



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
ФАКУЛТЕТ „УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАЦИЯ“
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

**Оптимизиране на функционалното взаимодействие
между органите на централната и
местната изпълнителна власт**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна
и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.7.
„Администрация и управление“, научна специалност „Организация и
управление извън сферата на материалното производство
(публична администрация)“

Докторант: Петя Павлова
Научен ръководител: Проф. д-р. П. Кацамунска

София 2020 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра „Публична администрация“ към факултет „Управление и администрация“ при УНСС на заседание, проведено на 21.09.2020 г. Трудът е написан на български език и е в обем от 200 страници. Състои се от списък със съкращения, списък с карти, таблици схеми и фигури, въведение, изложение в три глави, заключение, списък на използваната литература, списък със съкращения, 3 приложения, 1 карта, 8 графики, 6 схеми и 6 таблици. Използваната литература съдържа общо 256 източника, в т.ч. литература, нормативни, справочни и стратегически документи, статии в научни издания, на български, английски и руски език; научноизследователски, технически и статистически източници, интернет сайтове със специализирана информация.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 21.12.2020 г. от 10:30 часа в зала „Научни съвети“ на УНСС.

Материалите по защитата са на разположение в сектор „Научни съвети и конкурси“ на УНСС.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.

1. Актуалност на изследователския проблем.

Укрепването и развитието на местната власт и местното самоуправление както в България, така и в европейските страни има важен принос за изграждане на единна Европа, основана на принципите на демокрация и децентрализация на властта. С интегрирането на държава ни към Европейския съюз, централната власт започна да отделя все повече ресурси за осъществяване на стратегически функции с национален и глобален характер, но заедно с това ролята на местната власт и местното самоуправление се засилва в резултат от наложилите се в Европа тенденции към децентрализация и регионализация.

Местната власт и местното самоуправление са в тясна връзка и зависимост от държавното управление, а взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт определено може да се открие като една от критичните точки на демократичното развитие на българското общество. В този контекст, функционалното взаимодействие между централната и местната изпълнителна власт се превръща в ключов фактор за повишаване ефективността на общините, което налага, от една страна, местната власт и местните общности да се впишат в националната рамка, да вземат под внимание и отчитат локалните приоритети, а от друга, да се изгради необходимата политическа, управленска и институционална среда на национално и местно ниво, която да подкрепя децентрализираните форми на държавно управление.

Темата на дисертационния труд е актуална и обществено значима. Изследвания научен проблем е изключително популярен, с нарастващо значение и сложност, което мотивира автора да направи задълбочено проучване на състоянието и динамиката на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт, като се потърсят онези нормативни, институционални и организационни решения, които биха довели до оптимизиране на функционалното взаимодействие между тях.

2. Разработеност на проблема.

Отделни въпроси, свързани с местната власт и местното самоуправление в България, са фокус на множество самостоятелни научни разработки на български автори, а важни аспекти на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт са проучвани в дълбочина и широчина от авторитетни и утвърдени български и чуждестранни изследователи. Сред тях са: Христо Иванов, Емилия Къндева, Христина Балабанова, Янаки Стоилов, Павел Павлов, Христо Христов, Людмил Георгиев, Татяна Даскалова, Мария Великова, Васил Киров, Георги Близнашки, Ж. Бюрдо, Ж. Шевалие,, П. Манан, и др.

3. Обект и предмет на дисертацията.

Обект на разработката са органите на централната и местната изпълнителна власт, заедно с администрацията, която подпомага дейността им. **Предметът** на изследването е взаимодействието на органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво във функционален аспект.

4. Цел и задачи.

При така определените обект и предмет, **целта** на научната разработка е да се проучи и анализира взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт и, на тази основа, да се предложи пакет от препоръки и мерки за оптимизиране на функционалното взаимодействие между тях.

За постигане на поставената цел са формулирани следните **изследователски задачи**:

- Да се систематизират и уточнят актуални основни понятия, свързани с държавата, държавното управление, държавната власт и функционалното и разделение на централно и местно ниво.
- Да се направи аналитичен преглед и обстоен анализ на функциите и правомощията на органите на централната и местната изпълнителна власт в България.
- Да се изследват и проучат видовете, принципите и параметрите на взаимодействие на системата на местната власт в европейски и национален контекст, като се открият основните различия между йерархическото (вертикално) и хоризонталното (чрез координация и сътрудничество) взаимодействие на системата на местна власт.
- Да се проведе емпирично изследване и анкетно проучване на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт в общини от област Бургас и да се оцени състоянието на функционалното взаимодействие от гледна точка на практиката.
- Да се направят препоръки и да се предложат мерки за оптимизиране на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт в България.

5. Основна теза и хипотези.

Основната изследователска теза е: Въз основа на съществуващия дефицит във взаимодействията между органите на централната и местната изпълнителна власт, да се оптимизира функционалното взаимодействие между тях. Съществуват възможности за преодоляване на дефицита и са налице предпоставки за подобряване на това взаимодействие, въпреки всеобхватността на функционалните отговорности на общините.

Както е известно, от една страна, на местните власти се дава възможност да формират цялостна локална политика и да изграждат комплексни стратегии за развитие на техните територии. От друга страна, обаче, неспособността на общините да се справят с големия обем функции и задачи се дължи на значителната им зависимост от държавата и ограничените финансови и материални ресурси, с които разполагат преобладаващата част от тях.

За да се потвърди изследователската теза, са формулирани подкрепящи я работни хипотези:

Хипотеза №1: Нормативната база е основа за функционалното взаимодействие между органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво, но не гарантира устойчивостта на това сътрудничество.

Хипотеза №2: Липсва съгласуваност при изпълнението на стратегическите документи и плановете на различните управленски нива, като при това е налице влошен комуникационен канал (от страна на централната изпълнителна власт спрямо местната) при взимането на решения, които пряко касаят жителите на отделните общини.

Хипотеза №3: Идентифицираните проблеми във взаимодействието между органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво разкриват възможности за оптимизиране на това взаимодействие чрез стратегическия подход на България към децентрализация, налагащ да се осигури по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за местно самоуправление.

6. Изследователски подходи и методи.

Изследователският проблем от темата на дисертацията е в областта на обществените науки. Той е многопластов и в него се преплитат различни научни направления, което налага използването на интердисциплинарен подход. Спецификата на разглежданата проблематика налага употребата на комплексен инструментариум от изследователски подходи и методи. В изследването се прилагат утвърдени подходи като системния, аналитичния и ситуационния и се използва широк кръг от теоретични и емпирични методи, включващи индукция и дедукция, метод на анализ и синтез, диагностичен и функционален метод, проучване и интерпретиране на литературни източници, анализ на нормативната уредба и различни стратегически документи на ЕС и българското правителство, емпиричен анализ, анкетно проучване и наблюдение, експертни и критични оценки, както и други релевантни научни методи.

7. Ограничения в обхвата на изследването.

Темата на дисертационния труд очертава широко изследователско поле, което налага да направят няколко уточнения и **ограничения**. И те са:

Първо, по териториален признак изследването обхваща взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт само на общини от Бургаска област, като техният избор не е случаен, тъй като те са най-репрезентативни в трите основни сектора за област Бургас.

Второто ограничително условие е свързано с първото и се определя от секторния признак, а избраните от автора сектори представляват трите основни стълба в икономическата конюнктура на област Бургас - икономика и благоустройство, туризъм и селско стопанство.

Третото ограничително условие определя времевия обхват на изследването взаимодействие. Според това условие, се обхваща периода след приемането на България в ЕС и се разглежда взаимодействието на съответните общини с управляващите органи на финансовите средства от различните Европейски Фондове и Оперативни програми, които на национално ниво са органи на централната изпълнителна власт. От анализа на обема и постигнатите резултати от реализираните европейски проекти от тези общини може да се направят конкретни изводи относно взаимодействието между органите на изпълнителната власт на централно и териториално ниво и необходимостта от оптимизиране на това взаимодействие.

След приемането на България в ЕС сътрудничеството между органите на централната и местната изпълнителна власт придобива ново, допълнително измерение, което се свързва най-вече с усвояването и контролирането на предоставените финансови средства на България, респективно на общините, за подобряване на жизнената среда на населението на национално и местно ниво.

8. Основни информационни източници.

Основните информационни източници, които са използвани при разработването на труда, са българска и чуждоезична научна литература, нормативни актове на българското и европейското законодателство, стратегически и програмни документи, интернет адреси със специализирана информация от международни, национални и местни институции.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Използвани съкращения

Списък на карти, графики, схеми и таблици

Увод

Глава първа: Теоретико-методологична основа на функционалното разделение на държавната власт на централно и местно ниво.

1.1. Държавна власт и функционално разделение на властите

1.2. Централизация, деконцентрация и децентрализация в системата на държавното управление

1.3. Функционална компетентност на централните и местните органи на изпълнителната власт

1.4. Функции и структура на администрацията на органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво

Изводи от първа глава

Глава втора: Взаимодействия на системата на местната власт в България в съвременните условия.

2.1. Същност, видове и принципи на взаимодействието на местната власт

2.2. Взаимодействие на органите на местната власт в европейския контекст

2.3. Взаимодействие между централната и местната изпълнителна власт

2.4. Взаимодействие на местната власт с неправителствени организации и бизнеса

2.5. Приложение на концепцията за добро управление на местно ниво

Изводи от втора глава

Глава трета: Оценка и насоки за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт в общини от Бургаска област.

3.1. Обща характеристика и типология на общините от област Бургас

3.2. Анализ на актуалното състояние на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт на примера на общини от област Бургас

3.2.1. Взаимодействие на централната изпълнителна власт с община Бургас в сектор промишленост

3.2.2. Взаимодействие на централната изпълнителна власт с общините Несебър и Созопол в сектор туризъм

3.2.3. Взаимодействие на централната изпълнителна власт с общините Карнобат и Средец в аграрния сектор

3.3. Проучване на възможностите за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителната власт в общини от област Бургас

3.4. Препоръки и мерки за оптимизиране на взаимодействието между централните и местните органи на изпълнителната власт

Изводи от трета глава

Заклучение

Приложения

Библиографска справка

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТУРД.

Глава първа: Теоретико-методологична основа на функционалното разделение на държавната власт на централно и местно ниво.

1.1. Държавна власт и функционално разделение на властите.

В този параграф, въз основа на селектиране на литературните източници, е изяснен понятиятният апарат, свързан с изследователската тема, в т. ч. държава, държавна и публична власт, централизирана и децентрализирана власт, държавен орган и др. На базата на задълбочено проучване, са представени различни гледни точки и разбирания относно понятиятният апарат на български и чуждестранни автори. Изясняването на използвания понятиен апарат е отправна точка, защото проблематиката, свързана с държавата и държавната власт, е една от най-често изследваните в научната литература. Тя засяга винаги актуални въпроси, защото действията на властимащите оказват пряко влияние и отражение върху живота на хората, а това непрекъснато предизвиква интереса на юристи, политолози, социолози, психолози, историци, икономисти и, не на последно място, на самите граждани.

В този контекст, се подчертава разбирането на автора за „държавната власт“, който възприема гледната точка, че тя се конкретизира върху основния инструмент, използван за осъществяването на тази власт - държавата, докато „публичната власт“ подчертава характера на тази власт, свързвайки я пряко с нейния източник и върховен носител - народът¹. Наред с това, е изведено разбирането, че държавният орган е обособена част от единната система на държавната власт, на който е възложено осъществяване на законово определени функции.

Важен акцент в този параграф е детайлното проучване на функционалното разделение на властите в България. В съвременните условия, парламентарната форма на управление се явява гаранция за разделението на властите, чието предназначение е да предотврати свръх концентрацията на власт в една или друга институция или фигура. Държавната власт, условно разделена на законодателна, съдебна и изпълнителна, се реализира от различни органи, които принадлежат на всяка една от тези власти, а всеки един орган от системата е натоварен с изпълнението на определени функции в рамките на своите отговорности. Това разделение на държавната власт в България е свързано с разделението на функциите на органите и от юридическа гледна точка. Всеки орган на държавната власт, подпомаган в своята дейност от съответната администрация, има строго определени функции. Функционалното разграничение на властите дава възможност да се изследва съдържанието на функциите и тяхното разпределение между органите на властта, за да се определи ролята и мястото на всеки един орган в системата на държавната власт. Чрез своите функции всеки орган на властта участва в различни сфери на държавната власт.

Наред с това обаче, съществува ограничение, свързано с функциите на органите на властта по отношение на техния териториален обхват, т.е. функциите на централните органи се отнасят за територията на цялата страна, а при децентрализираните - за определена територия.

Засегнат е въпросът и за хоризонтално и вертикално функционалното разделение на държавната власт. При това подразделяне, хоризонталното разделение е свързано с разделянето на законодателна, изпълнителна и съдебна власт, които се олицетворяват съответно от парламента, правителството и съда, докато вертикалното разделение съществува вътре в изпълнителната и съдебната власт и в този случай се говори за централизация и децентрализация на органите на властта.

¹ Киров, В., Публичната власт- теория на Конституционната организация, С., 2004, с. 83.

С оглед целите на научното изследване, проучването обхваща и се фокусира върху органите на изпълнителната власт, които са разнообразни по своята компетенция, начин на формиране и състав, като процедура на вземане на решения и териториален обхват на дейността.

1.2. Централизация, деконцентрация и децентрализация в системата на държавното управление.

В този параграф се разглежда държавното управление като една изключително сложна система, която се подчинява на различни закономерности. Обзорът на научната литература по този въпрос показва, че централизацията, деконцентрацията и децентрализацията се определят като организационни техники², системи на управление³, принципи на управление⁴, модел⁵, форма⁶ и др., но авторът приема, че понятията централизация, деконцентрация и децентрализация следва да се разглеждат като принципи на държавното управление.

Централизацията, като принцип и начин на организация на държавното управление, слага своя отпечатък върху формирането на държавните органи, т.е. върху тяхната структура и върху начина на вземане на решения, докато децентрализацията следва да се схваща като процес на прехвърляне (предоставяне) на правомощия, права, отговорности и ресурси от държавните органи към общините. Разграничението между властта, през призмата на централизацията и децентрализацията, дава възможност да се изследват юридическите функции на държавата и нейните органи от гледна точка на нивата на реализация на държавната власт и на териториалната структура на властта. В същото време, е необходимо да се подчертае, че степента на децентрализация отговаря на степента на социално-икономическото развитие на една страна и е отражение на степента на демократизация, на националната специфика и традициите, както и на зрелостта на гражданското общество.

Проучването на автора води до разбирането, че централизацията, като принцип на държавното управление, представлява съсредоточаване на власт, възможности и ресурси в едно лице или в един орган, а деконцентрацията е принцип на държавното управление, който се отнася до водене на регионална политика. На практика, централизацията се отнася до всички органи на централната държавна власт, а деконцентрацията се свързва както с областния управител и неговата администрация, така и в териториалната администрация на различните министерства и централни ведомства, в т.ч. данъчна, полицейска, социална, образователна, еко и др. администрации.

При анализа на връзката между местното самоуправление и децентрализацията, авторът достига до извода, че те са тясно свързани помежду си и, на практика, местната власт не може да съществува без децентрализацията. Прехвърлянето на конкретни компетенции, правомощия и отговорности, от държавата на местните власти, с цел предоставяне на публични блага на локалното население означава, че е на лице принципът на държавното управление- децентрализация.

В параграфа е отделено специално внимание на видовете децентрализация, като са разгледани и трите основни вида - административна, финансова и политическа, които са взаимно свързани по отношение на тяхното развитие. Проследени са периодите в развитие-

² Великова, М., Местно самоуправление и регионално развитие, В., 2014,

http://nauchi.org/wp/wp-content/uploads/2015/12/3_UCHEBNIK_MSURR_1_CHAST.pdf

³ Иванов, Хр., Компетенции, пълномощия и правомощия на органите на месното самоуправление, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“, В., 2014.

⁴ Павлов, П., Основи на публичната администрация, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“, В., 2004.

⁵ Сивков, Цв., Централизация, концентрация и деконцентрация в държавното управление, сп. De Jure, бр.2/2015.

⁶ Павлов, П., Основи на публичната администрация, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“, В., 2004.

то на децентрализацията като принцип на държавното управление в България. В основата на динамичното развитие на видовете децентрализация стоят промените в нормативната уредба и свързаните с това реформи. И ако процесът на децентрализация стартира с приемането на Конституцията на Република България от 1991 г., за да премине през различни етапи, с различни темпове и със съпътстващи противоречиви оценки, то и днес продължават усилията да се усъвършенства децентрализацията като принцип на държавното управление и справянето с проблемите при осъществяването ѝ в практиката. Доказателство за това е стратегическият документ Стратегия за децентрализация 2016 – 2025 г.⁷ като продължение на Стратегия за децентрализация за периода 2006 - 2015 г.⁸, в който са очертани рамките за насочване на усилията в посока устойчиви, ефективни и прозрачни общински финанси, създаването на условия за регионално развитие и икономически растеж, провеждане на местна политика в интерес на българските граждани, както и подобряване на обхвата, ефективността и качеството на местните услуги.

1.3. Функционална компетентност на централните и местните органи на изпълнителната власт.

В третия параграф обстойно и задълбочено са проучени и систематизирани функциите, правомощията и компетенциите на централните и местните органи на изпълнителната власт.

В синтезиран вид са представени множеството гледни точки за функциите и различните класификации както на органите на управлението, така и на органите на изпълнителната власт, които се срещат в управленската теория и научната литература. Авторът разглежда „функцията“, опирайки се на разбирането на Хр. Иванов,⁹ като съвкупност от процеси, протичащи в рамките на изследователския обект. Функциите са израз на цялото множество от целите на органите на публичното управление, разпределят се като съответни дейности на отделните структурни звена и се реализират чрез поставянето за изпълнение на конкретни задачи. Приложението на функциите на органите на изпълнителната власт се характеризира с редица ограничения, свързани със законодателството, времето и обхвата на правомощията на органите. Времето се определя от мандата на органите на изпълнителната власт както на централно, така и на териториално ниво, а обхватът на правомощията им се ограничава от територията. От това следва, че централните органи на изпълнителната власт прилагат функциите си върху цялата територия на страната, докато областните управители само в рамките на областта, която управляват, а кметове - в рамките на тяхната община.

В научната литература, правомощията се свеждат до определени от законодателя дейности и задължения, които органът на изпълнителната власт трябва да изпълнява, затова понятието „правомощия“ се използва при анализа на дейностите, извършвани от органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво, които са определени със закон. На тази основа е направено разграничението между понятията „функции“ и „правомощия“. По този начин авторът се придържа към разбирането, че правомощията са конкретни дейности, които органите на централната и местната изпълнителна власт имат право да изпълняват, докато функциите са съвкупност от тези дейности, т.е. една функция може да включва няколко правомощия.

Освен функциите и правомощията, в този параграф са изследвани и въпросите, свързани с компетенциите на органите на централната и местната изпълнителна власт. В този

⁷ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1155>

⁸ <http://www.self.government.bg/decentralization/?id=258&cid=600035&ssid=8>

⁹ Иванов, Хр., Компетенции, пълномощия и правомощия на органите на местното самоуправление, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“, В., 2014, с. 42.

контекст, авторът прави необходимото уточнение и разграничения относно употребата на двете понятия „компетенции“ и „компетентност“, тъй като те често се смесват. Авторската интерпретация по този въпрос се основава на схващането, че под „компетенции“ следва да се разбира съвкупността на правата и задълженията по изпълнението на възложените от законодателя функции, докато под „компетентност“ се има предвид знанията, уменията, способността, личностни и делови качества, които трябва да притежава всеки един от органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво.

Придържайки се към научната дефиниция и по-общото понятие за държавен орган на Л. Владикин, според когото това са „ония физически лица, еднолични или събрани в колегиум, органи, които по силата на закона са натоварени да извършват определени функции на държавната власт в кръга на своята компетентност, да образуват и осъществяват волята на държавата“¹⁰, авторът разглежда възникването на органа на изпълнителната власт по силата на закона, който притежава административни и държавно-властнически правомощия по разгръщане на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата.

В своята съвкупност, органите на изпълнителната власт формират преобладаващо административния апарат в страната. Техните функции, правомощия и компетенции са анализирани и систематизирани на базата на нормативната уредба, която включва основно Конституцията на Република България,¹¹ Закона за администрацията¹² и Закона за местното самоуправление и местната администрация¹³. Затова, в обхвата на изследваните органи на изпълнителната власт на централно ниво, са включени Министерски съвет, министър-председателят, заместник-министър-председателите и министрите. Съгласно българската конституция от 1991 г., управлението на населените места се осъществява на две нива: област и община, и това определя обхвата на изследваните териториални органи на изпълнителната власт, а именно областни управители, кметове на общини, общински съвети, кметове на райони, кметове на кметства и кметски наместници.

Специално внимание в анализа е отделено на областния управител и общинския кмет. Това се дължи на обстоятелството, че областният управител е традиционна фигура в държавното управление на България, защото той се явява „мостът“ между органите на централната изпълнителна власт и органите на местното самоуправление. От своя страна, общинският кмет е една от най-сложните институции, която е комплекс от разнородни функции, защото той е едновременно орган на изпълнителна власт на териториално (местно ниво), но е и орган на месното самоуправление. В тази си позиция, той не се намира в йерархична зависимост от централните органи на изпълнителната власт. Тъй като не се назначава от централната изпълнителна власт, а се избира директно от населението на общината, която управлява, то тази зависимост има други измерения. Тя намира израз в обема делегирани правомощия и отговорности от централните към местните органи на изпълнителната власт.

1.4. Функции и структура на администрацията на органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво.

Анализът на функциите и структурата на администрацията на органите на изпълнителната власт налага изясняване на понятието „администрация“, защото в научната литература

¹⁰ Владикин, Л., Организация на демократичната държава, С., 1992, с. 49.

¹¹ Конституция на Република България, в сила от 13.07.1991 г., обн. ДВ. бр. 56 от 13 Юли 1991 г., изм. и доп. ДВ. бр. 100 от 18 Декември 2015 г.

¹² Закона за администрацията, обн. ДВ. бр. 130 от 5 Ноември 1998 г., изм. ДВ. бр. 21 от 13 Март 2020 г.

¹³ Закона за местното самоуправление и местната администрация, обн. ДВ. бр. 77 от 17 Септември 1991 г., изм. ДВ. бр. 44 от 13 Май 2020 г.

тура понятието „администрация“ на органите на властта се употребява често като синоним на понятията „държавен апарат“, „държавна машина“, „държавна администрация“ и др. Преобладаващото разбиране за администрацията е, че тя е призвана да подпомага органа на властта при осъществяване на неговите компетенции, пълномощия и правомощия, но заедно с това, администрацията комуникира с гражданите, т.е. обслужва гражданите и осъществява връзката между тях и властимащите. В тази насока са и реформите, свързани с модернизирани на административното обслужване, чиято цел е да се подпомогне ефективното функциониране на администрацията, което ще доведе до подобряване качеството на предлаганите услуги за граждани и бизнеса.¹⁴

В своя анализ, авторът извежда основните принципи на функциониране на държавната администрация, които се свеждат до законност, откритост, достъпност, отговорност и координация и обръща специално внимание функциите на администрацията, които могат да бъдат групирани в три направления, както следва:

- подпомагане по същество и осигуряване дейността на съответния орган на държавната власт по осъществяване на неговите законови правомощия;
- осигуряване организационно-технически дейността на съответния орган на държавната власт;
- административно обслужване на гражданите и юридическите лица.

Тези три групи основни функции се допълнят и с редица технологични функции, които са свързани с технологията на работата на администрацията, в помощ на органите на властта.

За целите на изследването, анализът е ограничен само до администрацията на изпълнителната власт, която в структурно отношение се разделя на обща и специализирана. Съгласно Закона за администрацията,¹⁵ общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на властта, като ръководителят на съответната администрация създава условия за осъществяване на дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване, докато специализираната администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт, свързани с неговата компетенция.

Ръководството на администрацията е основен ангажимент на органа на властта, като той назначава административен секретар, който ръководи, координира и контролира администрацията в съответствие със законовите разпореждания на органа на власт. Представени са основните структурни звена на администрацията, както и длъжностите на служителите с ръководни, експертни и технически функции. Важен акцент е открояването и разграничаването на лицата със статут на държавни служители от лицата, работещи по трудови правоотношения.

Анализът на функциите и структурата на държавна администрация е ограничен до централна (висша) държавна администрации и териториална администрация¹⁶ на изпълнителната власт. В обхвата на централната държавна администрация на изпълнителната власт са включени администрацията на Министерски съвет, администрацията на министерства, администрацията на държавна агенция, изпълнителна агенция и поделения на централни

¹⁴ Кацамунска, П., Инструменти за повишаване качеството на услугите в държавната администрация, Есенна академия: Инструменти за повишаване качеството на публичните услуги, УИ на УНСС, С., 2014, с. 130.

¹⁵ Закон за администрация чл. 5, ал. 2. ДВ. бр. 130 от 05.11.1998 г., изм. ДВ. бр. 8 от 29 Януари 1999 г., изм. ДВ. бр. 21 от 13 Март 2020 г.

¹⁶ Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска, Основи на публичната администрация, УИ на УНСС, С., 2007, с. 39.

органи на изпълнителната власт, а в обхвата на териториалната администрация на изпълнителната власт попадат областната администрация, общинската администрация, районната администрация, както и администрация на кметства и населени места.

Анализът доказва, че както на централно, така и на териториално ниво администрацията на изпълнителната власт подпомага органа на властта при осъществяването на неговите правомощия и компетенции, но заедно с това комуникира и обслужва гражданите и юридическите лица и осъществява връзката между тях и органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво.

Въз основа на направеното обстойно теоретично проучване и задълбочения анализ в отделните параграфи в края на тази глава от дисертационния труд са изведени по-важните **изводи и обобщения**, до които е достигнал автора.

Глава втора: Взаимодействия на системата на местната власт в България в съвременните условия.

2.1. Същност, видове и принципи на взаимодействието на местната власт.

Втора глава изследва и проучва взаимодействията на местната власт в съвременните условия, защото, от една страна, тя е неизменна част от системата на управление в България, а от друга, е мерило за демокрация, поради което през последните две три десетилетия европейските страни провеждат целенасочени реформи за развитието и укрепването на това взаимодействие.

В първи параграф на тази глава се изяснява същността на взаимодействието и се открояват и систематизират видовете и принципите на взаимодействие на местната власт с други субекти, в това число органите на централната изпълнителна власт, НПО и бизнес. В специализираната българска и чужда литература понятието не е достатъчно изяснено, което обяснява липсата на единомислие сред научната общност. Затова са изложени и представени множество разбирания и гледни точки на водещи учени, като се подчертава, че много често понятието „взаимодействие“ се използва като синоним на „координация“ и „съгласуваност“.

Като най-релевантно за целите на изследването авторът приема, че взаимодействието следва да се разбира като активно, делово сътрудничество между два или повече органа, чиито интереси (цели) са общи или почти съвпадат, така както съвпадат техните действия по цел, време и място на изпълнение на конкретните задачи¹⁷. Това разбиране, според автор, би могло да бъде разширено, като към него се добавят, като задължително условие за успешното му протичане, последиците от това взаимодействие, които да са в полза на местното население.

Систематизирането на типовете сътрудничество, осъществявани от местното самоуправление е изложено въз основа на това с „кой“ се осъществява партньорство. Така се открояват два вида взаимодействие. Първият е между органите на местното самоуправление с държавни органи на централно и териториално ниво, а вторият вид е взаимодействие на местната власт с неправителствени и граждански организации и бизнеса. В голяма степен начинът на осъществяване на тези два вида партньорства е определен ясно от законодателя, но прилагайки ги местната власт се съобразява и с европейската рамка, когато използва различни европейски инструменти.

За класифицирането на тези видове взаимодействие са използвани два критерия: същност на взаимодействието и форми на взаимодействието. Според първия критерий, то се

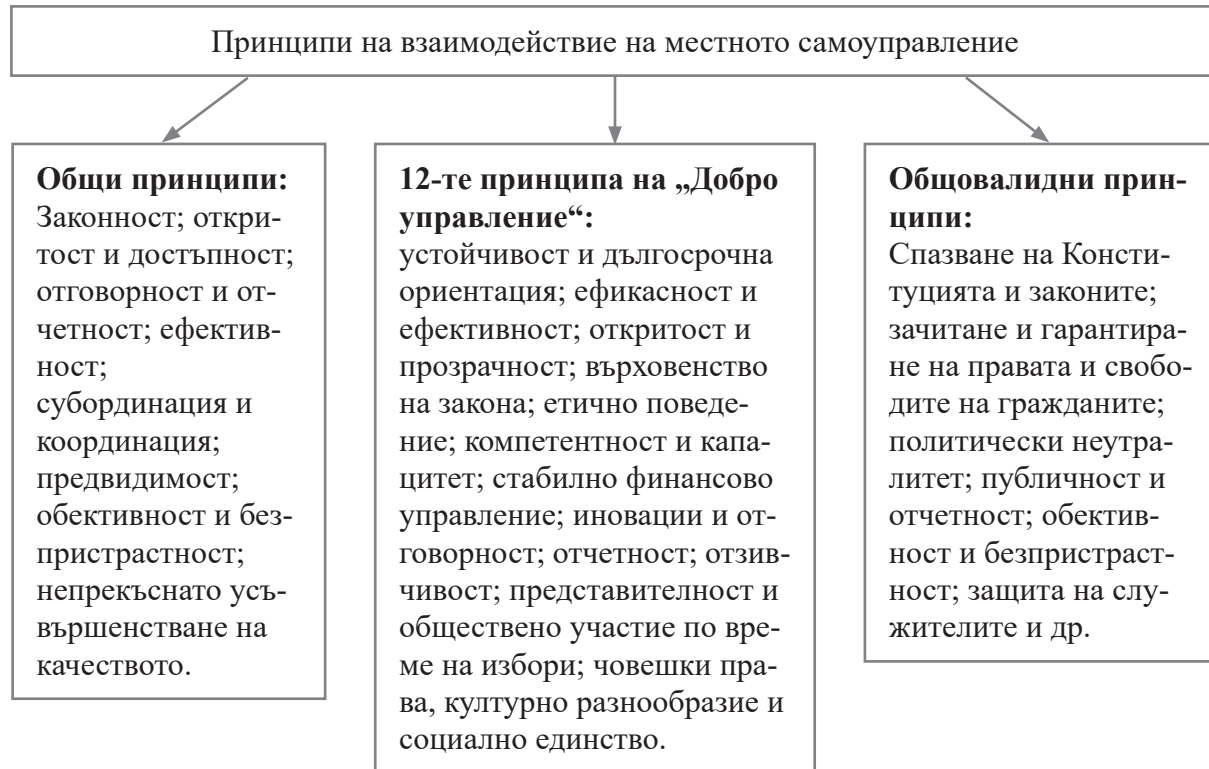
¹⁷ Илиев, И., Полиция, устройство и управление, С., 1995, с. 28.

разделя на йерархично и взаимодействие на координация и сътрудничество (хоризонтално). Йерархичното взаимодействие е вертикално и се отнася за сътрудничеството между местната и държавната власт. В този случай, йерархичността не се свързва с общото значение на подчинение и властничество, а се припознава в процесите на делегиране на правомощия и отговорности от централната изпълнителна власт на местната изпълнителна власт. За разлика от йерархичното, взаимодействието чрез координация и сътрудничество е партньорство по хоризонтала и се отнася до сътрудничеството между местната власт с неправителствени и граждански организации и бизнеса. Координацията и сътрудничеството между тях имат за цел ефективно използване на различните ресурси, целесъобразно изпълнение на поставените им задачи и недопускане на дублиране или създаване на затруднения и пречки в дейността им.

Според критерия форми на взаимодействието, то се разделя на вътрешно и външно. Вътрешното е в системната на държавния апарат, т.е. между органите на централната и местната изпълнителна власт, както и между техните администрации, а външното се наблюдава между местната власт и организации (неправителствени и граждански), като то се основава на равнопоставеност между отделните партниращи си системи, звена и органи при максимално съчетаване на целите и интересите им за ефективност в действията и реализиране на общите им задачи, а именно подобряване средата на живот на местното население.

Специално внимание е отделено на разглеждането на принципите на взаимодействие на органите на местното самоуправление, които авторът разделя в три основни групи, както е показано на схема №1 по-долу.

Схема №1: Принципи на взаимодействието на местното самоуправление с различни субекти



Източник.: Авторска разработка

На базата на анализа е установено значително сходство между трите групи принципи и това се дължи на споделянето на една обща цел - да насочат в правилната посоката участниците в сътрудничеството.

2.2. Взаимодействие на органите на местната власт в европейския контекст.

Осъществявайки своите правомощия, местните власти си взаимодействат с други държавни органи посредством различни европейски и национални инструменти. Затова в този параграф се анализира партньорството на органите на местната изпълнителна власт с други субекти през призмата на европейската нормативна уредба.

За страните от ЕС, които в продължение на десетилетия провеждат административни реформи, развитието и укрепването на местното самоуправление е основен приоритет, а границите на развитието му се определят в рамките на политиката на широкомащабна децентрализация, като местните власти получават законово установени правомощия да изпълняват и поемат специфичните за тях отговорности. Наред с това обаче, всяка страна-членка сама решава въпросите, свързани с рамката и обхвата на местното самоуправление, както и с дейността на общинската администрация. Това едновременно е гарант за националния суверенитет и възможност за развитие на самостоятелността на местните власти, като по този начин се създават условия за по-голямо разнообразие при организацията и специфичните обособености на администрацията във всяка една страна-членка.

От проучването се установи, че прилагането на Общностното законодателство е една от основните стъпки по пътя към европейската интеграция. Във всички страни - членки на ЕС, включително и в България, европейското законодателство действа успоредно с националното. В практиката това става по два начина: първо, формално чрез въвеждане на директиви и второ, пряко чрез законите, т.е. спрямо европейското законодателство се променят съществуващи или се приемат изцяло нови закони.

На свой ред, администрацията на всички равнища на управление във всяка една страна - членка на Пакта, преминава през процеса на адаптиране към европейските норми, стандарти и практики и затова е необходимо местните власти да познават достатъчно добре европейските регламенти, свързани с тяхната дейност. В този контекст са изследвани и разкрити възможностите пред местните власти, свързани с финансова подкрепа, която могат да получат по линията на Кохезионния и Структурните фондове на ЕС. Усвояването на тези средства на практика е възможно чрез кандидатстване по различни Оперативни програми (ОП). В България въпросите, свързани с финансирането от ЕС, се уреждат със Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове¹⁸. Общините имат право на финансова безвъзмездна помощ от Съюза, състезавайки се със свои индивидуални или общи (чрез партньорство) проекти. В България органите на централната изпълнителна власт са тези, които управляват, разпределят и контролират средствата, предоставени от ЕС. Разгледани са оперативните програми за настоящия програмен период (2014 - 2020 г.), по които местните власти могат да кандидатстват за получаване на финансова помощ.

Анализът разкрива, че стратегическите документи и нормативните актове на Европейския съюз определят рамката на взаимодействие на местната власт, а тяхното приложение е задължително за всички страни-членки на Пакта. На основата на разработките на Хр. Иванов,¹⁹ тези документи са обособени в три групи. Най-общо, в първата

¹⁸ Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, обн. ДВ. бр. 101 от 22 Декември 2015 г., доп. ДВ. бр. 13 от 14 Февруари 2020 г.

¹⁹ Иванов, Хр., Компетенции, пълномощия и правомощия на органите на местното самоуправление, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“, 2014, с. 10-13.

се включват правни регламентации, свързани с понятието „услуги“ (Римският договор, Единният европейски акт от 1986 г., Препоръка Rec (2006) на Комитета на министрите към страните-членки на Съвета на Европа и Декларацията относно демократичното участие и публичната етика на местно и регионално ниво). Втората група обхваща европейските документи, въз основа на които се изгражда взаимодействието на местното самоуправление с други субекти и в нея се включват Европейска концепция за пространствено развитие, Договорът на Европейския съюз и Договорът от Ница от 2000 г., Европейският кодекс за добро административно управление от 2001 г. и Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво. Третата група документи е свързана с провеждането на реформата на административните системи на страните-членки и включва такива значими документи като Европейска Харта за участие на младите хора в живота на общините и регионите, Конвенцията за участието на чужденците в обществения живот на местно ниво, Бяла книга на Съвета на европейските общини и региони относно процедурите на допитване до териториалните общности в Европа, Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове и др.

В параграфа се акцентира и върху част от европейските институции като Съветът на Европа, който пръв поставя проблема за обединение на общините в европейското изграждане и в политиката за устройство на територията, надхвърляща националните рамки. Открити са ролята и значението на Конгреса на местните и регионалните власти, който като консултативен орган на Съвета на Европа изразява интересите на местните и регионални власти и неговата главна цел е да подкрепя политическата, административната и финансовата им независимост в Европа, като насърчава правителствата да развият местна демокрация и да прилагат принципа на субсидираността.

Европейската практика показва, че колкото по-развита е една държава в икономически, духовен, административен и социален аспект, толкова повече задължения и отговорности се прехвърлят на местните власти. Това разбиране стои в основата на приетата през 1985 г. от страните-членки на Съвета на Европа Европейска харта за местно самоуправление, с основна задача да наложи стандарти за местното самоуправление. Този документ има основополагащо значение за повишаване ефективността на местното самоуправление, защото в него се поставят по-високи изисквания към неговата резултатност и се акцентира върху изграждането на нов тип европейски измерения за местно самоуправление.

2.3. Взаимодействие между централната и местната изпълнителна власт.

Централният въпрос на научната разработка е взаимодействието, отношението и механизмите на сътрудничество между органите на централната и местната изпълнителна власт. Началото на това партньорство се поставя с приемането на новата българска Конституция от 1991 г., а неговата реална проява е белег за протичане на демократични процеси в страната ни.

Заедно с това, местното самоуправление в България отговаря на европейските норми за демократичност, тъй като то се отличава със своя самостоятелност, политическа и административна независимост, своя недвижима и движима собственост, собствени приходи и собствен бюджет. Взаимоотношенията между централната и местните власти се изграждат на базата на утвърдени и приети водещи принципи, като два от тях са основополагащи. Първият е принципът на общата компетентност, съгласно който на местните власти се предоставя правото да вземат решения и да осъществяват контрол по всички

въпроси от местно значение на своя собствена отговорност и в интерес на своето население, с изключение на случаите, когато със закон това е възложено на други органи или власти. Този принцип се допълва от принципа на универсалността, което означава, че всички териториални общности от един и същ вид разполагат с еднакви компетенции, независимо от своята големина, местоположение и размера на собствените ресурси. Разширяването или ограничаването на правомощията става само по законодателен път.

Изходна предпоставка в изследването е възприемането на общината като основна единица на местното самоуправление и предоставянето на общинските власти правото на обща компетентност, което предполага изграждането на ясна система от правила за регулиране на отношенията между централната и местната власт²⁰. В тази връзка, обаче, трябва да се подчертае, че, от една страна, органите на местното самоуправление водят локална политика, която не трябва да бъде в контраст с националната, определяна от органите на централната изпълнителна власт, т.е. от Министерски съвет, а от друга, основна задача на държавата е да гарантира сигурността на гражданите си, като в това свое задължение тя се подпомага от общините. В този смисъл, съществува едно непрекъснато взаимодействие между централната и местната изпълнителна власт и това сътрудничество помежду им може да се разгледа в два аспекта. Първият е свързан с нормативната уредба, а вторият - с осъществяването на това взаимодействие на практика.

Анализирано е българското законодателство, за да се открият и изведат ясно и категорично определените линии на това сътрудничество, както и обхвата на правомощията на местните власти, свързани с обема и вида на услугите, които те предоставят на общинското население. В обхвата на нормативната рамка, определяща функциите, правомощията, правата и задълженията на местната власт са включени Конституцията на Република България и закони като - Закон за местно самоуправление и местната администрация, Закон за местните данъци и такси²¹, Закон за общинската собственост²², Закон за администрацията, Закон за регионалното развитие²³, Закон за устройство на територията²⁴, Закон за управление на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове и др. На базата на анализа на националното законодателство е фиксиран и определен обхвата на местните правомощия по предоставянето на различни видове услуги. По този начин, законово възложените дейности на общините в България, съгласно собствената им сфера на дейност, условно са разделени на две групи: „делегирани от държавата дейности“ и „местни дейности“. В основата на това условно разграничаване стои остойностяването на разходите за тези услуги и обвързването им с определени приходоизточници.

Вторият аспект засяга осъществяването на това взаимодействие на практика, което се реализира чрез приложението на децентрализацията, в т.ч. административна, политическа и финансова. Направен е изводът, че делегирането на отговорности несъмнено води до по-добро стопанисване и по-рационално изразходване на средства, но все още разграничаването между държавни и общински дейности и държавно и общинско финансиране не отговаря в необходимата степен на реалните потребности на общините. Открити са предимствата и недостатъците на всеобхватността на функционалните

²⁰ Стефанова, М., Местна власт в България, „Хейзъл“, С., 1997, с. 102.

²¹ Закон за местните данъци и такси, в сила от 01.01.1998 г., обн. ДВ. бр. 117 от 10 Декември 1997 г., изм. ДВ. бр. 71 от 23 Юни 1998 г., изм. ДВ. бр. 102 от 31 Декември 2019 г., доп. ДВ. бр. 18 от 28 Февруари 2020 г.

²² Закон за общинската собственост, обн. ДВ. бр. 44 от 21 Май 1996 г., доп. ДВ. бр. 61 от 2 Август 2019 г., изм. ДВ. бр. 94 от 29 Ноември 2019 г.

²³ Закон за регионалното развитие, обн. ДВ. бр. 50 от 30.05.2008 г., изм. и доп. ДВ. бр. 21 от 13 Март 2020 г.

²⁴ Закон за устройство на територията, Обн. ДВ. бр. 1 от 2 Януари 2001 г., изм. ДВ. бр. 21 от 13 Март 2020 г.

отговорности на общините. Предимствата се свързват главно с възможността на местните власти да формират цялостна локална политика и да изготвят различни стратегии за реализацията ѝ, докато основните недостатъци са следствие най-вече от голямата зависимост от държавата по отношение на финанси и други материални ресурси. По този начин авторът илюстрира йерархичната зависимост на местната изпълнителна власт от органите на централната изпълнителна власт, веднъж от гледна точка на делегираните им правомощия, и втори път - от предоставените им финанси.

В този ред на мисли, не е случаен фактът, че една от най-дискутираните теми между органите на изпълнителната власт на централно и местно ниво е финансовата децентрализация, като двете страни са на доста противостоящи мнения и не могат да достигнат до консенсус. Местната изпълнителна власт настоява пред централната изпълнителна власт част от данъците, които отиват в държавния бюджет да останат в общинския, а от своя страна централната изпълнителна власт смята това за неприемливо. Този „спор“ между нивата на властта, сам по себе си е поредното доказателство, че състоянието на финансовата децентрализация в България е предпоставка за съществуване на политически парадокси.

Анализирана е ролята на Стратегията за децентрализация, както и другите стратегически документи, които без да имат силата на закон, имат ключово значение за развитието на сътрудничеството между централните и местните органи на изпълнителната власт. За този вид документи са присъщи времеви характер (т.е. създават се за определен, фиксиран период от време, през който трябва да се постигнат определени цели и задачи) и определен териториален обхват, като по този критерий се делят на национални, регионални, областни и общински.

Направен е изводът, че държавната политика за развитие на страната, по регионален принцип отгоре до долу, е фиксирана в Закона за регионалното развитие. Този закон, според Т. Танев,²⁵ възплъщава „архитектурата на държавното управление по отношение на стратегиите за развитие на публичния сектор“, като създава условия за балансирано и устойчиво развитие на районите и общините, намалява междурегионалните и вътрешнорегионалните различия, осигурява условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост.

2.4. Взаимодействие на местната власт с неправителствени организации и бизнеса.

В този параграф се проучва и изследва взаимодействието на местната власт с неправителствени организации и бизнеса, защото ако на междуправителствено ниво се оказва подкрепа за усъвършенстване на законодателната рамка за местно самоуправление, за създаване на правителствени структури за управление на местните и регионалните власти, то на местно ниво сътрудничеството обикновено се осъществява с посредничество на националните асоциации на местните власти. Това сътрудничество обхваща различни области като изработване на законодателство за местното и регионалното самоуправление, рационализиране на финансирането на местните и регионалните власти, добро управление на местно и регионално ниво, обучение на местни и регионални изборни представители и кадри, засилване на ролята на националните асоциации като институционални партньори на правителството и др.

²⁵ Танев, Т., Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера, с. 4, <https://www.academia.edu/243863/>

За целите на научния труд авторът разглежда взаимодействието между гражданското общество, граждански организации и органите на властта на централно и местно ниво. Според автора, в основата на гражданското общество е залегнала идеята, че чрез своите действия и противодействия, то работи за подобряване на средата на живот на населението.

За реализацията на целите и интересите на Гражданските организации се изгражда съответната организационна структура. Гражданите могат да се обединяват в по-големи или по-малки формални или неформални групи. Формални (НПО) са юридически лица с нестопанска цел, които възникват с вписването им в регистъра за юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенция по вписванията към министъра на правосъдието²⁶, а неформални са нерегистрирани граждански структури (организации). В настоящия труд се изследва взаимодействието на местната изпълнителна власт с формалните граждански организации, тъй като те са обект на законодателството.

В днешните условия, конструктивните партньорства между органите на местното самоуправление и структурите на гражданското общество са изключително необходими. За разлика от първите години на прехода към демократично управление, през последните години се наблюдава активизиране и консолидиране на гражданското общество и въвеждане на принципа на партньорство в планирането, прилагането и наблюдението на националните политики. Това спомага за утвърждаване ролята на НПО като посредник, модератор и обучител в общността и допринася за установяване на принципа на партньорство. Необходимостта от посредничеството на НПО, по думите на М. Великова,²⁷ „произтича от институционалния характер на управлението, на което гражданите биха искали да партнират и въздействат. За решаването на конкретни проблеми управляващите, и особено органите на местното самоуправление, искат да преговарят с легитимни институции, а не с отделни граждани.“

Взаимодействието между властите на ниво община и НПО се реализира в различни посоки. Това взаимодействие се съзира в реакцията на местните институции, под натиска на гражданското общество и общественото мнение, което то формира, по отношение на различни обществени въпроси. То може да бъде уловено и тогава, когато местните власти подкрепят гражданското общество и гражданските организации, търсят диалог с тях, но същевременно, по един или друг начин, се стремят и да им въздействат. Причината за появата на такива граждански организации може да се корени или в наличието на възникнал вече проблем, или в необходимост да бъдат защитавани и отстоявани правата на група от общността, а последиците от тяхното сътрудничество с местната власт могат да окажат влияние както върху цялото население на общината, така и само върху определена група от хора. На практика, партньорствата между местната власт и НПО обхващат широк спектър от взаимодействия на всеки етап от планирането и разработването на конкретен акт, през неговата реализация и мониторинг, до последваща му оценка. Проучени и изведени са основните инструменти за осъществяване на това партньорство, които могат да бъдат сведени до информирание, консултиране и ангажиране или активно участие. Паралелно с това обаче, са анализирани последиците от взаимодействието между местната власт и НПО, които могат да бъдат както позитивни или негативни.

²⁶ Чл. 6, ал. 1, Закон за юридическите лица с нестопанска цел, в сила от 01.01.2001 г., Обн. ДВ. бр. 81 от 6 Октомври 2000 г., последно доп. ДВ. бр. 98 от 27 Ноември 2018 г.

²⁷ Великова, М., Местно самоуправление и регионално развитие, В., 2014, с. 173, http://nauchi.org/wp/wp-content/uploads/2015/12/5_UCHEBNIK_MSURR_3_CHAST.pdf

Признаването на НПО като равностойни партньори във взаимодействието между институциите и в изграждането на гражданското общество е индикатор за демократичността на една държава. Изяснена е същността на НПО, като организации с идеална цел, които не разполагат със законово право да упражняват принуда и не носят задължения, делегирани от обществото като цяло, но техните мотиви за съществуване са свързани с доброволно поемане на обществени задължения по самоинициатива, т.е. имат морален характер и набират средства от дарения, членски внос или чрез подпомагане от държавата.²⁸

Опирайки се на разработките на Т. Танев,²⁹ авторът изяснява нуждата от НПО и взаимодействието им с централната и местната изпълнителна власт и установява, че както в близкото минало, така и в наши дни, те си партнират активно. НПО имат значимо обществено влияние върху хората и това е основната причина органите на властта да им обръщат нужното внимание и да им съдействат. Те се появяват, за да работят в полза на населението и се създават в тези сфери на обществения живот, където държавата/общината няма необходимите финансови и други видове средства да удовлетвори нуждите на населението. Това е основание в труда да се представят и анализират примери за добри практики за съвместно сътрудничество между органите на местното самоуправление и НПО.

Взаимодействието между централната и местните власти в България набира сила успоредно с изграждането и укрепването на разгърната институционална мрежа от партньорски организации, които, запазвайки своята самостоятелност и идентичност, все по-добре започват да работят в координация и синхрон. Като такива могат да бъдат посочени Националното сдружение на общините (НСОРБ), регионалните асоциации на общините, Фондацията за реформа в местното самоуправление, Инициативата местно самоуправление и някои “донори“, като Американската агенция за международно развитие, Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и др.³⁰ Специално внимание е отделено на НСОБР като институция-посредник между централната и местните власти. Въпреки че, Сдружението няма законодателна инициатива, полезните форми на сътрудничество с нарастващ ефект могат да се очертаят в две направления. Първото е свързано със системното участие на представители на НСОБР и на други партниращи организации в работата на парламентарните комисии, двустранни, редовно провеждани срещи между представители на НСОБР и представители на Министерството на финансите (МФ), подписване на споразумения за сътрудничество и др. Второто се отнася до системната помощ, оказвана от НСОБР на общините чрез ежегодни консултативни разработки, подпомагащи съставянето на общинските бюджети, които отразяват промените в Закона за държавния бюджет за съответната година и за измененията в общата нормативна рамка; разработване на примерни наредби; семинари и обучения по прилагане на наредбите и на новите законодателни изисквания; тематични срещи по проблемите на местното самоуправление и равнището на децентрализация, на които се споделя опит и се изработват общи становища.

Взаимодействието между органите на местната изпълнителна власт и бизнеса се разглежда в няколко аспекта и включва различни действия от страна на партньорите, свързани с бизнес средата и с финансовата осигуреност на локалното население. Първото е основен ангажимент на местната власт, а второто на бизнеса. Това сътрудничеството

²⁸ Павлов, П., Св. Михалева, Основи на публичната администрация, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“, 2004, с. 137.

²⁹ Танев, Т., Анализ на публичните политики, Военно издателство ЕООД, С., 2008, с. 135.

³⁰ М. Великова, Местно самоуправление и регионално развитие, В., 2014, с.142-143, http://nauchi.org/wp/wp-content/uploads/2015/12/5_UCHEBNIK_MSURR_3_CHAST.pdf

се характеризира с удовлетвореност и за двете страни и, за да бъде то успешно за всички участници е необходимо поделение на задачите, съдействие и активен диалог. На практика, сътрудничеството между органите на местната изпълнителна власт и бизнеса намира израз в прилагането на публично-частното партньорство и обществените поръчки.

В синтезиран вид може да се обобщи, че това партньорство подпомага и укрепва икономическия и социалния живот, като спомага за стабилното и устойчивото развитие на общността, общината, региона и страната. В държавите с развита демокрация партньорството и сътрудничество между органите на властта, бизнеса и гражданския сектор се осъществява по конкретна, взаимно договорена схема, с цел определяне на процеса на планиране, управление и отговорност в полза на дадената общност или на обществото като цяло.

2.5. Приложение на концепцията за добро управление на местно ниво.

Предмет на анализ в този параграф е концепцията за добро управление и нейното приложение на местно ниво, защото субект на доброто управление е не само правителството на дадена държава, а и местните власти. Постигането на постепенна конвергенция на теоретичните идеи на доброто управление в практиката е от съществено значение, особено на местно равнище³¹ и това е така, защото местните власти са най-близо до гражданите, които могат да се възползват от доброто местно самоуправление посредством последователното подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажирането на населението в провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните му очаквания. Ето защо е необходимо да се адаптират общовалидните принципи за „добро управление“ към потребностите на общините. В синтезиран вид е представена критериалната система за добро местно самоуправление, разработената от фондация „Бертелсман“.

В концентриран вид концепцията за доброто местно самоуправление, разработена от Съвета на Европа, намира израз в приетата Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво,³² с основна цел да бъдат мобилизирани и стимулирани действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски държави да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората³³. Стратегията е одобрена от българското правителство през 2007 г.³⁴ и така България стана една от първите държави членки на Съвета на Европа, които стартират прилагането ѝ. Фундаменталното значение на Стратегията се състои в това, че тя предвижда правителствата и асоциациите на местните власти да разработят специфични програми за действие и да осигурят създаването на Европейски етикет за иновации и добро управление, както и на Европейски приз за отличие на местните власти.

Наред с това, Съветът на Европа, в партньорство с национални асоциации на местните власти, лансира и едно ново общоевропейско събитие под наслов „Европейска седмица

³¹ Даскалова, Т., Институционален капацитет на местните власти, Втора есенна академия-Административно управление в публичния сектор: институционална среда и капацитет, УИ на УНСС, С., 2016, с. 79.

³² Приета е от СЕ на 15-тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление на СЕ, през октомври 2007 г. във Валенсия (Испания).

³³ Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, Валенсия 2007, с. 2.

³⁴ С Протоколно решение № 37 от 04.10.2007 г.

на местната демокрация“, чиито цели са да се засили значението на местната демокрация за гражданите и да се насърчи тяхното участие. В тази връзка страните от Европейската общност следва да създават и поддържат институционални предпоставки за подобряване на местното самоуправление, основавайки се на вече поетите от тях ангажименти в съответствие с разпоредбите на Европейската харта за местното самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Изследвана е нормативната уредба у нас за прилагане на „Стратегията на иновации и добро управление на местно ниво“, а от тук и за прилагането на 12-те принципа на добро управление, залегнали в този документ, за да се установи, че е осигурена подходяща среда за тяхното осъществяване. Не така, обаче, стоят нещата на практика. Един от основните проблеми е свързан с активността на гражданите и това се дължи на факта, че голяма част от населението не познава принципите на добро управление на локално ниво и как трябва да се прилагат от органите на местното самоуправление и от самите хора. Другият ясно открит проблем е липсата на обратна връзка между органите на местната власт и населението, което само по себе си е в пълно противоречие със същността, смисъла и приложението на принципите на добро управление в общините.

В края на втора глава в синтезиран вид са изложени по-важните **изводи и обобщения** на автора, които са резултат от обстойно теоретично проучване и преки лични наблюдения. Теоретичният анализ е направен на базата на подробен литературен обзор на разбиранията и схващанията за взаимодействието в българската и чуждестранната научна литература.

Глава трета: Оценка и насоки за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт в общини от Бургаска област.

Целта на тази глава от дисертационния труд е да се изследва и анализира взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт по примера на общини от Бургаска област, и на тази основа да се извлекат и очертаят насоки за оптимизиране на това взаимодействието в рамките на цялата страна. Приложена е схема на основните единици на административно-териториалното деление в България, както е структурирано административно-териториалното устройство на България съгласно чл. 2 и чл. 3 от Закон за административно-териториалното устройство на Република България.³⁵

Обект на изследване и анализ е състоянието и проблемите във взаимодействието между централните и местни органи на изпълнителната власт на една от 28-те области в България, и по-конкретно на област Бургас и на част от общините в нейния състав, които са определени за най-репрезентативни за тази област. По тази причина е направена обща характеристика на област Бургас, последвана от общ преглед и оценка на икономическото ѝ състояние, което дава възможност да се типологизират общините, за да се определят най-репрезентативните за областта.

Направено е уточнението, че поради липса на данни, статистическата информация, представена в тази глава, обхваща различни периоди от време. Тези данни се отнасят за отделните общини и обхващат различни периоди от последните 10 години. За източници на информацията са използвани главно стратегически документи, свързани с изследваните общини, в т.ч. областни стратегии; общински план за развитие на съответната община и други секторни стратегии. Както е известно, НСИ не предлага обобщена информация

³⁵ Закон за административно-териториалното устройство на Република България- Обн. ДВ. бр. 63 от 14 Юли 1995 г., изм. ДВ. бр. 58 от 18 Юли 2017 г.

за общините и това прави информацията в известна степен оскъдна и непълна.

3.1. Обща характеристика и типология на общините от област Бургас.

Основен акцент в този параграф е общата характеристика на Бургаска област и част от общините, разположени на територия ѝ.

Анализът на състоянието на икономическата конюнктура в област Бургас се основава на Областните стратегии за развитие на областта за два последователни периода от 2005 до 2015 г. и от 2014 до 2020 г. Открити са три основни икономически сектора в областта - индустрия, сектор на услугите, в частност сектор туризмът, и аграрният сектор.

Подчертани са най-важните специфики на икономическата обстановка в областта като: в сектор индустрия някои от производствата са единствени или определящи за страната (напр. производство на тъмни и светли нефтопродукти, химически влакна, пластмаси и други химически изделия; корабостроене, вентилационна и пречиствателна техника, товарно вагостроене, рибопреработвателна промишленост и т.н); секторът на услугите е водещ за икономиката на област Бургас и особено туризмът, в частност летния морски, със съпътстващите го ресторантьорство и хотелиерство; областта е първенец в цялата страна в сектор туризъм по отношение на най-голям брой места за настаняване и най-голям брой реализирани нощувки.³⁶ За разлика то тези два силно представени сектора, аграрният е по-слабо развит в областта, като са застъпени и двата негови подотрасла - растениевъдство и животновъдство, като силно изявено е растениевъдството. В този подотрасъл, най-ярко се откроява отглеждането на зърнени и технически култури, както и лозарството.

Анализираните данни, представени на отделна графика, показват, че брутната добавена стойност (БДС) за област Бургас през 2018 г. е 4 485 млн. лв. по текущи цени, което представлява 4.7% от БДС за страната. Относителният дял на добавената стойност в сектора на услугите достига до 71.4%, или се увеличава със 7.4 процентни пункта спрямо предходната година. Относителните дялове на добавената стойност, реализирана в индустриалния и в аграрния сектор през 2018 г., намалява спрямо 2017 година съответно с 6.7 и 0.7 процентни пункта, до ниво от 24.6 и 4.0%.³⁷

По окончателни данни, производеният брутен вътрешен продукт (БВП) за област Бургас през 2018 година възлиза на 5 172 млн. лв. по текущи цени и е с 0.3% повече в сравнение с 2017 година. Делът на БВП за област Бургас е 4.7% от общо производения за страната. По БВП на човек от населението, за 2018 г. област Бургас се нарежда на 8-мо място с 12 585 лв. от общо 28 области.³⁸

В синтезиран вид може да се обобщи, че икономиката на областта се характеризира със слаба диверсификация, а в структурата ѝ се очертават редица слабости. В дългосрочен план, зависимостта от малкото на брой развити сектори е предпоставка за потенциални структурни проблеми, чиито проявления биха се отразили и на пазара на труда. Тази негативна тенденция в определена степен се дължи на голямата разлика в развитието на крайморските общини и тези от вътрешността на областта. Докато първите са значително „по-богати“ и там безработицата е сравнително ниска, то във вторите населението разчита основно на доходи от пенсии и социални помощи. Единственото изключение от това правило е община Карнобат, което се дължи на обстоятелството, че в тази община

³⁶ <https://www.nsi.bg/bg/content/1978/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

³⁷ <https://www.bs.government.bg/bg/news/view/7/2295>

³⁸ <https://www.bs.government.bg/bg/news/view/7/2295>

земеделието е добре развито, а „Винпром“ осигурява голям брой работни места за местното население.

На базата на анализа на икономическия профил на областта е изведена и очертана типологията на общините³⁹, която кореспондира и съответства на Областната стратегия за развитие на област Бургас 2005 - 2015 г. Тя включва промишлени (общини Бургас и Камено), земеделски (общини Карнобат, Средец, Айтос, Руен и Сунгурларе) и туристически (общини Несебър, Созопол, Приморско, Царево, Поморие и Малко Търново) общини. Тази класификация дава възможност да се изведат най-репрезентативните сред тях за съответния сектор, който осигурява най-много работни места, доходи за населението и приходи в общинските хазни. По този начин са определени конкретните общини, които попадат в обхвата на научното изследване и това са:

- В сектор промишленост - Община Бургас;
- В сектор туризъм - общините Несебър и Созопол;
- В сектор земеделие - общините Карнобат и Средец.

Типологията на икономическо развитие на общините от Бургаска област се предопределя в значителна степен от тяхното географско положение. В сектор промишленост излазът на община Бургас на Черно Море и наличието на единственото в региона промишлено пристанище, намиращо се в едноименния град, е сред определящите фактори за водещото ѝ място в преработващата промишленост, тъй като суровините се доставят именно по море. Друга основна причина община Бургас да бъде определена като най-репрезентативната в сектор промишленост е, че тя се развива основно на територията на едноименния град.

По аналогичен начин се установява, че основният стълб в местната икономика на общините, които се намират на Черно море, е летният морски туризъм. За най-репрезентативни в този сектор са определени общините Несебър и Созопол, защото те разполагат с най-голям брой легла на своята територия, което се дължи на факта, че Слънчев бряг и Елените са част от община Несебър, а Дюни е част от община Созопол. Освен това, в сравнение с другите морски общини, които са част от област Бургас, те имат едно важно предимство - старинните градове, които със своето културно-историческо наследство от различни епохи, привличат както български, така и чуждестранни туристи. Не последно място, между тези две общини съществува неспираща дългогодишна конкуренцията по отношение на качеството на туристическия продукт, което е предпоставка за неспирация им подем в тази сфера.

В местната икономика на общините, които се намират във вътрешността на областта, селското стопанство взема превес пред останалите сектори. Освен географското положение, влияние за това оказват природоклиматичните условия - релеф, почви и, не на последно място, традициите в растениевъдството и животновъдството. Както сочат анализирани данни от Годишните доклади на ОД „Земеделие“ Бургас⁴⁰ за периода 2015-2018 г., представени в табличен вид в дисертационния труд, общините с най-голям принос в аграрния сектор са Карнобат и Средец. Това са общини с най-голям дял на земеделска земя на тяхна територия, в сравнение с останалите общини в сектора, и това до известна степен е предпоставка и за по-голям обем производство.

На базата на направената обща характеристика на област Бургас и очертаната типология на най-репрезентативните общини от областта, в следващия параграф са направени

³⁹ Областна стратегия за развитие на област Бургас (2005-2015 г.), с.12-16.

⁴⁰ Годишни доклади на ОД „Земеделие“ Бургас за 2015 г., 2016 г., 2017 г., 2018 г., <https://www.mzh.government.bg/odz-burgas/bg/Documents/reports.aspx>

анализ и оценка на взаимодействието между централните и местните органи на изпълнителната власт в общините Бургас, Несебър, Созопол, Карнобат и Средец. Изследването се фокусира върху взаимодействието на тези общини с управляващите органи на Европейските финансови средства от различните Европейски Фондове и Оперативни програми, които на национално ниво са органите на централната изпълнителна власт. От анализа на обема и постигнатите резултати от реализираните европейски проекти в границите на тези общини, са направени конкретни изводи относно сътрудничеството между органите на изпълнителната власт на централно и териториално ниво и необходимостта от оптимизиране на това партньорство. За целите на проучването са анализирани само евро-проекти, които имат пряко влияние върху развитието на съответните икономически сектори.

3.2. Анализ на актуалното състояние на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт на примера на общини от област Бургас.

В този параграф е направен опит да се анализира и оцени взаимодействието между органите на централната изпълнителна власт и органите на местната изпълнителна власт в определените като най-репрезентативни общини в трите основни сектора от икономическата конюнктура на област Бургас и се акцентира върху последствията от усвоените финансови средства, предоставени от Европейския съюз на страната ни, респективно на българските общини. Чрез тази помощ, местната власт има реалната възможност да подобри инфраструктурата, бизнес средата и да направи по-благоприятна средата за живот за локалното население.

3.2.1. Взаимодействие на централната изпълнителна власт с община Бургас в сектор промишленост.

Направено е кратко описание на Община Бургас като най-голямата по площ община в югоизточна България, която включва 12 население места, като от тях само един град - Бургас, а останалите са села. Спецификата в административното делене на община Бургас до голяма степен определя териториалното разпределение на различните сектори от общинската икономика. Те са съсредоточени главно в града, който е водещ както за общината, така и за областта. Това е съвсем естествено, тъй като областните центрове са притегателна точка за младите образовани хора, различни инвеститори, на които се предлага изградена инфраструктура, цялостна бизнес среда, квалифицирана работна ръка, голям обем от качествени публични услуги и добър жизнен стандарт за населението.

Икономическият облик на общината има многопрофилен характер, но с ярко изявена развита промишленост, като някои от производствата са единствени или определящи за страната. Развитата промишленост неминуемо води до високи нива на замърсяване в природата, като основната причина за тази зависимост е високата материалоемкост. Предприятията, които са най-големите замърсители едновременно на въздуха и водата не само в община Бургас, но и в целия регион, се занимават с преработка на нефтени продукти и дървен материал за производство на плоскости и мебели. Другите големи замърсители са представители на хранително вкусовата промишленост, производството на топлоенергия, локалните парни инсталации в жилищните комплекси. Затова екологията е направлението, в което е необходимо най-активен и непрекъснат диалог и взаимодействие на местната власт с централната изпълнителна власт, с бизнеса и гражданите.

Евро-проектите, реализирани от местната власт в Бургас са представени в табличен вид, а анализът на резултатите от изпълнението им показва, че те са насочени към насърчаване на инвестиционната активност, подобряване на икономическия потенциал и

осигуряване на благоприятна градска среда, в т.ч. удобен градски транспорт, надлежни транспортни връзки, постигане на устойчива градска среда, администрация, която да е от полза едновременно на гражданите и бизнеса, качествени публични услуги. Някои от тях са насочени едновременно към опазване на околната среда и към подобряване на градската и бизнес средата. Еко-проектите са свързани главно с екологичната устойчивост на местните политики в сферата на градското планиране. Между тях се забелязва една взаимна свързаност, т.е. местните власти работят едновременно към подобряване градската среда, осигуряване на екологично чисти градове, осъвременяване на техническата инфраструктура, повишаване на капацитета на общинските служители и всичко това индиректно спомага за подобряване на бизнес средата. Чрез евро-проектите, местната власт цели Бургас да се превърне в модерен град, който да подобри своята способност да реагира едновременно на нуждите на гражданите и на бизнеса, и да се адаптират към съвременните предизвикателства.

От направения анализ става ясно, че е съществува едно добро партньорство между органите на централната и местната изпълнителна власт и подсказва за едно успешно сътрудничество, което обаче се нуждае от оптимизиране главно в сектор екология. Замяръсяването на въздуха с фини прахови частици продължава да бъде главният проблем в сектора, а най-големите замърсители са индустриалните предприятия в града. Затова неговото разрешаване минава през допълнително оптимизиране на взаимодействието между местната власт и централната изпълнителна власт и би оказало благоприятно влияние както на бизнеса, така и на средата на живот на локалното население.

Изводът, че взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт се нуждае от оптимизиране в сектор екология, е направен на базата на изпълнените евро-проекти, насочени към опазване чистотата на водите и въздуха, като изследването показва, че липсват такива, целящи ограничаване на замърсяването на околната среда от промишлените предприятия.

3.2.2. Взаимодействие на централната изпълнителна власт с общините Несебър и Созопол в сектор туризъм.

Туризмът е другият водещ сектор за областта, който е и основен източник на препитание за повече от половината ѝ население. Затова обхватът на изследването в тази част включва взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт в общините Несебър и Созопол. Те си приличат както по моно-икономическия си профил, така и по облика на техните общински центрове - град Несебър и град Созопол. Основният източник на работни места и приходи за местното население и в двете общини е летният морски туризъм, но съществуват предпоставки за развитие и на други видове туризъм като културно-исторически, еко-туризъм, ловен, сватбен, конгресен, поклоннически, голф туризъм, спортен и др. И в двете общини властимащите се стремят да ги превърнат в целогодишни дестинации. В хода на изследването впечатление прави, че както в Несебър, така и в Созопол реализираните евро-проекти имат две основни линии - първо, повишаване качеството на туристическия продукт и второ, привличане на туристи през четирите сезона.

Превръщането на община Несебър в целогодишна туристическа дестинация минава през начертаването на общ път на взаимодействие между органите на местната и централната изпълнителна власт. Този път е очертан в един стратегически документ, разработен от общинската администрация под наименованието „Програма за устойчиво развитие на туризма в община Несебър 2018 - 2024 г.“ Програмата е съобразена с политиката на

Министерството на туризма, с местните туристически ресурси и потребности на хората съгласно Закона за туризма⁴¹ и кореспондира с приоритетите на Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България 2009 – 2013 г. и Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в България 2014 – 2030 г.

В резултат на анализа са открити основните проблеми, пред които е изправена местната власт в Несебър в този сектор. На първо място, това е сезонният му характер, но заедно с това и проблемите, свързани главно с обслужването на огромния туристо-поток, качеството на услугите в сферата на ресторантьорството и хотелиерството, опазването на околната среда и, не на последно място, сигурността на местните жители и гости на общината. С цел решаване на тези проблеми са реализирани редица евро-проекти на територията на морската община. В обобщен план са представени онези от тях, довели до създаването на съвременни туристически атракции, в центъра на които стои културно-историческото наследство. Един от емблематичните евро-проекти на община Несебър е „Иновативен маркетингов подход за развитие на регионален туристически продукт“, финансиран от ОП „Регионално развитие 2007 -2013 г.“, където общината си партнира с органите на централната изпълнителна власт и с други съседни общини (Бяла и Долни чифлик). В основата на този проект е залегнала идеята за превръщане на трите общини в целогодишни туристически дестинации, обединени в един общ туристически район. Реализирането на този евро-проект дава възможност на местните власти да поднесат на българските и чуждестранните туристи пакет от предложения, включващ атрактивни дестинации, местни традиции и възможност за различни видове активност през четирите сезона. Това е една **добра практика**, която би могла да се приложи и от останалите морски общини от област Бургас. Въпреки това, обаче, е необходимо да се оптимизира взаимодействието в посока доразвиване на различните видове туризъм, за да се привличат посетители през цялата година, а не както до сега само през летните месеци. Това е напълно възможно благодарение на богатият природен ресурс, съчетан с благоприятните климатични условия и културно-историческите обекти, с които може да похвали морската община.

Другата община, обект на изследване в сферата на туризма, е община Созопол, на чиято територия са формирани два района с ясно изразен контраст между тях “крайбрежен“ и “вътрешен“. Силното различие между тях се дължи не само на географския фактор, но и на икономическия. Така или иначе, икономическата конюнктура на общината се характеризира главно с развитието на сектор туризъм, фокусиран почти изцяло върху предлагането на морски туризъм. Водещите фактори, които оказват влияние върху тази ситуация са близостта до областния център - град Бургас и наличието на природни и антропогенни ресурси.

Подемът в културно-историческия туризъм е осезаем през последното десетилетие и основна предпоставка за това е Старинният Созопол, който привлича туристи от цял свят със своята атмосфера. Този възход се дължи и на доброто взаимодействие между община Созопол, органите на централната изпълнителна власт и Фондация „Созопол“ и това е още един пример за **добра практика**, която обединява ресурсите и усилията на всички участници, за да се популяризира града като целогодишна туристическа дестинация. Именно в тази посока са насочени повечето от евро-проектите на общината, част от които са „Културното наследство на два съседни народа – отворена врата през хилядолет-

⁴¹ Закона за туризма, обн. ДВ. бр. 30 от 26 Март 2013 г., изм. ДВ. бр. 21 от 13 Март 2020 г.

тията“; финансиран от Европейски Съюз по „Програма за Трансгранично сътрудничество България-Турция 2007 -2013 г.“ и съфинансиран от правителството на България, както и „Създаване на културна мрежа – обединител на две съседни нации“, финансиран по Програма за трансгранично сътрудничество България-Турция 2007 – 2013 г.“ Както тези, така и други евро-проекти имат една обща цел - поддържане на устойчивото развитие чрез защита на природното и културно-историческо наследство и привличане на туристи извън летния сезон.

По отношение на изпълнението евро-проекти в Несебър и Созопол се разкрива и друга обща черта между тях, а именно европейски проекти, финансирани от ОП „Околна среда 2007 – 2013 г.“ за изграждане на пречиствателни помпени станции за отпадни води, насочени главно към опазване на водите на Черно море по-чисти, като освен това те имат и индиректно влияние както върху качеството на туристическия продукт, свързан с летния морски туризъм, така и по отношение на имиджа на общините като туристически дестинации на световния пазар.

След направения цялостен анализ и обобщаване на резултатите от изпълнените евро-проекти и в двете изследвани общини, става ясно, че те са групирани в три основни направления: повишаване на туристическата привлекателност на общините чрез по-добро използване на природното, културното и историческото наследство; подобрене на съпътстващата инфраструктура, както и създаване на устойчив туристически продукт. Основният извод е, че и двете морски общини са постигнали желаните резултати по отношение на повишаване качеството на туристическия продукт, но към днешна дата те не са целогодишни туристически дестинации. В тази насока е необходимо да се оптимизира сътрудничество между органите на централната и местната изпълнителна власт както в Несебър, така и в Созопол.

3.2.3. Взаимодействие на централната изпълнителна власт с общините Карнобат и Средец в аграрния сектор.

Аграрният сектор е третият основен стълб в икономическия профил на област Бургас. Най-репрезентативните общини в този сектор са Карнобат и Средец.

В хода на изследването са изведени предпоставките за възхода на аграрния сектор в община Карнобат, като това са основно природните условия, подходящи за развитието му - благоприятен климат, почви и релеф, а също така и дългогодишните традиции. За нуждите на селското стопанство се използват 84.2%⁴² от територията на общината. Анализът на състоянието на аграрния сектор на територията на община Карнобат показва, че е налице сътрудничество между местната власт и фермерите, както и между централна изпълнителна власт и фермерите, но почти липсва взаимодействие между органите на властта на централно и местно ниво, което неминуемо налага необходимостта от неговото оптимизиране.

Европейските проекти, изпълнявани от община Карнобат, са основно в сферата на социалното подпомагане. По този начин се полагат грижи главно за хората на територията на общината, които живеят в риск. Липсват, обаче, европроекти, които да имат пряко влияние върху подема на селското стопанство. За изследвания период има само един европейски проект, реализиран от община Карнобат, с влияние върху сферата на аграрния сектор и той може да се определи като стратегически ход за развитието на местното земеделие. Той е свързан с реконструирането и обновяването на сградата на Професио-

⁴² ОПР на община Карнобат 2014-2020г, с. 18.

налната гимназията по селско стопанство и лека промишленост в едноименния град и се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Региони в растеж 2014 - 2020 г.“ Целта му е модернизирание на материалната база, подобряване достъпа на хора с увреждания до гимназията, повишаване качеството на образователната среда и осигуряване на съвременно оборудване и обзавеждане. Проектът е израз на заинтересоваността на общината да развива селското стопанство в град Карнобат и околните села чрез по-добро образование на учениците от тази гимназия и осигуряване на добре подготвени кадри за този сектор.

Състоянието на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт в Средец в аграрния сектор е аналогично с това в община Карнобат. Липсват реализирани европейски проекти с конкретна насоченост към развитие на селското стопанство. Изпълнените евро-проекти в община Средец условно могат да разделят на три групи. Първата, включва проекти, които имат социален характер и са насочени главно към хората в риск. Втората, обхваща проекти, насочени към подобрене на инфраструктурата на общината, а третата - проектите, свързани със създаването на стратегически документи за бъдещото развитие на общината - за разработване на механизми за контрол, мониторинг и оценка на политиките за подобряване на бизнес средата. Тези три групи евро-проекти нямат пряко влияние върху развитието на селското стопанство, а са насочени основно към постигане на желаната от органите на местно самоуправление визия за общината – да бъде превърната в устойчива самоуправляваща се общност с икономика, базирана на местните ресурси и сравнителни предимства, със съвременна инфраструктура и качествена жизнена среда⁴³.

Така или иначе, земеделието е определящо за облика на местната икономиката в община Средец. Основните предпоставки за това са наличните природни ресурси, традициите и историческото развитие на района. Важен фактор е и близостта до Черноморието, което осигурява както пазар за реализация на местната продукция, така и достъп до пристанище.

Местната власт в община Средец организира регулярни работни срещи между фермерите и представители на Областна Дирекция „Земеделие“, за да консултира земеделските производители по въпроси, които ги вълнуват, но това е крайно недостатъчно. Добре би било този вид политика от страна на местната власт и представителите на изпълнителната власт да има постоянен характер.

Основният **извод** от анализа на взаимодействието между органите на местното самоуправление в общините Карнобат и Средец с централните органи на изпълнителната власт в аграрния сектор е липсата на европейски проекти, които да имат значение за развитието му. Затова сътрудничеството в тази област се нуждае от цялостно оптимизиране, тъй като в някои отделни случаи то липсва. Партньорство между органите на централната и местната изпълнителна власт в двете общини се наблюдава при реализация на евро-проекти, основно в сферата на социалното подпомагане, които нямат пряко влияние върху подема на селското стопанство в Карнобат и Средец, като и в двете общини липсват секторни стратегии за неговото развитие, но в същото време местната власт има потенциала да подпомага напредъка на местните фермери и да бъде съпричастна към основните им проблеми - липсата на работна ръка, липсата на атрактивност на селското стопанство сред по-младите хора в общините и, не на последно място, недостатъчният

⁴³ Общински план за развитие на Община Средец за периода 2014-2020 г.

достъп до информация за паричните средства, които се предлагат от държавата и ЕС за сектора.

3.3. Проучване на възможностите за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителната власт в общини от област Бургас.

Проучването на възможностите за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителната власт в общини от област Бургас е направено под формата на анкета, която е изцяло авторска разработка, като основната идея е чрез нея да се получи информация от практиката, т.е. от хората, които работят в администрациите на общините, обект на изследването, относно състоянието на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт, както и необходимостта от препоръки и мерки за неговото оптимизиране.

Анкетата е анонимна и е проведена сред администрацията в общините Бургас, Несебър, Созопол, Карнобат и Средец. Анкетирани са общо 50 души, по 10 от всяка общинска администрация. Въпросите в анкетната карта са общо 25 на брой и са разделени условно в три секции. В първа и втора секция въпросите са затворени, а в трета - отворени.

Първата секция е въвеждаща и набира обща информация за анкетираните като: гражданин на коя община е анкетираният, пол, възраст, образование, стаж в конкретната общинска администрация, статус на анкетирания – общински служител или орган на местната власт. Въпросите от втората секция са посветени изцяло на практическата работата в общинската администрация и чрез тях се цели да се получи информация относно взаимодействието на общинската администрация с гражданите, бизнеса и с централната изпълнителна власт. Тази секция включва въпроси, свързани с компетентността на служителя; нивото на компетентност на колегите му, според самия анкетиран; нивото на удовлетвореност на гражданите и бизнеса от действията на общинската администрация; качеството на услугите, които администрацията предлага на физическите и юридически лица; нивото на сътрудничество между централните и местните органи на изпълнителната власт. Част от въпросите са свързани със степента на познаване на служителя на стратегически документи като Областна стратегия за развитие на област Бургас, Общински план за развитие на конкретната община, обект на изследването, познаване принципите на добро управление на локално ниво съгласно „Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво“. Третата секция включва отворени въпроса, за да могат анкетираните лица в свободна форма да споделят личното си мнение относно направленията, в които е необходимо оптимизиране на сътрудничеството между централните и местните органи на изпълнителната власт.

Теренната работа по провеждане на анкетата обхваща времето от месеците юни и юли 2019 г. в изследваните общини от област Бургас, а анкетираните служители са подбрани на случаен принцип от различни дирекции и отдели на конкретните общински администрации.

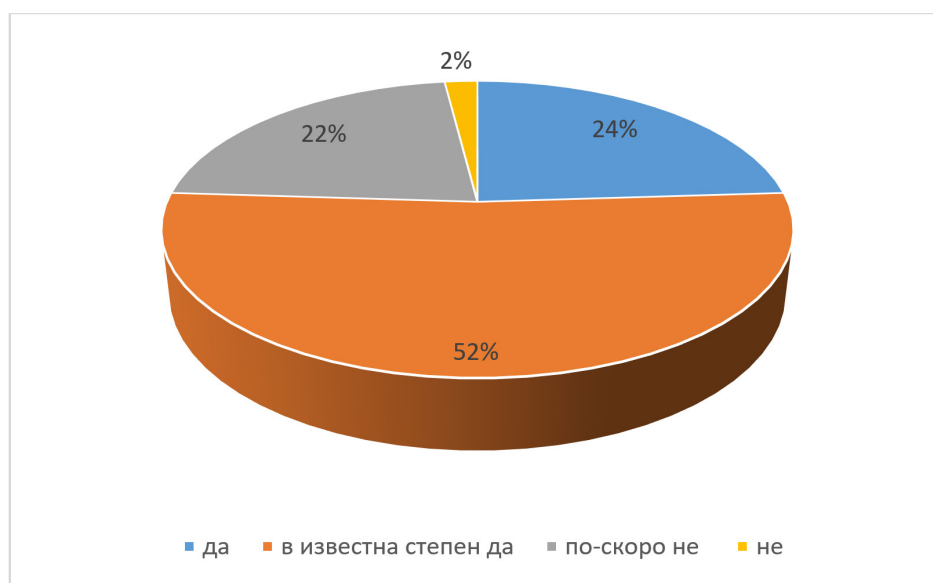
Резултатите от направеното анкетно проучване могат да се обобщят по следния начин:

От общо 50 анкетирани: 13 са мъже, 37 са жени; 17 са служители на ръководни длъжности и 33 заемат експертна длъжност в местната администрация на общините. Сред тях най-много са тези, които са с висше образование, няма служители със степен „доктор“, а със средно образование са най-малко. Най-голям е броят на служителите, които работят в изследваните общински администрации над 10 години - цели 61%, а най-малко на брой

са тези, чиито трудов стаж е до 3 години - 9%. Над 50% са на мнение, че гражданите и бизнеса са удовлетворени от качеството на административните услуги. 91% от анкетираните смятат, че администрацията, в която работят предлага електронни услуги, но броят им не е достатъчен,

За целите на разработката е особено важно мнението на анкетираните относно диалога между централната и местната изпълнителна власт. Данните по този въпрос са представени на графика №1, от която е видно, че над половината от анкетираните лица определят диалога като активен, макар че не са малко и онези, които са на противоположно мнение.

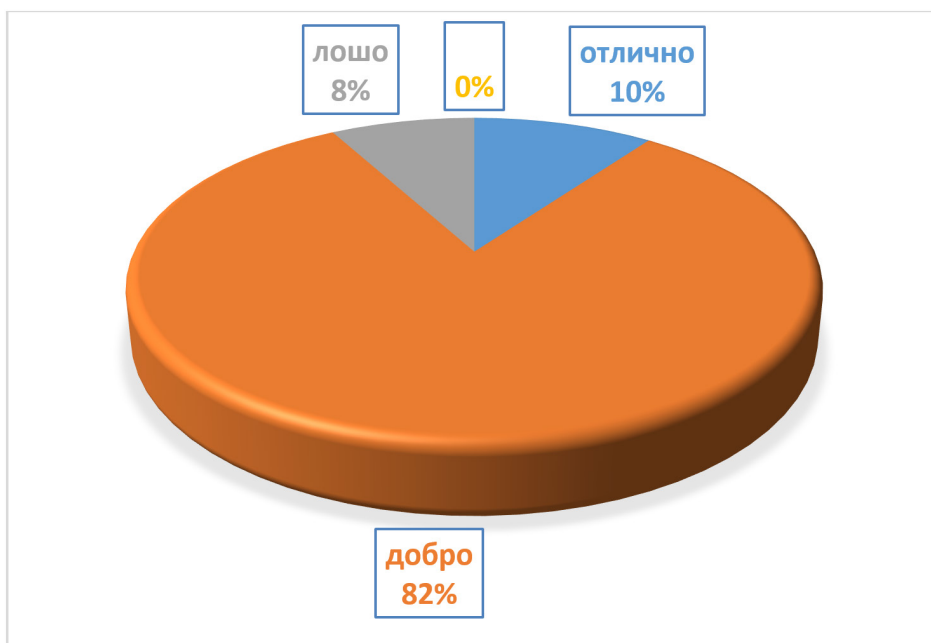
Графика № 1 Активен диалог между органите на централната и местната изпълнителна власт.



Източник.: Авторска разработка

На Графика №2 са представени резултатите от оценката на анкетираните лица за взаимодействието между органите на централната изпълнителна власт с органите на местното самоуправление. Едва 10% от тях го определят като отлично, а за 8% - то е лошо. Добра оценка обаче, е дадена от мнозинството анкетирани лица (82%). Така получените резултати представят ясна картина на оценката на участниците в изследването за взаимодействието, което е предмет на научни труд.

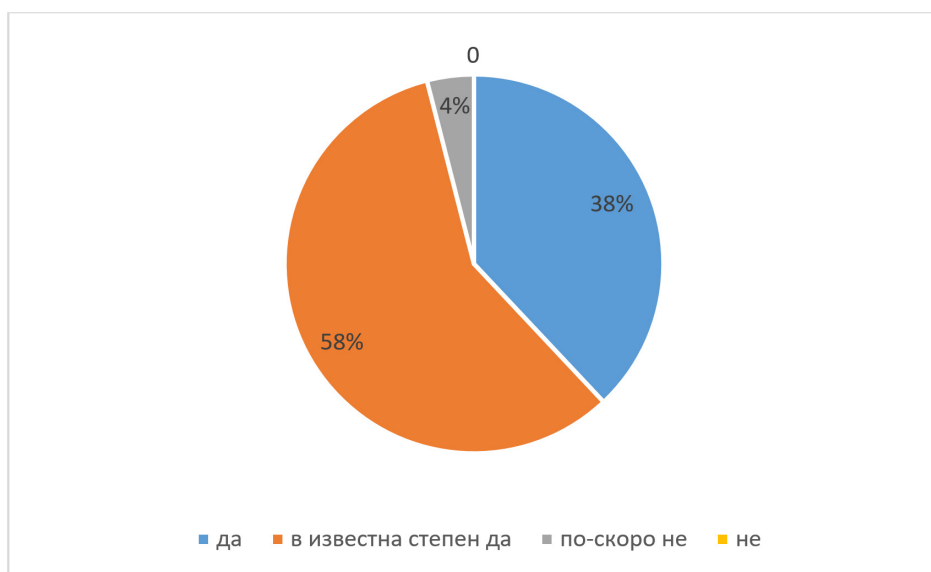
Графика № 2. Оценка на взаимодействието между органите на централната изпълнителна власт с органите на местното самоуправление



Източник.: Авторска разработка

Необходимостта от оптимизиране на взаимодействието между органите на централната изпълнителна власт и органите на местното самоуправление, според мнението на участниците в анкетата, е показана на графиката по-долу. Пренебрежително малък е броят на анкетираните лица (само 4%), за които няма нужда от оптимизиране, за всички останали, в една или друга степен, това е необходимо.

Графика 3. Необходимост от оптимизиране на взаимодействието между органите на централната изпълнителна власт и органите на местното самоуправление.



Източник.: Авторска разработка

Според участниците в анкетното проучване е желателно оптимизиране на взаимодействието между органите на централната изпълнителна власт и органите на местното самоуправление във всички сфери от обществения живот; също е необходимо по-голяма финансова независимост на общините, по-голям обем от правомощия на месните власти и по-голям контрол от страна на държавата, като наред с това, местните власти трябва да подпомагат централната власт за справяне с демографската криза.

Обработените и обобщени резултати от всички анкетни карти дават възможност да се направи важният **извод**, че съществуват възможности за преодоляване на дефицита във взаимодействията между органите на централната и местната изпълнителна власт и са налице предпоставки за подобряване на сътрудничеството между тях.

Получените резултати от проведеното анкетно проучване, както и цялостният анализ на изследвания проблем, дават основание в следващия параграф да се изведат и предложат както по-обща препоръки и мерки за оптимизиране на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт и в България, така и по-конкретни за изследваните общини - Бургас, Несебър, Созопол, Карнобат и Средец.

3.4. Препоръки и мерки за оптимизиране на взаимодействието между централните и местните органи на изпълнителната власт .

В този последния параграф от основна трета глава, авторът предлага цялостен пакет от препоръки и мерки за оптимизиране на взаимодействието между органите на централната и местната изпълнителна власт, като те са предложени въз основа на направения задълбочен анализ и проведеното анкетно проучване сред администрациите на общините, обект на научния труд.

Мерките са условно разделени в две групи - общи и специфични.

Общите са свързани с оптимизирането на сътрудничеството като цяло, без значение за коя сфера от обществения живот се отнасят. По-важните общи мерки могат да се обобщят по следния начин.

- Първо, участниците в това партньорство е необходимо да бъдат в активен диалог помежду си при взимането на решения от всякакъв характер.
- Второ, властите, особено тези на централно ниво, е желателно да се вслушват както в органите на местното самоуправление, така и в представителите на гражданите и бизнеса - в лицето на различните браншови организации. В тази връзка, е препоръчително да се провеждат работни срещи със представителите на засегнатите страни и да има практическа работа на терен.
- И трето, но не и на последно място, наложително е органите на централно и местно ниво на изпълнителната власт в практиката си да се ръководят от законовите норми на страната ни, от интересите, нуждите и потребностите на населението и от принципите на демокрацията.

Предложените общи мерки могат да разглеждат като една универсална формула за оптимизиране на изследваното функционално сътрудничество, която не се влияе от факторите време и място, както и партийната принадлежност на властимащите.

Втората група мерки са специфични и са свързани с оптимизирането на взаимодействието между централните и местните органи на изпълнителната власт в общините, обект на изследването.

За община Бургас по-важните специфични мерки могат да бъдат обобщени по следния начин: Добре развитата промишленост в община Бургас е явна предпоставка за за-

мърсяване на водите, почвата и въздуха, което обяснява влошената екологична картина на територията ѝ. За преодоляване на този недостатък е необходимо активизиране на сътрудничеството в посока повишаване на контрола по отношение на нарушителите и завишаване на финансовите санкции, заложи в Закона за чистотата на атмосферния въздух⁴⁴; привличане на нови инвеститори в община Бургас, чиито бизнеси са в IT сектора и използват алтернативни източници на енергия, и/или имат екологично устойчиво производство. За преодоляване на липсата на квалифицирана работна ръка се препоръчва по активен диалог между местната власт с бизнеса и общинските училища, за да се отговори на нуждите на сектор промишленост по отношение на типа квалификация на работниците и обема на недостига от работна ръка.

Сред по-важните конкретни препоръки и мерки за общините Несебър и Созопол са активизиране на рекламата в сектор туризъм, като двете общини бъдат представени не само като морски, но и като културно-исторически дестинации, както и организиране на международни фестивали, научни и бизнес конгреси извън летния сезон. Препоръчително е да се направи Национална стратегия с участието на всички морски общини, с ясно разписани цели, мерки и задачи за превръщането им в целогодишни туристически дестинации. Освен тази мярка на местната власт в общините Несебър и Созопол, се препоръчва да инициират ежегодни срещи между представители на туристическия бранш и представители на Министерството на туризма. Желателно е това да става преди стартирането на летния сезон, с цел обсъждане на идеи и разяснения на различни въпроси, които вълнуват местния бизнес, особено от гледна точка на законодателството. За преодоляване на проблема, свързан с липсата на квалифицирана работната ръка, е необходимо в двете общини - Несебър и Созопол, където има специализирани паралелки след 8 клас с профил туризъм, местните власти да поемат ангажимент за осигуряване на практика през летните месеци и работа на учениците след завършване на тяхното образование. Една от основните препоръки за община Созопол е да взаимства добрата практика от община Несебър и също като нея да си създаде стратегически документ за развитието на туризма на територията ѝ.

В аграрния сектор нуждите и проблемите на фермерите следва да бъдат приоритет за местната власт в общините Карнобат и Средец и тя трябва да ги информира редовно за възможностите, предлагани от държавата. Недопустимо е органите на местно и централно ниво да не си взаимодействат за създаване на по-благоприятни условия за подема на земеделието, особено в общини, където той е и основен поминък на населението. Финансовата подкрепа за местните фермери е на национално и наднационално ниво от държавния бюджет и със средства, предоставени от Европейския съюз. Недостигът на финанси в местните хазни не е оправдание на общинската администрация за липсата на диалог между тях, фермерите и органите на централната изпълнителна власт. Затова, на местната власт се препоръчва да се погрижи за осигуряване на квалифицирана работна ръка за сектора чрез развитие на вече съществуващи училища, профилирани в селското стопанство, както и за осигуряване на активен диалог между фермерите и властта на централно ниво.

Част от направените препоръки и предложените мерки за изследваните общини от област Бургас имат по-скоро пожелателен, а не задължителен характер. Те биха могли да се приложат в практиката без промяна в нормативната уредба, само при добро желание от страна на властта на централно и местно ниво.

⁴⁴ Закона за чистотата на атмосферния въздух, обн. ДВ. бр. 45 от 28 Май 1996 г., изм. и доп. ДВ. бр. 81 от 15 Октомври 2019 г.

В края на трета глава в синтезиран вид са изложени по-важните **изводи и обобщения** на автора, свързани с направената оценка и очертаните насоки за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт в общини от Бургаска област.

Заключение

В рамките на дисертационното изследване чрез детайлизирано теоретико-методологическо и практико-приложно проучване са изпълнени поставената цел и изследователски задачи. Затова спомага структурата на труда, която съответства на поставените цел и задачи и “подказва“ за логическата последователност на цялостния анализ. Всяка една от главите на разработката има своята завършеност и взаимозависимост с останалите елементи на изследването.

Благодарение на пълноценната реализация на поставените в увода изследователски задачи има основание да се твърди, че целта на научния труд е постигната в значителна степен. С първа глава авторът прави опит да намери решение на първа и втора задача и затова тя е посветена на държавната власт и функционално разделение на властите. Трета задача е решена изцяло във втора глава, тъй като в тази част на разработката се разглеждат взаимодействията на системата на местната власт в съвременния контекст. Авторското изследване на сътрудничеството между централната и местната изпълнителна власт по примера на общини от Бургаска област е представено в трета глава на разработката и чрез него се решават четвърта и пета задача от научния анализ.

Доказани са работните хипотези и е потвърдена тезата на изследването. Търсенето на тенденции и насоки за оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт придобива особена значимост в съвременните условия и се обуславя от логическата последователност между законовите правомощия на централните и местните власти, създаването на ефективна организация в рамките на тези правомощия и новите подходи при формиране и реализация на общинските приоритети.

Научната новост на получените резултати и приносите в дисертационния труд се състоят в това, че в разработката са получени научно доказани резултати, които в съвкупност предлагат решение на важен проблем в областта на публичната администрация като интердисциплинарна наука. Става дума за теоретико-методологическото и научно-практическо обосноваване на оптимизирането на функционалното взаимодействие между централната и местната изпълнителна власт в България, на основата на предложените концептуални положения и препоръки.

Имплементирането на направените изводи и приноси в настоящия дисертационен труд могат да послужат като основа и насока за бъдещи разработки в тази научна проблематика.

IV. ОСНОВНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.

1. Предложен е актуален прочит на теоретичните постановки относно **функционалното разделение на държавната власт на централно и местно ниво**. Систематизирани и уточнени са основни понятия, свързани с държавата и държавното управление, държавната власт и функционалното разделение на изпълнителната власт на централно и местно ниво

2. Направено е комплексно изследване на взаимодействието на системата на местната власт в съвременния контекст и е приложен интердисциплинарен подход към изследователския въпрос. Дисертационният труд допринася за разбиране и осмисляне на функциите и правомощията на органите на централната и местната изпълнителна власт, както и за разграничаване на йерархическото (вертикално) и хоризонталното (чрез координация и сътрудничество) взаимодействие на системата на местната власт.

3. Анализирано и оценено е актуалното състояние на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт в България, като са идентифицирани и систематизирани предизвикателствата и проблемите, за да се обоснове и аргументира необходимостта от оптимизиране на това взаимодействие.

4. Проведеното авторово изследване на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт в общини от Бургаска област илюстрира проблемните сфери и разкрива възможности за преодоляване на дефицита във функционалното взаимодействие между тях, като извежда перспективи и насоки за оптимизиране на това взаимодействие от гледна точка на практиката.

5. Изработени са препоръки и са предложени мерки, разделени условно в две групи - общи и специфични, които могат да се оформят в пакет за усъвършенстване и оптимизиране на взаимодействието между централната и местната изпълнителна власт. Те се обусловят от логическата последователност между законовите правомощия на централните и местните власти, създаването на ефективна организация в рамките на тези правомощия и новите подходи при формиране и реализация на местните приоритети.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Павлова, П., „Значението на неправителствените организации в съвременното управление на местно ниво“, Научни трудове, ИК УНСС, С., 2018, том 4, с. 199-210.

2. Pavlova, P., “Strategic priorities for economic development of the municipalities in the Burgas region“, Regionalni razvoj I demografski tokovi zemalja jugoistočne Evrope, N., 2019, No 24, pp. 145-153.

3. Павлова, П., „Предизвикателства пред дигитализацията на административните услуги в българските общини“, Дигитална икономика и предизвикателствата пред бизнеса, „Авангард Прима“, С., 2019, том 7, с. 94-101.

4. Pavlova, P., “Overcoming regional differences in social policy: comparative analysis of municipalities in the Burgas region“, Regionalni razvoj I demografski tokovi zemalja jugoistočne Evrope, N., 2018, No 23, pp. 481-488.

5. Павлова, П., „Иновативни практики в местното самоуправление в сферата на социалните услуги“, Образование, наука, иновации от Първа научна конференция на Академия за иновации и развитие, С., 2017, с. 91-96.

6. Павлова, П., „Децентрализация като принцип на държавното управление“, Регионална икономика и устойчиво развитие, В., 2017 г., Том 1, с. 380- 388.

7. Павлова, П., „Опитът на община Созопол при взаимодействието с неправителствения сектор“, в Докторантски четения: Иновативни политики за добро местно самоуправление: ориентири и реалности, ИК УНСС, №4, С., 2017, с. 155-164.