

РЕЗЮМЕТА

НА

ГЛ. АС. Д-Р МАРИЯ НЕЙКОВА, ПРЕДСТАВЕНИ ЗА УЧАСТИЕ В КОНКУРС ЗА ЗАЕМАНЕ НА АКАДЕМИЧНАТА ДЛЪЖНОСТ „ДОЦЕНТ” ПО 3.6. ПРАВО (АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО) В БУРГАСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ, ОБЯВЕН В ДВ, БРОЙ 65/ 23.07.2013Г.

I. МОНОГРАФИИ

1. МОНОГРАФИЧЕН ТРУД: Децентрализацията - основен фактор за повишаване на ефективността на управлението, София, 2013г., ИК „Новата цивилизация”

В настоящата монография за първи път у нас се изследва цялостно връзката между начина на разпределение на правомощия и функции между нивата на държавно управление и ефективността на управлението, като се поставя специален акцент върху областното ниво на управление. Разработката е първият оригинален монографичен труд, посветен на посочената тема, отнасяща се до изключително важна реформа, която разглежда децентрализацията като основна антикризисна мярка.

Направена е оценка на ефективността на съществуващото разпределение на правомощията, като са използвани същите показатели, с които Световната банка измерва ефективността.

Доказва се, че това разпределение на правомощията между различните нива на държавно управление води едновременно до високи разходи за публични услуги и високи разходи за потребителите на тези услуги поради голямата дистанция между мястото за предоставянето им и високите такси.

Констатира се, че съществуващата система на стратегическо планиране в администрацията като цяло не позволява проследяване на връзката между целите, вложените ресурси и постигнатите резултати.

Аргументирано и убедително се доказва, че постигането на оптимално разпределение на правомощията ще повиши ефективността на управлението и може да се превърне в средство за решаване на проблемите на гражданите по най-добрия и ефективен начин. Използван е сравнителен подход, при който необходимостта от реформа се мотивира не с това, че в различни страни в Европа децентрализацията се е развила по определен начин, поради което и в България трябва да се предприемат стъпки в тази насока. Посочва се, че от всички европейски държави, сравними по територия и население, само Република България няма второ ниво на самоуправление. Проблемът на този подход е, че сам по себе си не дава аргументи защо е необходима такава реформа.

С настоящия труд се предлага нов подход в подкрепа на констатациите за необходимостта от продължаване на процеса на децентрализация на областно ниво,

като се доказва ниската ефективност на държавната администрация при съществуващото разпределение на правомощията.

Хипотезата, която се застъпва, е, че съществуващото разпределение на правомощията между нивата на управление в Република България е неефективно. Последствията са ниска степен на управляемост на държавата и основните процеси в нея, невъзможност за постигане на поставените управленски цели и високи разходи.

Изложението е структурирано в увод, три части, заключение и две приложения.

В увода е обоснована тезата на автора, че процесът на децентрализация на общинско и на областно ниво е фактор за повишаване ефективността на управление. Посочено е, че целта на монографията е да бъде изследвана връзката между начина на разпределение на правомощията и функциите между различните нива на държавно управление и ефективността на управлението, като акцентът е поставен върху областното ниво.

В част първа са разгледани същността и формите на децентрализацията-политическа, административна, финансова. Направен е преглед на развитието на процеса на децентрализация в България от създаването на третата българска държава до наши дни. Представена е и позицията на Съвета на Европа, изразена в две препоръки, изготвени като резултат от извършените проверки през 1998 и 2011 г. относно състоянието на местното и регионалното самоуправление в Република България. Направен е изводът, че макар и осъществени през 13 години, резултатите и от двете очертават съществуването на едни и същи проблеми и липсата напредък по отношение на второто ниво на самоуправление и регионализация. С оглед осмислянето на необходимостта от реформи в посока на децентрализация се акцентира най-вече върху това, че те произтичат от българския интерес, а не от необходимостта да се следват световните тенденции.

В част втора е направена оценка на съществуващото разпределение на правомощията между различните нива на управление. Използван е оригинален подход, съчетаващ теоретични постановки с анализ на конкретни казуси с оглед доказване на тезата за ниското качество на процеса на формулиране на политика и нейното изпълнение. Разгледани са три примера - разпореждане с имоти – държавна собственост, управлението на Граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) и начините за координиране на изпълнението на политики на областно ниво. В същото време обаче се наблюдават сериозни проблеми при взаимодействието на областния управител с териториалните звена на централната изпълнителна власт, тъй като липсват ясни правила, регламентиращи взаимодействието между областния управител и ръководителите на тези териториални звена. Авторът достига и до друг не по-малко тревожен извод – част от трудностите по реализирането на политиките на регионално ниво от областните управители се дължат на липсата на достатъчен кадрови и финансов ресурс, като тенденцията за последните 5 години е към влошаване на показателите поради възлагането на нови функции на областните управители без те да са кадрово осигурени. Във втората част е дадена и оценка на съществуващото разпределение на правомощията, като е поставен особен акцент върху сферите на образованието и здравеопазването. Направен е изводът, че именно в тези две сфери на политика областният управител няма собствени правомощия, което поставя сериозно въпроса за липсата на същинска регионална политика, насочена към гражданите.

Част трета е посветена на възможностите за подобряване на ефективността на разпределението на правомощията между нивата на управление чрез децентрализация. Тази част има изцяло приносен характер. Особено място е посветено на необходимостта от промяна на политиката на децентрализация. Изложено е виждането на автора, че през следващите години тя трябва да бъде насочена изцяло към областното ниво на

управление при едно ново и по-ясно разпределение на функционалните отговорности между нивата на управление.

Направен е критичен анализ на разпределението на правомощията между различните нива на управление към настоящия момент. Очертани се основните посоки на реформата на областното ниво на управление. Посочени са негативните последици от липсата на орган, който да управлява дейностите с надобщинско значение.

Специално място е отделено на оптимизирането на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната власт, което има определящо значение за повишаване ефективността на функциониране на цялата публична власт.

Авторът представя вижданията си за реформа на областното ниво на управление, основавайки се на своя натрупан опит, като предлага да се преосмисли ролята на областния управител като общ координатор на всички звена на територията на областта. В светлината на европейската политика за регионално развитие за повишаването на конкурентноспособността на икономиката според него е необходимо да се възложат нови отговорности и в посоката на регионалното ниво на икономическо планиране за подобряване на условията за инвестиции, за осигуряване на необходимия човешки и физически капитал за развитие на регионите. В тази част е предложено и виждането на автора за реформа в модела на стратегическо планиране на областно ниво.

В заключението освен изводите са представени и основните идеи на автора за реформа за реорганизация и деконцентрация на администрацията, която да доведе до качествена промяна в институционалния баланс и във взаимоотношенията между местните власти и деконцентрираните структури. Препоръчва се цялостна промяна в законодателството на Република България, която да гарантира разпределение на принципна основа на правомощия между централните органи на изпълнителната власт и областните управители и съобразяване на компетенциите на областния управител с правомощията, визирани в чл. 143 от Конституцията.

Дава се нова постановка на необходимостта от изграждане на единен модел на деконцентрираната държавна администрация на министерствата и агенциите и необходимостта да се насочи фокусът на административната реформа към регионалното ниво на управление като се постави началото на информирана дискусия за начините за решаване на тези проблеми. Тук приносът е в новия анализ и интерпретация на емпиричните данни.

С оглед привеждане на съществуващите правомощия на областния управител в съответствие с предвидените в Конституцията на Република България отговорности се обосновава необходимостта от извършването на спешна реформа на областно ниво, с която да се възприеме нов модел на организация на деконцентрираната администрация, съответстващ на практиката и моделите в Европейския съюз.

Формулирани са конкретни препоръки за повишаване ефективността на работа на деконцентрираните структури.

2. МОНОГРАФИЧЕН ТРУД: Актуални проблеми на организацията и управлението на културноисторическото наследство, София, 2012г., ИК „Новата цивилизация”, автор на Първа част, на Раздел 2.1. от Втора част (стр.13-77) и на Речник-справочник, (в съавт.)

В книгата „Актуални проблеми на организацията и управлението на културноисторическото наследство” са представени научно обосновано и аналитично изследвани съвременни теоретични, методологични и практически въпроси на управлението и администрирането на системата на паметниците на културата и историята.

За първи път в нашата страна са изследвани административно-управленски аспекти на правно-нормативната уредба на системата на културноисторическото наследство.

Изследвани са проблеми, отнасящи се до моделиране на диверсификацията на социализацията на културните и исторически ценности.

Изяснени са схващанията и са представени принципите за формирането на държавната политика в управлението на съвременна България в областта на управлението и администрацията, опазването, закрилата и социализацията на паметниците на културата и историята след Освобождението (1878 г.) до 1911 г. (с.53-55).

Изведени са основни характеристики на правната регулация на организацията и управлението на системата на българското културноисторическо наследство през периода 1944-1989г. (с.55-76).

Разгледани са въпроси, свързани с проблеми и перспективи в развитието на социалната отговорност на институтите на културното и историческото наследство.

Специално внимание е отделено на общественото участие при реализацията на административното управление на дейността в областта на културноисторическото наследство.

В монографията се разглеждат научни подходи, даващи възможност да се разбере взаимовръзката между активната социализация на паметниците на културата и историята и въвеждането на съвременни организационни и управленски технологии. Те са основани на разбирането за ролята на културноисторическото наследство като базов фактор за устойчивото развитие на социалното управление. Изследването се опира върху хипотезата, че културноисторическото наследство е стратегически ресурс за обществото и държавата и като такъв той трябва да се управлява ефективно и ефикасно. Монографията е посветена на усъвършенстването на административно-управленския механизъм за опазване, съхраняване и социализация културноисторическите ценности. В този смисъл организацията и управлението на културноисторическото наследство се изследва като социокултурен феномен.

Представени са съвременните теоретични основи на социалното управление, на неговата същност и дефиниране.

Особено внимание е обърнато на взаимовръзката между социалната организация на системата на културноисторическото наследство и ефективността на социализацията на културните и историческите ценности.

Научно обоснована и добре структурирана е еволюцията на организационните и управленските концепции, свързани с развитието на системата на културноисторическото наследство.

Представени са основни характеристики на моделите за усъвършенстване на качеството на управление на институтите на културното и историческото наследство за повишаване на тяхната конкурентноспособност.

В монографията за първи път се разглеждат същността и функциите на иновациите в системата на културноисторическото наследство. Представени са значението и ролята на иновациите в управлението на дейността по опазването, съхраняването и социализацията на културните и историческите ценности.

Особено важно е определянето на основните иновационни характеристики на управлението в условията на глобализация и информационно общество и тяхното съотнасяне към повишаване ефективността и ефикасността на административното управление на системата на културноисторическото наследство.

Изведени са основните приоритети на държавната иновативна политика в областта на организацията и управлението на паметниците на културата и историята с цел повишаването на тяхната социализация.

II. СТУДИИ

1. Децентрализацията от общината към кметствата – скъсяване на дистанцията между гражданите и властта, Юридически сборник, БСУ, 2013

Студията е посветена на необходимостта от скъсяване на дистанцията между гражданите и властта. Специално внимание е обърнато на необходимостта от спешни законодателни промени, които да дефинират ясно и точно разпределението на функциите и отговорностите на централната и местни власти; от закон, който да отразява пряко принципите на доброто управление и да гарантира прозрачност, справедливост и защита на правото на подкрепа на финансово по-слабите местни власти; от законодателни промени, свързани с увеличаване на дела от приходите от данъци, които се определят и администрират на местно ниво. Проследен е процесът на финансова децентрализация. Анализирани са положителните и отрицателни страни. Критикува се формулата за разпределението на приходите от държавните субсидии по общини, която се определя като сложна, непрозрачна и непредвидима.

Специално внимание е отделено на механизма на разпределение на субсидирането, който не поставя в равностойно положение отделните общини.

На следващо място е разгледана възможността общината да прехвърли управленски и финансови правомощия към кметствата с цел засилване на политическите форми на децентрализация чрез увеличаване участието на населението при вземане на решения от локален характер и контрол върху дейността на кметството. Предложени са мерките за реформи в общината, които следва да включват прехвърляне на финансов и управленски ресурс от общината към кметствата и засилване на политическите форми на децентрализация чрез участието на населението при вземане на местни решения и контрол върху дейността на кметството. Според автора очевидна е необходимостта от децентрализация на самата общинска власт в посока към кметствата чрез повече финансова самостоятелност на кметовете на кметства и ясно разписани правомощия.

Увеличаването на управленската и финансовата самостоятелност на кметствата е важна предпоставка за децентрализацията и доставянето на качествени услуги на гражданите, като отговорността би трябвало да се носи от структурите на публичната власт, която е най-близо до хората и до техните потребности и проблеми. Това може да се постигне, ако съществува баланс в разпределението на услугите, правата, отговорностите и ресурсите за тяхното предоставяне между общината и кметствата.

В последната четвърта част на студията се очертават основните насоки за промяна, включващи: намаляване на правомощията на държавата да определя правилата за локализация на общински разходи; увеличаване на общинските управленски и финансови правомощия; прехвърляне на управленски и финансови правомощия от общината към кметствата и засилване на политическите форми на децентрализация (чрез увеличаване участието на институции и на граждани при вземане на местни решения и контрол върху дейността на кметството); повишаване статута на кметствата до основни самоуправляващи се общности (създаване на кметска собственост, мажоритарен избор на кметски съвет, определен на териториален принцип) и др.

III. СТАТИИ И ДОКЛАДИ

1. Въвеждане на второ ниво на местно самоуправление – основна антикризисна мярка, Годишник на БСУ, том XXVII, БСУ, 2012, стр.311-314

В статията се разглежда необходимостта от реформа на административната система на Република България. Обръща се внимание върху наблюдащата се тенденция в Европа да се измества вниманието от развитието на местното самоуправление на общинско ниво като се поставя акцент върху регионализацията и въвеждане на второ ниво на самоуправление.

Достига се до извод, че България е свръхцентрализирана държава, където общините все по-трудно посрещат своите разходи, а гражданите не получават на място необходимия брой услуги и нямат възможност да оказват ефективен контрол. Обръща се внимание, че по показателите финансова самостоятелност и капиталови разходи българските общини са на едно от последните места в Европа. Следствие на това е наличието на огромно преразпределяне на средства през бюджета и съответно централно приемани неефективни решения за развитието на общините. Местните икономики са обект на регулация от центъра при това без да са съобразени със спецификата на региона.

Посочено е, че гражданското общество не е сериозен участник в това управление. В статията са изложени вижданията на автора, че поради тази причина реформата в местното самоуправление, чрез въвеждането на второ изборно ниво на самоуправление и начинът за избиране на органите на местната власт трябва да бъдат основни приоритети. Децентрализацията следва да се разглежда не само като важна реформа, но и като основна антикризисна мярка.

Акцентира се върху конкретни проблеми от административно-оперативен характер, за които второто ниво на местното самоуправление би донесло по-удачни решения. Това са, например, въпроси, свързани с инфраструктурата, управлението на общинската собственост, обслужването на гражданите, липсата на административен капацитет за усвояване на финансови средства, за които второто ниво на местното самоуправление би донесло по-удачни решения: Държавата би следвало да делегира определени функции към това второ ниво на самоуправление, като например регионалното планиране и териториалното устройство, регионалната инфраструктура и функции по отношение на опазването на околната среда. Друга ясно изразена насока е предоставянето на правомощия в областта на социалните дейности, когато се решават въпроси от местно значение, свързани с образованието, здравеопазването и вътрешния ред.

Авторът поддържа тезата, че чрез преотстъпване на постъпленията от данъци, чрез генериране на приходи от собственост може да се осигури финансовата обезпеченост на това второ ниво.

2. Реформата на областно ниво на управление - устойчиво регионално и местно развитие, Юридически сборник, БСУ, 2012, стр.43-50

Статията е една от първите публикации, в които се обръща внимание върху необходимостта от административно-териториална реформа в Република България. В нея е отбелязано, че през последните няколко години все по-често се говори за ново административно-териториално устройство, съответстващо на общата тенденция в Европа към създаване на по-големи административно-териториални единици и на по-добри условия за активно участие на регионалните власти в планирането и усвояването на структурните фондове, но без да има реални действия в тази посока.

Достига се до извод, че Република България изостава с реформите и развитието на междинното ниво на държавно управление. Областният управител не е в състояние да има общо наблюдение за влиянието на европейските и българските политики и начините за въздействие за постигане на синергия в ключовите области и адаптиране на политиките в регионалния контекст. Обръща се внимание върху необходимостта моделът на управление в България да съчетава принципите на самоуправлението с тези на държавното управление по места.

В статията са изложени вижданията на авторът относно необходимостта от конституирането на 6 области с териториален обхват съответстващ на районите от NUTS 2¹ на ЕС, което ще допринесе за: осигуряване на по-добри предпоставки за активно участие на регионите в планирането и усвояването на структурните фондове; създаване на по-големи административно-териториални единици (региони) с относително самостоятелно управление в съответствие с общата тенденция в Европа - Европа на регионите; намаляване на структурите, участващи в процеса на планиране и програмиране на регионалното развитие; опростяване на процедурите; съкращаване на сроковете и намаляване броят на документите, както и необходимите за това финансови и човешки ресурси.

¹Номенклатура на статистическите териториални единици

3. Принципът на субсидиарност – основен инструмент за регионализация и децентрализация, Юридически сборник, БСУ, 2013

В тази статия се анализира необходимостта от адекватно разпределение на функциите между трите нива на управление в Република България и прилагането на принципа на субсидиарността, което ще даде повече свобода на местните и регионални общности стратегически да оформят политики и да предоставят ефективни услуги на гражданите.

Налага се 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. В този смисъл местната власт и избраните пряко от населението нейни органи осъществяват управлението на административно-териториалната единица.

Особено място е посветено на основния въпрос, касаещ разпределението на отговорностите при доставянето на публичните услуги в една децентрализирана система 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 обществените дела под тяхна собствена отговорност и в интерес на местното население.

Авторът акцентира върху необходимостта от въвеждането на нов модел на управление, което безспорно ще доведе 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.

Статията разглежда изключително актуални въпроси, свързани с провеждането на териториални политики в страните-членки на Европейския съюз, изискващи ангажирането на органите на местно самоуправление при използването на принципите на добро управление, подпомагащи демокрацията и върховенството на закона в държавите-членки на ЕС, отнасящи се до всички нива на управление (глобално, европейско, национално, регионално и местно).

Авторът акцентира върху необходимостта от изграждане на висок административен капацитет, който да провежда управление, адекватно на очакванията на гражданите и бизнеса. Обръща се внимание върху липсата на участие на гражданското общество в този процес, тъй като става дума най-вече за ефективно и ефикасно решаване на проблемите на това общество; за подобряване на прозрачността и отчетността на местната власт и повишаване на гражданския контрол върху властите.

Изводът, който се налага е, че е необходима спешна промяна в нормативната уредба на Република България, с оглед повишаване ефективността на целия публичен сектор, както и разширяване на сътрудничеството между всички заинтересовани страни, като се наложат допълнителни критерии за ефективността при възлагане на изпълнението на мерките. Усилията трябва да се насочат към извеждането на мерки за повишаване на отговорността, иновативното преустройство в сферата на предоставяните публични услуги въз основа на утвърдени добри практики, прилагане принципите на добро управление и повишаване на възможността за гъвкавост и свобода на действие на органите, съчетани с ефективен граждански контрол.

5. Влиянието на регионализацията върху местното самоуправление,
Международна конференция на TRAKIA JOURNAL OF SCIENCES, 2013

Този доклад разглежда влиянието, което регионализацията оказва върху местното самоуправление и необходимостта от разработване на европейско законодателство, което да регламентира по-добрата координация, комуникация и взаимодействие.

Изводът, който е направен, е, че независимо от спазването на принципите на ненамеса в правните системи на страните членки, Европейският съюз влияе върху процеса на регионализация чрез европейската регионална и кохезионна политика, които са насочени към намаляване на регионалните диспропорции. Нещо повече, регионалната политика на Европейския Съюз има огромно влияние върху местното самоуправление и признаване на регионалното измерение сред националните институции. Тя оказва различен ефект върху правомощията на местното самоуправление в зависимост от това дали е изградено или не ново управленско ниво. Когато регионализацията предизвиква промяна във функциите на институциите на междинно ниво или при сътрудничеството между общините, тя не води до ограничаване на автономността на местните власти.

6. Приносът на процеса на регионализация за изграждането на силни на местно самоуправление – традиции и тенденции, Международна конференция на TRAKIA JOURNAL OF SCIENCES, 2013

Докладът се фокусира върху наблюдаващата се тенденция към мощна регионализация през последните години не само в Европейския съюз, а и в цяла Европа, към промените в икономическата среда, появата на единен пазар, необходимостта от по-висок административен капацитет за планиране и координиране за преодоляване на регионалните различия. Проследено е отношението, което регионалното ниво има към развитието на системата за управление и повишаване ефективността на управленските действия, свързани с предоставените на гражданите услуги. В България все още не се говори сериозно за регионална политика, още по-малко - за въвеждане на регионално самоуправление.

Авторът акцентира върху факта, че регионалната политика в България е преди всичко приоритет на централната власт. Чрез механизмите за формиране на регионална политика, залегнали в Закона за регионално развитие на Република България, се правят опити да се включат местните власти и областните администрации в процеса на разработка на стратегии за балансирано и устойчиво развитие на регионите както местната власт, така и областна администрация, но вземането на решения става от централната власт. Регионалната политика е изцяло в сферата на компетентност на централната власт и нейните деконцентрирани структури на областно ниво. Провеждането на активната регионална политика се нуждае от институционализиране на регионално ниво, модернизиране на държавната администрация и прилагането на принципа на субсидиарност, което да предостави повече свобода на местните и регионални власти да формират политики и да предоставят по-ефективни и качествени услуги на гражданите.

От гледна точка на перспективите пред България от особено значение е да се взаимства от добрия опит на други страни, посветен на регионализацията. Регионализмът в управленски аспект се отнася до средните нива на управленската система, тези които са разположени между националното и местното. Регионалното ниво има преди всичко пряко отношение към развитието на системата за управление и повишаване ефективността на управленските действия, свързани с предоставените на гражданите услуги.