

ГЕОГРАФСКИ АСПЕКТИ НА САМОУПРАВЛЕНИЕТО НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Боян Кулов

Самоуправлението е вътрешно присъщ признак на общината още от самото ѝ зараждане като социална териториална общност. Образоването на държавите и тяхната подялба на административно-териториални единици силно видоизменя управленските функции на локално равнище. Общинското самоуправление необходимо се ограничава, като постепенно все по-голяма част от неговите права и задължения се делегират на държавната власт. Оттук нататък самоуправлението на общините се превръща във власт, която функционира изключително във взаимовръзка и в зависимост от друга власт – тази на държавата.

В различни периоди от общественоекономическото развитие на нашата страна съотношението между правомощията на органите за управление на държавно и общинско равнище е различно. Стратегическите цели на регионалната политика на съвременния етап наложиха такова преразпределение на властта, което същевременно да разшири сферата на общинското самоуправление, като я обогати с много нови функции. Новите изисквания обаче не засягат единствено функционалния аспект на органите за управление на общините. Качествено новото се съдържа в задачата за относително пълно възпроизвеждане на всички аспекти на обществения живот в общината, включително осигуряване на минимума от условия за цялостна реализация на силите и способностите на човека. Постепенното утвърждаване на принципа на самоиздръжка и самофинансиране на общинските дейности налага наличие на достатъчен собствен ресурсен потенциал.

Резултати от двугодишното експериментирание на внедряването на този принцип в практиката на социалноекономическото развитие на общините не са обнадеждаващи.

При настоящата икономическа ситуация и административно-териториално деление на локално равнище, близо 70 % от общините, включително и такива с мощен икономически потенциал, не могат да се самоиздържат. Причините на настоящото изследване, без претенции за изчерпателност, представляват тези от тях, които са свързани с териториалната организация на общественото възпроизводство на общинско равнище.

Концепцията за общината като кибернетична териториална система е свързана, на първо място, с изследване на нейната управляемост, т.е. наличието на съответни структури и функционални връзки, които създават обективните условия за управление. Качествено новата степен на развитие на управленските функции на общинско равнище – самоуправление на базата на самоиздръжка, може да се реализира само при съответни изменения на структурата, в т.ч. и на нейния териториален аспект. Следователно, необходима е промяна в границите на общините, основната част от които са оформени през 1977 г. и се различават твърде съществено по своя ресурсен потенциал. Новото съдържание, с което трябва да се изпълнят общините, налага съответни изменения в тяхната форма.

Обектите на управление на техническо, технологично, производствено и икономическо равнище представляват цялостни образувания. Научнообоснованото ръководство на дадена териториална единица е възможно също само при условие, че тя представлява единна и относително завършена в социално-икономическо отношение територия. Тези географски таксони, които притежават споменатите характеристики, са обект на изследване на теорията на социално-икономическото районообразуване. Ето защо изграждането на общините на основата на реално съществуващите на съвременния етап от общественоекономическото развитие на страната интегрални микрорайони е задължително условие за тяхното самоуправление.

Конструктивното значение на теорията на икономическото райониране са свързва изключително с нейното приложение в териториалното управление на стопанството. Икономическото райониране се използва за първи път за управленски цели през 20-те години на нашия век в новосъздадената съветска държава. За създаване на оптимални условия за изследване, планиране и практическо осъществяване на социално-икономическата политика, на първо място се формира необходимата за всяка кибернетична система структура. Тя се състои най-общо от две

подсистеми. Елементи на управляваната подсистема представляват новите административно-териториални области, изградени на икономически принцип, които отразяват обективно съществуващото по това време географско разделение на труда. В същото време елементите на управляващата подсистема – създадените областни органи за управление на общественото възпроизводство, притежават много широки пълномощия. Този тип управленска система успешно провежда държавната политика до началото на 30-те години, когато административно-командните методи и свръхцентралистичните тенденции вземат връх.

Още през 1934 г. Анастас Бешков доказва значението на икономическото райониране на нашата страна не само като теоретична основа и методика за регионалните изследвания, но и като необходима предпоставка за провеждане на планомерна стопанска политика (Б е ш к о в, 1934). При тогавашните условия неговата схема на икономическите райони, които да станат основа на ново административно-териториално деление на страната, не намират практическо приложение.

С административно-териториалната реформа от 1987 г. у нас бяха създадени 9 области. Техните граници почти напълно съответстват на схемата на социално-икономическите райони (ф и з и к о г е о г р а ф с к о и с о ц и а л н о - и к о н о м и ч е с к о р а й о н и р а н е, 1989). Научнообоснованото административно-териториално деление на регионално равнище е предпоставка за създаване на оптимални социално-икономически връзки, чрез което се повишава ефективността от функционирането и управлението на стопанството като цяло. За довеждане на административно-териториалната реформа до логичен край обаче, както и за още по-точното очертаване на областните граници, е необходимо привеждането и на общинските граници в съответствие с границите на научнообосновани социално-икономически микрорайони.

В случая микрорайонът не се схваща като географски таксон от най-ниско равнище с традиционната тристепенна йерархична система – район, подрайон, микрорайон. В условията на нашата страна тази система не е доказана в достатъчна степен (Х р и с т о в, 1978). По-близо до реалното положение на нещата, според нас, е становището на С.Я. Ныммик (1969), според което от теоретична гледна точка броят на равнищата в йерархията на икономическото райониране клони към безкрайност. В геокибернетичен аспект обаче има смисъл разкриването само

на тези териториални равнища, които са оптимални с оглед на използваните в съответната управленска практика принципи. Следователно става въпрос за научнообоснован избор на такива варианти на относителна затвореност на възпроизводствените цикли на обществения живот на конкретна територия, които ще бъдат най-ефективни от гледна точка на тристепенната йерархия на административно-териториалното управление у нас.

По отношение на самоуправлението на общините това означава да се докажат във всеки конкретен случай териториалните граници, които възможно най-пълно отговарят на принципите на микрорайонирането и са в съответствие с изискването „самоуправление на базата на самоиздръжка“. За тази цел трябва да се провеждат съответни научни изследвания, чийто резултат да бъде разработване на национална микрорайонна схема. На основата на опознаване на закономерностите на обективните районообразуващи процеси могат да се получат значими изводи относно научното управление на регионалното развитие, включително на локално равнище.

Като доказателство за явното несъответствие между броя на сега съществуващите 248 общини (без тези в София) и реалния брой на социално-икономическите микрорайони, ще приведем резултатите, получени при разработването на първата и единствена досега обща микрорайонна схема на България. Въпреки че изследванията са проведени в периода 1967–1971 година, разликата в броя на разкритите тогава 103 социално-икономически микрорайона и съществуващите понастоящем общини е твърде голяма, особено като се отчете и големият инерционен момент, характерен за процесите на регионалното развитие.

В споменатото изследване изрично се подчертава постановката, че „за научното изясняване на районната схема на България много по-правилно ще бъде, ако се започне с разкриване на отделни микрорайони и се изясни цялостната микрорайонна схема на страната“ (Пенков, и др. 1971). В този смисъл може да се очаква, че подходът „отдолу“ ще внесе и някои важни изменения и на регионално равнище – съобразно възприетите критерии ще се получат достатъчно основания за оптимизиране на границите на социално-икономическите райони, които както бе споменато, представляват основа за очертаване на административните области.

Още едно доказателство в подкрепа на горното твърдение представлява разработената национална програма за развитие

на обслужващата сфера. В резултат на направените комплексни изследвания на промишлеността, селското стопанство, населението и селищата, транспортните връзки, ежедневните трудови пътувания и други, страната е разделена на 112 териториални единици за комплексно обществено обслужване на населението, които да служат като основа за управление на обслужващите дейности в териториален разрез (Найденова, 1981).

На трето място, съществува мнение, основано на практическия опит, че оптималния предел на кратност, т.е. съотношението между управляващата подсистема и броя на елементите на управляемата подсистема, относно икономически и административно-териториални единици от съседни равнища е близък до 1:10. За нашата страна на областно равнище това съотношение е постигнато. Към него би трябвало обаче да се ориентират и концепциите за по-ниското – общинско равнище, т.е. най-ефективно от кибернетична гледна точка може би ще бъде броят на общините в една област да варира около 10. Нарушаването на предела на кратността води до недостатъчно ефикасно функциониране на управляващия субект, което се отразява пряко върху съвременността и адекватността на вземаните решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бешков, А. Стопанско-географско поделение на България. С., 1934.
2. Динев, Л., И. Велчев, Т. Христов, К. Кръстев, Н. Мичев. Методологическа същност на икономическия микрорайон. – Пробл. на геогр. в НРБ, 1975, 4, 111–125.
3. Колосовский, Н.Н. Теория экономического районирования. М., Мысль, 1969, 336 с.
4. Найденова, Р. География на обслужващата сфера. – В: География на България, Т. 2, С., БАН, 1982, 379–398.
5. Ныммик, С.Я. К вопросу внутриреспубликанского экономического районирования (на примере Эстонской ССР). – В: Теория и практика экономического районирования. Рига, Зинатне, 1969, 38–56.
6. Пенков, И., Л. Динев, Х. Кънчев, Д. Дончев. Схема на икономическите микрорайони в НР България. – Пробл. на геогр. в НРБ, 1975, 4, 125–149.
7. Христов, Т. Относно социално-икономическото райониране на България. – Пробл. на геогр. 1978, 2.
8. Физико-географско и социално-икономическо райониране. – В: География на България, Т. 3, С., БАН, 1989, 586 с.

ECONOMIC GEOGRAPHICAL ASPECTS OF
COMMUNITY SELF-MANAGEMENT IN BULGARIA

B. Koulov

S u m m a r y

The initial results of the experiments on introduction of the principles of self-management and self-financing on community level of the administrative territorial structure of Bulgaria are analysed. Under the current economic conditions and most of all because of the administrative territorial division, most of the communities, including economically powerful ones, cannot afford to finance most of their activities. The concept of the community as a cybernetic territorial system shows that new functions can be developed only through the necessary changes in the structure, e.g. the administrative territorial division of the country should correspond to the new activities that the communities are supposed to perform. The scientifically formed 103 microregions are offered as a basis for a new administrative division of the country on a community level.