
MANAGEMENT OF LOCAL COMMUNITIES

Sasha Djordjevic

International Business School - Botevgrad, Bulgaria, saledjordjevic70@gmail.com

Abstract: Local community governance is a function of the community, and self-government encompasses a limited social community, divided into one administrative-territorial unit. The current understanding of local self-government is most often associated with decentralization, which, as a process and trend in the development of the public administration system, is constantly undergoing reforms and modernization. The study of the characteristics of decentralization is an urgent problem and this is one of the reasons why it should be placed at the center of this scientific study. Moreover, the search for the link "state - democracy - community" is inevitable, because the genesis of the construction and development of a democratic society is precisely in the development of adequate characteristics of a democratic system of management and distribution of resources. The development of local communities in recent years shows unequivocally that local government is a permanent phenomenon and a constant factor in their lives. It is a basic structure in the system of public organization in every democratically constituted country. The intransitiveness of local self-government is justified by its essence as a legal form of that social phenomenon, which we call social order, which arises by virtue of social relations and rules, and not by the actions and desires of individuals.

In recent decades, dynamic changes have taken place in different spheres of socio-economic life. The speed of these changes is so high that human relations and reactions sometimes cannot adequately follow economic, technical and political changes. The whole socio-political life is being reformed. In this context, one of the systems most under pressure for reform is the public administration system of local communities. In retrospect, the changes that have taken place as a result of the reforms undertaken in public administration and public administration are truly impressive, and they continue today.

Keywords: Administration, governance, decentralization, reforms.

УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНИТЕ ОБЩНОСТИ

Саша Джорджевич

Международно висше бизнес училище – Ботевград, България, saledjordjevic70@gmail.com

Резюме: Управлението на местните общности е функция на обществото, а самоуправлението обхваща ограничена социална общност, обособена в една административно-териториална единица. Съвременните разбирания за местното самоуправление най-често се свързват с децентрализацията, която, като процес и тенденция в развитието на системата на публичното управление, е непрекъснат обект на реформи и модернизации. Изследването на характеристиките на децентрализацията е актуален проблем и това е една от причините да бъде поставен в центъра на настоящето научно изследване. Нещо повече - търсенето на връзката „държава – демокрация – общност“ е неизбежна, защото генезиса на изграждането и развитието на демократичното общество е именно в развитието на адекватните характеристики на демократична система на управление и разпределение на ресурсите. Развитието на местните общности през последните години показва недвусмислено, че местното самоуправление е трайно явление и е постоянен фактор в техния живот. То е основна структура в системата на обществената организираност във всяка демократично изградена държава. Непреходността на местното самоуправление се обосновава от същността му като правна форма на онова социално явление, което наричаме обществен ред, който възниква по силата на обществени взаимоотношения и правила, а не по действия и желания на отделни личности.

През последните десетилетия се осъществяват динамични промени в различни сфери на обществено-икономическия живот. Скоростта на тези промени е толкова висока, че човешките отношения и реакции понякога не могат адекватно да следват икономическите, техническите, политическите промени. Целият обществено-политически живот се реформира. В този контекст, една от системите, която е подложена на най-силен натиск за реформиране е системата на публичното управление на местните общности. Разгледани в ретроспективен план промените, настъпили в резултат на предприетите реформи в публичното управление и публичната администрация, са наистина впечатляващи и те продължават и днес.

Ключови думи: Администрация, управление, децентрализация, реформи

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Местното управление има определена роля в държавната организация на всяко едно съвременно общество. То има своето значение при изучаването, използването и прилагането на новите политически и социални реалности. Реформите в България, започнали след 1990-1991 година и особено приемането на новата Конституция, създадоха условия за формирането на особен тип обществени отношения, които са свързани с местното управление и административно-териториалното деление.

Тези обществени отношения имат двойствено значение – от една страна, те наложиха създаването на особена нормативна база, свързана с местното управление, от друга страна, представляват резултат от създаването на особени правила в областта на конституционното, административното, финансовото и гражданското право.

2. УПРАВЛЕНИЕ

Основната форма на децентрализирано управление в държавата е местното управление. Чрез него се реализира **вертикалното разделение на властите**. Докато класическата линия на разделенията на властите — законодателна-изпълнителна-съдебна власт се развива и реализира на хоризонтална плоскост, то децентрализацията на държавната власт се извършва по вертикална линия. Вертикалът има своето начало в централната държавна власт, а своя завършек — в **местното самоуправление**; децентрализираното управление „се спуска“ по места от високото равнище на централната власт, а местното самоуправление стои „на другия полюс“ на вертикала, захранва се и израства „из недрата“ на местното население. Смисълът и предназначението му е управлението да е по-близо до хората по места.²⁹³

Предпоставките за съществуването на обособена нормативна база и наука, свързана с отношенията в местните териториални общности могат да бъдат търсени в няколко направления:

На първо място е възможността на гражданите да участват в управлението на населените места и общините. Тази възможност е част от упражняването и гарантирането на политическите права, които са уредени в конституцията и в законите на всяка демократична държава.

На второ място, управлението на ниво населено място и община е важно, тъй като по необходимост тук се решават основните въпроси от съществуването на всяко едно човешко същество.

На трето място, местното управление е важно, тъй като то разглежда няколко групи отношения. Това са отношенията между гражданите и държавата, между гражданите и местните власти, а също така между местните власти и централните държавни органи. Тези три вида отношения имат своята специфика, основно в тях е съществуването на органи за управление в териториалните общности.

Важен момент при формирането на местното управление е възникването и развитието до определена степен на гражданското общество в България, след приемането на конституцията от 1991 г. С нея се създават условия за ликвидиране или поне за ограничаване на силно централизираната единна и еднопартийна държавна система. Наред с началото на гражданското общество се поставя и началото на политическите промени. Те са свързани основно с разделенията на властите, многопартийност и плурализъм. С конституцията от 1991 г. се уреди съществуването на публична и частна собственост, освен това на държавна и общинска собственост. С различни закони бяха установени правилата за използване на общинската собственост. Местните органи за управление получиха възможност да се разпоредят със сериозен ресурс и да го използват за решаването на определени местни въпроси, засягащи развитието на общността.

В теорията и практиката често пъти се поставя въпроса за мястото на местното управление и неговата правна регулация в правния мир. Съществуват няколко становища. Според едно от тях, това е част от конституционното право, според друго то е част от административното право, според трето е част от публичното право изобщо, тъй като в него се съдържат норми и правила, които имат отношение към публично-правното регулиране изобщо.

Териториалните органи на властта имат териториална компетентност в зависимост от административно-териториалното деление на държавата и обособяването на съдебните райони. В съвременната държава интеграцията се осъществява и чрез децентрализация на властта, която намира израз в самоуправлението на административно-териториалните общности. В унитарната държава се установява една държавна власт – в този смисъл административно-териториалните общности нямат своя власт. Затова органите на местното самоуправление условно се определят като местни власти.

В българската, сръбската и в чуждестранната научна литература няма единно разбиране за понятието „местно самоуправление“. При характеризиранието му се използват различни термини. Например понятието

²⁹³ Друмева, Е. (2008), *Конституционно право*, С., с.90

„муниципалитет“ произлиза от латинското „municipium(от *munis* – „тежест“, „бреме“ и *capio* или *recipio* – „вземам“, „приемам“, със значение „вземам бремето върху себе си“, „управлявам делата самостоятелно“).

Не случайно терминът „самоуправление“ се разбира по различен начин в различните страни. Един от първите изследователи на местното самоуправление в България е Александър Гергинов, който дава следното определение: „Самоуправлението, изразяващо децентрализирана държавна власт, съответства на отношението между държава и поданици, при което тя последните изпълняват волята държавна, без да бъдат поставени в подчиненост спрямо който и да е орган или учреждение на централната власт.“²⁹⁴

Класическо в българската научна литература остава определението на Станчо Чолаков: „Самоуправлението е израз на една децентрализация на държавното управление – именно създават се подчинени на държавата местни власти с известна свобода на действие според специфичните й нужди.“²⁹⁵

Според Милена Стефанова: „...самоуправлението може да се разглежда като качествена характеристика на местната власт, отнасяща се до основни свойства и механизми за осъществяването ѝ. Едновременно с това самоуправлението е и право на гражданите, и принцип на демократичната власт.“²⁹⁶

Живко Миланов твърди, че: „Местното самоуправление е неразделна част от държавната организация на всяко демократично общество. То произтича от принципа на народния суверенитет, съгласно който народът е единствения и неизменен източник на държавната власт. Гражданите имат конституционно гарантирано право да участват в управлението на страната на всички равнища, както чрез формите на пряката демокрация, така и чрез избрани от тях органи. В общините това право може да се реализира сравнително най-пълно, тъй като те обхващат цялото население на дадена територия, а дейността на местните органи е пряко свързана с неговите интереси и потребности.“²⁹⁷ Общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление. Кметът е едновременно орган на общината и на изпълнителната власт. Общината е юридическо лице със своя собственост, финанси и бюджет.²⁹⁸

Съзнавайки важността на местното самоуправление, Съветът на Европа създаде Конгрес на местните и регионални власти в Европа. Тази организация основава дейността си на Европейската харта²⁹⁹ за местно самоуправление /EXMC/. Тя съдържа основните условия, принципи и практики на местното самоуправление. С приемането на този акт се цели въвеждане на общоевропейски норми, насочени към прокламиране и гарантиране правата на местните власти и осигуряване на условия за безпрепятствено и ефективно осъществяване на ежедневните им функции. Присъединилите се към Хартата европейски държави са длъжни да ги спазват.

В Стратегията на Европейския съюз за устойчиво развитие се открояват следните водещи принципи при воденето на политики, свързани с доброто управление:

- Отворено и демократично общество – право на достъп до информация и осигурен достъп до правосъдие; адекватни консултационни канали и канали за участие за всички заинтересовани страни.
- Гражданско участие – подобряване на участието на гражданите в процеса на вземане на решения; промотиране на образованието и публичната осъзнатост за устойчивото развитие; информиране на гражданите за тяхното въздействие върху околната среда и тяхната възможност за избор, свързани с устойчиви резултати.
- Участие на бизнеса и социалните партньори – подобряване на социалния диалог, корпоративната социална отговорност и частно публичното партньорство.
- Политическа кохерентност и управление – промотиране на кохерентност между всички политики на Европейския съюз и кохерентност между националните, регионалните и местните действия за целите на устойчиво развитие.
- Интеграция на политиките – промотиране на интеграцията на икономически, социални и екологични политики, така че те да са кохерентни и взаимно подсилващи се.
- Възстановяване на причинените щети – подsigуряване на това, че цените отразяват реалната цена на потребление и производствени дейности за обществото и че замърсителите заплащат за причинените на човешкото здраве и околната среда щети.

²⁹⁴ Гергинов, Ал., *Държавното устройство на България*, С., 1921:468

²⁹⁵ Чолаков, Ст., *Наука за общинското самоуправление*, Варна, 1936:9-10

²⁹⁶ Стефанова, П., *Местната власт в България*, С., 1976:26

²⁹⁷ Миланов, Ж., *Местното самоуправление*. С., 1996:5

²⁹⁸ Друмева, Е., *Конституционно право*, Сиела, С., 2018

²⁹⁹ Харта - документ, с който се отстъпват основни права и свободи на народа. Използва се в международната практика за обозначаване на документи с важно обществено и политическо значение.

Задачите на публичното управление могат да се дефинират като организиращи, разпоредителни, ръководни и контролни. Тяхното изпълнение може да е съвместено или разпределено между различни органи на управление. Спецификата на държавата като многофункционална съставна организация налага разпределението на управленските задачи между различни държавни органи и изграждане на степенна система на държавно управление. В съвременната българска държава е установен тристепенен модел на управление, осъществяван от държавните органи. Управлението на публичния сектор се характеризира със следните особености³⁰⁰:

- Целите на публичните организации се различават съществено от тези в бизнес организациите. Те се подчиняват на обществените потребности и интереси;

- Публичните организации произвеждат и предлагат специфичен продукт – публични блага. При предлагането на публични блага (публични услуги) се използват по-различни механизми на търсене и предлагане в сравнение с пазарните;

- Публичните блага се консумират от потребителите, като оценката им се изразява във вота при обществените избори;

- Публичните организации имат дефинирани функции и специфични механизми за изпълнение на задачите;

- Публичните организации са поставени в динамична среда, която оказва противоречиво влияние върху дейността им;

- Публичните организации са подложени на непрекъснат и всеобхватен контрол и отчетност;

- В структурно отношение публичните организации се характеризират с голям брой дирекции, сектори и отдели, които йерархично са интегрирани. Това определя бюрократичното им поведение;

- Публичните организации се управляват от две групи ръководители: професионални администратори (бюрократи) и специалисти, професионалисти в съответната област;

- Публичните организации осъществяват дейността си в условията на регламентирани вътрешни правила и бюджети.

- Разпределението и използването на ресурсите в публичния сектор се извършват на основата на специфични механизми при разработване и вземане на управленски решения.

Съвременната държава, запазвайки правното си и политическото единство, разделя територията си на административно-териториални единици с цел да направи управлението по-рационално и ефективно. Модерната държава проявява тенденция към децентрализация, запазвайки върховната власт и надзор за опазване интересите на държавата. Основната форма на децентрализация е местното управление, чрез което се реализира т.нар. вертикално разделение на властите. Местното самоуправление изпълнява функции на децентрализираната държавна власт, при което демократично формирани от народа местни органи осъществяват публична власт, без да са в административна зависимост от орган на централната власт. Държавата е делегирала функции и задачи на самоуправляващите се общности, чиито органи осъществяват публична власт в рамките им като част от държавното управление. Въпросът кои функции да се осъществяват централно и кои да се делегират се решава от Конституцията и законодателството според установената форма на държавно устройство в страната в синхрон с националните традиции и международното право. Самоуправляващите се общности притежават основните характеристики на държавата – територия, народ и власт, но при тях тези елементи нямат първичен характер. Промените в подходите, методите и действията в управлението на публичните организации трябва да се търсят в следните насоки: промяна в административната култура на служителите в държавната администрация в посока на ценностите на съвременния мениджмънт³⁰¹ и използване на подходите на мениджмънта на човешките ресурси, чрез които да се повиши мотивацията на служителите и колективите на публичните организации да постигат по-високи резултати от своята дейност.³⁰²

³⁰⁰ Манлиев, Г., *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С., 2006; Павлов, П., Св. Михалева, *Основи на публичната администрация*, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър”, Варна, 2000:27-29; Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска, *Основи на публичната администрация*, УНСС, УИ „Стопанство”, С., 2007:137-139; Стойков, С., В. Василев, Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска, *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*, Пропелер, С., 2016

³⁰¹ Василев, В., Сн. Димитрова, *Организационно доверие и организационната култура в публичната администрация*. Публични политики.bg, 2017, Год. 8, бр. 1 15

³⁰² Василев, В., И. Ефремовски. *Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики*, Пропелер, С., 2017; Василев, В. *Мениджмънт на персонала в условията на глобализация* –

Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност гражданите и избраните от тях местни органи да регулират и управляват съществена част от обществените дела в рамките на закона, на тяхната отговорност и в интерес на общността. В страните с демократични традиции наричат местното самоуправление “лаборатория за демокрация”. Местното самоуправление се осъществява чрез местните власти. Местните власти са общинските органи, които по силата на закон имат право да вземат определени управленски решения. За нашата страна това са общинският съвет и кметът. И двата органа се избират пряко от избирателите. Прякото участие на гражданите в управлението на общинските дела и при формиране на общинската политика е законово гарантирано. Жителите на общината могат да упражнят това свое право основно чрез четири форми: местен референдум, общо събрание, подписка и местни избори. Целта на местното самоуправление е да се включи териториалната общност в управлението на обществените дела чрез непосредственото участие в демократично създаване на органи по места, чиято дейност да бъде ефективна и близка до гражданите, като отчита спецификата на местните условия и отстоява интересите на местните хора. Съобразно посочената цел се определят и границите на самоуправлението. Чрез местни референдуми може да се решат важни въпроси от местно значение, които са от компетенциите на органите на местното самоуправление или са изрично посочени в закон. Местният референдум може да се произведе в цялата община или отделно – в района, кметството, населеното място – според характера на решавания въпрос. Не могат да се решават чрез местен референдум въпроси отнасящи се до общинския бюджет, данъчното облагане, както и такива въпроси, за които със закон е предвиден специален ред.

В своето ежедневиe гражданите се нуждаят от задоволяване на многобройни и непрекъснато възпроизвеждащи се потребности. Решаването им и организацията на дейности за предоставяне на разнообразни услуги за гражданите може да бъде възложена както на държавата, така и на общините или частния сектор. Политическата система на всяка държава, чрез своите органи решава отговорността за кои дейности на кой обществен сектор да бъде възложена. Тъй като става дума за разпределяне на обществени ресурси и блага, които представляват ценност за всички граждани или за отделни групи, отговорността за справедливостта в този процес е изцяло политическа. Разпределянето на ценностите между групите граждани на местно ниво е отговорност на общинските власти. При демократичните общества местната власт е политическа институция на гражданите. За гарантиране правото на гражданите на местно самоуправление и развитие на местната демокрация се създават правила и процедури. Тяхното познаване и правилно приложение е допълнително условие за съблюдаване демократичните принципи за упражняване на властта и гражданския контрол върху нея.

Едно от условията за местно самоуправление е наличието на признато право на териториална общност, но също така и на местните власти, които тя е формирала, да регулират определени обществени отношения и да управляват определени социално-икономически процеси на територията на общината. За България това право е уредено, както в Конституцията, така и по-подробно в Закона за местното самоуправление и местната администрация, в Закона за местните избори и др. В чл. 136, ал. 1 на Конституцията е казано, че общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местната власт. Гражданите участват в управлението на общината, както чрез избрани от тях органи на местното самоуправление, така и непосредствено чрез референдум и общо събрание на населението. За Сърбия по същия начин съществува формирането на местната общност.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управлението на местните общности се проявява в регулиране на определени обществени отношения и в управление на процеси, които протичат на територията на общината. Това става чрез актове, които се приемат чрез местен референдум и общо събрание на населението, чрез решенията и наредбите на общинския съвет и заповеди на кмета на общината, както и чрез актовете и действията на общинската администрация. Местното самоуправление е неразделна част от държавната организация на всяко демократично устроено общество. То произтича от принципа на народния суверенитет, съгласно който народът е единствения и неизменен източник на държавната власт. Гражданите имат конституционно гарантирано право да участват в управлението на страната на всички равнища, както чрез формите на пряката демокрация, така и чрез избрани от тях органи. В общините това право може да се реализира сравнително най-пълно, тъй като те обхващат цялото население на дадена територия, а дейността на местните органи е пряко свързана с неговите интереси и потребности.

Правото на местно самоуправление е основно право на всеки гражданин, но то преди всичко е право на териториалната общност сама да решава своите проблеми. За такава се смята исторически формирал се колектив от хора, които населяват едно или няколко места, имат общи икономически, социални и културни интереси и т. н. Тя не се формира по административен път. Т. е. местното самоуправление не се създава целенасочено от държавата, а то възниква по естествен път и се явява като структурна организация на държавата и като нейна съставна функционална част.

ЛИТЕРАТУРА

- Друмева, Е. (2008). *Конституционно право*, С.
- Гергинов, Ал. (1921). *Държавното устройство на България*, С.
- Чолаков, Ст. (1936). *Наука за общинското самоуправление*, Варна
- Стефанова, П. (1976). *Местната власт в България*, С.
- Миланов, Ж. (1996). *Местното самоуправление*. С.
- Друмева, Е. (2018). *Конституционно право*, Сиела, С.
- Харта - документ, с който се отстъпват основни права и свободи на народа. Използва се в международната практика за обозначаване на документи с важно обществено и политическо значение.
- Манлиев, Г. (2006). *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С.
- Павлов, П., Михалева, Св. (2000). *Основи на публичната администрация*, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър”, Варна
- Христов, Х., Павлов, П., Кацамунска, П. (2007). *Основи на публичната администрация*, УНСС, УИ „Стопанство”, С.
- Стойков, С., Василев, В., Кресналийска, Г., Чорбаджийска, О. (2016). *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*, Пропелер, С.
- Василев, В., Димитрова, Сн. (2017). *Организационно доверие и организационната култура в публичната администрация*. Публични политики. bg, Год. 8, бр. 1 15
- Василев, В., Ефремовски, И. (2017). *Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики*, Пропелер, С.
- Василев, В. (2016). *Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното*. Сборник „Лидерство и организационно развитие”, УИ „Св. Климент Охридски”, С.