема плана за териториално развитие. При съобразяване с компетентността на общините и в изпълнение на законите и областните планове този план изгражда основните ориентири за териториалното устройство и в частност определя: различното използване на територията в зависимост от преобладаващата значимост на нейните части; локализацията на най-важните инфраструктури и на основните комуникационни линии; на каналите, хидромелиоративните и други съоръжения за използване на речните, хидрогеоложките и горските водни ресурси и за опазване на почвата; на зоните, подходящи за създаването на паркове или природни резервати.

Във **Франция** законът за трансфер на компетенциите, влязъл в сила през 1983 г., почива на принципа на ясното разграничаване на правомощията на държавата и на териториалните общности по такъв начин, че всяка област на компетенции и съответстващите им ресурси да бъдат изцяло предоставени или на държавата, или на общините, или на департаментите, или на регионите. Този принцип на предоставяне “ан блок” на компетенции на едно равнище на териториални общности все пак се съпровожда със значителен брой изключения.

При отчитане на френските конституционни принципи, дефинирането на компетенциите, упражнявани от териториалните общности, произтича от закона, както и от тяхното разпределение между общностите и държавата. Основните компетенции на отделните видове териториални общности, с отразяване на настъпилите след 1983 г. изменения, могат да се представят в обобщен вид, както следва:

Общинските компетенции са свързани преди всичко с предучилищното и основното образование, социалното подпомагане, градоустройството, противопожарната защита, водоснабдяването, обществената хигиена (отпадъци), спортните и културните дейности, градския транспорт и пътищата.

Основните задачи на департамента са насочени към социалната сфера (главно социалните помощи) и средното образование, противопожарната защита, здравеопазването, спортните и културните дейности, пътищата и пътническия транспорт, търговските пристанища и др.

Правомощията на регионите обхващат професионално-техническото образование (лицеите), регионалното планиране и устройство, опазването на природната среда, пътищата и др.

В подготовката на националния план са асоциирани и регионите, които разработват регионални планове по засягащите ги въпроси. За предприемането на съвместни действия, произтичащи от определените в плана приоритети, регионите и държавата сключват многогодишни контракти с времетраене до 5 години.

Делегираните функции са следните: кметът (или неговите заместници) е длъжностното лице, натоварено с гражданското състояние; административна комисия ежегодно ревизира във всяка община избирателните списъци (вписвания или заличавания); кметът, действайки от името на държавата, организира изборите в общината.

В **Холандия** конституцията (член 124) изисква провинциите и общините да имат пълномощия да регулират и администрират своите собствени вътрешни работи. Провинциалните и общинските органи могат да бъдат подчинени на парламентарен закон за регулация и администрация. Общините и провинциите имат значителна степен на автономност в работата си. Провинциалните и общинските власти могат да се ангажират да предлагат допълнителни услуги, ако такива не се предоставят от централното управление. Някои области на политиката обаче се отнасят изключително към централното управление (отбрана, съдилища). В отделни сектори правомощията са раз-

делени между провинциите и централната власт за съвместно или споделено управление. Следва да се има предвид, че когато компетенцията за конкретен управленски сектор е на повече от едно ниво, отговорностите се разделят по конкретни функции. В повечето случаи държавата отговаря за законодателството и предоставянето на средства за секторите, а в трети план – за координацията на общинските дейности, за задачите по планиране на дейностите в съответния сектор. Общините отговарят за организацията и изпълнението на задачите в съответната сфера.

Провинциите и общините не участват в процеса на националното икономическо планиране. Териториално устройственото планиране се ръководи и организира от централното управление. Провинциалните власти определят регионалната политика за своите райони в планове, които трябва да отговарят на националната директива, но ударението пада върху общините. Имайки предвид националния план, те предоставят инфраструктурата, подготвят земя за строителство, изграждат пътища и канализация и т. н. Най-важните инструменти на разположение на общинските власти са плановете по зони. За тези планове, които покриват определена зона на общината, съветът предписва конкретното използване на всяко парче земя. То може да бъде за жилищни цели, учреждения, отдих, игрища, фабрики, ферми, пътища, църкви и т. н. Земята не може да се използва за друга цел след приемането на плановете. Тъй като плановете оказват голямо влияние върху интересите на членовете на общината, на тях им е предоставена широка възможност да защитават правата си. Приетият план се дава на разположение на гражданите за запознаване в срок от 1 месец. Всеки, който има възражения, може да се обърне към провинциалния изпълнителен орган, упълномощен да одобри плана. В крайна сметка може да бъде подадена жалба до централното управление срещу одобреното от провинциалния изпълнителен орган. От друга страна, ако провинциалният изпълнителен орган откаже да одобри част или изцяло плана, общинският съвет може също да подаде жалба до централното управление.

Съществува административна традиция, ако една задача може да бъде изпълнена съвместно, то тя се делегира по възможност на най-близкото до гражданите ниво.

5.СДРУЖЕНИЯ И ДРУГИ ФОРМИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ВЛАСТИ

Развитието на различни форми на сдружаване, съюзяване и асоцииране на местните и регионалните власти е широко разпространено във всички страни. Това се отнася предимно за междуобщинското сътрудничество, докато взаимодействието на регионално ниво е насочено главно към развитието на асоциации на регионалните власти.

Сътрудничеството на местно и регионално ниво е законово гарантирано от конституциите – в Австрия, Испания и Словения, или от съответните закони (кодекси) по местно самоуправление – в Австрия, Гърция, Дания, Испания, Италия, Норвегия, Полша, Финландия, Швейцария. Съществуват специализирани закони за сътрудничество на местните власти в Белгия, Германия, Люксембург, Португалия, Франция, Холандия, Швеция и Полша.

В основата на междуобщинското сътрудничество най-често срещани са принципите за ненакърняване правата и автономията на местните власти, както и за доброволността на участие. В някои страни, като Австрия, Германия, Гърция, Дания, Норвегия, Франция, Швеция и Полша, в строго конкретизирани от законите случаи е възможно въвеждането и на задължителния принцип (принуда) за участие в определени междуобщински обединения. В Гърция и Холандия са установени райони, в териториалните граници на които общините могат да се сдружават.

Прилаганите форми на междуобщинско и междурегионално сътрудничество са разнообразни, с различна за отделните страни законова рамка по отношение на предмета на дейност, начина на образуване и управление. Тези форми с известна условност могат да бъдат представени в три основни групи:

Първа група: Сдружения на местни и регионални власти за изпълнение на задачи от общ интерес, които са в компетенциите на съответните териториални общности. Обикновено тези задачи са свързани с изграждането и поддържането на обекти за съвместно използване или за организиране на услуги. Предметът на дейност на междуобщинските сдружения най-често включва конкретни задачи от сферата на водоснабдяването, канализацията и пречистването на отпадни води, събирането и обработката на домакински отпадъци, образованието, опазването и използването на местните ресурси и др. В зависимост от обхвата на зада-

чите, по които си сътрудничат местните власти, техните сдружения могат да бъдат едноцелеви (за една задача) и многоцелеви (за няколко задачи). В зависимост от вида на участниците сдруженията могат да бъдат хомогенни (участниците са само общини или само провинции) и смесени (с участници от различни нива). Законодателството във Франция, Испания, Италия и други страни разрешава да се образуват сдружения между териториални общности от различен вид (общини и департаменти, общини и провинции и т. н.). В Белгия, Дания, Испания и др. е разрешено местните и регионалните власти да образуват сдружения с организации от частния и обществения сектор. Най-често срещаният начин за финансово осигуряване на дейността на сдруженията е чрез вноски или отстъпени собствени приходи от участниците. В Белгия, Германия, Испания, Португалия и Франция държавата осигурява бюджетни субсидии за стимулиране дейността на сдруженията.

Втора група: Административно съюзяване на местни и регионални власти за трансфериране (прехвърляне) на компетенции между участниците. Поемащите компетенцията власти отговарят за нейното изпълнение от името и в интерес на всички участници. Предаващите своите компетенции власти са задължени да участват в осигуряването на съответните средства за тяхното общо изпълнение. Тази форма е разпространена най-вече в Германия, Испания, Италия, Холандия и Полша. В някои страни такова прехвърляне не е разрешено по закон, а в други – въпреки че няма законови бариери, също не се осъществява такъв трансфер.

Трета група: Асоциации на местните и регионалните власти. Във всички държави съществуват асоциации с цел защита на общи интереси и представителство на местни и регионални власти пред другите органи. Има страни, в които законодателството признава правото на асоциациите на местните и регионалните власти да представляват и защитават техните интереси – Австрия, Италия, Испания, Португалия и Финландия. В Норвегия, Гърция, Дания и Испания, независимо че няма категоричен законов регламент, асоциациите на практика свободно изпълняват своите представителни функции.

Международното сътрудничество на местни и регионални власти в повечето страни не е точно регламентирано. В масовия случай то се основава на Европейската конвенция за трансгранично сътрудничество и на двустранни или многостранни съглашения между отделните страни.

6. ФИНАНСИ

Във всички страни законодателно е регламентирана системата на субсидиране дейността на местните и регионалните власти от страна на държавата. В зависимост от държавното устройство, това става чрез националното или провинциалното законодателство. Навсякъде законодателството достатъчно пълно и трайно определя режимите и формите на субсидиране, процедурите и критериите за разпределение на средствата. Възможностите на изпълнителната власт да изменя системата на субсидиране са ограничени и включват основно технически аспекти на регулиране.

Формите на финансово изравняване също са различни, но чрез тях по принцип се цели да се отразят различията в данъчния потенциал, данъчното напрежение и потребността от финансови ресурси за нормално функциониране на общинските дейности. За тази цел се използват системи от различни обективни критерии, които достатъчно надеждно са обвързани с правомощията и финансовите компетенции на местните власти.

Местните и регионалните власти в Европа имат право да използват заеми като източник за осигуряване на необходимите средства. В Дания, Исландия, Норвегия и някои други страни могат да се сключват заеми само за инвестиционни цели. В много от страните законодателно са регламентирани процедури за специално одобряване (разрешаване) на конкретните заеми на местните власти от оторизирани държавни органи. Такова изискване не съществува в Исландия, Дания, Полша, Финландия, Холандия и Швеция, където местните власти сключват заеми изцяло на своя отговорност. Държавата не гарантира заемите на местните и регионалните власти в Дания, Полша и други страни. Заемите от чуждестранни кредитори не са широко разпространени, а в Швейцария, Норвегия и Холандия такива заеми не се допускат.

В **Австрия** системата за субсидиране е регулирана от закона. Относителният дял на субсидиите от по-висшите власти (провинции, държава) е 10,75 % от общите средства по местните бюджети. Субсидиите за водоснабдяване и канализация са специфични субсидии и са зависими от финансовото участие на местните власти.

Финансовото изравняване има своя специфика. Конституционният финансов закон регулира федералните и провинциалните компетенции в данъчната сфера. Основният принцип е, че федералното правителство

и другите териториални власти сами покриват разходите, необходими за изпълнение на своите задължения, доколкото законите не предвиждат друго. Федералното законодателство е обвързано с финансовата конституция (бюджета) така, че създадените нови права и задължения да не поставят изисквания към териториалните власти, надхвърлящи техните възможности. Различните видове данъци са определени от законодателството като данъци, предназначени както следва: само за федералния бюджет; за федералния бюджет и други териториални власти; само за провинциите; за провинциите и общините; само за общините.

В **Белгия** системата на местни данъчни ресурси включва провинциални данъци и общински данъци. Обхватът на провинциалните данъци е различен за трите основни региона на Белгия и за отделните провинции. Конкретната структура и размерът на данъците се определят от съответните регионални власти.

В **Дания** общините и областите могат сами да определят своите проценти за допълнителните данъци и те варират за данъка върху дохода от 13,5 % до 20,3 % за общините и от 8,9 % до 10,4 % за областите. Само за общините (не и за областите) се прилага системата на поделените данъци. Те получават определен процент от 3 данъка и от 2 налога. Данъчните приходи осигуряват 60 % от общите приходи по бюджетите на областите и 52 % – на общините. В структурата на данъчните приходи и по двата вида бюджети най-голяма тежест имат постъпленията от данъка върху дохода.

Системата за субсидиране включва общи и целеви субсидии, като тяхната структура е както следва: за областите – 98 % общи субсидии и 2 % целеви; за общините – съответно 49 % и 51 % (за 1990 г.). Специалните целеви субсидии се изплащат за възстановяване на направени разходи, както следва: 50 % от разходите за социално осигуряване, 40 % от допълнителните жилищни разходи (а за пенсионерите 75 %), 100 % от разходите по болест (след 13-та седмица – 50 %), 100 % за детски помощи и за пенсии по старост и други. Всички въпроси по субсидирането са регулирани със закон. Само технически въпроси се решават от изпълнителната власт.

В **Италия** фискалните постъпления се подразделят на данъци и такси. Данъците са приносът на частните лица в поемането на обществените разходи, а таксите са възнаграждения за услугите, предоставяни на гражданите. Те се разпределят в полза на областите, провинциите и общините. Областите получават: данък моторни превозни средства;

данък върху консумирането на газ и електричество за домакински нужди; данък върху държавните и областните концесии и такса за ползване на обществена земя. Провинциите имат право на: допълнително облагане от 1 до 3 % над общинската такса за събиране (обработка) на отпадъците; задължителна такса върху регистрацията на **МПС**; факултативен данък (от началото на 1994 г.) върху консумацията на газ и електричество за домакински нужди, който не трябва да бъде по-голям от 1 %. Общините ползват общински данък сгради; данък върху рекламите; общински данък върху дребните и художествените занаяти; допълнително право върху консумацията на електроенергия; такса върху общинските концесии; такса за ползване на обществена земя; такса за събиране на градските отпадъци; такса за изтичането и пречистването на водите; ”факултативно” право за налагане на допълнителни плащания към държавния данък за доходите на физическите лица.

Държавата отпуска субсидии на областите и провинциите. Областите получават ресурси от “фонд обществен” за разходите по нормалното функциониране и за делегираните функции и от “фонд развитие” – за инвестиционните разходи. Освен това държавата съдейства на областите за осъществяване на цели, предвидени в националните и областните програми. Общата сума на субсидиите от държавната хазна, предназначени за провинциите, се определя всяка година с републикански закони. В тези граници субсидиите са предназначени да покрият разликата между действителните приходи и необходимите разходи на администрацията.

Системата на преразпределение и изравняване между общините и провинциите се базира върху обективни параметри, включващи себестойността на услугите, и върху коефициенти, определени в зависимост от размера на територията, пътната мрежа, броя на населението, на учащите се, от приходите на глава от населението и др. Разпределението между областите се извършва на базата на аналогични критерии, като се използва фондът за преразпределение. Бюджетът на провинциите и общините се приема от органа на самоуправление.

Във **Франция** местните данъци и такси се събират в полза на общините, техни сдружения и групировки, департаментите и регионите. Четири местни данъка постъпват в приход на всички посочени по-горе видове териториални общности: поземлена такса за застроени имоти (6 % от всички приходи на общините), поземлена такса за незастроени площи, жилищна такса (6 %) и професионална такса (10 %). Общинските

приходи включват още: такси за събиране на домакински отпадъци, градоустройствени и рекламни такси, такси за игри и др. В регионите се събират таксите за "сиви" карти. Общините, департаментите и регионите имат право да налагат допълнителни плащания към държавния данък за прехвърляне на имоти.

Държавата отпуска на местните власти различни видове субсидии, които са подробно регламентирани със съответно законодателство. Субсидиите за функциониране се разделят на:

а) Глобална дотация за функциониране на общините, която осигурява 27–30 % от бюджетните приходи на общините и техните сдружения.

б) Глобалната дотация за функциониране на департаментите –осигурява около 7 % от техния бюджет. След заделяне на средствата за най-бедните департаменти или т. нар. дотация за минало функциониране (която получават обикновено 25 % от департаментите), останалите средства се разделят на две части: фиксирана и уравнителна дотация.

в) Национален фонд за изравняване на професионалната такса (като втората част) – уравнителна дотация.

г) Дотация за селско развитие, която насърчава икономическото развитие на междуобщинските структури и селските центрове (като първата част – фиксирана дотация).

Към общините, департаментите, регионите и техните обществени заведения се прилагат правилата на бюджетен контрол, предвидени в закон от 2 март 1982 г. и измененията към него. Областта на обществения контрол е стриктно дефинирана. Тя засяга само бюджетните актове в точния смисъл на думата: първоначалния бюджет; допълнителния бюджет; решението или решенията за изменения; добавъчния или добавъчни бюджети; административния счетоводен разчет. Те се проверяват по датите на гласуване и на предаване на първоначалния бюджет, на реалното балансиране на бюджета, на постановяването на разчетите, на вписването и мандатирането на задължителните разходи. Бюджетният контрол се упражнява от държавния представител в департамента и региона. За тази цел трябва да бъде включена регионалната сметна палата.

В **Холандия** от общинските данъци най-голямо значение има данъкът върху недвижимото имущество, който осигурява 95 % от данъчните приходи на общините. Други приходи се формират от данък кучета (2 %), данък подобрения, строителни площадки, втори престой и други. Регионалните власти събират данъци за контрол върху водата и върху за-

мърсяването й. Провинциите получават постъпленията от данък моторни превозни средства (като допълнения към държавния), данък за ползване на подземните води и за замърсяване на водата. Всички данъци се събират от съответните власти, за които са предназначени. При определянето на общинския данък върху недвижима собственост има законово фиксирана горна граница – данъкът, събиран от собствениците, не може да превишава 125 % от данъка, събиран от ползващите собствеността. Налогът за подобрения трябва да има някаква връзка с облагата (да не превишава 85 % от нея), която собственикът е получил от въпросното инфраструктурно подобрение. Данъкът (таксата) за строителни площадки върху облагодетелствана собственост не може да надвишава действителните разходи на общината, при условие че не съществува друго споразумение. За другите данъци местните власти свободно определят техните ставки. Всяка година централната власт посочва разрешения максимален процент (за 1992 г. – 34,2 %) за допълнителното облагане от страна на провинциите върху събирания от държавата данък моторни превозни средства.

Субсидиите от държавния бюджет се предоставят както на общините, така и на провинциите. Субсидиите са общи и целеви. Съотношението между общите и целевите субсидии е както следва: за общините 31 : 69, за провинциите 23 : 77.

7. КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИТЕ ВЛАСТИ

Националните законодателства на европейските страни, уреждащи обществените отношения във връзка с осъществяването на контрол и надзор върху действията и актовете на представителните и изпълнителните органи на териториалните общности, показват голямо разнообразие от принципи, методи и субекти, влияещи върху този изключително важен процес. Това разнообразие е резултат от различните правни системи и доктрини, от различията в правомощията и функциите на контролираните органи. То носи отпечатъка на историческите традиции и политическите формации в отделните страни.

Аналитичното изследване на опита на държавите показва и известно уеднаквяване на законовите принципи, върху които се изгражда сис-

темата на контрол. Това е неизбежна последица от унифицирането на европейските законодателства в областта на местното самоуправление, плод на все по-тесните взаимоотношения между страните в различните европейски структури. По тази причина можем да установим някои основни сходства в уредбата на контролните правоотношения, проявяващи се в следните основни направления: контролни органи, правомощия на контролните органи, видове и форми на контрола.

Законодателната регламентация на персонала на местните и регионалните власти е еднаква с тази на държавните служители в Австрия, Германия, Португалия и Холандия. В Гърция, Испания, Люксембург, Финландия и Франция определеният статут на местната администрация е подобен с този на държавните служители. Статутът на персонала в местните и регионалните власти е различен от статута на държавните служители в Белгия, Дания, Исландия, Италия, Швейцария и Швеция.

Масова е практиката на местните и регионалните власти да си предоставят компетенции по управлението на собствената си администрация. Това в най-голяма степен е характерно за Дания, Исландия, Португалия, Финландия, Швейцария (за някои кантони) и Швеция.

Използват се различни категоризации за персонала в териториалните общности. Почти навсякъде могат да се различат две групи персонал: щатен и по договор (наемен). Щатният персонал ползва статута на държавен или общински чиновник и се регулира с публично право, а взаимоотношенията с персонала по договор се уреждат на основата на частен закон.

По принцип правото за определяне на структурата, организацията и функционирането на отделните служби е на органите на самоуправление, а с прякото ръководство и контрола на всекидневната дейност е натоварен кметът.

Определянето на възнаграждението на персонала в местните органи в повечето страни се решава самостоятелно от съответните местни власти. Изключение правят Гърция и Франция, където възнаграждението се определя централизирано.

Компетенциите по набирането на персонала са на съответните местни или регионални власти. Изключение се прави за определени длъжностни лица, които изпълняват специфични функции – счетоводители, ревизори, мениджъри, чийто подбор е предоставен на специализирани

държавни институции.

Обикновено органите на самоуправление определят условията и изискванията за провеждане на подбора на кадрите, а изпълнителните органи издават индивидуалните актове, свързани с назначаване и уволняване на персонала.

***Книжката е подготвена от екип с ръководител Атанас Атанасов.**

Глава втора

МОДЕЛИ НА РЕГИОНАЛНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Почти навсякъде в Европа и в рамките на Европейския съюз регионите придобиват все по-силна институционална позиция. Въпреки различията на местно ниво между отделните държави, съществуват и известен брой общи принципи, към които по-голямата част от страните са готови да се присъединят. Тези принципи са декларирани в Европейската харта за местно самоуправление. Ако спрем вниманието си на регионалното ниво на самоуправление, ще констатираме, че различията са още по-забележими отколкото на местно ниво и че специфичните модели на управление са по-многобройни. Ако към тези различия добавим и факта, признат от Управителния комитет по местна и регионална демокрация към Съвета на Европа, че държавите са свободни да избират вътрешната си структура на управление, то задачата да се намерят общи европейски принципи за регионално самоуправление е истинско предизвикателство. За тази цел Управителният комитет по местна и регионална демокрация е разработил шест модела за регионално самоуправление.

При лансирането на шестте модела за регионално самоуправление Управителният комитет по местна и регионална демокрация дава следните пояснения:

· Нито е възможно, нито е желателно, всички системи на регионално самоуправление да си приличат. Само различието в големината на регионите вече прави невъзможна организацията на всички регионални системи по общ модел.

· Системите за управление в различните държави са различни, основани на традициите в разпределението на компетенциите между различните нива на управление.

· Когато местните нива на самоуправление са по-скоро слаби от гледна точка на компетенции и ресурси, би било разумно да се предвидят засилени компетенции на регионално ниво, което да се заеме с по-отговорните общи задачи.

· Ако демократичните местни власти са по-силни от гледна точка на изпълняваните от тях задачи и на управляваните от тях ресурси, може би ще е необходимо да се организира само междинно ниво на управление – нещо като сътрудничество между властите от първо ниво;

· Необходимо е при въвеждането на регионалното самоуправление то да разполага с предварително предвидени собствени ресурси, които са в зависимост от компетенциите и отговорностите на местните власти, и с правото на достатъчно собствени ресурси, с които те да разполагат свободно при упражняване на своите компетенции.

Шестте модела за регионално самоуправление са формулирани както следва:

МОДЕЛ 1

В първия модел попадат региони с първостепенна законодателна власт, чието съществуване е гарантирано от конституцията или федералния пакт и чийто статут не може да бъдат обект на преразглеждане без тяхно съгласие.

В този модел регионите са съставни единици на държавата.

1. Институционално положение на регионите в рамките на държавата.

Съществуването на региона е гарантирано от конституцията или от федерален пакт.

2. Компетенции на регионалните власти.

2.1. Регионите имат първостепенна законодателна власт в областта на своите компетенции и съответните административни правомощия.

2.2. Областите на компетентност са определени от конституцията, която може да определя рамките на правомощието за приемане на първостепенно законодателство.

ИЛИ

2.3. Регионите могат да имат правомощието да приемат закони в рамките на първостепенното законодателство, прието от националния парламент.

2.4. Регионите имат и делегирани законодателни/регламентационни правомощия, и съответни административни правомощия.

2.5. При упражняването на всички свои правомощия регионите разполагат с поле на действие, съобразено със специфичните за тях условия.

3. Отношения с местните власти.

3.1. Регионите спазват принципа на местното самоуправление.

3.2. Регионите могат, в рамките на своите компетенции, да делегират на местните власти административни функции. В тези случаи регионът контролира упражняването на тези правомощия.

3.3. Възможни са следните форми на взаимодействие:

3.3.1. По отношение на създаването или промяната на институциите на местното самоуправление:

3.3.1.1. Регионите нямат право да създават или да променят местните власти или техните институции.

ИЛИ

3.3.1.2. Регионите имат правомощия да създават или да променят местните власти или техните институции съобразно принципа на местното самоуправление.

ИЛИ

3.3.1.3. Регионите имат правомощия да създават, да променят или да премахват местните власти или техните институции съобразно принципа на местното самоуправление.

3.3.2. По отношение на функционалното подчинение:

3.3.2.1. Местните власти са независими от регионите, не са подчинени нито на тях, нито на техния контрол.

ИЛИ

3.3.2.2. Местните власти са контролирани от регионите, като се спазва принципът на местното самоуправление.

3.3.3. По отношение на финансовите взаимоотношения между регионите и местните власти:

3.3.3.1. Местните власти получават (по-голяма част от) своите ресурси от (или с посредничеството на) регионите.

ИЛИ

3.3.3.2. Местните власти ползват основно собствените си източни-

ци или са финансирани директно от централните власти.

3.3.4. По отношение на делегирането на административни функции на местните власти:

3.3.4.1. Регионите могат да делегират административни функции на местните власти и да контролират законосъобразността на техните актове.

ИЛИ

3.3.4.2. Регионите не могат да делегират административни функции на местните власти.

4. Участие в процеса на вземане на решения на държавно ниво.

4.1. Видове и цели:

4.1.1. Участие в изработването на закони.

4.1.2. Участие в изработването на общностни норми.

4.1.3. Участие в изработването на европейски или международни норми.

4.2. Възможните форми за участие за регионите са:

4.2.1. Чрез посредничеството на една от двете камари на националния парламент, който е съставен на регионална основа и/или включва представители на регионите.

4.2.2. Чрез задължението промените във федералната конституция да се подлагат на одобрение от народа и от самите региони.

4.2.3. Посредством правото да внасят предложения от конституционен или законодателен характер в националния парламент.

4.2.4. Чрез възможността за предизвикване на референдум, целящ анулирането на даден федерален закон.

4.2.5. Чрез посредничеството на формални и/или неформални органи и заседания, чиято цел може да варира от обикновен обмен на информация до съвместно вземане на решения. Визираната цел зависи най-вече от това, до каква степен дискутираната тема е в компетенциите на региона или засяга основните му интереси.

4.2.6. Чрез задължителното преминаване на проектите за федерални закони през процедура на консултации с регионите.

4.2.7. На базата на договор между централните власти и регионите за контрол върху изработването на законодателство на Европейския съюз и/или върху сключването на международни договори, отнасящи се до компетенциите на регионите;

4.2.8. Чрез регионални представители в националните делегации, ко-

ито представляват или преговарят от името на държавата.

4.2.9. Чрез задължението някои международни договори да се подлагат на одобрение от населението и от самите региони.

5. Държавен надзор върху дейността на регионалните власти.

5.1. Ръководен принцип е контролът върху законодателната дейност на регионите да се ръководи от конституцията или от закона и с някои изключения да се ограничава до последващ контрол на законосъобразността при преценка на компетентните съдебни власти.

5.2. Контролът върху административните актове на регионите е сведен до контрол на тяхната законосъобразност освен ако става дума за делегирани компетенции, в който случай е възможен и контрол по целесъобразност.

5.3. Централните власти или нямат правомощия да прекратяват мандата и/или да отзовават регионалните изборни представители, или имат тези правомощия в ограничен брой случаи, определени от закона.

6. Промени в регионалното самоуправление.

6.1. Сливането или разделянето на регионите се подчинява на специални условия, целящи да защитят регионалното самоуправление.

6.2. Създаването или промяната на регионалните институции са подчинени на специални разпоредби, целящи да защитят принципа на регионалното самоуправление.

6.3. Регионите имат право да сезират компетентните съдебни власти, за да осигурят свободно упражняване на компетенциите си.

7. Право на асоцииране и други форми на вътрешно сътрудничество между регионите.

По принцип регионите са свободни да се асоциират помежду си или да сключват договори за сътрудничество в рамките на своите компетенции. Въпреки това могат да им бъдат наложени някои условия.

8. Външни отношения на регионите.

Регионите могат в различна степен да участват и да бъдат представени в международни организации. В страните – членки на Европейския съюз, има специфични разпоредби за участието и представителството на техните региони в институциите, в органите на Европейския съюз или и в двете.

9. Вътрешна структура / органи на регионалните власти.

9.1. Регионите имат свободата да организират собственото си функциониране в границите на конституцията или на своите конституции или

устави.

9.2. Конституцията (или нейният еквивалент) определя принципите или рамките, които регионите трябва да спазват, когато приемат или допълват своите собствени устави или конституции.

10. Регионални органи.

10.1. Регионите имат законодателен орган, избиран на преки общи избори. Този орган приема свой вътрешен правилник и организира свободно своята дейност.

10.2. Регионите вземат решение за формите на избор на регионални събрания в границите на принципите, определени от конституцията или от специалните закони за регионално самоуправление.

10.3. Регионите имат свой изпълнителен орган и приемат разпоредби за разпределение на отговорностите.

10.4. Регионалните изборни представители трябва да могат да упражняват свободно функциите си. Регионалните изборни представители получават възнаграждение. Те се ползват със същия имунитет, с който се ползват членовете на националния парламент. Функцията на регионален изборен представител може да бъде несъвместима с други функции или професионални статути.

11. Регионална администрация

11.1. Регионите имат широки правомощия при определянето на вътрешните структури на своите администрации, както и да регламентират условията за назначаване в тях.

11.2. Конституционни (уставни) съдилища съществуват или могат да бъдат създадени там, където регионите имат конституция (устав).

11.3. Основното гражданско и наказателно право е едно и също за цялата страна. Съдебната система може да бъде или да не бъде еднаквена за цялата страна.

11.4. Регионални административни съдилища съществуват само по изключение.

12. Наличие на правна система, установена от региона и регионални правни органи.

12.1. Конституционни (уставни) съдилища съществуват или могат да бъдат създадени там, където регионите имат конституция (устав).

12.2. Основното гражданско и наказателно право е едно и също за цялата страна. Съдебната система може да бъде или да не бъде еднаквена за цялата страна.

12.3. Регионалните административни съдилища съществуват само

по изключение.

13. Регионални финанси.

13.1. Принципът на финансовото самоуправление е общоприет. Всички региони разполагат със собствени ресурси от различни източници.

13.2. Собствените данъчни ресурси могат да са резултат от следните два фактора:

13.2.1. регионален данък;

13.2.2. процент от националния данък.

13.3. Собствените ресурси от други източници могат да бъдат резултат от следващите фактори:

13.3.1. приходи от експлоатацията на собствеността и имотите;

13.3.2. приходи от услугите срещу заплащане;

13.3.3. нецелеви дотации от централното правителство.

14. Система за финансово изравняване между регионите.

Регионите прилагат изравняването в сътрудничество с държавата.

15. Финансови трансфери към регионите.

15.1. Регионите получават фондове от държавата:

15.1.1. за финансиране на специфичните нужди или проекти (целеви дотации);

15.1.2. за покриване на общи текущи разходи (нецелеви дотации);

15.1.3. за покриване на разходите по делегираните компетенции.

Това е федералният модел на Германия (провинции), на Швейцария (кантони) и на Белгия (региони).

МОДЕЛ 2

Моделът се отнася за региони с първостепенно законодателно правомощие, чието съществуване обаче не е гарантирано от конституцията или от федералния пакт.

1. Институционално положение на регионите в рамките на държавата.

Съществуването на региона е гарантирано от закона.

2. Компетенции на регионалните власти.

2.1. Регионите могат да законодателстват по различни начини в областите, които не са в изключителните правомощия на държавата.

2.2. Те могат да упражняват правомощия, делегирани от държа-

вата.

3. Отношения с местните власти.

3.1. Съществуването на регионите не нарушава принципа на самоуправление на местните власти.

3.2. Регионите могат да приемат закони от областта на местните власти:

3.2.1. при спазване на основните принципи на приложимото национално законодателство,

ИЛИ

3.2.2. без да са длъжни да спазват основното национално законодателство, но спазвайки самоуправлението на местните власти.

4. Участие в процеса на вземане на решения на държавно ниво.

4.1. С регионите се прави предварителна консултация при приемането от парламента на закони, свързани с техните компетенции.

4.2. Правителството се допитва до регионите:

4.2.1. в рамките на процедурата за консултация с регионите,

ИЛИ

4.2.2. чрез гласа на министър, натоварен да представя интересите на региона, член на кабинета и, в качеството на такъв, приобщен към вземането на решения.

4.3. Регионите са уведомявани и привличани по различни начини за участие в изработването на националната позиция по отношение на приемането на общностните норми.

4.4. Регионите са уведомявани за изработването на европейски и международни конвенции, които биха могли да засягат техните интереси.

4.5. Регионите участват под различни форми в политическия процес на държавно ниво.

5. Държавен надзор върху дейността на регионалните власти.

5.1. Законовите актове на регионите могат да бъдат оспорвани от държавата само пред съдебните власти.

5.2. Административните актове на регионите са подложени на контрол по законосъобразността им.

5.3. Държавата няма правомощия да отстранява или отзовава регионалните изборни представители, нито да разпуска регионалните органи.

6. Промени в регионалното самоуправление.

6.1. Територията на регионите може да бъде променяна само

ИЛИ

със съгласието на заинтересованото население или на негови представители.

6.2. Регионалните институции могат да бъдат променяни от властта, която ги е създала, при същата процедура, която е довела до създаването им.

6.3. Регионите имат право да защитават правомощията си пред съдебните власти.

7. Право на асоцииране и други форми на сътрудничество между регионите.

Регионите имат възможност да осъществяват различни форми на сътрудничество помежду си.

8. Външни отношения на регионите.

8.1. Регионите имат право да осъществяват контакти с националните власти и с регионите на други държави и да сключват споразумения с чужди региони в областите от своите компетенции и при условие, че тези споразумения не са в ущърб на международната дейност на държавата.

8.2. Регионите могат да участват в органите на Европейския съюз и на Съвета на Европа, които представляват интересите на регионите.

9. Вътрешна структура / органи на регионалните власти

9.1. Регионите имат правото да определят собствената си вътрешна организация чрез:

9.1.1. регионални закони

ИЛИ

9.1.2. вътрешни правилници на регионалните органи, които могат да изискват засилено мнозинство за приемането им.

10. Регионални органи.

10.1. Регионите разполагат със законодателно събрание, избирано на преки общи избори.

10.2. Избраните форми на регионалните органи са определени от държавния или регионалния закон.

10.3. Регионалните избирателни закони са приети или от държавата, или от всеки регион в съответствие с неговия устав.

10.4. Изпълнителният орган отговаря пред събранието.

10.5. Регионалните изборни представители могат да ползват някои гаранции и имунитети при упражняване на своите функции.

11. Регионална администрация.

Регионите разполагат с персонал за изпълнение на функциите си.

Персоналът на регионите е със статут на държавен служител.

12. Наличие на съдебна система, установена от региона и регионални съдебни органи.

12.1. Съдебната система е съобразена с териториалната структура на регионите.

12.2. Гражданската и наказателна система е:

12.2.1. уеднаквена за цялата страна, но съдебната организация е съобразена с териториалната организация на регионите,

ИЛИ

12.2.2. всеки регион има собствена гражданска и наказателна съдебна система и собствена съдебна организация.

13. Регионални финанси.

Регионите ползват дотации от държавата или собствени ресурси, прибавени към държавните данъци.

14. Система за финансово изравняване между регионите.

Не съществува система на финансово изравняване между регионите. Формите на финансиране обаче са съобразени с демографските различия и икономическото развитие на регионите.

15. Финансови трансфери към регионите.

Регионите разполагат с целеви и нецелеви финансови трансфери.

Този модел се идентифицира с Шотландия и Северна Ирландия в рамките на Обединеното кралство.

МОДЕЛ 3

Този модел характеризира региони, които имат право да приемат закони в съответствие с рамките (принципи, общи разпоредби), установени от националното законодателство, и чието съществуване е гарантирано от конституцията.

1. Институционално положение на регионите в рамките на държавата.

Съществуването на региона е гарантирано от конституцията и/или от конституционния закон.

2. Компетенции на регионалните власти.

2.1. Регионите разполагат със собствени компетенции, определени в конституцията или от закона, и с компетенции, делегирани от дър-

жавата.

2.2. Те упражняват своите компетенции както по законодателен път, така и по силата на нормативната уредба.

2.3. Регионите могат да разполагат с поле на действие, за да приспособят упражняването на делегираните компетенции към специфичните си условия.

3. Отношения с местните власти.

3.1. Съществуването на регионите не противоречи на принципите на местното самоуправление.

3.2. В случаите, когато регионите могат да делегират на общините някои административни функции, те могат да контролират законосъобразността на административните им актове.

4. Участие в процеса на вземане на решения на държавно ниво.

4.1. Регионите участват в законодателния процес.

4.2. Регионите не са привличани за (пряко) участие при изработването на общностни норми.

4.3. Регионите са консултирани и допитвани по общите политически въпроси, засягащи техните компетенции.

4.4. Държавата контролира законосъобразността на всички административни актове на регионите.

4.5. Контролът върху органите и регионалните изборни представители е по изключение. Конституцията определя стриктни условия за упражняването му от държавата.

5. Държавен надзор върху дейността на регионалните власти

5.1. Държавата упражнява контрол върху всички законодателни актове на регионите.

5.2. Законодателният акт на региона не влиза в сила, преди да е приключила процедурата на контрол.

5.3. В случай на конфликт между държавата и регионите решението се взема от висша инстанция (например конституционен съд или парламент).

5.4. Държавата контролира законосъобразността на всички административни актове на регионите.

5.5. Контролът върху органите и регионалните изборни представители е по изключение. Когато е предвиден, конституцията определя стриктни условия за упражняването му от държавата.

6. Промени в регионалното самоуправление.

6.1. Сливането или разделянето на регионите изисква ревизия на конституцията.

6.2. Регионалните институции са защитени от конституцията или от конституционния закон.

6.3. Регионите имат право да се отнасят до компетентните съдебни власти, за да защитят своите компетенции и законосъобразността на законовите и административните си актове.

7. Право на асоцииране и други форми на сътрудничество между регионите.

Регионите имат право свободно да се асоциират помежду си в организации за сътрудничество.

8. Външни отношения на регионите.

Регионите могат да бъдат представени в органи, създадени от международни и европейски организации, и да осъществяват връзки с власти от други страни в своята област на компетенции.

9. Вътрешна структура / органи на регионалните власти.

Основните органи и техните правомощия са определени от конституцията или от конституционния закон. Регионите са свободни да създават в тези граници други органи и да организират тяхното функциониране.

10. Регионални органи.

10.1. Регионите имат представителен орган, избран на преки избори. Те приемат своя вътрешен правилник.

10.2. Регионите имат ограничени възможности да определят собствения си избирателен закон.

10.3. Регионите притежават изпълнителен орган, който е отговорен пред регионалното събрание.

10.4. Изпълнителният орган може да бъде:

10.4.1. регионален съвет, избиран от събранието и отговорен пред него,

ИЛИ

10.4.2. регионален председател, избран на общи избори, който назначава и отзовава членовете на изпълнителния орган и който отговаря пред регионалното събрание,

ИЛИ

10.4.3. регионален председател, избран от представителния орган.

10.5. Според закона функцията на член на регионалното събрание или на регионалния изпълнителен орган е несъвместима с други изборни

длъжности или професионални статути.

11. Регионална администрация.

11.1. Регионите имат право да определят вътрешната си организация, като са длъжни да спазват националния закон, който предвижда създаването на някои органи или институции.

11.2. Персоналът на региона е подчинен на трудовото право и на колективните договори.

12. Наличие на правна система, установена от региона и на регионални съдебни органи.

Не съществува съдебна система, установена от региона.

13. Регионални финанси.

13.1. Регионите разполагат с финансова независимост, в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление. Регионалните ресурси са определени от националния закон.

13.2. Ресурсите на региона идват от:

13.2.1. част или процент от някои държавни данъци и такси,

13.2.2. регионални данъци и такси.

14. Система на финансово изравняване между регионите.

Регионите се ползват от системата на вертикално финансово изравняване.

15. Финансови трансфери към регионите.

15.1. Регионите получават целеви или нецелеви финансови трансфери за специфични нужди.

15.2. Държавата може да отпуска на регионите дотации, предназначени за специфични нужди или проекти, нецелеви за покриване на текущи разходи или за покриване на разходите по делегираните компетенции.

Такива са моделите на Чехия (региони) и частично на Италия (извън регионите със специален статут).

МОДЕЛ 4

Моделът характеризира региони, чието съществуване е гарантирано от конституцията, с правомощия да приемат регионални закони или други административни актове съгласно юридическите рамки (принципи, общи разпоредби), установени от националното законодателство.

1. Институционално положение на регионите в рамките на държавата.

Регионът е създаден по силата на закон.

2. Компетенции на регионалните власти.

2.1. Регионите разполагат със собствени компетенции, определени от закона, и с делегирани компетенции.

2.2. Упражняването на законодателните компетенции може да бъде рамкирано от държавни закони.

2.3. Регионите упражняват:

2.3.1. изрично прехвърлени компетенции;

И/ИЛИ

2.3.2. компетенции в областите, които законът не запазва изрично за други органи на публичната администрация или на държавата.

3. Отношения с местните власти.

3.1. Съществуването на регионите е в съгласие с принципите на местното самоуправление.

3.2. Прилага се една от следните форми:

3.2.1. Регионите могат да разполагат с правото на надзор над териториалните общности на своята територия.

3.2.2. Регионите могат да законодателстват в областта на местните власти в рамките на своите компетенции и в границите, определени от държавните закони.

3.2.3. Регионите участват във финансирането на местните власти.

4. Участие в процеса на вземане на решения на държавно ниво.

Регионите участват в процеса на вземане на решения на държавно ниво под една от следните форми:

4.1. Те са привличани за участие в изработването на общата правителствена и регионална позиция по важни въпроси от гледна точка на държавната политика и по задачите на териториалните общности.

4.2. Те могат да предприемат действия по подготовката на законодателни актове, свързани с териториалните общности.

4.3. Те могат да изказват мнения върху законодателните актове, правителствените програми и останалите документи, свързани с проблемите на териториалните общности.

5. Държавен надзор върху дейността на регионалните власти.

5.1. Регионалните закони, включително и местните законови актове, които са в сила на територията на региона, подлежат на контрол за зако-

ИЛИ

носъобразност.

5.2. Контролът за законосъобразност на регионалните закони и на местните законови актове, които са в сила на територията на региона, може да бъде:

5.2.1. предхождащ тяхното влизане в сила и да бъде упражняван от централна правителствена инстанция или от децентрализиран орган, според случая,

ИЛИ

5.2.2. последващ тяхното влизане в сила и упражняван от съда.

5.3. Ако резултатът от предварителния контрол е неблагоприятен за региона, той може да оспори решението пред компетентния съд.

5.4. Административните актове на регионите подлежат на контрол за законосъобразност.

5.5. Контролът върху органите и регионалните изборни представители е по изключение; когато съществува, той е ограничен до случаите на нарушения на конституцията и на тежки и повтарящи се нарушения на законите.

5.6. Разпускането на регионалното събрание и/или на регионалния изпълнителен орган е:

5.6.1. правно невъзможно,

ИЛИ

5.6.2. възможно само в точно определени случаи, предвидени от закона: нарушение на конституцията, сериозни и повтарящи се нарушения на законите, продължителна липса на ефикасност при изпълнение на обществените задачи.

6. Промени в регионалното самоуправление.

6.1. Границите на регионите могат да бъдат променяни само след консултации със съответните териториални власти или чрез заповед на Министерския съвет, след консултации със съответните териториални власти.

6.2. Регионалните институции могат да бъдат променяни само с държавен закон.

6.3. Регионалните власти се ползват от юридическа защита.

7. Право на асоцииране и други форми на сътрудничество между регионите.

Регионите могат да се асоциират и да си сътрудничат с други региони.

8. Външни отношения на регионите.

Регионите могат да бъдат представени в органи, създадени от европейски и международни организации, и да осъществяват връзки с власти от други страни в своята област на компетенции.

9. Вътрешна структура / органи на регионалните власти.

Регионите имат право да определят и променят вътрешната си организация по законов път или да приемат вътрешни правилници, свързани с функционирането на регионалните органи.

10. Регионални органи.

10.1. Регионите разполагат със събрание, избирано на преки общи избори, което приема свой вътрешен правилник.

10.2. Изпълнителният орган на регионите е съставен от членове, избрани от регионалното събрание и отговорни пред него. Той включва:

10.2.1. председател и членове, избрани от регионалното събрание,

ИЛИ

10.2.2. председател, избран от регионалното събрание и членове, определени от председателя,

ИЛИ

10.2.3. председател, назначен от правителството, и членове, избрани от регионалното събрание, като членовете на изпълнителния орган могат да бъдат или да не бъдат членове на регионалното събрание.

10.3. Регионалните изборни представители се ползват от юридическа защита, гаранции при изпълнение на мандата им и възнаграждение. Функцията на регионалния изборен представител може да бъде несъвместима с други изборни мандати.

11. Регионална администрация.

11.1. Регионите имат право да определят вътрешните структури на своята администрация.

11.2. Регионът няма правомощие да определя юридическия статут на персонала си. Той се определя от националното законодателство.

12. Наличие на съдебна система, установена от региона, и на регионални съдебни органи.

Не съществува нито съдебна система, установена от региона, нито регионални правни органи.

13. Регионални финанси.

13.1. Финансирането на регионите е по принцип осигурено от държавата.

13.2. Регионите нямат възможност да въвеждат данъци или да увеличават в своя полза държавните данъци.

ИЛИ

13.3. Ресурсите на регионите са осигурени, според случая:

13.3.1. от нецелеви държавни дотации,

И/ИЛИ

13.3.2. от целеви дотации за специфични проекти или политики,

И/ИЛИ

13.3.3. от част от някои държавни данъци,

И/ИЛИ

13.3.4. от приходи от експлоатацията на регионални предприятия или фирми,

И/ИЛИ

13.3.5. от заплащане на услуги,

И/ИЛИ

13.3.6. от доходи от капиталовложения и имоти.

14. Система на финансово изравняване между регионите.

14.1. Регионите се ползват от система на вертикално финансово изравняване.

14.2. Съществуват различни формули, позволяващи варирането на обема на някои държавни дотации в зависимост от социално-икономически, демографски и други показатели.

15. Финансови трансфери към регионите.

Регионите получават целеви трансфери за изпълнението на специфични задачи или мисии или нецелеви трансфери, предназначени да компенсират упражняването на делегираните от държавата към регионите компетенции.

Моделът е характерен за Уелс в рамките на Обединеното кралство.

МОДЕЛ 5

Този модел характеризира региони, разполагащи с правомощия да вземат решения (но без законодателни правомощия), чиито съвети се избират чрез преки общи избори.

1. Институционално положение на регионите в рамките на държавата.

Региони, разполагащи с правомощия да вземат решения (без законодателни правомощия), чиито съвети се избират чрез преки общи из-

бори.

2. Компетенции на регионалните власти.

2.1. Регионите разполагат с правомощия да вземат решения и с нормативни, но не и законодателни, правомощия в своята област на компетенции.

2.2. Областите на компетентност са определени от конституцията и/или от националното законодателство.

2.3. Регионите могат освен това да имат и делегирани от централното правителство правомощия.

2.4. Регионите могат да споделят някои правомощия с централното правителство.

2.5. Полето на действие е в рамките, определени от закона.

3. Отношения с местните власти.

Регионите не стоят йерархически над местните власти.

4. Участие в процеса на вземане на решения на държавно ниво.

4.1. Регионите могат да участват в изработването на закони, засягащи техните компетенции, но не са задължени до го правят.

4.2. Регионите могат да бъдат представени в Конгреса на местните и регионални власти в Европа.

4.3. Регионите на страните – членки на Европейския съюз, не са длъжни да участват в изработването на общностните норми.

5. Държавен надзор върху дейността на регионалните власти.

5.1. Законосъобразността на административните актове на регионите се контролира от централното правителство. То може да има право да анулира регионален акт. Окончателните решения се вземат от съда. В някои случаи причините за контрола могат да бъдат финансови, както и да засягат целесъобразността.

5.2. Санкции срещу регионалните органи не са възможни, освен в изключителни случаи и в случаи на обжалване при спорове.

5.3. Санкции срещу отделни изборни представители са възможни, при условие, че има съдебно решение.

6. Промени в регионалното самоуправление.

6.1. Регионите трябва да бъдат допитвани преди всяко решение за сливане/разделяне или промяна на териториалните граници.

6.2. Регионите могат да бъдат консултирани преди промяната на регионалните институции.

6.3. Регионите могат да формулират жалби до компетентните съдеб-

ни власти, за да осигурят свободно упражняване на компетенциите си.

7. Право на асоцииране и други форми на сътрудничество между регионите.

7.1. Регионите могат да създават асоциации и да осъществяват сътрудничество помежду си. Някои от тези дейности могат да бъдат подложени на одобрение от централното правителство.

7.2. Могат да бъдат приложени една или няколко от следните форми за сътрудничество:

7.2.1. Регионите могат да създават асоциации, които да защитават техните интереси.

7.2.2. Регионите могат да си сътрудничат при упражняване на някои функции.

7.2.3. Регионите могат да създават съвместни публични органи.

7.2.4. Регионите могат да работят по съвместни проекти.

8. Външни отношения на регионите.

Регионите могат да бъдат представени в европейски и международни организации. Регионите имат право в рамките на своите компетенции да установяват връзки с териториалните власти на други страни.

9. Вътрешна структура / органи на регионалните власти.

Регионите имат свободата да организират собствената си вътрешна структура и ръководството на дейностите си.

10. Регионални органи.

10.1. Регионите имат представителен орган, избран при преки общи избори.

10.2. Регионите притежават изпълнителни органи, различни от представителните. Изпълнителният орган е:

10.2.1. избран изцяло от представителния орган,

ИЛИ

10.2.2. съставен от управител, назначен от централното правителство, и от изпълнителен комитет, който се председателства от управителя и чиито останали членове са избрани от представителния орган.

10.3. Регионалните изборни представители могат да получават възнаграждения.

11. Регионална администрация.

Регионите имат (широко) поле на действие при определянето на вътрешните структури на своята администрация, както и правото да определят статута на персонала на регионалните власти.

12. Наличие на правна система, установена от региона, и на

регионални правни органи.

Не съществува правна система, организирана от региона, нито регионални правни органи.

13. Регионални финанси.

13.1. Регионите разполагат с доходи, произхождащи от собствените им ресурси и от трансфери.

13.2. Регионите имат собствени ресурси, произхождащи от данъци, такси, задължения и приходи.

14. Система за финансово изравняване на регионите.

Регионите се ползват от система на финансово изравняване в съответствие със закона.

15. Финансови трансфери към регионите.

15.1. Регионите получават трансфери, които могат да бъдат отчасти целеви.

Моделът е характерен за Дания и Швеция (графства = околии), Полша (региони) и Франция. Това е т. нар. унитарен модел и е приложим и в условията на България.

МОДЕЛ 6

Този модел характеризира региони, разполагащи с правомощия да вземат решения, чиито съвети са избирани от местните власти, съставляващи регионите.

1. Институционално положение на регионите в рамките на държавата.

Регионите се създават от националния закон и нямат законодателна власт.

2. Компетенции на регионалните власти.

2.1. Всички правомощия на регионите са делегирани. Те могат да бъдат делегирани от централното правителство или от местните власти.

2.2. Регионите нямат законодателни правомощия.

2.3. Правомощията на регионите се определят от националното законодателство и от правителствената нормативна уредба.

2.4. Регионите имат (широко) поле на действие, за да приспособят упражняването на своите компетенции към специфичните за общността условия.

ИЛИ

3. Отношения с местните власти.

3.1. Регионите не упражняват никаква власт върху местните власти.

3.2. Регионалните съвети:

3.2.1. нямат власт върху местните власти и обратното;

ИЛИ

3.2.2. са съставени от представители на местните власти и в този смисъл са "подчинени" на тях.

4. Участие в процеса на вземане на решения на държавно ниво.

4.1. Регионите участват в законодателния процес на национално ниво.

4.2. В страните – членки на Европейския съюз, регионите участват в процеса на изработване на европейското законодателство.

4.3. Регионите играят важна, макар и незадължителна роля в политическия процес.

5. Държавен надзор върху дейността на регионалните власти

5.1. Контролът на централните власти върху административните актове на регионалните власти трябва да бъде предвиден от закона. Правото на окончателно решение принадлежи на юрисдикциите и актовете остават в сила по време на процедурата.

5.2. Регионалните органи не могат да бъдат разпускани от централните власти.

5.3. Отделни членове могат да бъдат отзовавани само в случаите и съобразно процедурите, предвидени от закона и в случаи на спорни моменти.

6. Промени в регионалното самоуправление.

6.1. Регионите трябва да бъдат допитвани предварително за всяко решение за сливане или разделяне, прието от правителството или парламента.

6.2. Основните регионални институции (регионалният съвет) са определени от закона. Няма предвидена специална процедура за тяхната промяна. Регионите могат да създават нови институции или предприятия.

6.3. Регионите имат право да сезират компетентните съдебни власти, за да осигурят свободното упражняване на компетенциите си.

7. Право на асоцииране и други форми на сътрудничество между регионите.

7.1. По принцип регионите са свободни да се асоциират и да създа-

ват общи териториални единици – юридически лица.

7.2. Могат да бъдат приложени една или друга от следните форми:

7.2.1. Регионите могат да създават фирми или други предприятия по силата на общото право.

7.2.2. Регионите могат да си сътрудничат, за да подготвят и прилагат своите решения.

7.2.3. Регионите не могат да създават нови публични единици.

7.2.4. Регионите могат да сключват споразумения например по линия на Европейския съюз или за цели, свързани с планирането.

7.2.5. Регионите могат да създават асоциации, които да ги представляват.

8. Външни отношения на регионите.

Регионите могат да бъдат представени в европейски и международни организации. Регионите имат право в рамките на своите компетенции да установяват връзки с териториални власти от други страни.

9. Вътрешна структура / органи на регионалните власти.

Регионите имат свободата да постановяват собствената си организация в границите на своите устави или прилаганото законодателство.

10. Регионални органи.

10.1. Представителните органи не са изградени на основата на преки общи избори, а са избирани или определени от териториалните власти.

10.2. Представителният орган е:

10.2.1. избран от общинските съвети в региона,

ИЛИ

10.2.2. съставен от кметовете на местните власти в региона.

10.3. Регионите притежават изпълнителен орган, който е отговорен пред представителния.

10.4. По отношение на състава на изпълнителния орган:

10.4.1. представителният орган избира изпълнителния;

ИЛИ

10.4.2. представителният орган назначава изпълнителния директор.

10.5. Статутът на регионалните изборни представители е същият като на местните.

11. Регионална администрация.

11.1. Регионите могат да организират до голяма степен вътрешните структури на своята администрация.

ИЛИ

11.2. Регионите могат да имат правомощия за определяне статута на своя персонал.

1.3. Условията на труд на регионалните служители са:

11.3.1. същите като тези, които се прилагат при служителите на местните власти и са установени от закона или от колективните договорености,

ИЛИ

11.3.2. установени от регионалния съвет в съответствие с трудовото право.

12. Наличие на правна система, установена от региона, и на регионални правни органи.

Правната система не е организирана на регионална основа.

13. Регионални финанси.

13.1. Регионите имат право на финансиране от местните власти, което представлява основната част от техните ресурси.

13.2. По-голямата част от финансирането на регионите идва от:

13.2.1. общините в региона,

ИЛИ

13.2.2. изравнителен фонд, общ за всички общини.

13.3. Регионите могат да имат собствени ресурси, но не могат да вдигат данъка. Собствените ресурси могат да идват от:

13.3.1. данъци/такси;

13.3.2. доходи и собственост върху предприятия.

14. Система на финансово изравняване между регионите.

Регионите прилагат финансово изравняване в сътрудничество с държавата.

15. Финансови трансфери.

Субсидиите за регионите обикновено са общи дотации, които само в определени случаи са целеви.

Такъв е моделът на Латвия и на Финландия (региони). Този модел също е приложим за България.

Цялата поредица от общи принципи не отразява изцяло всички съществуващи практики. Принципите дават добри ориентири за изграждането на нови демократични управления, при което могат да се адаптират различните модели, въведени в традиционно демократичните държави. Те общо взето са формулирани, за да подпомогнат и послужат като основа за полезен диалог относно бъдещите реформи в това

отношение.

Тези принципи могат да се спазват при многобройните и различни икономически споразумения, а не само чрез правото на фискалната система.

Важно е в принципите да се включи необходимостта от финансово изравняване и трансфери.

Глава трета

РЕГИОНАЛНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА КАТО ФАКТОР В ПО-НАТАТЪШНОТО РАЗВИТИЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

При формулирането на политиката и модела на децентрализация е необходимо да се имат предвид в достатъчна степен съответните национални особености и реалности, протичащите вътрешни процеси и историческите традиции. Така се осигурява необходимата социална, културна и политическа жизнеспособност, необходима за успешното J реализиране.

Въвеждането на второто ниво на самоуправление, като един от основните елементи на децентрализацията, се свързва основно с преразпределение на компетенциите на държавата по посока на регионалното и местното ниво.

Тъй като съществуват известни неясноти, свързани с понятията децентрализация, деконцентрация и делокализация, а те са пряко свързани с регионалното самоуправление, целесъобразно е тези понятия да бъдат изяснени.

Децентрализация. Това е процес, при който се прехвърлят компетенции и ресурси от държавата към някои съществуващи или новосъздадени звена от по-ниско ниво, които не зависят от държавата нито в юридическо, нито в йерархическо отношение, въпреки че са част от об-

ществения сектор. Тези звена имат собствен правен статут, право на притежаване на имоти, собствен бюджет, персонал и административни правила за работа. Ръководните органи на тези звена са демократично избрани, а ресурсите им трябва да бъдат използвани автономно (независимо от необходимите механизми за контрол и финансова ревизия на използването на обществените ресурси).

Деконцентрация. Акт, чрез който определено ниво на държавната административна структура прехвърля определени правомощия за вземане на решения към някой ешелон от по-ниско ниво в рамките на същата организация. Ръководителят и персоналът на този ешелон са зависими юридически и йерархически от органите на властта от по-високото ниво.

Делокализация. Това е процес, чрез който една институция, независимо от нейния характер, се премества от едно място на друго място в националната територия, без при това да има някакви промени нито в процеса на вземане на решения, нито в управлението на бюджета.

В много страни по света децентрализацията беше проведена предимно под формата на процес на даване на правомощия и демократизиране на местното ниво, т. е. на общинската система. С развитието на процеса на децентрализация и със създаването на нови реалности става все по-необходимо да се реши проблемът с изграждането на звена на междинно равнище – между централната държава и местното ниво (представлявано от общините). Точно по този начин започва процесът на **регионализация** на държавата, при различни схеми и под различни форми в различните страни.

Ето защо е важно при определянето на политиката и модела на децентрализация за България, която вече премина през първата фаза на демократизиране и даване правомощия на общините, да има ясна идея за това, което се разбира под "процес на регионализация".

2. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ

С интегрирането на пазарната икономика на България в международните глобализирани пазари, в различните региони на страната започва да се формира производствена, инвестиционна и търговска диференциация. Това е така, защото не само страната като цяло развива своите сравнителни преимущества като конкурент на чуждите пазари – това

правят и отделните региони. Ето защо те трябва да развият конкурентоспособност, за да привлекат националните и международните инвеститори и търговци.

Даването на правомощия на общините в това отношение представлява голяма стъпка напред в демократизацията на страната и в модернизацията на нейните структури с цел по-адекватно адаптиране към предизвикателствата на нашето време. Но с развитието на процеса на интеграция на България в глобализирания пазар местното (общинското) звено става прекалено малко, за да може да провежда политика, насочена към развитието на собствена пазарна динамика, предназначена да задоволява не само националния пазар, но и характеризиращите се с голяма конкуренция международни пазари. Възможно е някои общини да са в състояние да се справят с тази задача благодарение на своя размер и ресурси, но това е повече изключение, отколкото общ случай.

Ето защо става изключително необходимо да се създават междинни нива и звена, които да имат достатъчен капацитет и правомощия, за да са в състояние да развиват сравнителните преимущества на съответния регион, за да участват в конкуренцията за инвестиции и търговия както на национално, така и на международно ниво, и за да се интегрират в динамиката на международните пазари.

Това, разбира се, не означава, че националната цялост на държавата е застрашена от един такъв процес. Напротив, това значи, че страната трябва да запази и укрепи националната си цялост чрез различни средства и механизми, давайки импулс на последователна национална стратегия за регионално развитие. За да бъде тази стратегия за развитие успешна, е задължително страната да се възползва от различната конкурентоспособност на регионите – да разработи политика и определен вид политико-административна организация на обществения сектор, които да способстват за развитието на тези конкретни преимущества на отделните региони.

В този смисъл регионализацията и регионалното развитие стават важни понятия в контекста на процеса на децентрализация.

3. НЯКОИ ПОНЯТИЯ, СВЪРЗАНИ С РЕГИОНАЛИЗАЦИЯТА

Регионът може да бъде дефиниран като политико-териториална

единица с юридическа самостоятелност съгласно публичното право, позволяваща планиране и развитие, благоприятстваща упражняването на все повече и различни форми на самоуправление. Дефиниран по този начин, регионът е много близко до това, което представлява поднационалното звено в процеса на децентрализация.

Регионализацията, от своя страна, представлява разделянето на територията на страната на известен брой поднационални звена – региони, съгласно съвкупност от различни критерии. Критериите за регионализация на страната могат да варират в зависимост от основната цел на съответното административно-териториално деление: географски, административни, демографски, икономически, социални, инфраструктурни, политико-административни, исторически, градско-селска пропорционалност и др.

Регионалното развитие се осъществява на две допълващи се нива:

а) **Развитие на отделния регион.** Извършва се въз основа на сравнителните преимущества на самия регион, което предполага следното:

· засилваща се автономия по отношение на вземането на решения с цел регионът да постигне собствен стил и схема на развитие;

· все по-големи възможности за задържане и реинвестиране на излишък от капитал в региона, за да се подобри разпределението на доходите и да се осигури все по-голямо участие във вземането на решения, свързани с развитието на региона;

· все по-устойчиво социално и териториално равновесие в разпределението на полезните резултати от икономическото развитие на региона.

б) Развитие на регионалната система, обхващаща цялата страна.

В този смисъл регионалното развитие характеризира схемата или модела на развитие на страната като цяло. Това предполага значително ниво на децентрализация, за да може да бъде определено – за всяка отделна териториална общност – съответното автономно пространство за реализиране на потенциала и сравнителните преимущества и за подобро участие в националните и международните пазари, в общата рамка на националната стратегия за регионално развитие и единство на страната като цяло.

Ето защо политико-териториалната децентрализация и регионализацията (регионалното развитие) се превръщат във взаимно свързани процеси – целите на развитието се доближават до целите на демократиза-

цията на страната в рамките на националната стратегия за регионално развитие. За да се постигне по-балансирано развитие, както децентрализацията, така и регионализацията на страната са две необходими и неизбежни стъпки, които трябва да бъдат направени.

В заключение, децентрализацията е всестранен, цялостен процес, който е тясно свързан едновременно със структурните икономически реформи, реформите в държавата и в обществената администрация, както и със съществените промени в гражданското общество и взаимоотношенията му с държавата.

Успехът или неуспехът на процеса на децентрализация има пряка връзка с предварителните познания и разсъждения на хората, определящи политиката. За да бъдат политиката и моделът на децентрализация стабилни и жизнеспособни, изключително важно е тези хора да имат необходимите знания и разбиране за историческите, структурните, социалните, политическите и културните характеристики на страната, които следва да бъдат взети под внимание и в самата политика.

Това предполага и участие в прогнозите за вида на бъдещото общество, което лидерите на страната искат да изградят, както и за вида на държавата и вида обществен сектор, които са необходими за постигането на такава стратегическа цел. По пътя на реализацията на тази стратегическа цел много важно е да се осигури политическа гъвкавост и отвореност от страна на националните политически лидери и хората, които определят политиката. Това е необходимо, за да може да се разбере и приеме, че все по-големите претенции за правомощия от страна на регионалните и местните власти нито са измислени от хора, "алчни за власт", нито са проява на "тактика на опозицията", а представляват естествен ход на събитията в процеса на децентрализация, търсене на възможност необходимите корекции в модела да се направят бързо и с по-малко противоречия.

За да има децентрализацията истински смисъл при прехвърлянето на власт от центъра към регионалните и местните общности и при увеличаването на ефективността на обществения сектор, необходимо е да се достигне значителна степен на фискална децентрализация.

4. ФОРМИРАНЕ НА РЕГИОНАЛНОТОСАМОУПРАВЛЕНИЕ

Изходна точка за броя на регионите, т. е. критерият за регионал-

ни на Република следва да бъде свързан с развитието. Ето защо с оглед динамиката, въз основа на която да се очертаят икономически оправдано да бъдат проведени изследвания, за да се определи следните трябва да е свързан с дадените. Определянето на броя на регионите, техния териториален обхват, определянето на икономическата идентичност, на регионалната културна за развитие, характер на регионален център (или центрове за взаимни цели, свързани с дейността) е демократичен повече, щи който трансграничните регионално развитие) и колко на брой да бъдат те. Това зависи, преди всичко, от транспортния достъп до центъра, на основата на които се формират регионите, ще позволи на трансграничните да развеят, че формирането на регионалното управление, без те да бъдат напълнени на обществото от можем-

в В действителност регионалното самоуправление зависи от моне на въпрос на обективен характер на устойчиво решение.

онните не е въпрос на субективен подход или на оригинален мнения, а мнение, ще позволи на трансграничните да развеят, че формирането на регионалното управление, без те да бъдат напълнени на обществото от тях. Това зависи, преди всичко, от транспортния достъп до центъра, на основата на които се формират регионите, ще позволи на трансграничните да развеят, че формирането на регионалното управление, без те да бъдат напълнени на обществото

- Установяване на пряката връзка на регионалния проект по отношение на транспортната инфраструктура.
- Стратегическо планиране на целите и мобилизиране, за да се пос-

на регионалната общност. Такъв проект предполага:

1. Напълно на проект за развитие, разработен с активното участие на Регионите, могат да бъдат публикувани следните въпроси:

В процеса на определяне на регионите въз основа на критерии, свързани от експерти.

в това отношение ще имат заинтересованите, колко трябва да бъдат проведени или да бъдат развитието, вместо да стимулира. Важно място от гледна точка на броя регионите, които ще бъдат разделени на Регионите. В мащаба Регионите разделянето на голям брой региони може да използван още Регионите да не бъдат разделяни на прекалено много регионите на местните жители и на някои политически позиции и да се от страна на местните жители и на някои политически позиции и да се

Необходимо е да се подредят, че е важно да се застоява на нашата

ва да помнинат над останалите спорове.

та, в който ходят запорват да развиват, че регионалните функции трябва

декември 2002 г.

ОБЩА ПОЗИЦИЯ (ЕС) № 3/2003, приета от Съвета на 9 септември в на регионалната статистика и регионалното самоуправление. Тя е регла-

В Европейския съюз съществува пряка зависимост между нивото

5. РЕГИОНАЛНА СТАТИСТИКА – РЕГИОНАЛНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

пространствена структура (сеизмична мрежа и обслужващи центрове).

10. **Съществуване на равновесия и функционално диверсифицирана**

ри, особено влошин цаздри.

9. Нагласване на инвестиции и възможности за свързване с други цяз-

дово разваляне.

8. **Съществуване на действителна или потенциална икономическа** сваз, която е достатъчно разнородна, за да даде възможност за устой-

обслужващи и т. н.).

ННИСКО И ПРОФЕСИОНАЛНО ОБУЧЕНИЕ, НАЗАДНИ ЦЕНТРОВЕ, НЕЦЕЛЕВИТЕЛСТВЕНИ нитле на средства (лицензи, лицензиране и технически за тех-

7. **Съществуване на солидна образователна инфраструктура в ре-**

ЛЛЯ.

на новата регионална администрация и новите регионални обслуги на въз-

ното, което ще оптовдъ за финансирането на разходите за създаването

6. Съществуване на значителен финансов ценност от стъпка на зве-

5. Наличие на инфраструктура, човешки ресурси и т. н.

дески способност и умения за водене на преговори за средства регио-

са показали способност и опит в модернизиране на бесъдете, предприема-

4. Съществуване на историческа мрежа от институции и цяло, което

регион, с ясни и особени исторически и културни корени.

жителите на територията, която предстои да бъде обединявана като

3. **Съществуване на ясна идентичност и териториално сливане на**

ция формирането на регион.

номически и дълги показатели, които следва да послужат като основа

2. Формиране на стратегия за постигане на специфични условия, ико-

дължителните цели и др.)

ване на пропорционалността, конкурентоспособност на вътрешния и меж-

националните цели (свързването на град за цялата икономика, повиша-

В чл. 3 на тази регулация параметрите на регионалното статистическо ниво (NUTS II) се основават на брой население: минимум – 800 000; максимум - 3 милиона души.

Критерият на регионалната статистика на Европейския съюз също следва да се вземе под внимание при проектирането на регионалното самоуправление в България и очакването тя да стане член на Европейския съюз през 2007 г.

ЗА АВТОРИТЕ

Хасан Хасан е роден през 1958 година в Силистра. Завършил е висшето си образование със специалност изчислителна техника във Висшия технически университет "Ангел Кънчев" в Русе. По-късно специализира в сферата на информационните системи. Бил е кмет на община. По-късно е работил в частния бизнес. Сега е заместник-министър на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Член е на основния екип за преговорите на страната ни с Европейския съюз.

Ст. н. с. д-р **Атанас Атанасов** е роден в Бургас. Завършил е висше образование в СУ "Св. Климент Охридски", специалност география. Работи дълги години в областта на териториалното и селищно устройство, регионалното развитие и административно-териториалната реформа. Ръководител е на авторски екип при административно-териториалната реформа - 1986 г. за общините в окръзите Силистра и Бургас, както и в обосновките за броя и териториалния обхват на 9-те области на мястото на 28-те окръга. Дългогодишен хоноруван преподавател в СУ "Св. Климент Охридски". Бил е генерален директор на Националния център по териториално развитие и жилищна политика. Понастоящем е директор на дирекция "Стратегическо планиране" в Министерството на регионалното развитие и благоустройството. В компетенциите на дирекцията са и проблемите на местното самоуправление и административно-териториалната реформа.