

## СТАТИИ / ARTICLES

### ПРАВОТО НА ГРАД

Цветан Сивков

### THE RIGHT TO THE CITY

Tsvetan Sivkov

**Abstract:** The issue of right to the city has been raised for the first time within the context of the Bulgarian public law. The emphasis is laid on the big city as an essential public system, whose purpose is to ensure the smooth co-existence of millions of people. The direct connection between local self-government and the rights of the citizens has been studied. The right to the city has been formulated as an integral part of them. The right to the city is seen as the right of an individual to guaranteed rights and opportunities at different levels.

**Key words:** the right to the city, local self-government, independence, World Charter for the Right to the City, guarantee of rights, recognized in international law.

Вече няколко десетилетия се занимавам с различни проблеми на местното управление. И досега не намерих смелост да представя една тема, която е практически непозната на нашето публично право. Със сегашната статия ще се опитам поне да поставя темата за управлението на големите градове, също и т.нар. „право на град“ на вниманието на професионалната общност. Поради това се спрях и на това заглавие. Макар и много общо, то има за цел да провокира интереса на читателите. Естествено е в рамките на една статия да се представят фрагментарно един или два въпроса, без да се търси и засяга същината и основата на един процес или явление.

Надявам се така да бъде сложено началото на разглеждането на тази проблематика. Това е важно, защото България е част от тенденцията, характерна за редица държави, при това в Европа също, при която населението се съсредоточава в един или няколко големи градове. Различната е мотивацията за това социално явление, при което големи групи от хора се приобщават към живота в големия град, но последиците и необходимите

мерки са наш ежедневен спътник през последните десетилетия.

От това следва една дълга поредица от въпроси – за правата на гражданите, които живеят в тези градове, за гарантиране на техните социални възможности и за осигуряване на нормален съвместен живот. Преди да стигнем до практическите решения, в които голяма роля играят урбанистиката, благоустройството, строителството, степента на самоуправление, законодателството, е добре да поставим въпроса за това как съществуват големите градове, какво очакваме от тях като изключително важни обществени системи, пред които стои изключително важната задача – да осигурят нормално съществуване на милиони хора. Тук по пряк начин се появява връзката между местното самоуправление и правата на гражданите. Нещо повече, в теорията се приема, че в това се съдържат процесите на „установяването на съвременната конституционна цивилизация“.<sup>1</sup> Освен това разглежда връзката между обществото и големите градове като „източник на конституционната система на Запада“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Джагарян, Армен. Право на город: постановка проблемы. – В: Конституционное и муниципальное право, 2012, № 2.

<sup>2</sup> Берман, Г. Западная традиция права: эпоха формирования: пер. с англ, 2-е изд., М.: Изд.МГУ, 1998 г., по Джагарян, Армен. Цит. съч.

В настоящата статия ще представим връзката и отграниченията между общото понятие за местно самоуправление и управлението на големите градове, особеностите на големите градове като обект на съзнателно управление, правото на град – понятие и същност и процесите, които се развиват в тази насока.

Местното самоуправление като проявление на децентрализацията има за цел да обясни и да гарантира самостоятелност, която е гарантирана от държавата и законодателството. То е един от видовете децентрализация и е насочено към гарантиране на самостоятелност по териториален признак.<sup>3</sup> При самоуправлението центърът е поставен върху самостоятелността, върху възможността политически активното население само да решава въпроси от местно значение, само да разпределя ресурсите, да търси изява в рамките на териториалната общност. Разбира се, това става в рамките на националната държава, предвидени са различни способности и средства за контрол. Самоуправлението разглежда възможността и средствата, а също и гаранциите на известна самостоятелност, за решаване на въпроси от местно значение. В теорията и в законодателството са установени определени условия. Те са залегнали в Европейската харта за местно самоуправление, в нашия Закон за местното самоуправление и местната администрация. Тези условия могат да се групират и в своята цялост и система те образуват и в същото време гарантират местното самоуправление и неговата относителна самостоятелност спрямо централната държавна власт в унитарната държава.<sup>4</sup> Естествено е, че при местното самоуправление има социален елемент, но той остава резултат и функция от местното самоуправление, а не негова същност. Тук на преден план излиза политическият и юридическият елемент на самостоятелността, на възможността да се решават самостоятелно, при собствена отговорност, под контрола на държавата въпроси от местно значение.

Управлението на градовете е нещо близко, свързано с местното самоуправление, но тук сме изправени пред редица особености. Водеща е,

разбира се, идеята за местно самоуправление. Тя е водеща, защото без нея не може да се говори за самостоятелни управленски дейности на ниво под държавата и нейната централна администрация и в интерес на населението.

Тук, когато говорим за управлението на големите градове, имаме предвид нещо повече и нещо по-конкретно – възможността за самоорганизация на населението, която има преди всичко социална насоченост и е израз на местната териториална демокрация. Всичко това става в т.нар. големи градски агломерации, където се осъществяват повечето граждански, политически и социални права на гражданите. На първо място големите градове са естественият център на обществения, политическия и социално-културния живот на държавата. В същото време животът в тях има своите недостатъци, които трудно се преодоляват – затруднена комуникация, прекъснати връзки, големи разстояния и др. Някъде тук идва противоречието между необходимостта от развитие на социалните отношения и постепенната комерсиализация на обществените отношения.<sup>5</sup> Затова при управлението на градовете се поставя въпросът за търсенето на регулативни механизми, в това число и юридически, за задоволяване и гарантиране на правата и свободите на човека, особено в социалната област, а също и ограничаване във възможната степен на конфликти – достъп до публични услуги, вътреградски диспропорции, урбанистични и социални стълкновения, част от които могат да достигнат характера на дискриминация или сагрегация.

За пръв път идеята за „право на град“ се формулира от френския учен Лефевр през 60-те год. на миналия век.<sup>6</sup> Той го разглежда като център на обществения и политическия живот, богатството, знанието и изкуството.<sup>7</sup> Правото на град има няколко особености – като място за социално взаимодействие и обмен, като социална система, в която се пораждат и съществуват различия. На гражданите трябва да се осигури ефективно участие в живота и управлението на града и възможност да се използват богатата, които предоставя

<sup>3</sup> Schafer, P. Zentralisation und Dezentralisation, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, S.26ff.

<sup>4</sup> Сивков, Цв. Децентрализацията на държавното управление в България – основни правни характеристики. Сб. Двадесет години от приемането на Конституцията на Република България, съставител Златимир Орсов. С.: Софи-Р, 2011, а също и Burgi Martin, Kommunalrecht, München, 2006, S. 11 ff.

<sup>5</sup> Джагарян. Цит. съч.

<sup>6</sup> Lefebvre, G. Le droit a la ville, Anthopos. Paris, 1968.

<sup>7</sup> Джагарян. Цит. съч.

обществото с посредничеството на градската среда.<sup>8</sup>

Постепенно се оформят няколко принципа, които установяват „достигането на универсален стандарт, който определя изискванията към правното положение на гражданина“<sup>9</sup>. Тези принципи намират своята юридическа уредба в Международната харта за правото на град.<sup>10</sup> Тук под право на град се разбира съществуване на равни възможности за достъп до ползването на градовете в рамките на принципите на устойчивото развитие, равенство, социална справедливост. Предвидено е съществуването на права на общности, в това число и такива, които са уязвими. Те трябва да могат да осъществяват своите права в съответствие с техните особености – обичаи, традиции, при възможност за самоопределение. Правото на град се имплантира в правата, признати на международно ниво – правото на труд в справедливи и безопасни условия, социално осигуряване, здравеопазване и др. В рамките на града тези права получават своето практическо приложение, обезпечаване и гарантиране. Основната задача, която стои пред градовете и тяхното управление, е осигуряването на социалните функции на държавата и на местното самоуправление, като се използват градските ресурси. Тези ресурси се използват за задоволяване на различни социални интереси – културни, здравни, образователни и екологични. Всичко това трябва да става при развито и гарантирано местно самоуправление.

Проблематиката за управлението на градовете и за правото на град е намерила своето място в европейската правна среда. Това става чрез Европейската харта за защита на правата на човека в града.<sup>11</sup> Според нея градът е колективно пространство, за всички, които живеят в него. Тя предвижда правото на такива условия на живот, които гарантират възможност за политическо, социално и екологично развитие на всички. Заедно с това се отчита необходимостта от солидарност. Местните органи за управление са длъжни да направят необходимото за опазване на човешкото достойнство и за качеството на живот на гражданите.

Въз основа на споменатите актове в литературата вече е направено обобщение за същността на правото на град. То представлява „организация на градския живот и едновременно с това комплексно субективно право, съставляващо съвкупност от възможности: а) автономия (неприкосновеност); б) безопасност; в) участие в самоуправлението; г) социална защита“<sup>12</sup>.

Основна е ролята на реалното самоуправление, което трудно се реализира в големите градове. Необходимо е изграждане на ефективни механизми за неговото осъществяване. Това не е достатъчно. Необходимо е тези установени с правото механизми да стигнат до населението и то да се почувства субект, а не обект на управленската дейност. Това не може да стане веднага и изведнъж. Необходима е ежедневна работа, която да обхваща всички реални проблеми. В този смисъл самоуправлението е възможност, която трябва постепенно да се превърне в основа на защитата на правата и интересите на гражданите и техните организации. В това се състои философията и функциите на местното самоуправление като основа на демокрацията и разделението на властите.<sup>13</sup>

В крайна сметка правото на град може да се определи като система от възможности, които обществото е длъжно да даде и да гарантира на отделната личност. Това може да стане само в рамките на големия град, където са концентрирани всички или повечето възможности, които дава държавата на определен етап от своето развитие. Разгледано от другата страна правото на град е право на личността да получи гарантирани права, осъзнати интереси и възможности. Те са в различни плоскости – политическа, икономическа, социална. В този смисъл правото на град се превръща или поне трябва да бъде право на оптимален живот с всички негови характеристики. Такава възможност има само в големия град, като част от обществото, като обществена структура, в която се концентрират всички блага и достижения на обществото, които могат да служат на личността. Така според мен правото на град означава всъщност право на развитие и на

<sup>8</sup> Вж. по-подробно **Stober, Rolf**. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Verlag W.Kohlhammer GmbH, Stuttgart, 1992, S.76 ff.

<sup>9</sup> **Джагарян**. Цит. съч.

<sup>10</sup> World Charter for the Right to the City (Social Forum of the Americas, Quito, July 2004...)

<sup>11</sup> European charter for the Safeguarding of Human Rights in the City (St Denis, 18.05.2000)

<sup>12</sup> **Джагарян**. Цит. съч.

<sup>13</sup> **Widera Bernd**. Zur verfassungsrechtlicher Gewährleistung gemeinglicher Planungshohaut, Berlin, Duncker & Humboldt GmbH, 1985, S.21f.

гарантирани социални възможности. В този смисъл то е условно и се състои от възможности. Извън това от друга гледна точка, която също заслужава внимание, правото на град може да се разглежда като система от правила за нормативното регулиране на функционирането на големите населени места, които имат своите особености.

В тези условия може да се гарантира свободата на личността и нейните възможности за развитие. След като става дума за такъв сложен организъм като големия град и негово основно предназначение – да създаде условия за позитивно развитие на гражданите, то е необходимо тук за поставим въпроса за постепенното и в същото

време планирано развитие на тази общност от хора с различни интереси<sup>14</sup>.

В същност става дума за теоретично обобщение на необходимостта от такова управление на градовете, при това основно на големите градски агломерации, което да е насочено към реализация и гарантиране на правата на гражданите в цялата им пълнота – политически, граждански и социални. Градското пространство трябва да се подчини на ефективното достигане на определени стандарти, които определят степента на демократичност и цивилизованост на всяко едно общество.

---

<sup>14</sup> Пак там, с. 76 и сл.