

Местно самоуправление:РБ/РМ- паралели

Abstract: В статията е направен опит за провеждането на сравнителен анализ съгласно конституциите на двете държави и съответните нормативни актове в областта на местното самоуправление. Поставен е акцент върху разликите, които подчертават пространствено-времевите различия между РБ и РМ: РБ-член на Европейския съюз/ЕС/ от 2007г., а РМ, макар и от 2004г. кандидат за асоцииран член на ЕС, поради историко-идейни неуредени въпроси, намираша се извън границите му. Основни изследователски методи – метод на сравнителния нормотворчески анализ, метод на политико-социологическия анализ.

Key words: местно самоуправление, конституции на РБ и РМ, Европейска харта за местно самоуправление, принцип на децентрализация, принцип на централизация

1. Политическа среда

Шестите редовни местни избори се провеждат в РМакедония/РМ/ през м.октомври 2017г. В изборите имат право да гласуват 1млн 735хил.граждани и са регистрирани за участие в тях 19 партии и коалиции. Убедителна победа добиват кандидатите на партията СДСМ /Социалдемократически съюз на Македония/с лидер З.Заев – партията печели в 56 общини от общо 80, точно колкото през 2013г. партията ВМРО-ДПМНЕ с тогавашния лидер Н. Груевски отчете за победа. Кандидатите на коалиционните партньори на СДСМ – Демократичен съюз за интеграция/ДСИ/ на Али Ахмети и Алианс на албанците на д-р Зиядин Села съответно завоюват доверието на избирателите в десет и в три общини. Тези изборни резултати доказват постигнатия консенсус между двете основни етнически общности в РМ за развитие на държавата по пътя на европейската и евроатлантическа интеграция.

Процесът води началото си от Охридския рамков договор-2001г. Основната тогава договореност е въвеждане на правото и задължението на общинско равнище , ако най-малко 20% от населението има различен майчин език от „македонския език“ ,т.е. албански, той да бъде „служебен“ в комуникацията на местно равнище.[1] Тази позиция налага и поправка в Конституцията на РМ, приета 1991г. Това е поправка №5, която изцяло заменя чл. 7 от Конституцията. Всъщност и в цитираната поправка този втори „служебен език“ не се назовава пряко албански; в този случай единственият критерий за ориентация относно етническия състав на общините, в които се въвежда втори „служебен език“ след „македонския език“, остава демографският. Последното преброяване в държавата е през 2002г. Съгласно резултатите от него етническите албанци в РМ съставляват около 25% от населението, а около 10% са турци и цигани. В случая обаче значимо е обстоятелството, че по време на военния конфликт от Косово в Македония навлизат около 800 хил. бежанци; предполага се, че в РМ остават около 150 хил. от тях постоянно.

Общо за периода 2001-2011г. в Конституцията на РМ са направени 32 поправки. Особено значима е поправка №16, която трябва да замени ал.№5 от член 114. Тя предвижда изрично законите за местно финансиране, местни избори, за общинските граници и за гр. Скопие да се гласуват с мнозинство от присъстващите ,“които не принадлежат на общностите- мнозинство в РМ“, т.е.“ македонска“ и албанска.

Прави впечатление и че чл.чл.1, 2, 3 от Конституцията на РМ я определят като „суверенна, независима, демократична и социална държава“, т.е. основният закон на

държавата не определя изрично формата на държавното ѝ устройство като „унитарно“. В Преамбюла на Конституцията, който има само теоретична стойност, се посочва, че това е „национална държава на македонския народ...“

1.1. Следователно, основната разлика между конституциите на РМ и Р България /РБ/ е неустановеността на характера на държавното устройство в първата и гарантираният унитарен характер на държавата във втората. Този конституционен „дефицит“ излъчва послание на нестабилност и несигурност; проблемът е дали това е случаен или нарочно заложен „пропуск“ в Конституцията на РМ и след Охридския рамков договор-2001г. В този смисъл „платформата от Тирана“-2016г., както и законът за употребата на езиците, приет м. февруари 2018г. в РМ трябва да се оценяват като планирана и дългосрочна стратегия от „външни политически играчи“ още през 1991г. в посока федерализация на държавата.

2.Административна среда

В Конституцията на РМ глава V се отнася до местното самоуправление. Тя се състои от чл.чл.114,115,116,117. В чл.114 прави впечатление употребата на две словосъчетания- „локална самоуправа“ и „месна самоуправа“. Те не са синоними; от текста на втора и трета алинея на този член следва, че конституционно гарантираната „единица“ на локална самоуправа са общините. Същевременно ал.3 гласи, че в общините може да се основават „форми на месна самоуправа“. Законодателят въвежда двусмисленост по необясними причини.

На второ място Конституцията на РМ не въвежда такива явни норми на местното самоуправление като „органи на местно самоуправление“, собственост на общината, правния статут на общината, т.е. конституционни норми, които са конституционни норми на българската Конституция-1991г.; следващи от изисквания на Европейската харта за местно самоуправление-1985г.. В Конституцията на РМ също не се отбелязани формите на пряко участие на гражданите в местното самоуправление; в българската конституция те са изброени – органи на местно самоуправление, референдум, общо събрание/чл.136,ал.1/. И в двете държави представителните органи в териториалните единици – съветите на общината/общински съвети, се избират пряко от населението, както и кметовете. В Конституцията на РБ е предвидена опцията кметът да се избира от общинския съвет, т.е. не-пряко. Основен принцип на избор е всеобщо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване за всички граждани, навършили 18 годишна възраст.

Непълнотите в конституционните норми относно местното самоуправление в РМ в определена степен се компенсират от държавното законодателство в тази област. Поважни са следните нормативни актове: законът за териториалната организация на месната самоуправа/2004/, законът за гр. Скопие/2004/, Законът за локалното самоуправление/2002/, и Законът за локалните избори/2004/, закон за финансиране на единиците на локалната самоуправа/2004/. Съгласно закона за териториалната организация и местно самоуправление/2004/ и закона за гр. Скопие/2004/ територията на републиката е разделена на 80 общини. Двамата закона отменят предишното териториално деление на РМ на 124 общини, установено също със закон от 1996г. Преди това, 2002г. , Събранието/Парламентът/ на РМ приема закон за местното самоуправление, който замества закона за местно самоуправление от 1995г. В РМ съществува и „Министерство на локалната самоуправа“, което отговаря според целите и политиките си на българското Министерство на регионалното развитие.

Територията на републиката/РМ!/ е разделена през 1996г. на 8 статистически региона. Те са следните – Вардарски, Източен, Пелагонийски, Положки, Североизточен, Скопски, Югоизточен и Югозападен. Съгласно закона за териториалната организация се формират 80 общини/2 008г./, подразделени на „урбанизирани общности“, т.е. градски от една страна и местни общности- от друга, или „рурални“. Или: общини с общински център – град и общини с общински център – „населено място“ или село. В резултат се формират 28 общини с преобладаващо

албанско население, 4 общини с преобладаващо турско население, една община – с преобладаващо ромско население, и една община – с преобладаващо сръбско население; другите общини са с преобладаващо „македонско население“.

Основният въпрос, който възниква в държавата и се намира в центъра на дебатите, завладели общественото мнение и социалните мрежи във връзка с този закон е въздействието на процеса на де-централизация¹, като „превенция на етническите конфликти“; последните се разглеждат като „заплаха №1“ за „унитарния характер на държавата“, макар че той- този „унитарен характер“! не представлява изрично конституционна норма съгласно Конституцията на РМ-1991г.. Или – въпросът за „унитарния характер“ на държавата РМ не е конституционно постулиран; той е идеологически и политически по същество проблем, който води началото си от 2 август 1944г., а именно: „теренно проектиране на последния проект на Коминтерна“ и създаване на Южна федерация на славяните на Балканския полуостров!; проблемът не е и част от идеята за „споделяната власт“, т. е. разширяване основата на вертикалната подялба на властта или отношението „централна власт-местно самоуправление“, който следва от Охридския рамков договор -2001г.; както е известно, договорот е съставен на етнически принцип и търси баланс между двете най-големи общности в държавата; той реално залага траекторията на едно бъдещо кантонизиране на републиката. То ще отговаря на мултикултурния характер на „македонския народ“-обективно не-съществуваща етноконфесионална общност на Балканите...

В този смисъл Конституционният съд на РМ съгласно Конституцията й ще трябва да поеме нови отговорности, най-вече постановяване на решения относно инициативи на съветите на общините и на гражданите за оценка на законосъобразността на нормативните актове на различните министерства и другите органи на държавната администрация/чл.110, ал.5/. Административно-териториален резултат, който до момента не се отличава с разпознаваема обществена практика...

Системата на местното самоуправление в РМ е едностепенна; средностатистически всяка община наброява около 24 хил. души, а средностатистическата й площ възлиза на около 306 кв.км. Не съществуват административни субекти над общинското равнище за разлика от областите в РБ или т.нар. региони; в РБ в този смисъл системата за местно самоуправление е двустепенна. В нормативните документи за местното самоуправление в РМ не намира място и идеята за фигурата, и ролята на обществения посредник- омбудсман. В закона за местното самоуправление и местната администрация/ЗМСМА/ на РБ - чл. 21а- този въпрос е разгледан обстойно.

Друга специфична характеристика на местното самоуправление в РМ е наличието на два броя подзаконовни актове – „статут“/ на книжовен бълг.ез.- устав/ и „деловник“/на книжовен бълг.език- правилник/, в които са изложени „нормативни активности“на общините, вместо те да бъдат част от самия текст на закона. През 2006г. в интернет са публикувани и „правила“ за създаване на „статут“- на общините в РМ, практика, която е оспорима.

Законът за местното самоуправление в РМ включва и глава, посветена на „гражданското участие в процеса на вземане на решения на местно равнище“. Този въпрос се разисква в членове от 25 до чл.30 от цитирания нормативен акт. В тази плоскост се намират и разпоредбите на чл.14 от закона, третиращ „междубщинската“ дейност и сътрудничество в РМ. Съгласно сайта на „Общност на единиците на локално самоуправление“, която има статут на „неправителствена организация“ от 1972г.,! и в нея участват всичките 80 общини на републиката, не се отбелязва принципът на това участие, т.е. принципът може да бъде и „тоталитарен“- изцяло „централизиран“, и „децентрализиран“, т.е. доброволен. „Общността“ претендира да бъде нова форма на

¹. В изследването на Д.Трайсман/2004/ -„Децентрализация и качество на управлението“ се въвеждат пет аспекта на принципа на децентрализация: структурна, децентрализация на вземането на решения, ресурсна, електорална, институционална. Цитирано по : „Децентрализация и интеграция: регионално и местно управление“, София, с.9, 2004.

гражданско участие – „форум на общността“! макар че изобщо не съответства на принципите на Конституцията на РМ – 1991г., която и не се споменава като „източник“ в цитирания закон[2].

През м. март 2017г. в Битоля, РМ, се провежда форум на тема: “Европейски перспективи пред местното самоуправление“ ; форумът е активен и в издаването на печатни материали във връзка с европейските фондове и тяхната логистика на местно равнище.

В ЗМСМА на РБ въпросът се третира от чл.№9 с две форми – национално и регионално сдружение на общините; посочени са два принципа на сдружаване- доброволност и постигане на цели от взаимен интерес. В този план на мисли повод за размисъл представлява и проектът на МРРБ на РБ, озаглавен „Стратегия за децентрализация/2016-2025/“.[3]

Интерес представляват и текстовете от двата закона за местно самоуправление , съответно на РМ и РБ, отнасящи се до броя на членовете на общинските съвети, т.е. чл.34 и чл. 19. Броят на общинските съветници в РМ се движи в нормата 9-33 съветника , като норма на увеличаване на броя на населението е около 20 хил. души и съответната норма на тяхната представителност в съветите на общината/урбанизирана и рурална/. . В член 34 не се визира отделно град Скопие като столица на републиката, който се състои от 10 общини съгласно закона и наброява над 583 хил. д. В българския закон най-ниската числова стойност на представителност е 11 общински съветника, а най-високата стойност /столична община/- 61 съветника.

2.1.Втора основна разлика по отношение на административната среда в РМ във връзка въпросите на местното самоуправление и същата тема в РБ се отнася до преобладаването на подзаконови нормативни актове за сметка на пълнота на закона.

3.Принципи на местното самоуправление съгласно /паралел: РМ и РБ/

Основната разлика в прилагане на принципите децентрализация, деконцентрация и субсидиарност, залегнали в Европейската харта за местно самоуправление- 1985г. зависи от характера на съответното разглеждано държавно устройство съгласно утвърдената Конституция на държавата. По дефиниция, по отношение на унитарните държави – в случая РБ, местното самоуправление се „сблъсква“ с обективната необходимост от разширяване на функциите и отговорностите на местното самоуправление; при федералното държавно устройство – възможното бъдещо конституционно уредено държавно устройство на РМ, местното самоуправление предполага висока степен на независимост за изпълнение на отговорностите на съответните местни органи на властта. Доколкото към настоящия момент в РМ този процес се намира в преход, и съответните нормативни актове, отнасящи се до проблема, както и Конституцията на републиката не го отчитат в пълен обем, то тук могат единствено да се предложат следните общи бележки.

Децентрализацията като принцип на управлението е основна част от процеса на демократизация на едно общество. Тя е средство за разпределение на „отговорности, права и ресурси между различните равнища на управление и приближаване процеса на вземане на решения по-близо до гражданите“. Децентрализацията е свързана и на практика се изявява като „делегиране на правомощия“ на местното равнище на самоуправление; по този начин държавата поверява качеството и ефективността на услугите, които се предоставят на гражданите на местното равнище, като задава само стандарта и законовите гаранции за справедливост.

Болезнен и за двете държави е въпросът за финансовата децентрализация. Същността на местното самоуправление изисква държавата да прехвърли пакета от „правомощия, компетенции и отговорности“ на местното равнище в тази област; когато това не е сторено, а се отбелязва само „наличност на компетенции в закона“, то налице е единствено „териториална децентрализация“. Тя се отличава само с

„определен обем прехвърлени правомощия“ т.е. делегиране на правомощия за самостоятелно решаване на отделни проблеми на местно равнище. И в двете държави местното самоуправление не разполага по дефиниция със самостоятелна законодателна и съдебна власт т.е. няма собствена нормотворческа административна и финансова активност. Следователно държавата запазва като свое правомощие административния и съдебен контрол върху местното самоуправление. В РБ поради това в научната правна литература се въвежда понятието „специфична политика на децентрализация“, която обхваща три аспекта: политически, административен и финансов. В тази връзка се разглежда и въпросът за присъщите „механизми на децентрализираните системи“ - прозрачност на управленската система, система за оценка на качеството на предоставените услуги, гражданско участие и контрол, независим мониторинг.

Принципът на субсидиарността визира местното самоуправление като „основна политическа институция, носеща отговорност пред гражданите и закона за качествено и ефективно предоставяне на услуги“; този принцип е тясно свързан и се отнася до изграждането на административен капацитет на местно равнище.

В РБ въпросът за административната правосубектност между централното и местно равнище е решен със закона за администрацията/1998:2017г./ Към настоящата дата в интернет пространството „mk” не беше открит сходен закон; тук са налични единствено закон за общото административно производство/2008г./ и закон за административните спорове.

Изводи:

1. В настоящия момент в РМ превес на местно равнище има политиката на превенция на политическите конфликти на етническа основа;
2. Процесът на децентрализация в РМ – един институционален проблем, тук още не е излязъл от фазата на политическо и идеологическо противопоставяне;
3. Не е налице и правно-нормативна уредба, която би могла да послужи като „регулатор“ на отношенията между централното равнище на властта и местното самоуправление;
4. Местното самоуправление в РМ продължава да се намира в „процес на преход“ към пълна федерализация на РМ. Това определено оказва влияние върху икономическия и политически имидж и авторитет на държавата РМ на международната сцена. Принципът на централизация определено е водещ по отношение на принципа на децентрализация. Нормотворческата активност в РМ изостава от съответната европейска рамка в областта на местното самоуправление.

References:

- [1] Филипов, Костадин. В Македония опозиция за чудо и приказ., Българска армия, Bulgaria, 2018, p. 23.
- [2] Великова, Мария. Местно самоуправление и управление, регионализация. Bulgaria, pp. 87-108, 2008.
- [3] www.mrrb.government.bg/bg/strategiya-za-decentrlizaciya-2016-2025-g/, посетена 12.03.2018.