

ПРИНЦИПЪТ НА СУБСИДИАРНОСТТА – ОСНОВЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

гл. ас. д-р *Мария Нейкова* *

Децентрализацията се определя като част от цялостен и последователен процес на държавата и гражданското общество в тази държава. Децентрализацията е процес на предоставяне на отговорността за изпълнение на определени правомощия и отговорности на местните власти, при което последните са независими (в рамките на законовите норми) от държавната власт по отношение възможността им сами да вземат решения по проблеми в съответните сфери. Децентрализацията се осъществява на основата на закон. Държавата трябва да регламентира общата законова рамка, стандартите и гаранциите за равнопоставеност и справедливост. С оглед укрепване дейността на местните власти централната власт провежда целева и последователна политика за провеждане на децентрализацията на регионално ниво.

Основен европейски инструмент за регионализация и децентрализация е прилагането на принципа на субсидиарността, който бе определен за първи път в международен документ в чл.4, параграф 3¹ на Европейската харта за местно самоуправление на Съвета на Европа през 1985 г. През 1992 г. този принцип беше включен като основен принцип в договора от Маастрихт. Той гласи следното: „В областите, които не са от изключителна компетентност на Общността, тя ще предприема действия, в съответствие с принципа на субсидиарността, само тогава и когато целите на предложените действия не могат да бъдат постигнати в

* *Мария Нейкова, доктор по национална сигурност, завършила право в БСУ, специализирала е в сферата на международното публично право, държавното управление и администрация във Франция, Италия. Осем години и е била областен управител на област Стара Загора. Член на съюза на учените в България и АЗКОН-Рим.*

¹ Чл.4, т.3 „Обществените задължения трябва по принцип да се изпълняват, при възможност, от тези власти, които са най-близо до гражданите. Предоставянето на някакво задължение на друга власт трябва да отчита обхвата и естеството на задачата и изискванията за ефикасност и икономия”. „Европейска харта за местното самоуправление”, ФРМС, София, 2000, с. 6.

достатъчна степен от страните членки, поради което, в резултат на мащаба или на ефектите от предложените действия, тези цели биха били постигнати по-добре от Общността”. Договорът определя Европейския съюз като структура, в която „решенията се вземат колкото е възможно по-близо до гражданите”. Принципът на субсидиарността е в пряка съвместимост с основното положение² в теорията на фискалната децентрализация – централизирано доставяне само на тези услуги, които имат общ или универсален характер.

Този принцип отново се въвежда и в проекта на Договор за установяване на Европейска Конституция. Субсидиарността може да се разглежда не само като метод за дефиниране на правомощия, но и като инструмент за тяхното изпълнение, в основата на който стои постановката, че „всичко, което може да се прави на по-долното ниво, не трябва да се прехвърля на по-горното”. Разпределението на правомощията между централно, регионално и местно ниво, поражда определено предизвикателство, свързано с промяна стила на държавната намеса и начина, по който се подкрепят инициативите.

Децентрализацията безспорно се свързва с изграждането на административен капацитет, който да провежда добро управление. Принципиите на добро управление са: откритост, отговорност, ефективност, активно участие (ангажираност), завършеност (консистентност) и са определени от Комисията на европейските общности в издадената Бяла книга³.

Развитието на процеса на децентрализация и демокрация на държавното устройство се базира на спазването и прилагането на определена система от основополагащи принципи, които могат да се обособят в две групи: **общи и специфични**.

Към общите принципи се отнасят онези водещи елементи на системата, които гарантират стабилност на демократичността на политическия процес и стоят в основата на демократичността на самата държава, както и на самата местна власт.

Общите принципи дефинират демократичността на избрания тип политическа система и включват:

- разделение на властите;
- върховенство и зачитане на народния суверенитет;

² Walsh, K, and Davis, H, (1993) Competition and Service: the Impact of Local Government Act 1988(London:HMSO

³ European Governance –A White Paper 2001.

- самоуправление на местните общности;
- политически плурализъм;
- общо, пряко, равно и тайно изборително право;
- гарантиране на основни права и свободи.

Към специфичните принципи се причисляват основополагащи идеи за местната власт, които имат отношение към конкретното дефиниране на функциите и задачите на местната власт, както и основните механизми и инструменти, които дефинират самото ѝ формиране и функциониране.

Специфичните принципи са тези ръководни начала, които определят демократичните механизми за регулиране и контрол и включват:

- структура на органите на управление;
- система за оптимално разпределение на правомощията;
- механизми и правила на функциониране;
- инструменти за контрол и регулиране;
- форми на участие на гражданското общество в управлението;
- субсидиарност.

Децентрализацията на власт, свежда тази власт непосредствено до хората за разлика от централизацията, която я отдалечава. Именно в това се изразява субсидиарността – водещ принцип на децентрализацията. Според него публичните функции трябва винаги да се осъществяват от възможно най-ниското ниво на управление, освен случаите, в които е доказано, че те могат да бъдат изпълнявани по ефективно от по-високите нива на управление.

Разпределението на функциите между трите нива на управление и прилагането на принципа на субсидиарността (при необходимите регулационни мерки от страна на държавата) дава повече свобода на местните и регионални общности стратегически да оформят политики и да предоставят ефективни услуги на гражданите.

Основният въпрос, касаещ разпределението на отговорностите при доставянето на публичните услуги в една децентрализирана система е този за разпределение на разходните отговорности. Обикновено те следват възприетия модел за доставяне на публични услуги. Необходима предпоставка за прилагането на тези принципи е местните власти да имат съответните правомощия, отговорности и ресурси, които да им дават възможност да регулират и управляват значителен дял от обществе-

ните дела под тяхна собствена отговорност и в интерес на местното население.

По принцип местните власти не разполагат и не могат да привлекат достатъчно приходи, за да покрият своите разходи и затова разчитат на централната власт, която да се справи с тези несъответствия и фискални дисбаланси.

Местните власти стоят най-близо до гражданите и по този начин осмислят реалното прилагане на принципа на субсидиарността по отношение предоставяне на публични услуги и осъществяване на децентрализирано управление. Регионалното ниво на управление би допринесло за по голяма ефективност на услугите, ефикасност и демокрация.

Принципът на субсидиарността предполага необходимостта от институция, която в рамките на държавата да осъществява наблюдение на процеса на децентрализация. Липсата на такава институция се оказва сериозен проблем не само за България, но и за голяма част от държавите от Централна и Източна Европа.

Ето защо се налага изводът, че принципът на субсидиарността съдържа презумпцията за децентрализация, доколкото допуска упражняването на управленски правомощия на общоевропейско равнище само в случаите, когато има необходимите основания за това. С Европейската харта за местно самоуправление и ЗМСМА са създадени предпоставки за развитие на местната самостоятелност (нормативна, институционална, финансова, териториална...) В този смисъл местната власт и избраните пряко от населението нейни органи осъществяват управлението на административно-териториалната единица. Въвеждането на децентрализиран модел на управление безспорно води до преосмисляне ролята на държавата и изграждане на нов тип отношения между държавата и обществото, между местна и централна власт, между публичната администрация и гражданите.

Литература:

1. ЕХМС
2. European Governance –A White Paper 2001).
3. I Walsh, K, and Davis, H, (1993) Competition and Service:the Impact of Local Government Act 1988(London: HMSO).
4. Джилджов, А., Националната държава: изследване на процеса на промяна на формата на държавно и административно-териториално устройство, София, 2006 г.
5. Нейкова, М., Децентрализация-основен фактор за повишаване ефективността на администрацията, Годишник БСУ, 2012.

РЕЗЮМЕ

В этой статье рассматриваются общие и специальные принципы децентрализации. Автор обращает особое внимание на приложение принципа субсидиарности – главного принципа регионализации и децентрализации. Необходимость введения децентрализованной модели управления в качестве нового типа отношений между государством и гражданским обществом.

SUMMARY

This article deals with the general and specific principles of decentralisation. The author focuses on the application of the subsidiarity principle – a leading principle in regionalisation and decentralisation. The need of introducing a decentralised model of governance as a new type of relations between the state and the civil society.