

Участие на областния управител при подготовката и приемането на областните стратегии за развитие

Диляна Калинова

Participation of the District Governor in the Preparation and Accepting of the Regional Development Strategies: *Regional policy is one of the key politics in the European Union. Bulgaria also held management policy of regional development. To this end accept various strategic planning and programming documents of regional development. One of this documents is the regional development strategy. District Governor participated in the planning and accepting of the regional development strategy through the implementation of organizational and coordination powers.*

Key words: *District Governor, Regional Development Strategy, Regional Development, Regional Politic*

ВЪВЕДЕНИЕ

В границите на Европейския съюз регионалната политика се очертава като една от основните политики на Общността [1]. Като водещ принцип на реформите в европейската регионална политика се отличава подпомагането на регионите по отношение на инфраструктура, създаване на икономическа активност, обучение и т.н. [1]. Като държава-членка на Европейския съюз (ЕС) България не може да стои встрани от провеждането на регионална политика на национално ниво. В унисон с изискванията на ЕС и необходимостта от синхронизация на българското законодателство с европейското, в настоящата българска правна уредба е приет и действа Закон за регионалното развитие (ЗРП) [2]. Този закон предвижда система от документи за планиране и програмиране на регионалното развитие, в които се формулират дългосрочните цели и приоритети за развитие. Един от тези документи е Областната стратегия за развитие, която съгласно разпоредбата на чл. 12, ал. 1 ЗРП „определя средносрочните цели и приоритети на развитие на областта, както и стратегическите насоки за разработване на общинските планове за развитие“. Проследявайки внимателно уредбата според Закона за регионалното развитие относно процеса по подготовка и приемане на Областната стратегия за развитие, се забелязва, че основна роля в тези действия взема институцията „Областен управител“. В следващите редове ще бъде разгледано именно участието на областния управител при подготовката и последващото приемане на Областната стратегия за развитие.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Преди да се разгледа конкретното участие на областния управител при подготовката и приемането на областната стратегия за развитие, може да се постави въпросът защо се акцентира точно върху фигурата на областния управител. Отговорът следва да се търси с оглед на това, че областните управители се явяват „представители на регионалното ниво на държавно управление“ [3]. Областните управители са еднолични органи на изпълнителната власт в областта (чл. 29, ал. 1 от Закона за администрацията). Този изпълнителен орган е предвиден по конституционен ред чрез закрепването му в нормата на чл. 143 от Конституцията на Република България (КРБ). Основна функция на областните управители е да осъществяват държавното управление по места и да осигуряват съответствие между националните и местните интереси при провеждане на регионалната политика (вж. чл. 142 КРБ) [3]. За да бъде изпълнена тази основна функция, е необходимо на областния управител да му бъдат възложени конкретни правомощия, осъществяването, на които ще бъде израз на провеждане на регионална политика. Основният нормативен акт, предоставящ изрични правомощия на областния управител, е Законът за администрацията (ЗА) [4]. Те се съдържат в нормативния текст на чл. 31, ал. 1 ЗА. Правомощието, съотносимо към разглеждания проблем, е разписано в чл. 31, ал. 1, т. 2 ЗА – „... организира раз-

работването и изпълнението на областни стратегии и програми за регионално развитие...”. Законът за администрацията се явява основен нормативен акт относно правомощията на областния управител. Поради това те са представени в най-общ вид. Как точно областният управител ще участва при разработването и изпълнението на областните стратегии за развитие, отговор трябва да се търси в Закона за регионалното развитие (ЗРР) и съответно в правилника по прилагането му (ППЗРР), т.е. нормативните актове, които уреждат обществените отношения, възникващи по повод „планирането, програмирането, управлението, наблюдението, контролът и оценката по изпълнението на стратегиите, плановете и програмите за провеждане на държавната политика за регионално развитие” (чл. 1, т. 1 ЗРР).

Стратегическото планиране според ЗРР се очертава като основно средство, чрез което да се постига „устойчиво интегрирано регионално и местно развитие” (чл. 8, ал. 1 ЗРР). Законът урежда цялата дейност по планиране и програмиране, създаването на документи във връзка с това и определя субектите, които вземат участие в целия този процес. Областните стратегии за развитие са част от системата от документи за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие (чл. 9, т. 6 ЗРР). А управлението на регионалното развитие се осъществява от следните органи: Министерския съвет, министъра на регионалното развитие; регионалните съвети за развитие; областните управители; областните съвети за развитие; кметовете на общини; общинските съвети (глава IV ЗРР). Областната стратегия за развитие представлява стратегически документ, който съдържа рамката за развитие на областта (чл. 12, ал. 1 ЗРР). А в чл. 12, ал. 3 ЗРР се определя съдържанието на областната стратегия за развитие: анализ на икономическото и социалното състояние на областта; цели и приоритети за развитие на областта; обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията; териториален обхват на районите за целенасочена подкрепа и т.н. След като по най-общ начин се представи същността на областната стратегия за развитие и се очерта кръга от органите, осъществяващи управлението на регионалното развитие, съгласно разпоредбите на ЗРР, може да се насочи вниманието към процеса на подготовка и приемане на разглеждания стратегически документ.

Областната стратегия за развитие се приема от областния съвет за развитие (чл. 12, ал. 4 ЗРР). Но преди да се стигне до този момент, е необходимо документът да бъде подготвен, т.е. да е налице негов проект. За това че се изготвя проект, се съди от разпоредбата на чл. 19, ал. 1, т. 3 ЗРР (нормата на чл. 19 ЗРР определя правомощията на регионалния съвет за развитие) – регионалният съвет за развитие „обсъжда и съгласува проектите на областните стратегии за развитие на областите...” Т.е. от този текст се извежда положението, че е необходимо преди приемането на областната стратегия за развитие, да бъде изработен неин проект. Следва да се постави въпросът кой ще бъде компетентният правен субект, който ще постави началото на разработването на този проект. Отговорът се съдържа в разпоредбата на чл. 21 ЗРР, уреждащ правомощията на областния управител във връзка с осъществяването на управление в областта на регионалното развитие. Съгласно посочената правна норма областният управител „организира разработването на областната стратегия за развитие” (чл. 21, т. 1 ЗРР) и „внася проекта на областната стратегия за развитие за обсъждане и съгласуване в регионалния съвет за развитие и за приемане от областния съвет за развитие” (чл. 21, т. 2 ЗРР). Тези два етапа от процеса, предхождащ приемането на стратегията, касаят подготовката на този стратегически документ. От тази кратка уредба на ЗРР относно разработването (т.е. процеса на подготовка) и приемането на областната стратегия за развитие, във връзка с участието на областния управител в тази дейност, става ясно, че ролята му е по-скоро организационна – „организира разработването”. След като проектът е изготвен, именно областният управител е този субект, който е ангажиран с вънасянето му в регионалния съвет за развитие (за обсъждане и съгласуване) и в областния съвет за

развитие (за приемането му).

От дотук представената нормативна уредба се очертават няколко ключови етапа при изработването на областната стратегия за развитие: подготовка, съгласуване и приемане. Областният управител участва и при трите етапа (вж. по-горе в текста). За да се изясни в по-голяма пълнота ролята му, е необходимо да се проследи и как доразвива тази уредба Правилникът за прилагане на ЗРР. Нормите на този подзаконен нормативен акт, имащи отношение към разглеждания въпрос, се съдържат в глава II, раздел IV ППЗРР. Няма да се спираме подробно върху всеки един нормативен текст от посочената част на Правилника, а само върху тези, които са пряко относими към процеса по подготовка и приемане на областната стратегия за развитие и изясняват въпроса с участието на областния управител в тези дейности. В първия етап – подготовка, ролята на областния управител се изразява в това да „организира изработването, ... на областната стратегия за развитие” (чл. 25, ал. 1 ППЗРР). От този нормативен текст може да се направи извод, че конкретното правомощие на областния управител е с организационен характер. Което по своята същност означава, че именно този териториален изпълнителен орган, е натоварен със задачата да постави началото на процеса по изработване на областната стратегия за развитие (според тълковното си значение думата „организирам” има смисъл на „подготвям”, „разпределям”). Съгласно текста на чл. 25, ал. 2 ППЗРР „изработването на областната стратегия за развитие се извършва чрез възлагане от областния управител в съответствие с методическите указания, дадени от министъра на регионалното развитие”. Този текст потвърждава чисто организационния характер на правомощието на областния управител. Като изрично е посочен начинът, по който ще се постави началото (т.е. ще се организира) на изработването на областната стратегия за развитие – възлагане от областния управител. Т.е. субектът, който ще изработи проекта на стратегията, е различен от институцията „областен управител”. Това възлагане следва да се осъществи съобразно методическите указания, дадени от министъра на регионалното развитие. В методическите указания за разработване на Областни стратегии са развити (Приложение към Заповед № РД-02-14-388/ 26.07.2004 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството; с. 19) се пояснява, че областният управител преценява на кого да възложи изработването на областната стратегия за развитие, като сам решава дали това да стане със Заповед (когато екипът, който разработва стратегията е вътрешен) или с договор за поръчка (когато изработването е поверено на външен екип от експерти). В последните методически указания за разработване на Областни стратегии за развитие 2014 – 2020 г. (одобрени със Заповед № РД-02-14-2402/ 22.11.2011 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството) тези практически действия не са изрично упоменати, защото за база са използвани издадените преди това указания (в подкрепа, че все още възлагането от страна на областния управител става чрез едно от посочените правни средства – чрез заповед или чрез договор – информация може да се почерпи, например, от интернет страницата на областна администрация Добрич: „Изработването на Областната стратегия за развитие на област Добрич за 2014 – 2020 г. бе възложено на консултанта „Национален център за териториално развитие” – гр. София”). С издадената заповед или със сключения договор се поставя началото на етап „подготовка на областната стратегия”. Освен организиране на изработването на проект на документа, областният управител е натоварен и със задачата да „осъществява координация и контрол върху процеса на разработване на областната стратегия за развитие” (чл. 26 ППЗРР). Същността на това правомощие, съгласно указанията на министъра на регионалното развитие, се изразява в това, че събраната информация се обсъжда междинно от разработващите екипи, от експертите, от съответните отдели към Областните администрации и други заинтересовани лица. Тази координация (съгласуваност) между всички тези субекти е възложена на областния управител.

Следващият етап от цялостния процес по разработването на областната стратегия за развитие е нейното съгласуване и обсъждане, като компетентният за това орган е регионалният съвет за развитие. В методическите указания се пояснява, че съгласуването е процес на обсъждане и координиране на действията между трите нива – област, район за планиране и общини (с. 21 от цит. методически указания) и даване на становище от регионалният съвет за развитие относно съответствието на проекта на областната стратегия с Националната стратегия за развитие, със спецификата на района и с останалите стратегии от района за планиране. Тук интерес представлява каква ще е ролята на областния управител на този етап. Отговорът откриваме в разпоредбата на чл. 26 ППЗРР, според който регионалният съвет за развитие ще осъществи посочените действия след постъпило предложение от областния управител. Това пак може да се разтълкува като организационно правомощие, защото отново се касае за действие, което поставя началото на друго действие.

Последният етап е приемането на областната стратегия за развитие. Компетентният за това орган е областният съвет за развитие. Т.е. това ще е процес по утвърждаване на изработения и съгласуван проект на областна стратегия за развитие като вече окончателен и официален стратегически документ. И тук ролята на областния управител е същата, както в предходния етап - „Областната стратегия за развитие се приема от областния съвет за развитие по предложение на областния управител...” (чл. 28, ал. 1 ППЗРР). Процедурата по приемане на стратегията от страна на областния съвет за развитие е поставена в зависимост от правенето на предложение за това от областния управител.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проследените дотук правни норми във връзка с разработването и приемането на областните стратегии за развитие разкриват, че фигурата на областния управител има своята роля в този процес. Показано бе, че става дума за правомощия на областния управител с организационен и координационен характер. Въпреки това, без тези негови действия подготовката и приемането на областната стратегия за развитие няма да бъдат извършени по законосъобразен ред, което ще доведе до недействителност на приетия документ. Т.е. и организацията, и координацията, като дейности, имат своето съществено значение.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Методически указания за разработване на Областни стратегии за развитие (Приложение към Заповед № РД –02-14-388/ 26. 07. 2004 г. на Министъра на регионалното развитие и благоустройството).

[2] Закон за регионалното развитие, обн. ДВ, бр. 50/ 30.05.2008 г.; посл. доп. ДВ, бр. 22/ 11.03.2014 г.

[3] Коларов, Е., Регионите в България. Правни аспекти; РУ „А. Кънчев”, 2005 г., с. 8

[4] Закон за администрацията, обн. ДВ, бр. 130/ 05.11.1998 г.; посл. доп. ДВ, бр. 17/ 21.02.2013 г.

За контакти:

ас. Диляна Калинова, катедра „Публичноправни науки”, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев”, e-mail d_kalinova@abv.bg