



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова
проф. д-р Владимир Митков
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
проф. д-р Александар Спасеновски
доц. д-р Марко Кртолица





ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова
проф. д-р Владимир Митков
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
проф. д-р Александар Спасеновски
доц. д-р Марко Кртолица

Скопје, 2020 година

Импресум

Наслов:

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Автори:

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова

проф. д-р Владимир Митков

проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска

проф. д-р Александар Спасеновски

доц. д-р Марко Кртолица

Рецензенти:

проф. д-р Билјана Ванковска

проф. д-р Александра Максимовска-Стојкова

проф. д-р Јетон Шасивари

Издавач:

Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија

Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје

Координација:

Норберт Бекман-Диркес

Давор Пашоски

Лектура:

Ивана Коцевска

Компјутерска подготовка и печат:

Винсент графика ДОО Скопје

Тираж:

220

Книгата може бесплатно да се преземе на официјалната интернет-страница на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер: kas.de/nordmazedonien

Напомена:

Ставовите изнесени во книгата не се ставови на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер, туку се лични ставови на авторите.

Со одлука на Наставно-научниот совет на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, на седницата одржана на 31.08.2020 година преку видеоконференциската платформа Microsoft Teams, а заведена со архивски број 02-828/9 од 31.08.2020 година се одобрува користењето на оваа книга како учебник по предметот Локална самоуправа. Сите права се заштитени. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран или користен во која било форма за умножување, фотокопирање или чување во информатички системи без претходна дозвола од авторите.

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова
проф. д-р Владимир Митков
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
проф. д-р Александар Спасеновски
доц. д-р Марко Кртолица

Содржина

ПРЕДГОВОР	11
------------------	-----------

ПРВ ДЕЛ	
ВОВЕДНИ ПРАШАЊА ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	19

Глава 1	
Теоретски проблеми во изучувањето на локалната самоуправа	21

Вовед.....	21
1. Поим и значење на локалната самоуправа.....	22
2. Основни принципи на локалната самоуправа.....	28
3. Односот меѓу локалната самоуправа и државата.....	35
4. Основни карактеристики на локалната самоуправа.....	42
5. За различната терминологија што се употребува при означување на локалната самоуправа.....	44

Глава 2	
Локалната самоуправа и демократијата	46

1. Односот меѓу локалната самоуправа и демократијата.....	46
2. Локална самоуправа – децентрализација - деконцентрација.....	50
2.1. Елементи на децентрализацијата во локалната самоуправа.....	58
3. Локалната самоуправа и регионализмот.....	60

ВТОР ДЕЛ	
ПОТЕКЛО И РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	65

Глава 1	
Никулци на локалната самоуправа	67

Вовед.....	67
1. Средновековните „слободни градови“ и „слободни комуни“.....	69
2. Буржоаско-демократските револуции како „муниципални движења“.....	71

Глава 2

Историски развој на локалната самоуправа во текот на XIX и XX век на примерот на некои земји

74

1. Локалната самоуправа во Англија.....	74
2. Локалната самоуправа во Шведска.....	76
3. Локалната самоуправа во Швајцарија.....	76
4. Локална „ренесанса“	77

ГЛАВА 3

Теории (сфаќања) за локалната самоуправа

79

Вовед.....	79
1. Теоријата за муниципалните права.....	79
2. Историско-правната школа и локалната самоуправа.....	79
3. Теоријата на self-government.....	80
4. Државна теорија за локална самоуправа.....	81
5. Нормативистичката теорија и локалната управа.....	82
6. Теоријата на Чарлс Тејлор за локалната самоуправа како социјален имагинариум.....	83
7. Теорија на „локално владеење“ vs. „локална самоуправа“.....	83
8. Социјал-утописките концепции за комуната.....	84
9. Социјал-анархистичките концепции за комуната.....	86
10. Концептот за комунално уредување.....	88
11. Теоријата на <i>community development</i>	90

ТРЕТ ДЕЛ

СОВРЕМЕНА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

93

Глава 1

Општо за класификациите на локалната самоуправа

95

Вовед.....	95
1. Класификации на системите на локална самоуправа во демократските држави.....	97
2. Непосредна локална самоуправа и претставничка локална самоуправа...103	
3. Едностепенa, двостепенa и повеќестепенa локална самоуправа.....107	
4. Градска и селска (рурална) самоуправа.....107	

Глава 2

Организација на локалната самоуправа

109

1. Локални органи – централни органи.....	109
2. Начела на организирање на локалната управа.....	109
3. Типологизација (модел) на локалната самоуправа.....	112
4. Вистинска локална самоуправа и локална самоуправа во облик на децентрализација.....	116
5. Компаративен преглед на локалната самоуправа според бројот и видот на локалните единици.....	117
6. Други класификации на локалната самоуправа.....	118
7. Местото и улогата на главните градови во европските држави.....	119
8. Надлежности на локалните органи.....	132
9. Финансирање на локалната самоуправа.....	134

ЧЕТВРТИ ДЕЛ

КОМПАРАТИВНА ЛОКАЛНА САОУПРАВА

137

Глава 1

Компаративен осврт на локалната самоуправа

137

Вовед.....	139
1. Локалната самоуправа во Обединетото Кралство.....	140
2. Локалната самоуправа САД.....	142
3. Локалната самоуправа во Франција.....	150
4. Локалната самоуправа во Швајцарија.....	153
5. Локалната самоуправа во Германија.....	155
6. Локалната самоуправа во Шведска.....	158
7. Локалната самоуправа во Норвешка.....	160
8. Локалната самоуправа во Данска.....	162
9. Локалната самоуправа во Исланд.....	164
10. Локалната самоуправа во Белгија.....	165
11. Локалната самоуправа во Австрија.....	169
12. Локалната самоуправа во Луксембург.....	171
13. Локалната самоуправа во Малта.....	172
14. Локалната самоуправа во Словенија.....	173
15. Локалната самоуправа во Грција.....	174

16. Локалната самоуправа во Албанија.....	176
17. Локалната самоуправа во Србија.....	177
18. Локалната самоуправа во Бугарија.....	179

ПЕТТИ ДЕЛ

СОВЕТОТ НА ЕВРОПА, ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА 181

Глава 1

Европски тела и стандарди на локалната самоуправа 183

1. Советот на Европа и локалната самоуправа.....	183
2. Конгрес на локални и регионални власти при Советот на Европа – историски развој и дејствување.....	185
2.1. Активности на Конгресот.....	192
2.2. „Меко и тврдо право“ на Конгресот на локалните и регионалните власти.....	193
2.2.1.Европска повелба за локалната самоуправа.....	194
2.2.2.Акти што ја гарантираат функционалната и стабилната европска демократија.....	202
2.2.3.Содржина на Кодексот на добри практики за изборни прашања.....	209
3. Конгресот на локални и регионални власти и борбата противкорупцијата.....	216
3.1. Европска повелба за регионална автономија.....	217

Глава 2

Локалната самоуправа и Европската Унија 222

Вовед.....	222
1. Локалната самоуправа и правото на ЕУ.....	224
2. Комитет на регионите.....	227
2.1. Принципи за работа на Комитетот на регионите.....	231
2.2. Кои се политичките приоритети на Комитетот на регионите?.....	233

ШЕСТИ ДЕЛ

МАКЕДОНСКА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА 235

Глава 1

Историски развој на македонската локална самоуправа (од локална самоуправа до комунален систем и од комунален систем кон локална самоуправа)

237

1. Развој на локалната самоуправа во текот на Народноослободителната војна.....	237
2. Македонската локална самоуправа во периодот од 1946-1952 година.....	239
3. Општиот закон за народните одбори од 1949 година во функција на усовршување на „локалната самоуправа“	242
4. Реорганизацијата на народните одбори и локалната самоуправа.....	244
5. Воведување на комуналниот систем во 1955 година.....	248
6. Општината според Уставот на СРМ од 1963 година и во реалноста.....	253
7. Општината помеѓу поетичниот Устав од 1974 година и прозаичната стварност.....	256

Глава 2

Развој на современата македонска локална самоуправа

261

1. Локалната самоуправа во согласност со Уставот од 1991 година.....	261
2. Положба, основање и подрачје на единиците на локалната самоуправа.....	271
2.1. Основање и утврдување на подрачје на единиците на локалната самоуправа.....	274
3. Надлежности на единиците на локалната самоуправа.....	281
4. Финансирање на единиците на локалната самоуправа.....	287
5. Облици на остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа.....	297
5.1. Облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во единиците на локалната самоуправа.....	297
5.1.1. Граѓанска иницијатива.....	298
5.1.2. Собир на граѓани.....	298
5.1.3. Референдум.....	299
5.1.4. Претставки, предлози, јавни трибини и анкети.....	301
5.2. Посредно учество на граѓаните во одлучување за прашања од локално значење.....	302
5.2.1. Совет на единицата на локалната самоуправа.....	302
5.2.2. Градоначалник на единицата на локалната самоуправа.....	308
6. Локални избори.....	312

7. Комисија за односи меѓу заедниците.....	319
8. Администрација на единиците на локалната самоуправа.....	320
9. Меѓусебна соработка на единиците на локалната самоуправа.....	323
10. Видови акти на органите на единиците на локалната самоуправа.....	327
11. Надзор над работата на единиците на локалната самоуправа.....	328
12. Распуштање на органите на единиците на локалната самоуправа.....	331
13. Механизми за соработка на единиците на локалната самоуправа со владата и органите на управата.....	333
14. Месна самоуправа.....	334
15. Заштита на локалната самоуправа.....	337
16. Службени јазици во единиците на локалната самоуправа.....	338
17. Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа.....	339

Резимеа	351
----------------	------------

Користена литература	365
-----------------------------	------------



Предговор

Предговор

Локалната самоуправа е темел на модерната демократија. Не случајно се вели дека нема демократски политички систем без развиена локална самоуправа и локална демократија, оти демократијата извира од локусот во кој граѓаните живеат, работат, комуницираат, ги задоволуваат основните лични и колективни интереси и потреби, директно или преку локалните органи, како најблиски до нив.

Формално-правното гарантирање на локалната самоуправа е само почетен чекор кон остварувањето на демократијата. Демократијата не е само форма, туку пракса. Таа најдобро се реализира во амбиент на добро организирана локална самоуправа, со активни граѓани и одговорни власти. Хармонијата на правното и реалното води кон ефикасно, ефективно и квалитетно локално владеење и управување и задоволни граѓани од нејзините придобивки.

Во локалната самоуправа локалните власти вршат важни локални функции, насочени кон решавање на локалните прашања и проблеми на граѓаните на демократски начин, односно со нивна активна партиципација. Вистинската локална самоуправа не е субординирана на државата, туку е автономна организација на локалните власти и граѓаните, во рамките на уставната и законската рамка.

Распадот на социјализмот во Централна и Источна Европа, го реafirмира прашањето за локалната самоуправа и локалната демократија, како важна европска традиција и еден од темелите на европската демократија. Соочувањето со сложените општествени проблеми наметна потреба од изменети и нови, децентрализирани и автономни форми на владеење, во кои акцентот е врз партиципативната демократија.

Незапирливиот процес на глобализација беше проследен со процес на урбанизација, па и мегалополизација, што бараше нови одговори за локалните проблеми, а тие нужно наметнуваа потреба од нови концепти, нови модели на организација, финансирање и одлучување на локално ниво, односно реформи во правна, политичка, административна и финансиска смисла. Овозможувањето одржлив развој на секое ниво, вклучувајќи го и локалното, поттикна реформска логика и реформски зафати во многу европски држави, координирани во рамките на Советот на Европа.

Се разбира, реформите имаа различна широчина и длабочина на промена, во зависност од присуството, односно отсуството на демократска традиција, како и традиција на локална управа и самоуправа, како и политичката волја.

Во некои држави дојде до темелни промени, преку усвојување целосно нови стратегии за јавен менаџмент во локалната власт, во други беа спроведени главно територијални реформи, а во трети, продолжи, или зајакна децентрализацијата на власта.

Процесите на глобализацијата го намалија влијанието на граѓаните врз националните власти. Во многу држави во Европа и во светот, се засилија локалната и регионалната иновативност, територијалната и паметната поврзаност меѓу локалните заедници, во рамките на процесите на регионализација и децентрализација.

Се зголемија можностите на граѓаните да учествуваат во креирањето на локалните политики како своевидна компензација на намаленото учество на граѓаните во националните процеси на креирање политички одлуки. Порасна интересот и примената на облиците на директна демократија: граѓанската иницијатива, референдумот, петицијата, собирот на граѓани, народното/граѓанското вето, барањето за отповик на локалните претставници и слично.

Во дебатата за креирањето локални политики, како клучна тема се наметна отворањето нови канали на граѓанска партиципација во процесот на одлучување на локално ниво. Порасна интересот на локалните власти, но и притисокот врз нив за решавање на локалните потреби на граѓаните. Растот на метрополите на сметка на руралните средини доведе до креирање нови политики за инвестирање во инфраструктурата и повисоки трошоци на живот. Помалите општини сè повеќе се соочуваат со финансиски проблеми и потешкотии да ја одржат општествената инфраструктура на задоволително ниво, поради што реструктурирањето на локалните и на регионалните средини сè повеќе се наметнува како императив.

Локалните власти се соочуваат и со различни предизвици, од оној за поголема социјална интеграција во општините, преку оној за квалитетно задоволување на тековните локални потреби на граѓаните и решавање на локалните проблеми, до нужноста од реформи во моделот на управувањето на локално ниво.

Се разбира, реформите на локалната самоуправа се во тесна зависност и поврзаност со карактерот на политичкиот систем и државата, во смисла на унитарен, федерален или конфедерален, квазифедерален, регионалистички или автономистички.

Така, на пример, во една унитарна држава примарен фактор кој ги движи реформите во локалната самоуправа е националната влада и националниот парламент, додека во федерација или во конфедерација реформите главно ги спроведуваат органите на федералните или на конфедералните единици.

Иако агендата на локалните реформи варира од земја до земја и зависи од формата на владеење и управување, сепак, нејзините главни точки се поврзани со потребата од засилување на локалната демократија и локалната самоуправа, интензивирање на процесите на функционална, административна и фискална децентрализација, преиспитување на територијалната организација, развојот на граѓанското општество на локално ниво, поттикнување на локалниот економски развој и блиска соработка меѓу пазарните субјекти и локалните власти итн.

Новите алатки за подобрување на управувањето на локално ниво, како практиките на јавно-приватното партнерство, апликациите за е-локална влада и слични активности се дел од реформските зафати на локално ниво. Ширум светот се прават напори за поефикасен и економски исплатлив систем на управување не само на државно, туку и на локално ниво, односно за воведување корпоративни елементи во управувањето. Локалните единици не се суверени ентитети, па локалната самоуправа функционира во правно и политички дефинирана рамка. Но, не смее да се заборави дека локалните заедници не се државен политички и правен изум и творба туку географски, историски и социолошки втемелени заедници на луѓе со заеднички потреби и интереси.

Изучувањето на локалната самоуправа на европско и на светско ниво се наметнува не само како научна и академска, туку како општествена потреба. Разбирањето на локалните предизвици и граѓанските интереси мора да се одрази и врз креирањето и водењето на националните политики. Ако државите не се посветени на локалните работи и не ги решаваат локалните проблеми, тие не можат да бидат успешни ниту во креирањето на националните политики, а уште помалку се подготвени да ги решат проблемите на граѓаните. Ако демократијата не се практикува на локално ниво, таа не може да постои и да опстои ниту на национално ниво.

Имајќи ја предвид потребата од сеопфатно знаење за локалната самоуправа, како и соочени со научните и практични предизвици во оваа важна научна и општествена сфера, како автори на овој учебник се зафативме со голема задача, најнапред, локалната самоуправа, научно и теоретски да ја доближиме до студентите и до пошироката јавност како сложен правно-политички и општествен феномен, потем да ја објасниме нејзината историска еволуција, односно фазите на нејзиниот развој, облиците низ кои таа се остварувала и се остварува, нејзината богата содржина и елементи, територијалната и финансиска димензија на нејзиното постоење и функционирање и многу други прашања како на национално, така и на европско ниво.

Локалната самоуправа е многу повеќе од наша редовна професорска обврска кон една научна дисциплина од наставната програма на Факултетот. Неа ја

чувствуваме како научен предизвик, но и како демократски мотив и насушен интерес за истражување. Во пишувањето на овој учебник тргнавме и се потпревме врз нашето научно и педагошко искуство и се водевме од страсната посветеност и непресушната љубопитност кон новите сознанија и современите тенденции во локалната самоуправа и демократијата.

Учебникот „Локална самоуправа“ е колективен труд на професори од пет различни генерации кои активно работеле и сè уште работат на катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје.

Првото издание на учебникот „Локална самоуправа“ е дело на проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова и проф. д-р Владимир Митков. Тие ги имаат поставено основите и содржината на тематските единици на оваа наставно-научна дисциплина на Факултетот, поради што ги издвојуваме како доајени во научната област.

Посебен печат во учебникот има оставено експертското искуство на проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, која многу години е ангажирана во Групата на независни експерти за Европската повелба за локална самоуправа во Советот на Европа, чија потпретседателка беше во два мандати. Нејзиното драгоцено искуство од областа на локалната самоуправа силно провејува во целиот текст на учебникот.

Трудот доби надградба и научна свежина преку вклучување и на останатите помлади професори од Катедрата. Со право може да се пофалиме дека овој учебник претставува пример за одлична академска соработка меѓу колешки и колеги од иста катедра од различни генерации, искуства, пристапи кон знаењето и интерпретација на научните податоци важни за локалната самоуправа. Учебникот истовремено е круна и плод и на голема коавторска академска почит.

Се надеваме дека нашиот обид да одговориме на многубројните прашања поврзани со европските и македонските локални проблеми, предизвици, искуства и прашања ќе остане забележан не само од страна на студентската, туку и од пошироката македонска јавност.

Оценката за нашиот вложен труд и за квалитетот на учебникот ќе ја дадат студентите, колегите од факултетските средини и целокупната заинтересирана јавност. Тие, секако, го имаат последниот збор, поради што однапред искрено им благодариме.

Би сакале да упатиме посебна благодарност до претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер во Скопје што и овој пат ни излезе во пресрет и го поддржа издавањето на овој учебник, овозможувајќи истиот да им биде дистрибуиран на студентите и на сите заинтересирани чинители целосно бесплатно.

Од авторите

Скопје, декември 2020 година



Воведни прашања за локалната самоуправа

Глава 1

Теоретски проблеми во изучувањето на локалната самоуправа

Вовед

Живееме во глобализиран, противречен свет, во свет на глокализација, за кој важи начелото „мисли глобално, дејствувај локално“. Во него граѓаните трагаат кон нови слободи и права, тежнеат кон непосредно одлучување за сопствените потреби и интереси, кон управување со јавните работи, кон цивилно општество и демократија, но се соочуваат и со глобални безбедносни и природни закани, криза на претставничката демократија, олигархиски и авторитарни тенденции.

Нема демократски политички систем без развиена локална самоуправа. Нема цивилно општество без самостојно одлучување на граѓаните - жители на локалните заедници за проблемите на локусот.

Современиот свет е свет на гломазни државни, економски, политички и технолошки системи. Тие носат и бараат соработка на глобално, национално, регионално и локално ниво во функција на одржлив развој, поголема рационалност и ефикасност, поквалитетен живот не само во урбаните, туку и во рурални средини.

И покрај глобалната интеграција на сите полиња, сведоци сме на отуѓеност, осаменост и апатија кај луѓето. Со право се укажува на актуелноста на децентрализацијата и локалната самоуправа како можни фактори на градење функционална (*functional*), наместо регулаторна (*regulatory, guardian state*), преку овозможување поактивен граѓански ангажман во политичкиот живот.

Се чини дека модерна Европа е свесна за вакуумот помеѓу човекот и природата, загрозеноста на традиционално хомогените средини, недоволното и несоодветно задоволување на потребите и интересите врзани за локалниот амбиент, ослабеното па и загубено чувство на припадност кон „својата населба“, исчезнувањето на соседските односи и реалните заедници со виртуелни творби и контакти.

Модерните „комунолози“ трагаат по нови теории и концепции за локалната самоуправа, нови форми и начини на вклучување на граѓаните во управу-

вањето со локалните работи, соодветни на индустриското и пост-индустриското општество и нивниот *environment*.

Во услови на длабока криза на претставничката демократија, се трага по нови, непосредни и пошироки форми за учество на граѓаните во процесот на одлучување, поврзано со вршењето јавни работи на локално, регионално и централно ниво, во национални и меѓународни рамки. Се реактуелизира прашањето за локалната самоуправа како начин на управување на локално ниво, преку форми на директна демократија и преку претставници. Се повикува на нужноста од децентрализација и се нагласува поголемата блискост на локалните власти до граѓаните.

Европската повелба за локална самоуправа беше донесена во време на интензивирани децентрализација ширум Европа, како во традиционално централизирани држави како Франција, така и во децентрализираните држави како Германија, во духот на заложбата за премин од „држава-чувар“ во функционална држава, односно од ограничено кон глобално општество, во кое покрај локалните органи на власта, во рамките на хоризонталната диференцијација, расте значењето и влијанието на невладините и непрофитните организации коишто конкурираат за рамноправно учество во задоволувањето на потребите и интересите на граѓаните.

Повелбата за локална самоуправа, донесена од Советот на Европа во 1985 година, е своевидна *Magna Carta* на локалната демократија, правен и политички патоказ во утврдувањето национални стандарди и решенија, флексибилен и прагматичен правен инструмент за развиена локална самоуправа.

1. Поим и значење на локалната самоуправа

Во секоја современа држава каде постои локалната самоуправа се смета за категорија на уставното право и на политичкиот систем. Но тоа сè уште не значи дека локалната самоуправа во секој политички систем има иста положба и значење. Напротив, постојат значајни разлики во статусот и степенот на самоуправноста на единиците на локалната самоуправа во одделени земји на светот. Тие разлики се согледуваат и во сфаќањата на локалната самоуправа.

Во политичката и правната теорија, како и во науката за локалната самоуправа, постојат **бројни дефиниции и други определувања на локалната самоуправа.**

Ќе споменеме неколку обиди за дефинирање.

Според Редфиелд (Redfield), локалната самоуправа претставува остварување на граѓаните во рамките на локусот, односно преку нивните избрани претставници, на функциите и овластувањата кои им ги доделил законодавецот или кои им припаѓаат врз основа на општото право (*Common Law*).¹

В. Робсон (W. Robson) смета дека локалната влада (управа, власт) претпоставува постоење на територијална, несuverена заедница која има со закон утврдени права и потребна организација да ги уредува сопствените работи. Тоа значи, дека мора да постои локална власт со нормативни овластувања, независна од надворешната контрола, како и учество на локалната заедница во управувањето со сопствените работи.²

В. Андерсон (W. Anderson) вели дека „единицата на власта“, па според тоа и „локалната власт“ ги има следните обележја: а) територија; б) население; в) организација; г) посебен правен идентитет; д) автономија; ѓ) овластување и функции на управување; е) фискална независност.³

Ханс Петерс (Hans Peters) во „Прирачникот за комунална наука и практика“ ги наведува следните елементи, значајни за самоуправата: а) заеднички јавни задачи; б) сопствена одговорност; в) управа во свое име; г) правна личност на заедницата; д) сопствени избрани тела; ѓ) инкорпорирање во државата; е) надзор на државата.⁴

Според **Бродкин (Brodkin)**, локалната самоуправа е децентрализирано владеење што се врши во рамките на еден систем кое има законски гаранции и каде постојат блиски врски и односи на локалните органи и тела со локалната територија и население.

И меѓународното право утврдува одговорности и обврски на локалните органи за промовирање на човековите права и слободи и нивна соодветна заштита кога се тие повредени. Во оваа насока пишува **Економската и социјалната комисија за Азија и Пацификот во рамките на програмата**

1 R. Redfield, "The Folk Culture", 1941, p. 14-15. Слично на него мисли и Тошева Пацевска Марија, „Општествените заедници во современата американска социологија“, (необјавен магистерски труд), Скопје, 1977.

2 W. Robson, "The Development of Local Government", 3th Edition, London, 1954, p. 404.

3 W. Anderson, "The Unit of Government in United States", Chicago, 1945, p. 10.

4 H. Peters, "Handbüch der Kommunalen wissenschaft und Praxis", Berlin, 1956, 29.

„Децентрализацијата во функција на намалување на сиромаштијата“, наочана од релевантни локални власти, а со која се имало за цел намалување на сиромаштијата меѓу граѓаните и имплементирање програма за развој на соодветни мерки за оваа цел.⁵

Исто така, и во **Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација против жените** со својот дополнителен Протокол е предвидена обврска на локалните власти да алоцираат средства за борба против манифестирање секаква форма на полова дискриминација. Во некои случаи е изразена потребата од поголема посветеност на локалната самоуправа во отстранувањето на оваа, но и на сите други форми на дискриминација.

Општествениот и државниот карактер на локалната самоуправа се отсликува преку механизмите кои нужно упатуваат на заемни односи меѓу цивилното општество и државата. Токму тие ја определуваат основната и водечка улога на локалната самоуправа во рамките на државата. Оттука, сосема природно е локалната самоуправа да се поистоветува со децентрализацијата и со деконцентрацијата.

Децентрализацијата е сфатена како трансфер на надлежностите преку т.н. центри на споделена моќ, класичен трансфер на надлежностите и одговорностите од централната на локалната власт, додека, пак, деконцентрацијата е сфатена како овластување за конкретно пренесување (делегирање) на моќта од центарот на локалните органи.

Оттука, во државите каде има висок степен на демократски развој, **локалната самоуправа се разгледува како концепт за поделба на моќта на вертикално ниво** преку обезбедување логична дистрибуција на ресурсите, кадарот и надлежностите на сите нивоа на власта, многу повеќе отколку како концепт за иницијатива на локалното население.⁶

Сепак, децентрализацијата во конкретни моменти се поистоветува со локалната самоуправа. „Меките“ случаи на транзиција од децентрализација кон локална самоуправа биле забележани во периодот на појава на поостри социјални

5 Види подетално на: <https://sdgs.un.org/un-system-sdg-implementation/economic-and-social-commission-asia-and-pacific-escap-24510>

6 Втората генерација реформи што се преземаат во земјите од третиот свет се реформи во кои е вклучена демократијата, доброто владеење и управување, владеењето на правото и децентрализацијата. Овие реформи ја зголемуваат ефикасноста на системите посебно на локално ниво, ослободени се од бирократските државни процедури и ги намалуваат трошоците на граѓаните при добивањето на конкретните услуги.

конфликти, односно тогаш кога државата повеќе не била способна да ги обезбеди сите локални потреби на населението. Тогаш се има извршено и позасилена децентрализација на функциите на територијалната администрација.⁷

Како независен линк, системот на локалната самоуправа дејствува како јавна самоуправа во рамките на територијалната заедница. Јавната самоуправа на територијалната заедница се дефинира како општествено-претставничка форма на локалната самоуправа создадена од населението во рамките на одредена конкретна микротериторија (микрообласт, селска заедница, населено место и слично) во согласност со законите и локалните нормативни акти усвоени од нив, преку употреба на сопствени или пренесени материјални и финансиски средства за прашања од локално значење на населението и на соодветната територија.

Во согласност со **клаузулата 3, точка 1 од Европската повелба за локална самоуправа**, „локалната самоуправа е сфатена како право и реална способност за локална консолидација на одредена заедница со цел регулирање и управување на значителен дел од јавните работи во согласност со закон и врз основа на интересите на локалното население“. Една од најсилните позиции во Повелбата е дека локалната самоуправа е право што се применува во советите или собранијата на локалните резиденти избрани на слободни избори. Во согласност со Повелбата, локалната самоуправа дејствува во границите на независните локални власти.

Поедноставно кажано, под поимот локална самоуправа најчесто се подразбира облик на управување во основните и пошироките локални заедници (места, општини, градови, како и во околиците, окрузите, департаманите, провинциите, војводствата и областите).

Нејзините зачетоци обично се лоцираат во средновековните комуни-градови кои постепено ја преземале самоуправата од феудалните господари за подоцна да ги стекнат и политичките права како „трет сталеж“. Но, со буржоаско-демократските револуции (пред сè, Француската револуција), кои истовремено се дефинирале и како „муниципални движења“ била востановена локалната самоуправа како категорија на „граѓанската власт“.

Во оваа насока таа се развивала особено во XIX век со што постепено подоцна станала составен дел на единственото државно уредување кое било повеќе

7 Види: https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf

или помалку децентрализирано. Локалната самоуправа е определена и како власт во локалната заедница, која ужива определен степен на слобода во извршувањето на своите права и должности. Таа власт се извршувала на ограничен дел на државната територија (која, се разбира, потпаѓа под општа надлежност на државната власт која се остварува на целата државна територија), од страна на органите што ја претставуваат локалната заедница.

Многу автори пишуваат за исти или слични елементи.

Така, на пример, според професорот Ѓорѓевиќ како обележја на локалната самоуправа се наведуваат следниве⁸:

- а) таа е категорија на уставното право⁹;
- б) по своето потекло таа е политичка организација на територијалните заедници, право на граѓаните непосредно и самостојно да решаваат прашања од интерес за самата територијална заедница;
- в) тоа право се огледа во непосредното управување на граѓаните или во нивното право да ги избираат и контролираат своите локални органи, а, пред сè, претставничките тела (локалните совети);
- г) тие претставнички тела треба да имаат одредени „решавачки“ права што ги вршат непосредно или преку извршните органи;
- д) локалните органи имаат своја месна и стварна надлежност;
- ѓ) односите со централните органи се карактеризираат со отсуство на т.н. административна тутела, а правото на надзор е сведено на контрола над законитоста (а понекогаш и над целисходноста) на работата;
- е) локалната заедница треба да има свои финансиски ресурси и други средства со кои управуваат и чија намена ја утврдуваат или самите граѓани на собираи и собранија, или нивните претставнички тела и други органи.

Според професорот Р. Лукиќ, самоуправата се врзува за одреден облик на децентрализација-демократска децентрализација: а) постоење на децентрализирани органи кои ги бира самото население, кое пак „се наоѓа под власта на децентрализираните органи“; б) самостојна надлежност на децентрализираните органи, односно право на повисоките органи да ја ценат законитоста, а не целисходноста на нивната работа.¹⁰

8 J. Đorđević, „Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije“, 1961, стр. 62.

9 За ова подетално види и во: Barnett, H, Constitutional and Administrative Law (Cavendish Publishing Limited 2002).

10 Види во: <https://www.jstor.org/stable/4412421?seq=1>. Во оваа смисла и кај: R. Lukić, „Teorija države i prava“, drugo izdanje, „Savremena administracija“, Beograd, 1976, стр. 298, а слично и кај д-р В. Симовиќ, Комунални систем и комунална политика, Београд, 1966, стр. 42-43, како и кај Р. Марковиќ, Уставно право и политичке институције, Београд, 1995, стр. 497.

Сите наведени дефиниции на локалната самоуправа се израз или на состојбата и положбата на локалната самоуправа во определена земја, или, пак, на проучувањата на повеќе системи и облици на локалната самоуправа.

Во сообразност со тоа, во нив се нагласува еден или друг аспект на локалната самоуправа. Од друга страна, во сите наведени дефиниции се сретнуваат и извесни, повеќе или помалку, слични, па дури и заеднички, елементи на локалната самоуправа. Тоа покажува дека локалната самоуправа има определени општи карактеристики кои се битни за неа како категорија на уставното право и политичкиот систем.¹¹

Во оваа смисла може да се истакне дека локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните непосредно или преку претставнички тела и други локални органи, што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области на општествениот живот во локалната заедница. Тоа е, всушност, локална власт која ја вршат локалните органи. Но, за да постои вистинска локална самоуправа, потребно е да бидат исполнети неколку основни услови.¹²

Пред сè, треба да постојат уставни и законски основи за локалната самоуправа. Тоа значи дека таа треба да има уставен, односно законски статус и со уставот, односно со закон загарантирана самостојност и самоуправност во политичкиот систем. Во оваа смисла се и определбите на Европската повелба за локалната самоуправа², која сфаќајќи го значењето на законската, односно уставната гаранција на локалната самоуправа, истакнува дека принципот на локалната самоуправа ќе биде утврден со законодавството на земјата потписничка и, каде што е тоа можно со уставот. Ова стојалиште, во крајна линија, исто така, треба да се сфати како гаранција на законската, односно уставната положба на локалната самоуправа.

Би можело да се постави прашањето: какво е значењето на уставните и законските основи за локалната самоуправа?

Дали со тоа што принципот на локалната самоуправа се утврдува со законодавството, односно со уставот, локалната самоуправа е дело, односно креација на законодавството, односно уставот. Така поставеното прашање веројатно

11 Barnett, H, Constitutional and Administrative Law (Cavendish Publishing Limited 2002).

12 Види: Local Government, Elena Vodyanitskaya, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL], <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e365>.

сугерира став дека законодавството на земјата, односно уставот, како основен правен и политички акт на државата, се тие што ја создаваат локалната самоуправа. Сепак, одговорот на ова прашање не е толку едноставен.¹³

Ако се има предвид дека локалната самоуправа, во согласност со историскиот и современ развој, е резултат на барањето на граѓаните да управуваат, повеќе или помалку, самостојно со работите на локалната заедница, тогаш, очигледно, таа не би можела, во политичка смисла, да се третира како креација и еманација на уставот, односно на законодавството, ниту на која и да е највисока власт. Уставните и законските основи за локалната самоуправа, всушност, ја потврдуваат локалната самоуправа како уставна, односно законска категорија и со тоа го гарантираат нејзиниот статус како уставна, односно законска институција.¹⁴

Но, тоа не значи дека утврдувањето на уставните и законските основи за локалната самоуправа има само декларативно значење. Тоа е, всушност, највисок степен на гаранција на локалната самоуправа како институција на уставот, односно законодавството, но и на политичкиот систем. Денес се смета дека уставниот, односно законодавниот статус и со уставот, односно законодавството за гарантираната положба на локалните заедници е еден од основните услови за постоење вистинска локална самоуправа. Поради тоа, со право може да се рече дека утврдувањето на принципот на локалната самоуправа со законодавството, односно со уставот на земјата несомнено претставува значаен придонес за поквалитетно функционирање на оваа демократска институција на граѓаните.

2. Основни принципи на локалната самоуправа

Во теоријата се истакнува дека локалната самоуправа историски е создавана како оригинална и основна организација на власта. Таа според својата логика и според своето настанување во низа држави на светот е не само облик на ограничување на централизмот, туку и самостојна установа, независна од централните институции на земјата.

13 Види подетално во компилацијата на мислења на Венецијанската комисија: COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS CONCERNING CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROVISIONS FOR THE PROTECTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e).

14 Во оваа смисла види подетално во: Alder, JH, General Principles of Constitutional and Administrative Law (Palgrave Macmillan 2002).

За остварувањето на овие претпоставки од суштинско значење е граѓаните да имаат со уставот загарантирано политичко право на локална самоуправа.

Правото на локална самоуправа подразбира право на граѓаните да одлучуваат за локалните работи. Овие карактеристики на самоуправата во локалните заедници станаа општоприфатени елементи на поимот на локалната самоуправа изразени во Европската повелба за локалната самоуправа¹⁵.

Во оваа смисла во Повелбата, утврдувајќи го концептот на локалната самоуправа, се истакнува дека: „Локалната самоуправа го подразбира правото и способноста на локалните власти, во границите на законот, да ги регулираат и да раководат со битните прашања од јавните работи, врз основа на сопствена одговорност и во интерес на локалното население“.

Со оглед на тоа дека локалната самоуправа подразбира граѓаните на локалната заедница сами да одлучуваат за прашања што се однесуваат на нивните локални работи и интереси, се поставува прашањето кога постои самостојно одлучување на граѓаните во локалната заедница?

Одговорот е дека самостојно одлучување постои тогаш кога граѓаните на локалната заедница за локалните работи и интереси одлучуваат или непосредно (преку собири на граѓани или по пат на референдум) или посредно, преку своите избрани претставници во локалните претставнички тела и од страна на функционерите на локалната заедница кои тие претставнички тела ги избираат.

Притоа, локалните претставнички тела и другите органи, како органи на локалната самоуправа, треба да имаат своја стварна и месна надлежност, и, како локална власт, да одлучуваат за определени работи во локалната заедница. Во оваа смисла се и определбите на Европската повелба за локалната самоуправа. Развивајќи го концептот на локалната самоуправа, во Повелбата се вели дека:

15 Европската повелба за локалната самоуправа ја усвоиле земјите членки на Советот на Европа во Стразбур на 15 октомври 1985 година, а влегла во сила на 1 септември 1988 година. Таа е подигната на ранг на Конвенција на Советот на Европа. Нашата држава ја ратификувала Повелбата во 1997 година. Законот за ратификацијата на Европската повелба за локалната самоуправа, Собранието го има донесено на седницата одржана на 14 мај 1997 година и во превод на македонски јазик е објавен во „Службен весник на РМ“, бр. 23/1997 година (Меѓународни договори). Член 3, став 1 од Европската повелба.

„Ова право (се мисли на правото што го подразбира локалната самоуправа) се остварува преку локалните совети или преку локалните собранија составени од членови избрани на слободни избори, со тајно гласање, врз основа на непосредно, општо и еднакво избирачко право. Овие совети, односно собранија, можат да имаат извршни органи што се одговорни пред нив. Ова право во никој случај не ги дерогира собираите на граѓаните, референдумот или некој друг облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето – таму каде што тие се предвидени со закон“.¹⁶

Поврзано со претходното излагање, во теориските трудови посветени на локалната самоуправа со право се оценува дека во локалните единици (за разлика од државата во целина) непосредното одлучување во облик на собир или собрание на локалното население е далеку попогодно. Како потврда на овој став, се потсетува на Европската повелба за локалната самоуправа која вели дека најнепосредното остварување на правото на граѓанинот да учествува во водењето на јавните работи е можно „токму на локално ниво“.¹⁷

Но, се смета дека тенденциите во правец на зголемување на обемот на локалните единици ја ограничуваат и на локално ниво примената на облиците на непосредно одлучување на граѓаните. А кога се во прашање локалните претставнички тела, се истакнува специфичниот проблем на избор на локалните претставници кој се огледа во тоа како да се обезбеди за локални претставници да бидат избрани граѓани кои се насочени на локалните проблеми и нивното решавање во локален интерес, наместо нивниот избор да биде „функција на нивната припадност на оваа или онаа национална политичка партија“, па со тоа и нивната работа повеќе во партиски отколку во локален интерес.¹⁸

Покренувањето на овој проблем во рамките на теориските разгледувања на поимот на локалната самоуправа несомнено е оправдано. Сепак, неговото надминување може и треба да биде резултат во прв ред на практична активност за време на изборот на локалните претставници.

Едно од централните прашања или карактеристики на локалната самоуправа е секако прашањето за делокругот (надлежноста) на локалната самоуправа.

16 Член 3, став 2 од Европската повелба за локална самоуправа.

17 Види: Преамбула на Европската повелба за локална самоуправа, став 1, алинеја 4 и 5.

18 Р. Марковиќ, оп.цит.дело, стр. 501.

Во локалната самоуправа традиционално се вршат работи што се, во основа, од непосреден интерес за граѓаните кои живеат на подрачјето на локалната заедница (единица). Поради тоа, во многу земји овие работи се нарекуваат работи од „локално значење“. Сосема е разбирливо дека локалните интереси и работи што претставуваат функција на локалните заедници битно се различни од интересите и работите што доаѓаат до израз во државата како целина.

Додека органите на државата имаат право и должност да се грижат за потребите на целата општествена заедница на целата државна територија и за регулирање на односите во неа, во локалните заедници се решаваат прашања што во прв ред се важни за секојдневниот живот и работа на граѓаните (односно, животните прашања на граѓаните). Затоа се вели дека функцијата на локалните заедници и квалитативно и квантитативно е поинаква од функцијата што ја има државата.

Логично би било да се очекува дека со работите од локално значење секогаш ќе управуваат и нив ќе ги вршат локални органи. **Сепак, прашањето не е толку едноставно. Општо правило е дека дел од тие работи се утврдуваат како надлежност на локалните органи, а дел како надлежност на централните органи.**

Првата група работи се смета за децентрализирана и претставува изворен делокруг на органите на локалната самоуправа. Втората група се работи од локално значење во делокруг на централните органи и можат да се вршат на два начина: преку подрачните единици на централните органи или да им се делегираат на локалните органи кои тие работи ги вршат како деконцентрирани работи од надлежност на централните органи.

На тој начин, кога на локалните органи им се утврдуваат во делокруг определени работи со кои тие управуваат и ги вршат во прашање е децентрализација на работите, а кога на локалните органи им се делегираат определени работи со цел нивно вршење, но не и управување, станува збор за деконцентрација на работите.¹⁹

Притоа важно е да се води сметка за тоа дека кругот на локалните работи што претставува изворен делокруг на органите на локалната самоуправа треба да се состои од работи со чие вршење може, стварно и формално, да се влијае на животот и развојот на локалните заедници.²⁰

19 Р. Марковиќ, оп.цит.дело, стр. 498.

20 Интересна правна анализа на Европската повелба за локална самоуправа во трудот: https://www.researchgate.net/publication/295304925_Legal_analysis_of_the_European_charter_of_the_local_self-government_in_the_light_of_the_principle_of_publicity

Но, со ова проблемот на делокругот на локалната самоуправа не е целосно разрешен. Потребно е да се познаваат и да се анализираат и начините како се утврдува делокругот на локалната самоуправа, како и да се оцени колку тие придонесуваат во зајакнувањето на положбата и улогата на локалната самоуправа во политичкиот систем во целина.

Во определени текстови што се занимаваат со проблемите на локалната самоуправа се истакнува дека определувањето на локалните работи се врши во законот за локалната самоуправа или во законите за локалните единици и тоа со примена на два метода: со методот на набројување на локалните работи, или уште познат како систем на енумерација и со методот на општа претпоставка на надлежност, според која локални се сите оние работи што не се со уставот или со закон утврдени како државни работи – систем на генерална клаузула или начело на супсидијарност.

Во овој контекст важно е да се знае дека при определувањето на локалните работи уставотворецот и законодавецот се придржуваат кон определени мерила, што ги применуваат алтернативно, а најчесто кумулативно. Најчесто се применуваат мерила според кои како локални работи можат да се сметаат: работите кај кои просторната близина на корисниците е услов за нивното успешно извршување; работи чиј предмет е сместен локално, во одделна локална единица; работи што успешно можат да се извршат со локални средства; работи со кои се задоволуваат специфични локални потреби.

На ова прашање, низ неколку принципи, определени одговори дава и Европската повелба за локалната самоуправа.²¹

Така, **според првиот принцип**, кој дава одговор на прашањето како можат, во одделни системи на локалната самоуправа, да се утврдуваат работите што спаѓаат во изворен делокруг на органите на локалната самоуправа и да се врши пренесување на определени права и одговорности за специфични задачи врз органите на локалната самоуправа, основните права и должности на локалните власти, според Повелбата, се пропишуваат со устав и со закон.

Со тоа, меѓутоа, не се спречува врз локалната власт со закон да се пренесуваат и други права и одговорности со цел постигнување специфични барања и задачи.

21 Одлична правна анализа на принципите содржани во Повелбата види во докторатот: European Local Self-Government Chartered and Constitutionalised, Giovanni Boggero: <https://iris.uniupo.it/retrieve/handle/11579/115577/30238/PDF%20G.%20BOGGERO%20tesi%20di%20dottorato.pdf>.

Според вториот принцип, локалните власти, во границите на законот, имаат полно дискреционо право да ги спроведуваат своите иницијативи во врска со сите прашања што не се исклучени од нивната надлежност, ниту, пак, се ставени во надлежност на некоја друга власт.

Третиот принцип укажува дека јавните работи првенствено се вршат од страна на оние власти што се најблиску до граѓаните. При пренесувањето на одговорноста на некоја друга власт треба да се води сметка за обемот и природата на задачите и барањата за ефикасност и економичност.

Со четвртиот принцип се определува дека функциите што им се доверуваат на локалните власти, по правило, се целосни и исклучиви. Тие не смеат да бидат одземени или ограничени од страна на некоја друга, централна или регионална власт, освен во случаите што се предвидени со закон.

Според петтиот принцип, во случаите на пренесување на овластувања од централните и регионалните на локалните власти, на локалните власти им е дозволено во најголема можна мера нивното спроведување да го приспособат на локалните услови.

И конечно, според шестиот принцип, за локалната самоуправа посебно значаен принцип, локалните власти, во најголема можна мера, благовремено и на соодветен начин, се консултираат во процесот на планирање и донесување одлуки за сите прашања кои непосредно ги засегаат.²²

Овие принципи несомнено отвораат широки можности во поглед на утврдувањето на дел од надлежностите на локалната самоуправа. Наведените принципи во Европската повелба за локалната самоуправа по однос на делокругот на локалната самоуправа би требало да се имаат предвид и при законското уредување на локалната самоуправа во одделните држави.

Едно од најважните прашања што се однесуваат на локалната самоуправа е прашањето на територијалната поделба на државата на локални единици и мерилата, критериумите врз основа на кои таа се врши. За развојот на локалната самоуправа од битно значење е колкава треба да биде и што сè треба да зафати територијата (подрачјето) на единицата на локалната самоуправа. Токму поради тоа, при територијалната поделба се наметнува потребата од уважување на неколку фактори, како што се: површината на тери-

22 Член 4 од Европската повелба за локална самоуправа.

торијата (подрачјето) на локалната единица, бројот на жителите, границите на локалните интереси и потреби и видот и обемот на дејностите со чие вршење тие интереси и потреби се задоволуваат.²³

Најчесто применувани мерила по пат на кои се прави спој на тие фактори во една локална единица, како што се истакнува во литературата, се: хомогеноста, комплементарноста, гравитацијата кон определени институции (здравствениот дом, болницата, училиштето, универзитетот и слично) и предвидливите стопанско-финансиски капацитети на локалната единица.²⁴

Сепак, нема еднозначна примена на тие мерила.

Така, на пример, мерилото на хомогеност може да опфати стопанска, етничка, културна или некоја друга хомогеност. Од демократско, односно од политичко гледиште, најважно е во утврдувањето на „мерата“ на локалната единица својот глас да го даде и локалното население, кое најдобро чувствува до каде се простираат границите на една локална заедница. Но, со оглед на тоа што територијалната поделба на државата во целина е од државен интерес, таа се спроведува со државен акт, односно со закон, со тоа што за територијалната поделба задолжително се консултира соодветното локално население.

Таков метод на утврдување на територијалната поделба на државата на локални единици предвидува и Европската повелба за локалната самоуправа. Зборувајќи за заштитата на границите на единиците на локалната самоуправа, Повелбата истакнува дека „Границите на територијата на која се простира надлежноста на локалните власти не смеат да се менуваат без претходно консултирање на локалните заедници што се во прашање, а доколку е тоа можно, по пат на референдум кога е тоа предвидено со закон“.²⁵

Во однос на организацијата на управата и извори на средства за извршување на задачите на локалните власти, Европската повелба за локалната самоупра-

23 Зошто територијално административната поделба на државата е важна? Принципот на супсидијарност утврден во Европската повелба за локална самоуправа нема само економско и политичко, туку и демографско и просторно значење. Тој е поврзан и со бројни практични односи. Формата на локалната организација ги детерминира карактеристиките на локалната власт, вклучително дистрибуцијата на функциите и природата на меѓувладината поврзаност меѓу централните и локалните авторитети. Види подетално во трудот: THE IMPACT OF HISTORICAL HERITAGE OF CHANGING TERRITORIAL - ADMINISTRATIVE DIVISION ON COUNTRY'S DECENTRALIZATION PERFORMANCE, Assoc. prof. Gerda Zigiene, nisp.org/files/conferences/2013/papers/201305060906140.paper_Zigiene.pdf?fs_papersPage=3.

24 E. Pusić, *Upravni sistemi*, Knjiga 1, Zagreb, 1985.

25 Член 5 од Европската повелба.

ва им гарантира на локалните единици право на сопствени органи на управата и професионален кадар на вработени во нив.

Во овој контекст Повелбата утврдува два принципа. Според првиот: „Во мера во која тоа не е во судир со општите законски одредби, локалните власти имаат можност да ја определуваат својата внатрешна административна структура, со цел да ја приспособуваат на локалните потреби и да обезбедат ефикасно управување“. А според вториот принцип: „Условите за работа на вработените во локалните власти се такви што овозможуваат вработување на висококвалитетен кадар врз основа на критериуми поврзани со компетентноста и стручноста. За таа цел се обезбедуваат соодветни услови и можности за обука на вработените, нивно соодветно наградување, како и можности за напредување во службата“.²⁶

Кога се во прашање условите за вршење на функциите на локалните власти, Европската повелба за локалната самоуправа пропишува дека за носителите на локалните функции треба да важат следните правила.

Најпрвин, условите за работа на избраните локални функционери мораат да бидат такви што ќе овозможат слободно вршење на нивните функции. Потоа, овие услови подразбираат и соодветна финансиска компензација на трошоците настанати во вршењето на овие функции, како и, онаму каде што е тоа потребно, надомест за изгубена заработка, односно надомест за извршување на должностите, заедно со соодветно социјално осигурување. Најпосле, сите функции и активности што се сметаат за инкомпатибилни со вршењето на должноста на локален функционер се определуваат со законот или со основните правни начела.²⁷

3. Односот меѓу локалната самоуправа и државата

Едно од клучните прашања за положбата на локалната самоуправа во политичкиот систем е несомнено прашањето за односот на државата кон локалната самоуправа.

26 Член 6 од Европската повелба.

27 Член 7 од Европската повелба.

Организационата и персоналната самостојност на локалните органи и воопшто на локалната самоуправа зависи од тоа врз кои принципи се поставени односите на државните органи и локалната самоуправа.

При разгледувањето на ова прашање треба да се појде од ставот дека **во поимот на локалната самоуправа е содржана идејата за самостојност, самоуправност и самоодржливост на локалните заедници (единици) во однос на централните органи на државната власт.** Но, иако локалната самоуправа е израз на правото на граѓаните на територијална самоуправа во локалните заедници, таа е и елемент на државното уредување, посебно кога покрај самоуправни им се доверуваат и државни работи.

Во теоријата за локалната самоуправа се истакнува дека, начелно земено, постојат **три можности за уредување на односите меѓу државните органи и локалната самоуправа.**

Тие се:

1. целосна самостојност на единиците на локалната самоуправа;
2. потполна несамостојност на локалната самоуправа, која е само локално ниво на државната власт, каква што постои во централизирано уредените држави;
3. мешовит систем, според кој единиците на локалната самоуправа во вршењето на едни работи од својата надлежност се посамостојни, додека во други се подложени на поголемо државно влијание.

Типичен пример на мешовит систем е разликувањето на изворен и доверен делокруг на работи на единиците на локалната самоуправа, со тоа што тие во рамките на изворниот делокруг се посамостојни, додека во областа на доверениот делокруг се подложни на поголемо влијание на државата.

Но, кога станува збор за поголемата самостојност на единиците на локалната самоуправа во остварувањето на изворниот делокруг во однос на доверениот делокруг, сепак, тоа е оној вид самостојност карактеристична за односот на деловите и целината, која, во согласност со принципите на правната држава, спречува секаква ентропија во политичиот систем.

Сите познати системи на локалната самоуправа познаваат јасна граница меѓу правото на органите на локалната самоуправа да одлучуваат и да ги вршат работите од својот делокруг и правото на централните орга-

ни да вршат надзор во поглед на законитоста, а често и на целисходноста на работата на органите на локалната самоуправа.

Во овој контекст општо правило е, органите на локалната самоуправа, работите од својот изворен делокруг, да ги вршат самостојно и во границите утврдени со закон, при што во поглед на законитоста на својата работа се подложени на надзор од централните органи.

Но, често се случува надзорот на централните органи да се протега и врз оценка на целисходноста на работата на органите на локалната самоуправа преку потврдување определени одлуки што ги донесуваат овие органи и слично. Исто така, често правото на надзор од централните органи е пренесено врз повисоко ниво на локалната управа, односно врз интермедијарните органи да ја контролираат работата на основните локални единици.

Освен тоа, централните органи располагаат и со други средства на влијание врз органите на локалната самоуправа, какви што се финансиската контрола, именувањето службеници, информирањето за работата и слично. Доколку, пак, органите на локалната самоуправа вршат определени работи како делегирани од страна на централните органи, тие секогаш се подредени на хиерархиската (управната) контрола на централните органи.²⁸

За таков систем на локална самоуправа станува збор и во Европската повелба за локалната самоуправа. Така, при уредувањето на управниот надзор врз работата на локалните власти, Европската повелба за локалната самоуправа го има предвид системот на разликување на сопствен и пренесен делокруг на локалните заедници, според кој, тие (локалните заедници) во сопствениот делокруг се посамостојни, а во пренесениот позависни од централно влијание. Но, и во едниот и во другиот случај управниот надзор има за цел обезбедување уставност и законитост во работата на локалните власти.

Во оваа смисла, Европската повелба за локалната самоуправа пропишува дека сите видови на управен надзор врз работата на локалните власти можат да се вршат исклучиво во случаите и во постапката определена со устав или со закон.

Понатаму во Повелбата се вели дека секој облик на управен надзор врз работата на локалните власти, по правило, единствено има за цел да обезбеди

28 Д-р Б. Милосављевиќ, Основни елементи за (нови) модел система локалне самоуправе, „Законитост“, бр. 11-12 – 1990, стр. 1299-1360, како и кај Академик д-р Е. Пусиќ, Локална самоуправа, „Законитост“, бр. 11-12-1990, стр. 1203-1204.

согласност на работата на локалните власти со законот и со уставните принципи. Власта од повисоко ниво може да врши управен надзор врз работата на локалните власти само заради обезбедување експедитивност во извршувањето на оние задачи кои таа власт ги делегирала врз локалните власти.

Конечно, управниот надзор врз работата на локалните власти, според Повелбата, се врши на начин со кој се обезбедува интервенцијата на контролниот орган да биде во сразмер со значењето на интересот што треба да се заштити.²⁹

Локалната самоуправа не би можела успешно да се реализира во практиката ако локалните заедници (единици) немаат обезбедени сигурни финансиски средства за остварување на работата од својот делокруг. Но не само што локалната самоуправа мора да има на располагање финансиски средства, туку и органите на локалните заедници треба самостојно да располагаат со тие средства. Без тоа, локалната самоуправа станува обична декларација без реално значење во политичкиот систем.³⁰

Финансиските средства на локалната самоуправа ги опфаќаат средствата кои изворно им припаѓаат на локалните единици и средствата што ги обезбедува државата. Притоа, државата има право да врши контрола над трошењето на овие вториве средства (средствата што таа ги обезбедува).

Оттаму и сè поголемиот степен на надзор што државата го врши над работата на локалната самоуправа. Се разбира дека таквиот зголемен надзор ја лишува локалната самоуправа од многуте елементи на самостојност и истовремено негативно се одразува врз остварувањето на концептот на локалната самоуправа воопшто.

Веројатно од овие причини, прашањето за изворите на финансирање на локалните власти е мошне исцрпно регулирано во Европската повелба за локалната самоуправа. Во неа најпрвин се истакнува дека локалните власти, во согласност со економската политика на земјата, имаат право на соодветни сопствени извори на финансирање со кои располагаат слободно во рамките на своите овластувања. Изворите на финансирањето на локалните власти,

29 Член 8 од Европската повелба за локална самоуправа.

30 Од друга страна, во Повелбата на ЕУ за фундаменталните права, во член 41 е утврдено правото на граѓаните да имаат добра администрација, или правото на добро владеење во согласност со кое на секој граѓанин му се гарантира добра администрација при остварување и заштита, меѓу другото, и на правата од локалната самоуправа. Види во: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration>

според Повелбата, се примерени на нивните должности пропишани со устав и со закон. Понатаму Повелбата определува дека најмалку еден дел од средствата на локалните власти потекнува од локални такси и други давачки, чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат локалните власти.

Повелбата, исто така, се залага за тоа дека системите на финансирање врз кои се засноваат изворите на средствата на локалните власти треба да бидат доволно бројни и еластични, со цел во најголема можна мера да овозможат усогласување со вистинските промени на трошоците што ги наметнува извршувањето на должностите на локалните власти. Заради заштита на финансиски послабите локални власти, според Повелбата, се востановуваат соодветни постапки и мерки за финансиско уедначување, со цел да се исправат последиците од нееднаквата дистрибуција на можните извори на финансирање, како и на финансиските оптоварувања на кои се изложени локалните власти.

Таквите постапки и мерки не смеат да ги стеснуваат овластувањата на локалните власти што тие ги вршат во рамките на своите функции. Значајно е и тоа што Повелбата утврдува дека локалните власти на соодветен начин се консултираат во поглед на начинот на кој им се доделуваат редистрибуираните извори на финансирање. Особено е важно што средствата што им се пренесуваат на локалните власти, колку што е тоа можно, не треба, се вели во Повелбата, да имаат карактер на наменски средства. Со доделувањето на ваквите средства не треба да се загрозува дискреционото право на локалните власти да водат политика во рамките на своите овластувања.

Најпосле, со цел да се овозможи кредитирање на капитални инвестиции, неопходно е локалните власти, врз основа и во рамките на законот, да имаат, според Повелбата, пристап на националниот пазар на капитал.³¹

Европските искуства во поглед на финансирањето на органите на локалната самоуправа и на нивните активности, според анализите во литературата посветена на локалната самоуправа, покажуваат идентично решение: дел од средствата за активностите на локалните органи претставуваат средствата од државните буџети (владини потпори во форма на дотации, субвенции и слично), а другиот дел претставуваат сопствените приходи на локалните органи.

Учеството на тие два дела во одделни земји е различно, а правило е со владините потпори да се обезбедува изедначување на финансиските можности

31 Член 9 од Европската повелба за локална самоуправа.

на локалната самоуправа, односно да се обезбедува рамноправност на граѓаните во задоволувањето на потребите од рамките на доменот на локалните органи. Тоа се обезбедува со усвоените стандарди за одделни потреби. Во одлучувањето за формирањето и трошењето на средствата, локалните органи во принцип се самостојни (во рамките утврдени со закон), но се подредени на ефикасна финансиска контрола што ја вршат централните органи. Од друга страна, со ширењето на кругот на задачите на локалните заедници (единици) и со порастот на трошоците се јавува тенденција кон сè поголема зависност на локалните заедници од централните субвенции и дотациите.

За развојот на локалната самоуправа несомнено придонесуваат и меѓусебните односи на локалните единици. Во начело, локалните единици можат да се поврзуваат со истородните локални единици во разни облици на асоцијации, било за органичена територија внатре во државата, било за целата државна територија, па и во меѓународни организации на локалните единици. Поврзувањето може да биде општо заради општа меѓусебна соработка, но и специфично заради вршење определени задачи.

Со оглед на тоа што различните локални задачи бараат различен обем на средства, здружувањето на локалните единици може, исто така, да биде од различен обем. Тоа значи дека за одделна задача би се здружиле онолку локални единици колку што е потребно да се обезбедат средства за нејзиното извршување. По таков начин, во изобилството на разни облици на здружување ќе се забележи, од една страна, такво поврзување со кое се создаваат нови заеднички институции а кое може да биде пропишано и како задолжително со закон, а, од друга страна, ќе се сретнат разни варијанти на повремени пријателски контакти без натамошни организациони или функционални последици, како кај „збратимувањето“ на разните локални единици од иста држава или од различни држави.³²

Европската повелба за локалната самоуправа, зборувајќи за правото на здружување на локалните власти, истакнува дека локалните власти во вршењето на своите функции имаат право, како израз на нивната самостојност, меѓусебно да соработуваат и, во рамките на законот, заради вршење на работи од заеднички интерес, да се здружуваат со други локални власти. Во овој контекст Повелбата понатаму определува дека секоја земја треба да го признае правото на локалните власти, заради заштита и унапредување на нивни-

32 Интересен осврт во трудот: Fritz, B., Feld, L.: Common pool effects and local public debt in amalgamated municipalities, Public Choice No. 183 (2020) како и во: Tavares, A.: Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review, Miscellanea Geographica (December 2018)..

те заеднички интереси, да им припаѓаат на здруженија на локалните власти, како и да им припаѓаат на меѓународните организации на локалните власти. Според Повелбата, локалните власти, исто така, имаат право, под услови што можат да бидат пропишани со закон, да соработуваат со соодветните локални власти од други земји.

Најпосле, треба да се истакне дека елемент на поимот на локалната самоуправа претставува и правната заштита на локалната самоуправа за која зборува Европската повелба за локалната самоуправа. Во оваа смисла Повелбата истакнува дека локалните власти имаат право на правни средства заради обезбедување на слободното вршење на нивните функции и на почитувањето на начелата на локалната самоуправа установени со устав или со закон на земјата на која припаѓаат.³³

Правна заштита на локалната самоуправа обезбедува државата. Во остварувањето на правната заштита на локалната самоуправа предвид доаѓаат, се разбира, постапки пред редовните судови или пред посебните уставни, односно управни судови во зависност од тоа како е уредена заштитата во одделни земји. Притоа, обликот на правната заштита на локалната самоуправа зависи од тоа за каква повреда на локалната самоуправа станува збор, како и од видот на општиот правен акт во кој се установени начелата на локалната самоуправа, односно во кој е загарантирана локалната самоуправа (со уставот или со закон).

По претходното разгледување на бројните начелни прашања поврзани со поимот, значењето и битните карактеристики на локалната самоуправа, логично се поставува прашањето: каква е стварната состојба на локалната самоуправа во современиот свет. Во теоријата се оценува дека денес во мнозинството земји во светот, дури и во оние во кои има длабоки корени, локалната самоуправа е потисната, ставена е во втор план во однос на државата и државната власт, која го презема на себе регулирањето на најважните прашања на егзистенцијата на граѓаните.

Причините за тоа се бројни, а како најважни обично се истакнуваат следните:

- › **Прво, јакнење на улогата на државата и централизмот;**
- › **Второ, преместување во државата на благосостојбата на многуте работи кои порано се извршувале од страна на локалните власти на државните органи;**
- › **Трето, стеснување на финансиската самостојност на локалната са-**

33 Интересна анализа во трудот објавен на следнава страница: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Books/Book_Dayton_Chapters/daytone_pejanovic_civilsoc.pdf

моуправа, која станува сè позависна од дотациите и субвенциите на државата;

- › **Четврто, стеснување на нормативната самостојност на локалната самоуправа под притисок на сè поразгранетата државна регулатива;**
- › **Петто, стеснување на просторот на локалната самоуправа со настанување на потребите за единствени јавни служби (какви што се здравство, образование, сообраќај) и слично.**

Во Европската повелба за локалната самоуправа, како што веќе беше покажано во претходното излагање, се утврдени и разработени најважните карактеристики на статусот на локалната самоуправа, што претставува придонес кон изедначување на нејзината содржина во одделни европски држави. На тој начин, всушност, дојде и до интернационализација на локалната самоуправа, со што таа престана да биде исклучиво внатрешна работа на секоја држава. Повелбата утврдува еден стандард кој може да придонесе за проширувањето и развојот на демократската локална самоуправа.³⁴

Поаѓајќи од ова, како и од она што таа подразбира – постоење локални власти кои поседуваат демократски образувани органи за донесување на одлуки и кои располагаат со висок степен на самоуправа, Повелбата утврди обврска на земјите потписнички да ги почитуваат утврдените начела и правила во Повелбата кои се однесуваат на воспоставувањето и остварувањето на локалната самоуправа.

На тој начин Европската повелба за локалната самоуправа ги гарантира основите на демократската локална самоуправа, со што придонесува и за зацврстувањето на демократијата и човековите права воопшто.

4. Основни карактеристики на локалната самоуправа

Како **елементи или карактеристики** на локалната самоуправа се сметаат следниве³⁵:

1. Како политички облик на локалната заедница таа несомнено е **кате-горија на политичкиот систем**, а некаде и на уставното право.

34 Види подетално на: <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>.

35 П. Николиќ, Уставно право, Београд, 1993, стр. 447.

2. Таа е **израз на правото на населението** на одредена локална заедница самостојно да управува со работите врзани за 100-от.
3. Таа е **начелно демократска установа**, важна за демократизацијата на политичкиот систем.
4. Во процесот на централизација, етатизација и урбанизација таа **попримила обележја на децентрализација** и станала на некој начин облик на децентрализација.
5. Таа се однесува на **социолошки одредена заедница**.
6. Неа ја карактеризираат **одредени организациони обележја** без кои нема локална самоуправа.
 - а) населението на одредено локално подрачје *само ги бира своите органи на управување*;
 - б) Населението непосредно или преку своите органи ги врши функциите на локална власт и сите други функции врзани за локалната заедница (*месна надлежност*);
 - в) Претставничкото тело има своја *стварна надлежност* - со чија реализација влијае врз животот на заедницата;
 - г) Претставничкото тело избира свои *органи и установи*;
 - д) Локалната самоуправа има своја *материјална подлога*;
 - ѓ) *Односите со повисоките и централните органи* се востановени со уставот и законот. Тие се засновани првенствено на оцена на законитоста на работата на органите, а само во делот на делегираната надлежност и на оцена на целисходноста на работата.³⁶

За локалната самоуправа постојат бројни теории и типологии како и специфична практика во различни политички системи.

Системот на локална самоуправа можеме да го разликуваме доколку претходно сме ја дефинирале локалната самоуправа и локалната заедница, но и локалната единица на власт (административно-територијална единица), и сме укажале на нивната меѓузависност, а понекогаш и идентичност. Според нас, битен услов за постоење на локалната самоуправа е постоењето на локалната заедница.

Современите политички системи настојуваат основната единица на територијалната поделба на државата, односно локалното управување, што повеќе да се совпаѓа со локалната заедница како реална заедница во социолошка смисла. Затоа идеално решение е, каде што тоа е можно, локалната самоуправа

36 За ова поопширно кај проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, Општината помеѓу нормата и стварноста, докторат одбранет на Правниот факултет во Љубљана, 1993, стр. 35-37.

ва да се поклопува со населбата, со делот од населбата, односно со неколку поврзани населби како реална заедница.

Во развиените општества постојано се зголемува бројот на професионални организации и служби што задоволуваат сè поголем број потреби на жителите во локалниот простор, коишто некогаш ги задоволувале со сопствена активност.

„Сеопфатната“ држава се обидува сè повеќе централно да ги „решава“ локалните проблеми, а локалната заедница и локалната самоуправа да бидат само понизок облик на административно-територијалната поделба на државата. Но, современа Европа се брани од централизмот со поттикнување на локалната самоуправа и децентрализацијата.

5. За различната терминологија што се употребува при означување на локалната самоуправа

Во политичката и правната теорија, како и во практиката, со оглед на различните услови на создавање на локалната самоуправа и специфичниот развик, не постои единствен термин за нејзино означување.

Не се работи за термилошка стерилност, туку за разлики во сфаќањето на локалната самоуправа.³⁷

Во англискиот јазик се употребува терминот **Local selfgovernment (локална самоуправа)**. Всушност, Англосаксонците во теоријата и практиката не го развивале терминот **Local selfgovernment**, туку **Local Government (локална влада, владеење, управување)**. Терминот **Local governance** се состои од збир на институции, механизми и процеси преку кои граѓаните и нивните групи ги артикулираат интересите и потребите, ги надминуваат разликите и ги извршуваат своите права и обврски на локално ниво. Како столбови на локалното владеење се сметаат граѓанската партиципација, партнерството меѓуклучните субјекти на локално ниво, размена на информации, градење на одговорни институции и слично.

37 Види: H. V. Aldefer, "Local government in developing countries", New York, McGraw Hill, 1964, M. Asch, "Regions of tomorrow, London, Evelyn, Adams and Machey, 1969, D. T. Cattell, Leningrad, "A Case Study of Soviet Urban government", New York, Prager, 1968, Clarke, J.J., "Outlines of local government of the United Kingdom", London, Pitman, 1969, Dickinson, R.E., "City and region", London, 1966, д-р Гордана Силјановска-Давкова, исто, стр. 32-33.

Во Германија во употреба е **терминот *selbstverwaltung* (самоуправа)**.

Во Швајцарија се одомаќил изразот **локална автономија (*administration locale*)**, близок на локалната самоуправа, а под влијание на единствената општинска самоуправа во повеќето кантони се употребува изразот *komunal selbsterwaltung* – општинска демократија.

И француското уставно право не содржи израз локална самоуправа. Уставот содржи одредби за територијални облици (колективитети), но теоријата и уставното право тргнуваат од децентрализацијата како категорија на управното право, употребувајќи го изразот локална управа (администрација).

Под влијание на англискиот израз *Local Government*, во политичка татеорија и практика се употребува и изразот ***Government Local***.

Во Италија се користи терминот ***amministrazione locale***, во Шведска – ***kommunal förvaltning***, во Шпанија – ***administracion comunal***.

И во сите поранешни социјалистички земји на Источна Европа, исто така, бил во употреба терминот локални органи на државна власт или самиот назив на истите (народни совети, народни одбори, месни народни претставништва).

Денес, во сите нив е прифатен терминот „локална самоуправа“. Со распадот на СССР, во Русија почна да се употребува стариот руски термин **„месное самоуправление“**, но денес е општо прифатен терминот локална самоуправа. Во Кина сè уште се употребуваат изразите „народна комуна“ и „локални органи на народната власт“.

И во македонскиот устав се употребува терминот локална самоуправа.

Глава 2

Локалната самоуправа и демократијата

1. Односот меѓу локалната самоуправа и демократијата

Едно од клучните прашања што се поставува при проучувањето на поимот и основните карактеристики на локалната самоуправа е, секако, прашањето за определување на **односот меѓу локалната самоуправа и демократијата**.

Тоа е сосема разбирливо.

Локалната самоуправа во прв ред се остварува и може најцелосно да се оствари во рамките на еден демократски политички систем. Всушност, демократскиот политички систем, како систем на активизација на граѓаните во вршењето на власта, е основен политички услов и амбиент кој овозможува постоење на развиен систем на локална самоуправа. **Затоа со право се вели дека без демократија нема локална самоуправа.**

Но, од ова не може да се **извлече заклучок дека односот меѓу локалната самоуправа и демократијата е шематски**. Ако тврдиме дека локалната самоуправа може да се развива само во услови на демократски политички систем, тоа истовремено не значи дека локалната самоуправа секогаш била демократска установа. Има примери во историјата кога таа се јавувала како конзервативна установа.

Од друга страна, демократската локална самоуправа се јавила како основа на борбата на граѓаните за демократизација на целиот политички систем во една земја. Затоа, односот меѓу локалната самоуправа и демократијата не треба да се апсолутизира. Само врз основа на сестрана анализа на сите аспекти на меѓусебната поврзаност на локалната самоуправа и демократијата може комплексно да се согледа односот меѓу овие две категории на општествената реалност и да се утврди нивното меѓусебно влијание и зависност.³⁸

Ако локалната самоуправа во прв ред се остварува и може да се остварува во еден демократски политички систем, тоа значи дека таа, начелно, е демократ-

38 <https://www.alda-europe.eu/public/publications/168-EPD-Fact-Sheet-Local-democracy-1.pdf>

ска установа. Демократскиот карактер на локалната самоуправа се огледа во тоа што таа, како најблиска политичка институција до граѓаните, им овозможува понепосредно и реално учество на граѓаните во вршењето на власта.

Правото на граѓаните да се организираат во локални заедници заради управување со локалните работи и, на тој начин, вршење на дел од власта која е децентрализирана на органите на локалната самоуправа, традиционално се смета за едно од темелните демократски достигнувања.

Во тој контекст, локалната самоуправа, во начело е антибирокаратска и антицентралистичка институција. Самото нејзино постоење тргнува од идејата да се спречи ширењето и јакнењето на бирократијата во центарот и да се ограничат нејзините методи на хиерархиско, централизирано и бирократско раководење.

Како таква, развиената локална самоуправа речиси секогаш била средство за поттик и израз на поразвиени елементи на демократија. Поради тоа, често се истакнува дека **локалната самоуправа е школа на демократијата и дека без локалната самоуправа нема демократија.**³⁹

Во текот на историскиот развој, локалната самоуправа секогаш била поврзана со определени победи на демократијата и борбата против автократијата. Заложбите за демократија, посебно во граѓанската држава, ги опфаќале и барањата за локална самоуправа.

Сите демократски уставни што се донесуваат во текот на XIX и XX век, имале предвидено постоење и проширување на локалната самоуправа. Доследната борба за демократски развој на општеството секогаш подразбирала зголемување на улогата на обличите и средствата за што понепосредно вклучување на што поголем број граѓани во управувањето со општествените работи. Оваа тенденција била присутна и во минатото, а карактеристична е и за развојот на современото општество денес.

И како организационо-политичка форма, локалната самоуправа содржи во себе поволни услови за постоење и развој на демократијата во локалните заедници. Тие услови лежат во нејзината релативно мала големина и во нејзината соодветна слобода на акцијата. Како најблиска политичка институција до граѓаните, локалната самоуправа овозможува побр-

39 Види: Ј. Ѓорѓевиќ, Политички систем, Београд, 1988, стр. 542.

зо и полесно усвојување и посигурно одржување на демократијата. Со достапноста на своите облици на дејствување до граѓаните, локалната самоуправа се појавува и како соодветен инструмент за вклучување на граѓаните, и тоа непосредно, во процесот на примањето и донесувањето на политичките одлуки.

Таа, исто така, обезбедува услови за што понепосредни односи меѓу луѓето во процесот на работата и секојдневниот живот. Со сите овие свои особини локалната самоуправа во низа земји претставува значаен елемент на демократизацијата на политичкиот систем. Истовремено таа може да се јави и како фактор за демократската реорганизација на општеството во целина, како и на други општествени преобразби, што можат да бидат основа и за повисоки облици на демократија.⁴⁰

Сето ова не значи дека во процесот на своето раѓање, кое траело повеќе векови, и во подоцнежниот развој, локалната самоуправа во сите етапи на историјата на одделна земја, или под сите општествени и политички услови, била напредна и демократска институција. Има низа примери во историјата кога локалната самоуправа била поназадна институција од политичката организација во центарот, а со тоа и од централизмот.

Таков е, на пример, случајот за време на Француската буржоаска револуција кога симнатата феудална класа ја користи локалната самоуправа за да ја ограничи и да ја загрози централната власт на либералната буржоазија и политичките слободи, како и заради зачувување на феудалните привилегии. Во такви услови локалната самоуправа, всушност, се јавува како прибежиште на историски надминатите општествени односи. Кога локалната самоуправа во теоријата и практиката се третира као антитеза на државната власт, таа, исто така, може да се јави како назадна категорија.⁴¹

Штом локалната самоуправа и централната власт се јавуваат како два система на власт што се во меѓусебен судир и едниот систем го ограничува другиот систем на власта, локалната самоуправа може да се јави не само како центрифугална сила (сила што влече од центарот нанадвор), туку и како фактор што му се спротивставува на општествениот и економскиот развој во правец на обединување на економските подрачја, унапредување на производството, како и на освојување и заштита на политички, социјални и културни права на граѓаните.

40 Види: Ј. Ѓорѓевиќ, Основни типови локалне самоуправе, Београд, 1957, стр. 8-9, како и кај Р. Рајовиќ, Комунални систем и комунална политика, Ниш, 1967, стр. 5.

41 <https://journals.openedition.org/factsreports/3405>.

Исто така, во определени општествени и политички услови, и покрај постоењето на устав и на избрани претставнички тела, кои им обезбедуваат демократски политички права на граѓаните, конзервативните општествени сили можат да ја користат локалната самоуправа за зачувување, за еден пократок или подолг временски период, на еден застарен политички систем.

Најпосле, локалната самоуправа во определени општествени и историски услови може да биде и гнездо на заостанатост, институција за конзервирање на застарените установи и обичаи, извор и одбрана на партикуларизмот и шовинизмот и на слични негативни општествени појави. Под такви услови локалната самоуправа може да биде пречка во процесот на демократизацијата и може да претставува недемократска установа.⁴²

За да се оневозможат ваквите и слични деформации на локалната самоуправа и да се развијат нејзините демократски елементи, потребно е да постојат определени општествени и политички услови.

Локалната самоуправа како облик на вистинска самоуправа на граѓаните во локалните заедници и, со тоа, како облик на сè пореална демократска институција, може да постои и да се развива само врз основа на суштинска демократизација на политичкиот систем на земјата во целина. Според тоа, локалната самоуправа како демократска институција може да има гаранции во својот развој само ако и централните органи се демократски институции, ако врз нив свое влијание имаат граѓаните.

Со други зборови, локалната самоуправа може долго да се одржи и да биде фактор на вистинска демократија ако е дел од демократскиот политички систем.³²

Денес, во европските земји на локалната самоуправа се гледа како на темелно демократско достигнување и како елемент на демократскиот политички систем. Ова стојалиште особено дошло до израз во Европската повелба за локалната самоуправа. Идејна основа на Повелбата, всушност, претставува идеалот за демократијата воопшто, а посебно ставот дека демократијата најдоследно и најпотполно се остварува во локалните заедници.

Во оваа смисла, во Преамбулата на Повелбата се истакнува дека земјите членки на Советот на Европа, потписнички на оваа Повелба, се договориле за она што

42 Проф. д-р Ј. Ѓорѓевиќ, Политички систем, Београд, 1988, (стр. 542-543).

е утврдено во Повелбата имајќи предвид дека локалната власт е една од главните основи на секое демократско уредување, потоа сметајќи дека правото на граѓанинот да учествува во водењето на јавните работи претставува демократски принцип што важи во сите земји членки на Советот на Европа, убедени дека најнепосредното остварување на ова право е можно токму на локално ниво, како и свесни за тоа дека зачувувањето и јакнењето на локалната самоуправа во различните европски земји претставува значаен придонес во изградбата на Европа заснована врз начелата на демократија и децентрализација на власта.⁴³

Со овие заложби содржани во Европската повелба за локалната самоуправа, всушност, се гарантираат основите на локалната демократија. На тој начин Советот на Европа, како прва европска институција, основана во 1949 година со цел да ја унапредува демократијата и да ги штити човековите права, заедно со можноста што ја дава како рамка за средби на земјите на мошне различни нивоа на развој кои тргнуваат по патот на плуралистичката демократија, одигрува исклучително важна улога и во развојот на плуралистичката локална демократија како сегмент на демократскиот политички систем.⁴⁴

Залагањето за развој на локалната самоуправа очигледно треба да биде дел на активностите за демократија и демократски политички систем. Без демократија нема вистинска локална самоуправа. Но и без локална самоуправа и плуралистичка локална демократија нема вистинска плуралистичка демократија во општеството.

2. Локална самоуправа – децентрализација – деконцентрација

За да се сфати вистинското значење и суштината на локалната самоуправа, од посебно значење е **да се утврди односот меѓу локалната самоуправа и децентрализацијата**. Многу често се смета дека локалната самоуправа претставува облик на децентрализација. При разграничување на односите меѓу потесните територијални единици и централната власт, што секогаш се уредени со Уставот и законот, логично се наметнува потребата да се осврнеме на **трите можни типа на односи:**

43 Види: став 2, алинеја 2-4 и 6 од Преамбулата на Европската повелба за локалната самоуправа.

44 <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>.

1. децентрализација;
2. деконцентрација и
3. локална самоуправа.

Децентрализацијата е широк поим кој се користи за означување различни форми на владеење. Основата на децентрализацијата е во преносот (трансферот) на моќта и на власта од централно на локално ниво. Овој пренос вклучува пренос на одговорност при планирањето и менаџирањето на централните функции на локално ниво, вклучително и подигнување и алоцирање на потребните ресурси.

Начелно, може да се зборува за три основни вида на децентрализација⁴⁵:

1. **Административна децентрализација** која значи пренос на надлежностите, ресурсите и одговорностите од централната власт на локалните органи и служби. Овие пониски нивоа на власт остануваат целосно одговорни пред телото кое ги избрало. Од друга страна, **деконцентрацијата претставува главна форма на административна децентрализација. Со неа се објаснува** трансферот на моќта од централната власт на пониските (локалните) власти преку можноста да ја контролира нивната работа и да се воспостави хиерархиска одговорност меѓу нив.

Делегирањето е друга форма на административна децентрализација поврзана со трансфер на власта, на одредени надлежности и одговорност од централната влада на локалните органи, како, на пример, управување со болници и здравствени установи кои и натаму остануваат одговорни пред централното министерство.

Делегирањето претставува трансфер на менаџерската одговорност при специфично дефинирана надлежност пренесена од централно на локално ниво. Станува збор за подлабока форма на децентрализација од деконцентрацијата, бидејќи дава одредени форми на административна контрола на локалните агенти кои не се неопходен дел од де-

45 При објаснување на децентрализацијата се употребуваат неколку термини: 1. Деволуција, 2. Деконцентрација, 3. Делегација, 4. Принцип на супсидијарност, 5. Територијално планирање, 6. Консолидација, 7. Фрагментација. Во некои земји со голем број на локални единици се среќава стратегија на консолидација, односно поврзување на помалите локални единици и власти на управувачко и финансиско ниво. Фрагментацијата, пак, од друга страна, е спротивна на консолидацијата и значи поделба на постојните локални единици во уште помали единици. Види подетално во: https://www.shareweb.ch/site/DDLG/ Documents/UN_Local%20Governance%20and%20Decentralisation%2C%202009.pdf.

легираната власт. При делегирањето се врши ограничен трансфер на одговорноста на локално ниво, иако таа примарно во најголем дел останува кај централната власт.⁴⁶

- 2. Политичка децентрализација претставува трансфер на власта на пониските нивоа на владеење чишто претставници** се избрани од локалните граѓани (на различни начини) и кои имаат одреден степен на локална автономија. Овие локални власти се многу повеќе одговорни пред граѓаните отколку пред централните власти.

Понекогаш оваа форма на децентрализација се нарекува демократска децентрализација. Политичката децентрализација бара соодветна уставна, законска и регулаторна рамка за да се обезбеди одговорност и транспарентност.

Деволуцијата е форма на политичка децентрализација и значи трансфер на суштинска одговорност, самостојно креирање политики, располагање со ресурси и слично од страна на локалните власти кои имаат значителен степен на локална автономија.

Овие деволуциски единици се независни правни субјекти и се целосно избрани од граѓаните. Се смета дека деволуцијата претставува најсоодветна форма на децентрализација.

- 3. Фискалната децентрализација не е реално одделна форма на децентрализација.** Посоодветно е да биде објаснета преку финансиските механизми поврзани со сите форми на децентрализација. Се однесува на трансфер на фондови, на имот, на други материјални средства од централната на пониските нивоа на власт. Самата алокација на средствата често пати се преговара меѓу централната власт и локалните единици врз основа на различни критериуми, како, на пример, принципот на територијална еднаквост, достапност на средствата, како и локално финансиско управување со средствата.

Ефективната фискална децентрализација е неопходна за да можат локалните власти да ги извршуваат своите обврски. Токму затоа се смета дека ефективната фискална децентрализација е витално важна за успех

46 Исто, https://www.shareweb.ch/site/DDLG/UN_Local%20Governance%20and%20Decentralisation%2C%202009.pdf

на која било форма на децентрализација. Во секоја држава постојат децентрализирани и деволюциски системи кои функционираат паралелно.

На пример, назначени локални службеници од централните органи и избрани претставници од локалните граѓани работат во иста локална служба.⁴⁷

Со оглед на често пати нејасно дефинираниот пристап на поимот децентрализација кој ниту во политичката и правната теорија, ниту во секојдневната пракса не се употребува секогаш во истоветно значење и често се меша со поимот деконцентрација, разликуваме негово **потесно и пошироко значење**.

Во своето потесно значење, поимот децентрализација се употребува за да означи одредена состојба или насока на движење на односите меѓу централните и нецентралните (локалните) власти. Децентрализацијата го карактеризира политичкиот систем во кој нецентралните органи (односно, органите на потесните територијални единици, како што се, општините, околиите, областите и сл.) имаат одредена самостојност кон централните органи на државната власт. Значи, почетниот степен на децентрализација претставува самиот факт што покрај централните државни органи на управување постојат и нецентрални органи што располагаат со определен делокруг на овластувања.⁴⁸

47 Постојат и други аспекти на децентрализацијата. Дивестирањето претставува трансфер на јавните функции на волонтерски, невладини или приватни агенции. Механизмите за трансфер можат да бидат различни, од склучување временски договори за нивно извршување до целосна приватизација на услугите. Интегрираната децентрализација значи трансфер на обврските или на власта на локални повеќенаменски институции кои ги координираат активностите во конкретна област. Секторската децентрализација значи трансфер на одговорноста на конкретен сектор или функција. Просторната децентрализација претставува намерна дифузија на големите вообичаено урбани активности на помали најчесто како резултат на територијалното планирање на развојот. Исто така, постојат неколку начини на гледање на децентрализираните политики. Асиметричната децентрализација ги означува разликите меѓу секторите што даваат јавни услуги, и регионите или општините. На пример, одредени региони можат да имаат поголем капацитет да управуваат или да создадат поголеми приходи од други региони и слично.

48 Можеби најдобра дефиниција за децентрализацијата дава Рондинели (Rondinelli), според кого децентрализацијата претставува трансфер на одговорноста за планирање, менаџирање и управување со ресурсите, како и пренос на средствата и ресурсите од централната на локалната власт. Види: "Government Decentralization in Comparative Perspective: Developing Countries", *International Review of Administrative Science*, 47(2), Rondinelli, et al. (1981). Децентрализацијата треба да се разбере како деволюција од централната (националната) власт и нејзините специфични функции со сите административни, политички и економски атрибути и нивно пренесување на локалните власти кои се сметаат за независни од центарот и од суверенитетот во согласност со законски утврдените географски и функционални граници.

Ако односот меѓу централните и нецентралните органи е регулиран така што нецентралните органи ги поставуваат и ги именуваат централните органи, каде што централните органи можат да ја контролираат не само законитоста на нивните акти и дејствување, туку и нивната целисходност, со право да ги менуваат оние акти со кои не се согласуваат, да ги преземаат работите од делокругот на нецентралните органи и сами да ги решаваат или да издаваат конкретни наредби кои нецентралните органи се должни да ги извршуваат, тогаш не станува збор за децентрализација, туку за техничка деконцентрација на работите.

Затоа, деконцентрацијата е тип на односи во кои на локалните органи им се пренесени определен збир на овластувања, што тие ги извршуваат во согласност со упатствата и под целосен надзор на централната власт. Тоа подразбира не само надзор над одлуките на локалните органи, како и цела низа на средства со кои можат да ја обезбедат својата надлежност над носителите на локалните функции, од поставување и сменување локални функционери, одлучување за финансиските средства, правото на надзор и супституција, до укинување и поништување на актите на локалните органи. Со таквиот висок степен на воспоставена и функционална надреденост на централните државни органи, локалните органи на власт се поставени како нивна обична експозитура.

Оттука, со право може да се каже дека децентрализација постои кога локалните органи во вршењето на работите од својот делокруг имаат определен степен на правна самостојност и каде што централните органи не можат без какви било правни ограничувања да се мешаат во нивните работи. Како клучно прашање при утврдување на границите на таквата самостојност обично се зема начинот на кој централните органи вршат контрола над актите на нецентралните органи.

Децентрализација постои во услови кога улогата на централните органи е ограничена на контрола над актите на локалните органи без право на поништување, укинување или менување на актите кои локалните органи ги имаат донесено во рамките на своите законски овластувања и кои не се во спротивност со законот. Децентрализацијата може да биде проширена и со тоа што изборот и разрешувањето на локалните органи се иззема од надлежност на централните органи и што се воспоставува политичка одговорност на тие органи кон граѓаните на териториите на кои таквите органи се основаат и на кои дејствуваат. Во такви случаи, децентрализацијата во многу наликува на локалната самоуправа.

Во теоријата, а уште повеќе во практиката, најтешко е локалната самоуправа да се разграничи од децентрализацијата. Основната причина лежи во фактот што под децентрализација во најшироката смисла на зборот се подразбира секој антицентрализам, односно постоење на повеќе самостојни организми на одлучување што имаат потесни или пошироки права на управување во определена територија.

Поради тоа, се смета дека во секоја децентрализација има елементи на самоуправа, како што и во секоја самоуправа можат да се најдат белези на децентрализација. И покрај овие допирни точки меѓу локалната самоуправа и децентрализацијата, сепак, неосновано е тврдењето дека локалната самоуправа е де факто облик на децентрализација. Локалната самоуправа не е исто што и децентрализацијата. Овие категории на организацијата на политичкиот систем треба да се разликуваат како во теоријата, така и во практиката.⁴⁹

Децентрализацијата, начелно, претставува таков систем на односи меѓу централните и локалните органи во кои локалните органи имаат определена самостојност. Границите на оваа самостојност, по правило, ги определува законот, но понекогаш тоа може да биде и самиот устав. Во рамките на границите определени со законот, односно уставот, локалните органи се самостојни во дејствувањето. Централните органи, по правило, имаат само право на надзор над законитоста на работата на локалните органи. Доколку локалните органи ги избираат самите граѓани таквата децентрализација некои автори ја нарекуваат самоуправа.

Меѓутоа, и покрај ова, децентрализацијата не би можела поимно да се поистовети со локалната самоуправа. **Децентрализацијата како поим, всушност, значи пренесување определени функции од централните органи на локалните органи, без оглед на тоа што локалните органи можат да бидат и избрани претставнички тела.** Како таква, децентрализацијата, дури и кога е демократска, е креација и составен дел на државната организација што се дели на централни и на локални органи.

Иако централните органи вршат само надзор над законитоста на работата на локалните органи, а не и надзор над целисходноста на нивната работа, сепак, локалните органи, во крајна линија, се наоѓаат во положба на „пониски“, од-

49 За ова поопширно види во студијата: Decentralisation and Local Government: Topic Guide, November 2015, DOI: 10.13140/RG.2.1.4337.7364, Affiliation: GSDRC, University of Birmingham, https://www.researchgate.net/publication/282850735_Decentralisation_and_Local_Government_Topic_Guide.

носно „малолетни“ органи, спрема кои централните органи имаат, повеќе или помалку, надлежност на тунор. **Оттаму, со право се вели дека децентрализацијата е претежно административен поим и категорија на административното право.**

Во такви услови, локалните претставнички тела имаат само „расправувачки“ права, кои, главно, се однесуваат на ситни прашања, а не вршат вистински функции. Според тоа, таквиот систем на локална организација му припаѓа на обликот на локална управа или децентрализација, но не и на самата локална самоуправа.⁵⁰

Облиците на децентрализација што се развиле во одделни земји, всушност, биле израз на централистичките идеи при создавањето на државата, кои, во поповолни услови, довеле до потполн централизам во организацијата на државата. Во такви општи политички услови и идејни претпоставки на развојот на современата држава на воспоставувањето на децентрализацијата влијаеле разни фактори: од технички и традиционални, па сè до оние најконкретни фактори според кои, во дадените услови, децентрализацијата се јавила како попрактичен и политички попривлечен облик на државен централизам.

Поради тоа, во одделни современи држави локалната самоуправа е, повеќе или помалку, облик на децентрализација. Но, сето тоа не значи дека во една децентрализација нема, или не може да има, елементи на самоуправа, понекогаш и повеќе отколку во формалната локална самоуправа.⁵¹

Треба да се потенцира дека не секогаш децентрализацијата е позитивно искуство. Самиот процес може да има и одредени недостатоци. На пример, децентрализацијата може да создаде територијална нееднаквост меѓу побогатите и посиромашните единици. Додека првите можат да профитираат од својата нова автономија и да ја унапредат моќта, вторите може да стануваат уште посиромашни. Зголемувањето на моќта на локалните органи може да доведе до доминација на одредени локални политички елити над граѓаните. Децентрализацијата може да го загрози и територијалниот интегритет на државата што

50 Според проф. Лукиќ постои демократска и бирократска децентрализација. Бирократската децентрализација постои тогаш кога децентрализираните органи имаат бирократски карактер, односно ако ги поставува и сменува, како и другите бирократски органи, централната власт. Демократска децентрализација е пополна од бирократската, постварна. Во демократската децентрализација децентрализираните органи се демократски, односно избрани од населението кое стои под власта на тие децентрализирани органи. Таквата децентрализација се вика самоуправа (види стр. 279, оп.цит.дело).

51 Проф. д-р Ј. Ѓорѓевиќ, оп.цит.дело, стр. 537.

може да доведе до раст на сепаратистички тенденции, посебно во услови на зголемена моќ на локалните елити како резултат на растечката корупција.⁵²

За разлика од децентрализацијата, локалната самоуправа, начелно гледано, е политички поим и како таква претставува институција во која се остварува политичкото право на граѓаните на локална самоуправа.

Во сообразност со тоа, **локалната самоуправа претставува облик на управување на локалните општествени заедници (односно, во единиците на локалната самоуправа) и ја одразува политичката структура на тие заедници (единици).** Таа означува, во крајна линија, без оглед на степенот на остварување, стремеж и барање на луѓето повеќе или помалку самостојно да управуваат со работите од локално значење, односно со работите што се од интерес за локалната заедница (единица).

Кај локалната самоуправа односите меѓу органите на локалната самоуправа и централните органи се лишени од т.н. административно старателство. Правото на надзор на централните органи се сведува исклучиво на надзор над законитоста на работата на органите на локалната самоуправа. Најпосле, локалната самоуправа, за разлика од децентрализацијата, најчесто има уставен статус и со уставот загарантирани самоуправни права. Затоа, таа е категорија на уставното право и елемент на политичкиот систем.

Овој начелен однос меѓу локалната самоуправа и децентрализацијата во современите услови се манифестира во два противречни процеса. Некогаш создавана како оригинал на организација на власта (за ова најчесто се зема како пример локалната самоуправа во Англија која се изградувала како својствена и основна организација на власта), денес локалната самоуправа, како резултат на процесите на економската и политичката централизација и создавањето на една, повеќе или помалку, централизирана државна организација, станува, и стварно и правно, составен дел на единствениот државен механизам, а со тоа делумно и децентрализација.

Во Англија процесот на вклучување на локалната самоуправа во единствениот систем на власта започнал уште кон крајот на XVIII век и како резултат на тоа локалната самоуправа била ставена под суверенитетот на парламентот. Овие тенденции дошле до израз и во низа други земји.

52 Види поопширно: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200saz.pdf>

Во овој поглед типичен пример претставува **Франција**. Во оваа земја локалната самоуправа постепено го губела својот оригинален карактер и започнала да се третира како креација на централната власт. На тој начин локалната самоуправа во Франција постепено станувала составен дел на државната организација и денес постои во облик на децентрализација.

Во современата држава, според тоа, локалната самоуправа има повеќе или помалку елементи на децентрализација. Некаде се тие елементи правно, а некаде само фактички изразени.⁵³

2.1. Елементи на децентрализацијата во локалната самоуправа

Најопшто речено, елементите на децентрализацијата во локалната самоуправа се јавуваат во четири основни вида.

Во првиот случај локалната самоуправа, иако веќе се јавува како облик на децентрализација, сè уште може да има фактички и правен статус и низа самостојни овластувања.

Во вториот случај локалната самоуправа, задржувајќи определена самостојност, на подрачјето на локалната заедница (единица) врши и определени централни функции.

Во третиот случај локалната самоуправа, всушност, претставува органска и правна комбинација на елементите на самоуправа, децентрализација, па дури и на централизам.

Најпосле, во четвртиот случај, локалната самоуправа ќе се смета за самостојна и типична локална организација одвоена од централните органи на власта, доколку сè повеќе врши задачи што ги поставуваат централните органи и се наоѓа под нивна контрола, фактички добива положба на децентрализација.

Сето ова, се разбира, не значи дека денес локалната самоуправа не постои.

53 Според многумина автори, децентрализацијата е, пред сè, политички процес. Во реалниот свет децентрализацијата е водена од политиката. Курсот на децентрализацијата зависи од балансот на моќта меѓу различни групи вклучени во процесот на преговарање и креирање политики. Види поопширно во: Romeo, Leonardo, 2012. 'Decentralizing for Development: The Developmental Potential of Local Autonomy and the Limits of Politics-Driven Decentralization Reforms'. ICLD Working Paper No 11. Swedish International Centre for Local Democracy, Visby, Sweden. http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Igld/ICLD-Workingpaper_11_tryck-low.pdf.

Во низа земји, во кои локалната самоуправа има долга историја и традиција (Англија, САД, Шведска, Швајцарија), таа е задржана и претставува значаен елемент на политичкиот систем.

Деконцентрацијата, за разлика од децентрализацијата, а уште повеќе од локалната самоуправа, претставува инструмент со кој се постигнува целосна подреденост на нецентралните органи на централните органи во државата.

Таа постои кога определен круг на работи се пренесува на нецентралните органи, но тие се наоѓаат во положба на целосна хиерархиска подреденост спрема централните органи. Поради тоа со право се вели дека деконцентрацијата е појава врзана за централизмот и централизираната држава. Деконцентрацијата е само деташирано, дислоцирано вршење на работите на државната управа, со посредство на неизборни, од страна на државата поставени, субординарни органи. Во Франција, како примери на деконцентрација се наведуваат префектот во депарتمانот или регионот.⁵⁴

Да заклучиме. И покрај тоа што понекогаш деконцентрацијата се означува како административна или бирократска децентрализација, во суштина е само и, пред сè, ублажен централизам, чиј основен метод и начело е хиерархијата.

Врз основа на претходното излагање може да се заклучи дека локалната самоуправа несомнено претставува највисок дострел во остварувањето на демократските односи во локалните заедници. За разлика од децентрализацијата која е креација и составен дел на државната организација и тоа не само според правната регулатива, туку и според реалноста на политичките односи и силата на политичките влијанија, локалната самоуправа се појавува како една од основите на секој демократски политички систем. Тоа би требало да значи, од една страна, создавање на услови на локалната самоуправа да се врати својството на оригинална институција, што било од неа отуѓено во процесот на централизацијата на модерната држава, а, од друга страна, можност за еден квалитативно нов начин на уредување на односот меѓу локалната самоуправа и политичкиот систем во целина. Суштината на тој нов однос би требало да се огледа во зацврстувањето на положбата и улогата на локалната самоуправа како една од темелните вредности на политичкиот систем.⁵⁵

54 В. Мратовиќ, Н. Филиповиќ, С. Сокол, „Уставно право и политичке институције“, Загреб, 1981, стр. 341-344, исто и кај С. Сокол, В. Смердел, „Уставно право“, Загреб, 1995, стр. 256-257, и кај С. Гелевски, Н. Гризо, Б. Давитковски, „Управно право“, Скопје, 1997, стр. 66-69.

55 Види: д-р В. Митков, исто, стр. 32-33, С. Сокол, Б. Смердел, исто, стр. 256.

Кога се во прашање децентрализацијата и деконцентрацијата – односот меѓу овие два принципа на организација на државата се појавува во

подруга светлина. Иако и во едниот и во другиот случај постојат локални органи кои се на определен начин поврзани со централните органи, меѓу децентрализацијата и деконцентрацијата се појавуваат значајни разлики.

Деконцентрацијата претставува само технички и административен облик на централизмот, што претставува нејзина основна разлика од децентрализацијата. Органите кои постојат во системот на деконцентрацијата секогаш се именувани од центарот, а нивните акти, заради чие донесување централните органи често издаваат задолжителни инструкции, подлежат на оцена како на законитоста, така и на целисходноста. Спротивно од ова, децентрализираните органи се по правило избрани од граѓаните, а не именувани. Актите на децентрализираните органи подлежат во основа само на контрола на законитоста, но не и на целисходноста.

Поради тоа, децентрализацијата, за разлика од деконцентрацијата, претставува повисок и подемократски облик на територијалната организација на државата. Со овие свои карактеристики децентрализацијата понекогаш се доближува и до локалната самоуправа, со што не се доведува во прашање нивното постоење како посебни категории на демократскиот политички систем.

3. Локалната самоуправа и регионализмот

Поимот регион има повеќедимензионално значење: географско, политичко-територијално, економско, социолошко, правно. За регион може да говориме во рамките на државата, компаративно, во европски, па и во светски рамки.

Вообичаено, регионот се сфаќа како територија што претставува просторна целина, адекватна и способна за економски, политички и институционално правен развој, со определен степен (помал или поголем) на самостојност во однос на централната власт, што се изразува низ сопствена организација, надлежност и финансирање.⁵⁶

56 Види: G. Marcou, "New tendencies of local government in Europe", 1993, особено стр. 54-55 во Bennett, R.J. (ed), Local government in the new Europe, Belhaven Press.

Регионализмот како процес на создавање територијално децентрализирани ентитети и регионите во горенаведената смисла се присутни како во унитарните (особено оние со хетерогена етничка структура), така и во сложените држави.

Богатство од термини се среќава во литературата кога е во прашање регионот: **area, district, paysage, landschaft, подрачје, појас, зона, реон и слично.**

Во политичко-територијална смисла регионот е општествено-економска и политичка целина (единка) потесна од федералните и автономните единици, а поширока од основните територијални единици.

Основната цел на регионализмот е да се ограничи централизмот. Исто така, регионализмот е насочен против културниот и политичкиот монополизам.

Низ него и преку него доаѓаат до израз спецификите на одредена територија, нејзиниот идентитет и ентитет изразен низ посебните вредности.

Надминувајќи ги локалните граници и партикуларизмот во нив и редуцирајќи го монополизмот и централизмот, регионализмот води кон побрз развој. Сепак, политичката историја памети и примери на регионализам како обид за економска и севкупна автархија, па и сепаратизам.⁵⁷

Современиот регионализам се јавува во Франција во XVIII век, како процес насочен против енормната концентрација и централизација на производството, капиталот, управата и културата.

Живееме во време на европска интеграција. Интегративните процеси ја проблематизираат суверената национална држава и ги промовираат регионите како економски и културни целини, што се стремат кон интеграција во пошироки, наднационални заедници.

Регионализацијата ги зафати Германија, Холандија, Франција, В. Британија, Грција, Полска и други европски земји во обидот да се урамнотежи развојот на одделни делови.

Во основа се работи за демократски феномен, бидејќи регионот како територијална заедница со географски, историски, културен, социолошки и економски идентитет е мултифункционална целина блиска до граѓаните.

57 Lucci, Paula, 2015. 'Localising the Post-2015 Agenda: What Does It Mean in Practice?' Overseas Development Institute, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9395.pdf>.

Регионализмот овозможува партиципација на различни културно-етнички заедници (ентитети) за разлика од федерализмот како политички облик низ кој се изразува националниот суверенитет.⁵⁸

Економската димензија е особено важна во процесот на регионализацијата и таа значи усогласен, рамномерен развој на меѓусебно упатени и поврзани локални заедници. Неоспорно е дека техничко-технолошкиот процес бара интеграција, а таа беше проследена со појава на нови форми на централизација.

Централизацијата предизвика децентрализација и регионализација. Европа е заедница на региони, а не на држави.⁵⁹

Во практиката разликуваме различни типови региони.

Една е ситуацијата во федерално уредените држави (Германија, Австрија, Швајцарија, Белгија (од 1993) и Русија (од 1993)⁶⁰ во кои регионите имаат широки законодавни овластувања. Кон оваа група може да ги приклучиме и Шпанија и Италија, иако по зборот на уставот се унитарни држави. Во нив основното прашање поврзано за регионите и регионализацијата е како да се овозможи финансиска автономија, од една страна, но и национална солидарност, од друга.

Во втората група влегуваат земјите на Централна и Источна Европа во кои се воспоставени регионите како трет степен на локална самоуправа (Полска, Чешката Република, Словачка, Словенија, Бугарија, Латвија, Литванија, Албанија, Молдавија, Украина, Хрватска, Грузија). Ним им се препорачува да ги имаат предвид решенијата од Повелбата за регионална самоуправа.

58 https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/925/. Во трудот „Localism and Regionalism“ на Richard Briffault од Columbia Law School, локализмот и регионализмот се сметаат како контрастни, а понекогаш и конфликтни концепти посебно во делот на метрополските области на владеење. Локализмот во овој контекст се однесува на постојниот систем на владеење прифатен од поголем број релативно помали власти кои имаат голема моќ да решаваат клучни прашања на локално ниво, додека, пак, регионализмот е помалку јасно дефиниран поради што и предлозите за регионалното владеење варираат многу. Според некои автори, регионализмот се смета за чекор напред кон централизмот. Како таков, истиот се смета за антитеза на децентрализацијата која го застапува локализмот. Сепак, во метрополските средини доминантни во САД кон крајот на 20 век, регионализмот не се смета за непријател на локализмот, туку се третира како логична екстензија на локализмот. Локализмот е, всушност, правно и политичко зајакнување на локалните единици.

59 Lucci, Paula, 2015. ‘Localising the Post-2015 Agenda: What Does It Mean in Practice?’ Overseas Development Institute, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9395.pdf>

60 <https://www.csi.org.ua/news/decentralization-regionalization-consolidation-reflections/>

Третата група земји (т.н. Северна Европа и британските острови) ја сочинуваат Обединетото Кралство, Северна Ирска, Холандија, Данска, Норвешка, Шведска, Финска и Исланд. Во нив регионалното ниво е повеќе административен, одошто политички облик на територијална организација.

Четвртата група земји со регионална организација (Франција, Португалија и медитеранските земји) се традиционално централизирани, унитарни држави во кои регионите имаат исклучиво административен карактер.

Во поглед на регионализацијата се истакнува и следново: а) дека е непотребна во премногу малите држави; б) дека во некои земји постои опасност да се трансформира во сецесија, иако и централизмот може да предизвика екстремни барања; в) дека регионите може да ја загрозат автономијата на локалната самоуправа доколку принципот на супсидијарност не биде загарантиран; г) дека треба да се оневозможи регионалната бирократизација и слично.⁶¹

61 Види: "The current state of and prospect for regionalism in Europe", CLRAE, 1995, Council of Europe.

2

Потекло и развој на локалната самоуправа

Глава 1

Никулци на локалната самоуправа

Вовед

Ако еден од суштинските елементи на локалната самоуправа е правото на граѓаните во локалната заедница самите да управуваат со работите од нивни заеднички интерес, тогаш зачетоците на локалната самоуправа можат да се бараат уште во градовите-држави од античкиот период. Политичкото уредување на овие градови-држави засновано врз учеството на граѓаните во управувањето со општествените работи имало истовремено надворешни белези на локална самоуправа.

Градот-држава имал свое народно собрание (Агора, Еклесија), потоа совет (Буле), судови и други органи, како и посебни правни норми со кои биле уредени општествените односи. Тука, се разбира, во прв ред се мисли на Атина во која се развила робовладетелска демократија.⁶²

Па, сепак, иако политичкото уредување на градовите-држави во античкиот период има доста сличности со самоуправата во локалните заедници, локалната самоуправа во современото значење на овој поим се јавува многу подоцна.

Првите вистински зачетоци на локалната самоуправа се појавиле во XII и XIII век во одделни феудални држави на Европа (Англија⁶³, Шведска, Швајцарија, Германија) како резултат на борбата на слободните средновековни градови и комуни за самоуправност и слободи. Тоа не било случајно. Градовите, како резултат на развојот на занаетчиството, трговијата и банкарството, станале значајни економски центри во феудалното општество. Тие ги разбивале рамките на дотогашното претежно натурално феудално стопанство и ги отворале патиштата на развојот на стоковното производство и пазаришното стопанство.

Носител на овие стремежи и барања била новата граѓанска класа, која наставувала во рамките на феудалната општествена структура и која ги отворала

62 Во оваа смисла и во Рим. Види подетално на: The Population of Ancient Rome, Blog post by Pierre Cloutier (27 January 2009), makinapacalatxilbalba.blogspot.co.nz/2009/01/population-of-ancient-rome-inpopular.html.

63 Види поопширно во: jstor.org/stable/2139473?seq=2#metadata_info_tab_contents

процесите на подлабоките материјални, социјални, политички и други промени во тоа општество, а подоцна и на неговото уривање.

Градовите, како центри на занаетчиското производство и стоковната размена, добивале сè позначајна улога во економскиот развој на целокупното општество. Како резултат на тоа, градовите станале нова општествено-економска категорија и нова сила во феудалното општество. Класата што настанала во градовите не можела да се развива врз основа на постојните општествени односи и феудалните организациони облици.

На новата класа ѝ било потребно пошироко подрачје на дејствување за нејзиниот економски развој поради што таа барала пошироки права, посебна положба, самостојност и послободно движење, односно ослободување од феудалната политичка власт и стега на феудалната зависност.

Таква слобода за себе новата класа во тој период остварувала по пат на барање за осамостојување на градовите, за нивно издвојување од јурисдикцијата на феудалната аристократија, за сталешки права и слободи и за определени облици на градска самостојност и самоуправа. Тоа бил еден долготраен процес на борба, во текот на кој новата граѓанска класа во рамките на одделни градови успеала да оттргне сè повеќе права од кралот и високата феудална аристократија.

Градовите добиле сè поширока автономија и успеале да се ослободат од економската експлоатација и политичкото самовластие на феудалните властодршци. Во повеќето земји (како, на пример, во САД, Германија, Италија, Швајцарија и слично) основите на модерниот систем на административно-територијалната поделба биле поставени во 19 век, а во Англија дури и порано, при што тие биле поврзани со процесите на транзиција од феудална организација во модерно индустриско општество.⁶⁴

Едно од главните барања во растечките градови во тој период било доделување локална автономија за решавање на локалните проблеми и работи, слобода за остварување на локална самоуправа и независност од централната власт. До средината на 19 век овој тип на владеење станал познат како локално владеење во кое биле рефлектирани реалните потреби на локалните граѓани.⁶⁵

64 <https://www.lgnz.co.nz/assets/Publications/3e6f178e2e/A-global-perspective-on-localism.pdf>

65 „The Decline and Fall of Local Democracy A History of Local Government Finance“ by Tony Travers and Lorena Esposito, <https://www.localis.org.uk/wp-content/uploads/2003/08/Travers-T-Esposito-L.-The-Dcline-and-Fall-of-Local-Democracy.-A-History-of-Local-Government-Finance.pdf>.

Голем број автори верувале дека концептот на локалната самоуправа е примарно производ на либерално-демократската држава од 19 век. Во тоа време локалните претставнички тела биле сметани за четврта гранка на власта заснована на законите и на судска контрола, но не и субординирана од владата и нејзините агенции. Размислувањето дека локалната администрација претставува четврта гранка на власта можело да се најде во бројни современи трудови посветени на државите во кои општините имале силна и автономна позиција во државниот механизам. Сепак, со тек на времето локалната власт постепено се трансформирала со форма на извршна активност што се презема во рамките на генералната државна политика со детално оформен правен статус на локалните органи и власти во законодавството и со засилено вмрежување на надлежностите меѓу општините и централните власти.

Најтрадиционални држави кои имаат воспоставена двостепеност во административно-територијалната поделба се: САД, Данска, Шведска, Јапонија, Холандија и слично.

Историски, двостепеноста во организацијата на локалната власт била поврзана со различното потекло на територијалните единици на локално и на централно ниво. **Општините се формирале природно, секој град или село станале одделна административно-територијална единица (општина или комуна).** Повисоките единици (префектурите, департманите, провинциите) биле намерно основани од јавните власти за решавање на нивните проблеми, односно настанале на вештачки начин.

1. Средновековните „слободни градови“ и „слободни комуни“

Под притисок на сè поголемата економска сила на градовите, феудалната, а подоцна и апсолутната монархија издавале посебни повелби и декрети за вонредни материјални и политички повластици и за посебна положба на одделни градови. **Така настанале т.н. „слободни градови“ и „слободни комуни“, кои добиле посебна правна, економска и политичка положба во феудалната општествена организација.** Правата на управување во овие градови и комуни претставувале исклучителна привилегија и тие, најчесто, содржеле: ослободување на градовите и комуните од одделни феудални давачки и слични материјални обврски, право на самостојно стопанисување,

право на градовите и комуните да создаваат сопствени органи, да градат свој правен систем и да имаат свое судство.

Степенот на градската самоуправа, меѓутоа, не бил насекаде ист. Некои градови добиле пошироки, а други потесни, односно помали права. Врз основа на тоа е определена нивната положба, па и називот. Во сообразност со тоа, постоеле три вида на самоуправни градови и комуни: 1) градови како независни републики; 2) градови-комуни со полна автономија; и 3) градови со ограничена автономија.

Во овој период се јавиле и статутите на градовите и комуните, како еден вид правен израз на нивната самоуправност. Социјалниот состав на градовите и комуните, меѓутоа, во овој период сè уште носел белези на феудално општество. Во сообразност со тоа, постоела правна нееднаквост во поглед на учеството на сите социјални слоеви во управувањето со градот и комуната.

Повисоките општествени слоеви, без оглед на тоа дали биле формирани надвор од пазувите на феудалното племство, често имале решавачко влијание врз градската управа. Организацијата на управувањето во градот и комуната опфаќала определени органи и тела. Постоело претставничко тело во облик на собрание. Тоа го вршело изборот на највисоките функционери на градот, одлучувало за воведување разни давачки и слично.

Покрај собрание, постоел и совет, во кој влегувале претставниците на највисоките општествени слоеви. Советот бил, всушност, најважниот орган на самоуправата. Тој имал нормативни, финансиски, полициски и воени функции, па на тој начин во себе ја концентрирал речиси сета власт во градот, односно комуната. Најпосле, постоел и индивидуален (инокосен) орган кој обично ја вршел судската функција и го претставувал градот.⁶⁶

Краткиот преглед на појавата и развојот на градската и комуналната самоуправа во средниот век и на почетокот на капитализмот, покажува дека локалната самоуправа во овој период се афирмирала како политичка институција. Но, тоа било само прв чекор во нејзиното постоење и дејствување. Претстоела потешка борба за политичка содржина и материјална вредност на локалната самоуправа.

66 За потеклото и развојот на средновековните градови и градската самоуправа види поопширно во: М. Ковачевиќ, Комунални систем и комунална политика, Београд, друго издање, 1968, стр. 8-11. За потеклото и развојот на англиската средновековна локална самоуправа види во: К. В. Smellie, A History of Local Government, Unwin University Books, London, p. 9-13.

Но, независно од тоа, и овие први облици на локалната самоуправа, колку и да носеле во себе белези на еден рудиментарен облик на локална самоуправа, имале големо значење за развојот на локалната самоуправа воопшто, но и за политичкиот систем како поширок поим.

Градската и комуналната самоуправа, всушност, биле првите облици на власт што ја формирале општествените сили, никулците на буржоазијата, историски попрогресивни од феудалното општество. Карактерот на локалната самоуправа што се развил во средниот век, меѓутоа, бил релативен. Комуналната долго време го задржала својот воен, црковен, административен, а во основа и аристократско-феудален карактер. Доколку и се развивала непосредно во опозиција кон постојниот феудален поредок во целина, стремежите што ги изразувале градските заедници, стремежите за „комунални слободи“, всушност, биле стремежи за „класни“ ограничени слободи, најнапред на земјишната, трговската и занаетчиската „аристократија“, а потоа и на самата буржоазија.

Тоа значи дека при оценката на вредноста на локалната самоуправа секогаш мора да се имаат предвид општествено-економските услови и односи во кои таа се јавила и развивала. Само на таков начин би можело да се изгради прифатливо гледиште за локалната самоуправа и за нејзиното вистинско место и улога во политичкиот систем.

2. Буржоаско-демократските револуции како „муниципални движења“

Како политичка институција во модерна смисла, локалната самоуправа се воспоставила во периодот на буржоаско-демократските револуции во текот на XVIII и XIX век и во политичкиот систем што го изградува буржоазијата, по освојувањето на власта и урнувањето на феудалниот поредок и апсолутната монархија.

Буржоаско-демократските револуции биле, покрај другото, обележани и со борба за локалната самоуправа. Во овие нови услови локалната самоуправа станала основна институција на новиот политички систем што го воспоставила буржоазијата.

Француската буржоаска револуција од 1789 година, како што е познато, претставувала истовремено и „муниципално движење“ кое содржело во себе граѓанско барање за „локални слободи“ и за самоуправност во локалните заедници. Во сообразност со тоа, во Франција била воспоставена нова муниципална организација со нови карактеристики во однос на предреволюционерната организација на локалната самоуправа.

Единици на локалната самоуправа биле комуните, департманите и дистриктите, а дистриктите биле поделени на кантони. Била утврдена единствена структура на локалните единици, организацијата на нивните органи, вклучувајќи го и нивниот делокруг. Париз, меѓутоа, имал поинаква организација. Во него биле укинати дистриктите и биле воспоставени секции, како секции на комуна. Париската комуна била поделена на 48 секции.

По востанието во Париз на 10 август 1792 година била формирана и т.н. револуционерна Париска комуна. Париската комуна од 1792 година, како идеја и како стварност, била дело на народните маси. Тие ја истакнале идејата на Париската комуна како знаме за најрадикалните политички стремежи на Револуцијата, како и за зајакнување на принципите на локалната самоуправа. Меѓутоа, во натамошниот развој зацврстувањето на власта на буржоазијата, придружено со стремежот кон централизација, довело до ограничување на самоуправниот развој на локалните заедници во Франција и до постепено сведување на локалната самоуправа, повеќе или помалку, на еден облик на децентрализација. Тоа особено дошло до израз во периодот на Наполеоновото владеење, а се зацврстило, во нешто поблаг вид во текот на подоцнежниот развој во XIX век. Кон крајот на овој век во Франција биле донесени нови прописи за локалната самоуправа со кои била воспоставена локална самоуправа во облик на децентрализација, каква што е и денешната локална самоуправа во Франција.⁶⁷

За овој период карактеристичен е, исто така, развојот на локалната самоуправа во Соединетите Американски Држави. Уште во старите населби, англиските колонии, било изразено влијанието на англосаксонските сфаќања за местото и организацијата на локалната самоуправа во политичкиот систем. Борбата за независност особено придонесувала за јакнење на стремежот кон локалната автономија. Во периодот на настанувањето на САД, во сите „колони“ биле воспоставени самоуправни органи во селата, малите места, гратчињата и градовите, како и во окрузите.

67 Поопширно за локалната самоуправа во Франција во времето на Револуцијата од 1789 година види: В. Симовиќ, Локална самоуправа за време Француске револуције, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3-1956, стр. 373-382.

Во помалите единици на локалната самоуправа (во селата, местата, гратчињата) се појавиле и се развиле облици на непосредна локална самоуправа, и тоа како собранија или собири на граѓаните. Покрај тоа, биле познати и други облици на локална самоуправа: совети, посебни органи, избрани службеници и слично.

Глава 2

Историски развој на локалната самоуправа во текот на XIX и XX век на примерот на некои земји

1. Локалната самоуправа во Англија

Во текот на XIX век била извршена реформа на локалната самоуправа во Англија. **Во Англија биле донесени првите прописи за организација на локалната самоуправа (и тоа во 1835, 1882, и во 1888 година).** Во градовите, како органи на локалната самоуправа, биле воведени избрани претставнички тела (градски совети). Од друга страна, постепено започнало воведувањето на централен надзор над работата на локалните органи.

Кон крајот на XIX и во првата половина на XX век во Англија дошло до извесно упростување и модернизација на системот на локална самоуправа. Во окрузите биле формирани окружни совети. Истовремено, од составот на окрузите издвоен бил извесен број окружни градови и на нивните градски совети им биле доверени функции слични на функциите на окружните совети. Во 30-тите години на XX век во Англија се пристапило кон кодификација на законодавството за локална самоуправа. Во 1933 година бил донесен и Закон за локалната самоуправа. **Локалната самоуправа на Лондон била уредена со посебен закон.**⁶⁸

Англија има една од најструктурираните локални самоуправи во светот. Во неа со реформите реализирани врз основа на Законите за локална управа од 1972 и 1985 година **се разликувале три типа единици на локалната самоуправа: *countines* (грофовии, окрузи), *district* (околии) и *parishes* (парохии).**

Постојат два вида грофовии (окрузи): метрополски (Бирмингем, Ливерпул, Манчестер, Лидс, Шефилд и Њукасл) и обични окрузи.

68 За системот на локална самоуправа во Англија види кај: d-r M. Jovičić, "Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj", Savremena administracija, Beograd, 1963, str. 22-25, како и кај: K.B. Smellie, "A History of Local Government", London, Unwin University Book, George Allen and Unwin Ltd. 1968.

Во Англија, наспроти нејзината приврзаност кон традиционализмот, јакнело убедувањето за неопходноста од структурни реформи на системот на локалната самоуправа, која според замислата на „најнапредните“ англиски „комуналисти“ одело до укинување на парохииите, од една, и воведување на помал број региони, наместо многубројните окрузи, од друга страна, со истовремено укинување на разликите во статусот на градските и селските единици.⁶⁹

Англија е една од четирите држави која заедно со Шкотска, Велс и Северна Ирска го сочинуваат Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска. Сите четири држави во рамките на Кралството имале долга традиција и специфични карактеристики кога станува збор за локалната самоуправа. Факт е дека локалната самоуправа на Англија имала силно влијание и значење за појавата и развојот на локалните форми на организација не само во другите држави во Европа, туку и во САД.

Локалната самоуправа во Англија ја добила својата структура и содржина не само преку парламентарните акти, туку и преку други различни повелби каде биле воспоставени главните надлежности на централната и на локалната власт. Овие два система биле одделени, а делегирањето на надлежностите се вршело комплетно автономно, така што ниту една централна власт не можела да се вмешува во работата на локалните власти. Локалните власти имале бројни надлежности што ги извршувале автономно без какво било вмешување од страна на централната власт, при што трансферот на нивните обврски и права на локално ниво не подлежел на надзор од централната власт.

Јасно е дека станува збор за два одвоени и независни системи кои настанале под влијание на бројни автори од 18 и 19 век. Сите тие ја сметале Англија за „татковина на локалната власт и на локалната самоуправа“. Во 20 век овие тенденции и процеси доживеале соодветна ренесанса во согласност со традицијата на уставната демократија.

Англија се сметала за пример на изградба на локалната самоуправа и во другите земји, при што како карактеристики на нејзината локална самоуправа се сметаат следниве. Англија има тростепена локална самоуправа изградена од: 1. Дистрикти, 2. Области и 3. Парохии, плус Лондон како главен град со специфична положба и организација. Во однос на актерите, субјектите вклучени во локалната самоуправа се разликуваат: 1. Претставнички совет (локален совет) надлежен да одлучува за најважните прашања поврзани со креирањето поли-

69 Промени се вршени во 1972, 1974, 1985.

тики, финансиите, изборите и слично, 2. Извршни тела (комитети) составени од членови на локалниот совет и претставници од граѓаните кооптирани врз основа на нивна одлука, односно избрани или заменети со нови членови, 3. Граѓанска служба составена од професионални лица, независни од партиите кои се обучени да ги извршуваат надлежностите на локалната самоуправа (овие лица не смеат да членуваат во партии, ниту смеат да се ангажираат во политички активности).⁷⁰

2. Локалната самоуправа во Шведска

Локалната самоуправа во Шведска има долга традиција. Во средината на XIX век дошло до реорганизација на локалната самоуправа во Шведска. Во 1862 година бил донесен првиот Закон за локална управа. Со овој Закон биле предвидени градски и селски комуни и комуни на окружните совети. Градските и селските комуни со општо име биле наречени „примарни комуни“, а окружните, „секундарни комуни“.

Брзиот развој во првата половина на XX век, меѓутоа, ја намалил разликата помеѓу селото и градот. Во 50-тите години на овој век бил донесен единствен Закон за селски и градски комуни, а потоа и нов Закон за окружни совети и Закон за самоуправа на Стокхолм.⁷¹

Во 1991 год. шведскиот Риксдаг (парламент) донел нов Закон за локална управа што стапил во сила во 1992 год. Локалната самоуправа е загарантирана со шведскиот устав. Шведска ја потпишала и ратификувала Европската повелба за локална самоуправа.

3. Локалната самоуправа во Швајцарија

Швајцарските темели на локалната самоуправа биле поставени во првата половина на XIX век, кога во повеќето кантони биле донесени закони за комуните. Со нив, наместо дотогашната буржоаска комуна што ги опфаќала само лицата кои потекнувале од неа, се вовела политичка комуна, односно

70 Види поопширно во: ekonomika.org.rs/en/PDF/ekonomika/2016/clanci16-4/13.pdf.

71 За ова види: M. Jovičić, исто, стр. 30-31.

комуна на жителите. Со Уставот од 1874 г. политичката комуна конечно станала задолжителна. Буржоаската комуна можела и понатаму да постои, но била лишена од атрибутите на власт.

Во текот на XX век некои кантони донеле ново комунално законодавство. Но, ни новите закони не вовеле поголеми измени во организацијата, функционирањето и надлежностите на комуната. Поради тоа и се вели дека локалната самоуправа во Швајцарија е втемелена на традиционалните основи, поставени уште во средниот век, а озаконети главно во XIX век.⁷²

4. Локална „ренесанса“

Бранот децентрализација ја заплиснал Европа кон крајот на 70-тите и почетокот на 80-тите години на 20 век.

Оттогаш до денес локалната самоуправа е европска топ-тема, демократски предизвик, можен одговор на болеста наречена централизам, етатизам, урбан хаос, отуѓеност. На повидок е ера на редистрибуција на моќта во корист на властите најблиски до граѓаните-локалните. Процесот на фискална децентрализација тече во повеќе земји. Да споменеме некои.

Германија помеѓу 1965 и 1975 година била зафатена со реформи насочени кон проширување на надлежностите и зајакнување на финансиската сила на локалните власти.⁷³

Францускиот „Code d'administration municipale“ од 1957 г. бил амандманан во 1970 година со одредби што го ублажиле надзорот над општините. Во 1966 година била создадена правна основа за формирање здруженија на општините. Во 1971 година на општините им било дозволено да формираат конзорциуми. Во 1975 година зајакнале финансиските извори на општините. Во 1964 година со декрет била воспоставена ембрионална форма на регионална самоуправа, а во 1972 г. регионите станале инструмент на економска децентрализација. Во 1982 година се комплетираше процесот на регионализација, а во 1988 г. се реформирала општинската администрација.

72 За ова види: М. Jovičić, исто, стр. 38-39.

73 D'Ambroso, Vito, "Division of responsibilities between the state and decentralized authorities", Ancona, Italy, 1999, стр. 3.

Шпанскиот Устав од 1978 година го промовирал начелото на локална самоуправа, а во периодот 1983-1985 бил извршен процес на децентрализација.

Во Данска, локалната самоуправа претрпела реформи со Законот од 1970 година, со кој, помеѓу останатото, осетно се намалил бројот на окрузите и општините.

Во Белгија во почетокот на 80-тите години биле воведени „региони“, а се намалил бројот на општините. Во 1985 година бил донесен нов Закон за локална управа.

Уставот на Грција од 1975 година ја продлабочил децентрализацијата, а во 1986 година биле воведени региони.

Италија добила региони во 1970 година. Во 1977 година широки овластувања биле пренесени од централната власт на регионалните органи. Законот за општини и провинции од 1934 г. бил темелно изменет во 1990 година. Со Законот бр. 144 од 1989 година и претседателскиот декрет бр. 144 од 1992 година општините добиле поголема фискална моќ.

Реформите не останале затворени во национални рамки.

Во Советот на Европа имало серија иницијативи, резолуции и нацрт-документи посветени на локалната самоуправа. Тие кулминирале со донесување на Европската повелба за локална самоуправа во 1985 г. Три години подоцна (на 1.9.1988 година) оваа *Magna Carta* на локалната демократија стапила во сила.

Земјите на Централна и Источна Европа по колапсот на комунистичките режими во процесот на демократизацијата преземале радикални реформи на локален план. Целта била да им се вратат и да ги реafirмираат европските традиции на локалната самоуправа, да градат модерна, децентрализирана, функционална држава, како и да ги задоволат потребите на граѓаните во комуналната сфера на ефикасен начин.

Глава 3

Теории (сфаќања) за локалната самоуправа

Вовед

Идејата за локална самоуправа е составен дел на човековите заложби за демократизација на општеството и за ефикасно и квалитетно задоволување на потребите на граѓаните. Различните општествено-историски прилики услови-ле различни пристапи, дострели и сфаќања за локалната самоуправа. Не навлегувајќи во анализа на сите мисловни определувања, ќе се осврнеме на оние што ги сметаме за особено значајни.⁷⁴

1. Теоријата за муниципалните права

Според оваа теорија, локалната самоуправа е политички постара од централната власт и нејзините права државата не може да ги ограничува, како што не смее да ги ограничува ни личните слободи и права на човекот. **Овие сфаќања дошле до израз за време на Француската револуција од 1789 година, која истовремено била и „муниципално движење“.**

Ставот дека локалната самоуправа е „постара“ од државата или барем на еднаков ранг со неа, дошол до израз во Уставот на Белгија од 1831 година и извршил влијание на белгискиот систем на локална самоуправа, како и на другите европски земји.

2. Историско-правната школа и локалната самоуправа

Историско-правната школа е збир на архаично-романтичарските теории за локалната заедница што ја застапувале германските историчари од XIX век,

74 Dementyev, AN, 'Theories of Local Government and Their Modern Interpretations' (2009) 4 Constitutional and Municipal Law 18.

враќајќи се и мечтаејќи за „златното време“ на старите германски семејни заедници и не водејќи сметка за еволуцијата на општествениот развој.

Во оваа смисла **Гирке** идеализирал некои облици на првобитната заедница кај Германите низ задржната заедница (*genossenschaft*). Фундамент на неговата теорија е односот *Sozialrecht/Individualrecht*. Тој изградил концепција за сопствени, оригинални права на локалните заедници.⁷⁵

Во оваа смисла треба да се спомене и **доктрината за природното право** во која се утврдени неколку основни пристапи за утврдување на природата на локалната самоуправа. Сите традиционални сфаќања за локалните заедници своите корени ги наоѓаат во оваа доктрина. Таа е главно разработена од страна на француските автори (**A.Mabileau, P.Galès**), но и од англиските автори (**D.Hill, R.Leach, J.Stewart**).

Според доктрината, се прави разлика меѓу „вештачки“ создадени локални заедници што настанале како резултат на некој конкретно донесен акт од страна на централната власт, административно-територијални заедници (како што се кантоните, дистриктите и слично) и „природно“ настанати ентитети што се признати од централните власти (на пример, градовите). Се верува дека во управувањето со овие субјекти главно доминираат интересите на државата, додека локалните ентитети имаат значајни автономни права со свои локални интереси.

3. Теоријата на *self-government*

Оваа теорија е многу прагматска. Таа го застапувала и го бранела становиштето за посебен делокруг на самоуправата, што ги опфаќала „по природа“ локалните работи, а со централната власт била во состојба на рамнотежа. Сопствените работи луѓето претежно ги реализираат во локалната заедница, а кога тие ја надминуваат нивната сила, ги пренесуваат на пошироката заедница. **Теоријата на *self-government* не ја апсолутизира ниту централната, ниту локалната власт. Таа е против централизмот, но и против претераната децентрализација.**

Теоријата тргнува од социолошкото сфаќање на комуната како вистинска заедница, како дел од историски потврдено социјално и културно наследство на Англија.

75 Girke, "Natural Law and Theory of Society", Baker, 1934, стр. 55.

Дендиас (Dendias)⁷⁶ укажал на опасноста од поистоветување на локалните заедници на различни степени од развојот и смета дека општата демократизација ја намалува спротивставеноста помеѓу локалната самоуправа и централната власт.

За германскиот теоретичар Преус (Preusse)⁷⁷ локалните и централните претставнички тела во основа се истоветен феномен, затоа што претставничкиот систем се развил од локалната самоуправа како во Англија така и во Франција, Германија и Русија. Но, како постара локалната заедница има првенство пред централната власт.

Според Лабанд (Labband), локалните заедници (корпорации), имаат право да управуваат со своите работи⁷⁸, но „нивни“ работи се само оние што значат задоволување на поединечните интереси. Сè друго припаѓа на централната власт.

Г. Јелинек (G. Jellinek)⁷⁹ направил одлучувачки пресврт во сфаќањето на доминацијата на централната власт. Тој разликувал активна и пасивна самоуправа. Активната самоуправа постоела кога централната власт ѝ дала права и должности на локалната заедница, која, пак, ја изразила својата волја вршејќи субјективни права.

Пасивната самоуправа настанала кога државата им дала права и должности на поединците, не овластувајќи ја ниту обврзувајќи ја локалната заедница. Кај пасивната самоуправа се работи за остварување на објективното право „со соработка на носителите на комуналните права и должности“.

Суштината на оваа теорија е дека државата може да создаде локална корпорација (заедница) која од неа е релативно независна, или да формира локални органи, без самостоен статус.

4. Државна теорија за локална самоуправа⁸⁰

Во англосаксонските држави, државната теорија за локалната самоуправа е главно изградена и заснована врз судската пракса што се однесува на локал-

76 M. Dendias, "Le government local", Paris, 1932, стр. 71-74.

77 За неговото сфаќање на односот централно-локално пишува: W. Fridmann, "The Legal Theory", Stevens and Sons, London, 1949, стр. 149.

78 Види: W. Fridmann, исто, стр. 151.

79 G. Jellinek, "Allgemeine Staatslehre", 1905, стр. 379.

80 Види подетално на: https://mgimo.ru/upload/iblock/e67/MPECCOL_Local%20Government.pdf

ните работи. Според оваа теорија, локалните власти се први и најважни агенти на централните власти кои имаат за цел обезбедување услуги на населението во согласност со националните стандарди и под државна контрола. Главната функција на локалната самоуправа е да ги извршува јавните власти на локално ниво. Локалните власти треба да дејствуваат само тогаш кога државата не е во можност независно да ги менаџира сите административно-територијални единици од техничка гледна точка.

И некои **француски автори како, на пример, Г. Мајон, П. Дуран (G.Majone, P.Duran)**, исто така, ја поддржуваат оваа теорија. Локалните власти примарно се основаат како логистичка поддршка на централната власт, бидејќи според мислењето на овие автори, невозможно е државата да управува буквално сè од центарот без формирање локални органи за помош на централната власт.

Германскиот истражувач Ролф Греверт (Rolf Grawert) се надоврзува на размислувањата на неговите француски и англиски колеги и смета дека колку повеќе локалните територијални единици се инволвирани во државните политики, толку тие се форсираат да се апстрахираат од локалните специфики и проблеми и се задолжуваат да ги следат унифицираните принципи на државната политика. Со оглед дека локалните власти се зависни од државниот даночен и финансиски систем, тие многу повеќе се сметаат за дел од државната отколку како независни територијални единици. Токму затоа нивната способност да сторат нешто на локално ниво е позависна од генералната состојба во државата отколку од локалните услови.

5. Нормативистичката теорија и локалната управа

Ханс Келсен (Hans Kelsen), како претставник на нормативистичката теорија, ја поистоветил локалната управа со децентрализацијата.⁸¹ Според него, дали се работи за централизација или децентрализација зависи од територијалното важење на нормите, кои се однесуваат на целата територија или на дел од неа.

Келзен зборувал за тотална централизација и тотална локална самоуправа како екстрими, како и за совршена и несовршена самоуправа, зависно од тоа дали локалните норми се конечни, дефинитивни (кога државата не може да ги укинува, супституира или да им ја одредува содржината) или несовршени (кога може тоа да го прави).

81 Види: Hans Kelsen, "The Pure Theory of Law", 55, harv, L.R., стр. 66.

6. Теоријата на Чарлс Тејлор за локалната самоуправа како социјален имагинариум

Под терминот социјален имагинариум се подразбира збир на идеи, претстави, слики за постојниот свет, за свет сочинет од индивидуални претстави како дел од колективната збирна меморија.

Самата локална самоуправа е објаснета како социјален имагинариум, валидна претставеност на луѓето што обезбедува разбирање на самите себе и на светот околу себе. **Чарлс Тејлор ја објаснува имагинарноста на заедницата преку доминантната култура во општеството и преку интелектуалната и политичка елита во земјата.**

Според Тејлор, некои заедници не го прифаќаат доминантниот начин на разбирање на социјалната реалност присутен во државата, туку креираат свој, локален начин карактеристичен само за локалната средина. Одредени имагинариуми на локалната заедница и државата можат да бидат непомирливи меѓу себе, како, на пример, кога станува збор за колективната меморија, разбирање на настаните од минатото, идентификување и ословување на специфичните проблеми на вистински начин.

Признавањето дека одредени локални имагинариуми постојат како спротивност на националните или државните претстави може да ги објаснат разликите меѓу индивидуалните заедници. Така, разликите во имагинациите на посебните заедници не мора да бидат сфатени како синоними на културните разлики, иако токму нивните идентитети се засновани на историските, институционалните, социјалните или приватните искуства. Локалните искуства можат да бидат директни и индиректни. Директните се поврзани со знаењата на луѓето за настаните што се дел од нивните индивидуални животи, додека индиректните се наследени од минатото.⁸²

7. Теорија на „локално владеење“ vs. „локална самоуправа“

Локално владеење и локална самоуправа се два различни концепта.

Вообичаено во литературата локалното владеење (почесто познато како „локална контрола“) е дефинирано како збир на локални власти назначени од цен-

82 Види подетално во: https://www.academia.edu/42991077/Local_Self_Government_as_a_Problem_of_Political_Theory?auto=download&email_work_card=download-paper

тарот на државата кои де јуре и де факто ја претставуваат државната администрација. Локалното самовладевање или локалната самоуправа е организирана преку директно избрани претставници од страна на локалното население кои вршат со закон утврдени надлежности.

Имајќи ја предвид оваа разлика потребно е да не се меша поимот локално владеење со поимот локална самоуправа, бидејќи локалното владеење е комплексен и флексибилен механизам кој ја вклучува како локалната јавна администрација, така и локалните претставнички тела.

8. Социјал-утописките концепции за комуната

Социјал-утопистите⁸³ револуционерно-романтичарски ја замислувале и промислувале локалната заедница како средина во која постои еднаквост на сите членови. Тие беспопштедно го критикувале капитализмот.

Општественото уредување, внатрешната организација, односите помеѓу поединците и општествените групи и општиот модел на функционирање на општествените заедници од територијален тип, според нив морале да бидат битно поинакви од постојните. Се залагале за надминување на разликите меѓу селата и градовите, промена на сопственичките односи, трансформација на семејството и семејниот живот, превладување на класните спротивности и создавање хармонични односи меѓу луѓето во сите облици на општествениот живот.

Меѓу концепциите на одделни утописти се забележуваат одредени разлики, особено меѓу раните претставници како Мор и Кампанела (Mor⁸⁴, Campanella⁸⁵) и оние кои творат во XVIII и XIX век Сен Симон, Фурие, Овен (Saint Simon,⁸⁶ Fourier⁸⁷, Owen⁸⁸).

83 Се појавуваат во времето на издигањето на буржоазијата и конституирањето на капитализмот главно во 16 век до средината на 19 век. Посебно се актуелни по Англиската буржоаска револуција од 1648 година и големата Француска револуција од 1789 година.

84 Thomas Mor (Morus), "Utopija", Beograd, 1964, J. Kolaković, "Historija novovekovnih političkih teorija od XV stoleća do 1848", I knjiga, Zagreb, 1981, стр. 272-273.

85 Види: J. Kolaković, исто, стр. 274.

86 Позната е мислата на Сен Симон кога вели „дека материјалното и културното производство е нужност на едно општество, а дека политичката власт е бескорисна“. Цитирано според Р. Lui, "Teorija socijalizma u Francuskoj", Beograd, 1959, стр. 78.

87 Види: Charles Fourier, "Novi industriski i društveni svet", Moskva, 1939, стр. 240 (на руски јазик).

88 R. Owen, "A New view of Society", London, 1812.

Сфаќањата за организација на идното општество на западноевропските социјалисти-утописти и на руските се различни со оглед на различните политички и економски состојби во кои живееле.

Според западноевропските социјалисти-утописти, социјалистичкото општество би требало да биде асоцијација на локалните заедници, главно општините. Ј. Горѓевиќ наведува дека социјал-утопистите (особено француските) под изразот „комуна“ или „заедница“ (во францускиот јазик овие два термина имаат исто потекло *commune*) подразбираат ново општествено и политичко уредување, засновано на принципите на социјализам и комунизам.

Човечкиот род – пишува Сен Симон – опфатен е со една од најсилните кризи кои тој ги искусил од почетокот на своето постоење, криза во која се вовлечени политичките сталежи пред триесет години. Новиот систем треба исклучиво да се заснова на трудот. Одржувањето на редот во современите услови станува споредно. Напредокот може да се оствари ако политичката власт премине во рацете на оние кои ги изучуваат егзактните науки и ги водат индустриските работи, ако се најде во рацете на производителите.⁸⁹

Социјал-утопистите детално ја обработувале организацијата на локалните заедници. Сите органи на управување, функционери и службеници во локалните заедници и во рамките на асоцијацијата која ги обединува, треба да бидат избрани, нивниот број мора да се сведе на минимум и тие не смеат да имаат никаков посебен статус во однос на другите граѓани. Тие биле против широките права на централните органи и централизмот воопшто, бидејќи сметале дека со тоа се оневозможува активната улога на човековата личност. „Утопијата“ на Мор, „Градот на сонцето“ на Кампанела, „Фалангата“ на Фурие, „*Villages of cooperation*“ на Овен се такви основни единици во кои луѓето се организираат во среќа, еднаквост и изобилство. Повисоки здруженија се само заедници на ваквите основни единици. Тие се формираат не само во национални туку и во светски рамки (светска хармонија).⁹⁰

Теориите на социјал-утопистите страдаат од нереални прогнози и очекувања, недоречености, неточни проценки за движечките сили на општествениот развој и носителите на основните општествени промени. Основа на нивното учење се идеалистичките претстави за идното социјалистички општество, засновано на разумот и правдата. Нивната теорија е апстрактна, импресионистичка, одвоена од практиката. Сметале дека реализацијата на нивните

89 „Saint Simon i Fourier“, Izbor, Kultura, MCMLII, стр. 259.

90 J. Đorđević, ibid, стр. 13.

идеи главно зависи од одредени личности (владетели, крупни капиталисти и разни филантропи) и свеста на луѓето да го сфатат нивното учење.⁹¹

Па, сепак, нивните идеи за ново општество во кое ќе владеат односи на хармонија, мали човечки заедници во кои ќе се организира севкупниот живот, а односите меѓу луѓето ќе се темелат на принципите на непосредност и солидарност, со тежнеење за посрекен, послободен и посодржаен живот, се значаен придонес за развојот на мислата за комуната како заедница.⁹²

9. Социјал-анархистичките концепции за комуната

Како и нивните претходници (социјалистите-утописти) и **социјалистите-анархисти истапувале против државата и тоа не само капиталистичката, туку и социјалистичката за која сметале дека е само нов облик на потчинување на човековата личност.**

Будни сонувачи за општество во кое секој поединец може слободно да дејствува. Политичката организација на идното општество треба да биде асоцијација на индивидуи или локални и други заедници. Односите помеѓу конституентите се засновани на договор. Застапуваат ситнобуржоаски сфаќања за полна слобода на секој, не водејќи сметка за реалните општествено-економски и политички прилики.⁹³

Ставовите за улогата на локалните заедници и самоуправувањето кај различни претставници на анархо-социјализмот се различни. Додека едни го застапувале становиштето дека е потребно да се укине капиталистичката држава и да се ор-

91 Утопистите, вели Енгелс, биле утописти поради тоа што и не можеле да бидат ништо друго во фазата во која капиталистичкото производство било слабо развиено. Тие биле принудени елементите на новото општество да ги конституираат во главата, бидејќи тие елементи во старото општество сè уште не биле зацртани. Зборувајќи за основните елементи на својата нова зграда тие биле ограничени да апелираат на разум, бидејќи не можеле да апелираат на современата историја. F. Engels, "Anti Diring", стр. 278.

92 Секоја фаланга според планот на Фурие требала да биде земјоделско-индустриско здружение од 1000 до 1500 луѓе. Работата би се вршела според индивидуалните склоности и способности. Луѓето со исти склоности би се здружиле во рамките на фалангите. Планот на Фурие за организација на фалангата почивал на принципот на помирување на интересите на сите општествени слоеви во фалангата, односно во хармонија.

93 Тоа е време кога класните спротивности се заоструваат, кога јакне ослободителната војна во многу европски земји, кога големите сили го шират своето колонијално царство, кога економската криза (на пример, онаа од 1875 година) ги опфаќа повеќето индустриски развиени земји и кога со основање на Првата интернационала дошло до првото меѓународно обединување на работниците, а со појавата на Париската комуна до „прво остварување на власта на работничката класа“.

ганизира општеството на синдикално-корпоративистичка основа (при што работно-производственото организирање би било појдовна точка за управување со работата и производствениот процес, но и со општеството во целина), други се заговорници на комунално-федералистичка организација на општеството.

Во рамките на тој втор пристап во прв план доаѓа самоуправната комуна. Најзначајни претставници на **комуналниот федерализам се Прудон (Proudhon)⁹⁴ и Бакуњин (Bakunjin).⁹⁵ Додека Штирнер (Shtirner)⁹⁶ бил против какви било заедници, Прудон и Бакуњин** сметале дека само со нивна помош, како и со респектирање на правата и слободите на поединците можно е да дојде до правилна организација на идното општество. **Бакуњин и Кропоткин⁹⁷** дозволувале постоење на такви заедници само доколку во нив може да се обезбеди полна слобода на индивидуата. Тој вели: „Треба да се отфрли секој авторитет, секој закон што стои на патот на ослободувањето.“⁹⁸ Општината може да го овозможи тоа. Бакуњиновата општина била многу слична на селската општина. Во неговиот социјализам не постои никаков авторитет поради што „авторитетот држава е апсолутно зло.“

Прудон бил против државата и против какво било ограничување на човековата слобода. Како претставник на ситната буржоазија која се борела за опстанок во времето во кое тој живеел (периодот помеѓу Француската револуција и Париската комуна), тој е за малограѓански социјализам.

Прудоновите политички поредок се заснова на комуните кои се обединуваат во провинции, а овие во конфедерација. Комуна е основна територијална единица на која почиваат сите останати територијални целини. Таа е заедница на слободни и суверени индивидуи.

Анархистите, а посебно прудонистите, ја прогласиле Париската комуна за реализација на Прудоновите идеи, особено во поглед на локалното самоуправување (познато е тврдењето на францускиот пропрудоновски социјалистички теоретичар Буржен дека Париската комуна е колку социјалистичка толку и прудоновска).⁹⁹

94 Прудоновите ставови можат да се согледаат во: R. Pavičević, "Država kao konfederacija komuna", Kritika Prudonovih shvaćanja, IMRP, Beograd, 1969.

95 M. Bakunjin, "Pariska komuna i ideja države", Sarajevo, 1834, Plehanov I.B., "Anarhizam I socijalizam", Kultura, Beograd, 1961, Smailagić, M., "Marksov koncept "Državnosti i anarhije" Bakunjina", Pregled, Sarajevo, br. 3/1965, Kolaković, J., "Historija novovekovnih političkih teorija od XV stoleća do 1848", I knjiga Zagreb, 1981, стр. 114-121.

96 За Штирнер види: "Teorija o društvu", Vuk Karadžić, Beograd, 1969.

97 За Кропоткин види во: "Teorija o društvu", исто, стр. 430.

98 Bakunjin M., "Gospodarstvenost i anarhija", Izbor Soč t. 1, Golos truda, Petersburg-Moskva, 1922, стр. 140.

99 Bakunjin M., "Gospodarstvenost i anarhija", Izbor Soč t. 1, Golos truda, Petersburg-Moskva, 1922, стр. 55.

Според нас, Париската комуна во голем дел е производ на мисловна романтика, зашто она што „Комуната“ го зборувала и го прокламирала во поголем дел потекнува од социјалистите-утописти, од бланкистите, анархистите – револуционерни романтичари кои сметале дека со декрети може да се создава општество.

10. Концептот за комунално уредување

Маркс и Енгелс во искуството на Париската комуна и во импликациите на тоа искуство го виделе „конечно откриениот политички облик во кој може да дојде до економско ослободување на трудот“. Ова откритие тие не си го припишувале себеси, туку револуционерната практика ја сметале за нејзин несомнен автор. „Граѓанската војна во Франција“ (пишувана во април и мај 1871 г., значи додека трае Комуната) не е само студија од политичката социологија, туку и борбен спис.

Стварноста на капитализмот од XIX век силно влијаела на Марксовата генерализација на класното општество. Марксовите и Енгелсовите ставови за власта и управувањето, се условени од нивното доживување на „управната држава“, на извршната власт со својата чудовишна бирократска и војничка организација, со еден збор, на модерниот Левијатан.

Тие во Комуната го барале одговорот на веќе однапред поставените прашања: На кој начин да се оневозможи капиталистичкиот „државен механизам“? Како да се дојде до него? Кога ќе се освои, што да се прави со него? На овие практични прашања Маркс и Енгелс не барале некои шпекулативни одговори. Раководени од сознанијата за практиката на работничкото движење, кога „конечно го доживеале она за што сметале дека е релевантно искуство“, на тоа искуство (Париската комуна) му дале најширока интерпретација, проектирајќи го во понатамошни временски и политички консеквенци.¹⁰⁰

Во „Граѓанската војна во Франција“, Маркс вака ја карактеризира комуната: „Судбина на потполно новите историски творби е погрешно да ги сметаат за копија на старите, и другите преживеани облици на општествен живот, на кои тие може до некаде и да личат“.¹⁰¹

100 J. Đorđević, „Novi ustavni sistem“, Savremena administracija, Beograd, 1964, стр. 425.

101 K. Marks, F. Engels, „Izbrani dela“, „Građanski rat u Francuskoj“, knjiga 1, стр. 490.

Така, според Маркс, погрешно е објаснувањето дека оваа комуна, што ја развива современата државна власт била оживување на средновековните комуни кои прво ѝ претходеа, а потоа биле и нејзина основа – комуналното уредување погрешно се третираше како обид наместо единството на големите народи да се создаде сојуз од мали држави. Според Маркс, погрешно е спротивставеноста помеѓу комуната и државната власт да се третира како облик на старата борба против претераната централизација.

Комуналното уредување би му ги вратило на општествениот организам сите оние сили кои дотогаш ги апсорбирал паразитот „држава“ хранејќи се на сметка на општеството и кочејќи го неговото движење.¹⁰² Единството на нацијата не би било разбиено, туку напротив би било организирано преку комуналното уредување.¹⁰³

Париската комуна траела кратко и била ограничена на Париз кој уште еднаш „бил Франција“. Ниту се проширила на цела Франција, ниту ја реализирала својот концепт „до крај“. Значи, Маркс и Енгелс не ја употребуваат поимот „комуна“ само за означување на основните, самоуправни заедници туку со многу пошироко значење: за означување на новиот тип на политички облик од преоден период, низ кој е можно економско ослободување на трудот, „комуната“ како „комунално уредување“, како „систем на комуни“, како севкупна политичка организација на преодниот период.

Тие истакнуваат дека „самото постоење на комуната ја носи со себе како нешто сосема разбирливо само по себе – локалната самоуправа, но не повеќе како противтежа на државната власт, која сега станува непотребна“.¹⁰⁴

Во марксистичката литература и практика поимот „комуна“ има и едно потесно значење – основна општествено-политичка и територијална заедница во „Марксова“ смисла, како што е конципирана општината во 1955 година во поранешниот југословенски систем.¹⁰⁵

Империјализмот, елементот кој ги следеше сите револуционерни теории, не може да биде движечка сила. За демократијата не смее да се мисли како за утописки проект на идното праведно општество, туку таа мора да се набљудува како реален механизам на организацијата на власта.

102 Исто, стр. 499.

103 Исто, стр. 497-498.

104 Исто, стр. 449.

105 Ние ќе ја употребуваме поимот „комуна“ во потесно значење.

Во врска со моделот на демократија втемелен на марксистички традиции Дејвид Хелд (David Held) вели: „Иако Марксовата критика на либерализмот е од големо значење –покажувајќи конкретно дека организацијата на економијата не може да се сфати неполитички и дека производствените односи се клучни за природата и распределбата на моќта – нејзината вредност на крајот е ограничена со тоа што повлекува директна врска помеѓу економскиот и политичкиот живот, дури и кога државата се сфаќа како релативно автономна“.

Потполно се сложуваме со Хелд дека во социјалистичката традиција, со марксистичка провениенција е маргинализиран формалниот аспект на демократијата. Ни се чини, дека денес на „сите социјалисти“ од која било провениенција им е јасно дека без процедура, без форма нема демократија.

Демократијата, според нас, не е можна без автономија на различните сфери на цивилното општество, вклучувајќи ја и локалната самоуправа.

11. Теоријата на *community development*¹⁰⁶

Теоријата за „развој на заедницата“ била дефинирана од страна на Обединетите нации. „Развојот на заедницата ги означува оние процеси низ кои стремежите на самите луѓе се поврзани со обидите на државните власти за подобрување на економските, социјалните и културни услови на одделни заедници и нивно вклопување во животот на нацијата, со цел да се оспособат за поттикнување на општиот напредок“.¹⁰⁷

Се работи за низа плански економски, социјални и културни акции заради развој на локалната заедница, за надворешна помош на локалните иницијативи. Целите можат да бидат материјални (изградба на водоводи), здравствени (спречување на морталитетот кај децата), културни (искоренување на неписменоста) и сл.

Во проектите за развитокот на заедницата (се мисли, пред сè, на локалната заедница) **битни се четири елементи: планирана програма, поттикнување на самопомошта, техничка помош во вид на опрема или експерти, или и едното и другото.**

¹⁰⁶ Буквално преведено „community development“ значи „развој на заедницата“, но, всушност, се работи за развој на локалната заедница и нејзината улога во одделни земји, по Втората светска војна во стопанскиот и општествениот живот.

¹⁰⁷ Цитат според Е. Pusić, „Komuna i općina“, Informator, Zagreb, 1981, стр. 33.

Потфатите супсумирани под називот „развој на заедницата“ имаат за цел да го забрзаат развојот на неразвиените подрачја таму каде што не постојат организирани и компетентни локални сили. Вакви потфати се организираат по завршувањето на Втората светска војна. Во 1959 година 29 земји примале помош од ваков вид. Владата на Индија „развојот на заедницата“ го сметала за најважен поединечен метод со кој располагала при координирањето на социјалното со економското планирање.

Во јужна Италија во рамките на локалните заедници е водена борба за искоренување на неписменоста. Во Египет под „развиток на заедницата“ се подразбирало подобрување на благосостојбата во селата, преку самопомош и партиципација. Некои автори го подвлекуваат тоа дека „развојот на заедницата“ претставува организиран напор преку обука и образование да се овозможи поширока индивидуална партиципација во демократското решавање на проблемите на заедницата.

Случаите на теоријата за „развиток на заедницата“ во практиката завршиле со успех или неуспех. Тоа укажува на фактот дека и самата теорија не располага со доволно научно прецизирани правци за акција, доволно општи за да ги опфатат случаите со различни искуства.

Џ. Т. Сандерс (J. T. Sanders) вели дека на *community development* се гледа како на: процес на развој, метод, како на програма и движење чија цел е мобилизација на луѓето врз основа на принципот на локално организирање.¹⁰⁸

Иако различни автори од различен агол на гледање го дефинираат развојот на заедницата, барем во два до три пристапи наидуваме на идејата за масовно учество на луѓето во развојните потфати. Всушност, се работи за идејата за партиципација.

108 Види: J. T. Sanders, "Theories of Community Development", Rural Sociology, No. 1/1958, стр. 94.



Современа локална самоуправа

Глава 1

Општо за класификациите на локалната самоуправа

Вовед

Локалната самоуправа е заснована во вековната традиција на државите¹⁰⁹.

Автономното раководење со локалните работи претставува еден од носечките елементи на претставничката демократија, односно суштински елемент на еден модерен демократски уставен систем¹¹⁰.

За да може да се говори за постоење на кохерентен систем на локална самоуправа во една држава, мора да бидат исполнети најмалку три услови¹¹¹:

- › **Прво**, државата со правен акт треба да го признае постоењето на локалните заедници¹¹²;
- › **Второ**, локалните заедници треба да имаат внатрешна автономија да одлучуваат за одредени локални работи¹¹³;
- › **Трето**, државата треба да алоцира материјални и други средства потребни за нормално функционирање на локалните заедници¹¹⁴.

109 Види повеќе на: Amasa M. Eaton, *The Right to Local Self-Government*, *Harvard Law Review*, Vol. 13, No. 6, стр.: 441-454, 1900.

110 Повеќе на: Hugh Whalen, *Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government*, *The Canadian Journal of Economics and Political*, Vol. 26, No. 3, стр.: 377-395, 1960.

111 Види: Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, 2010

112 Локалната самоуправа го означува правото и можноста на локалните власти, во рамките на законот, да регулираат и да управуваат со значителен дел од јавните работи под нивна сопствена одговорност и во интерес на локалното население. Повеќе за ова прашање во: David R. Berman, *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*, M.E. Sharpe, 2003 и во Page E, Goldsmith M, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, 1987.

113 Локалната автономија во себе содржи широк спектар на правни и на политички односи на локалната самоуправа со државните институции кои поминуваат низ еден историски процес на меѓусебна конфронтација и соработка. Повеќе за оваа тема во: David R. Berman, *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*, M.E. Sharpe, 2003.

114 Во поново време односот помеѓу демократската држава и локалната самоуправа се гради врз основа на концептот на децентрализација во кој критичната детерминанта на ефективните перформанси на локалните самоуправи се финансиите, односно нивната способност да мобилизираат финансиски ресурси, како и ефикасно да ги користат тие ресурси (Nick Devas, Munawwar Alam, Simon Delay, *Financing Local Government*, Commonwealth Secretariat, 2008).

Постоењето на локалната самоуправа по автоматизам не значи и постоење на демократски принципи во решавањето на локалните работи, како и во односот со централните органи на државата кон институциите на локалната самоуправа¹¹⁵.

Иако постоењето на локалната самоуправа е индикатор за нивото на демократичност во една држава, сепак, тоа не е претпоставка самата по себе¹¹⁶.

За да постои демократски втемелена локална самоуправа, потребно е да бидат исполнети најмалку три елементи:

- › **Прво, автономија¹¹⁷.** Овој елемент подразбира извесна самостојност во одлучувањето на локалните органи наспроти централните институции на државата, со што се спречува концентрација на моќта во еден центар и се овозможува поголема политичка хетерогеност.
- › **Второ, граѓанско учество¹¹⁸.** Овој елемент подразбира постоење на платформа за широко граѓанско учество во процесот на одлучување за локалните работи, како и во процесот на нивното управување.
- › **Трето, ефикасност¹¹⁹.** Овој елемент тргнува од заклучокот дека локалните власти многу подобро ги решаваат локалните проблеми на граѓаните наспроти институциите на централната власт.

Имајќи го предвид истакнатото, во продолжение **следува осврт кон разните типологии и класификации¹²⁰ на моделите на локална самоуправа во демократските држави.**

115 Види Bogdanor V, *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, 1987.

116 Во релациите со локалната самоуправа, демократичноста на една држава се огледа во фактот дека во целост се гарантира и се поддржува правото на локалните заедници да ги регулираат и да управуваат со значителен дел од јавните работи како сопствени, оригинални надлежности. Повеќе за оваа тема во: Carl-Gunnar Peterson, *Local Self-government and Democracy in Transition: A Presentation of Current Local Government Issues in Sweden*, Swedish Ministry of Public Administration, 1989.

117 Hill DM, *Democratic Theory and Local Government*, Allen and Unwin, 1974.

118 Концептот на граѓанско учество подразбира вклучување на граѓаните во рамките на една заедница (локална заедница или држава), во активностите на која било институција, организација или проект затоа што се смета дека е демократски оние кои се засегнати од одредена одлука да имаат право да бидат вклучени во процесот на нејзиното носење. Повеќе за оваа тема во: A. Röcke, *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Springer, 2014 и во Chilton P, *Mechanics of change: Social movements, transnational coalitions and the transformation processes in Eastern Europe*, Democratization 1 стр.: 151-181, 1994.

119 Еден од клучните фактори кои го оправдуваат постоењето на локалната самоуправа е вербата дека истата овозможува поголема ефикасност во извршувањето на локалните работи наспроти институциите на државата. Повеќе за оваа тема во: U. B. Singh, *Decentralized Democratic Governance in New Millennium: Local Government in the USA, UK, France, Japan, Russia and India*, Concept Publishing Company, 2009.

120 Главната цел на класификациите во сите општествени (и не само тие) науки е да ги поместат резултатите од истражувањата во одредени групи/класи/моделите со цел да биде возможно полесно тие да се анализираат на економичен начин со соодветна прецизност. Повеќе за оваа тема во: Hari Shankar, Asthana Braj Bhushan, *Statistics for Social Sciences*, Atlantic Publishers & Dist, 1988.

1. Класификации на системите на локална самоуправа во демократските држави

Кога станува збор за локалната самоуправа во демократските држави постојат **поголем број на класификации**. Секоја од овие класификации, преку уочување одредени партикуларни особености, се обидува да ги групира системите на локална самоуправа во државите врз основа на одредени меѓусебни сличности¹²¹.

Како и некои други класификации во други научни дисциплини, и овие, во науката за компаративната локална самоуправа, содржат опасност од претерана симплификација, односно поедноставување. Оттаму, размислувањата за најсоодветната класификација се проблематични поради две нешта:

- › **Прво**, затоа што постојат огромен број на типологии во стручната литература кои имаат свои подобри и полоши страни;
- › **Второ**, затоа што типологиите имаат силно истакнат елемент на едностраност поради вклучувањето на едни, а невклучувањето на други демократски држави.

Мноштвото типологии за видовите на локални самоуправи може да се поделат во две големи групи:

- › **Прво**, типологии што тргнуваат од разните видови на односи помеѓу централната власт, од една страна, наспроти институциите на локалната самоуправа, од друга страна¹²².
- › **Второ**, типологии што тргнуваат од односот помеѓу институциите на локалната самоуправа меѓу себе¹²³.

121 Hellmut Wollmann, *Local Government Systems: From Historic Divergence towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point*, Sage Publications, 2000.

122 Интеракцијата помеѓу локалните и централните власти е регулирана врз основа на одредени принципи, повеќето од нив утврдени во Европската повелба за локална самоуправа. Првата група на суштински принципи се занимава со доделувањето одговорности на локалната самоуправа, додека втората група на принципи обезбедува соодветни односи и почитување на сферата на секое ниво, откако ќе се распределат овластувањата и одговорностите. Повеќе за оваа тема во: Alba Nogueira López, *The relationship between central and local authorities, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy*, Council of Europe, 2007.

123 Локалните власти се тела на единиците на локалната самоуправа кои се одговорни за извршување на широк спектар на надлежности за кои се смета дека се природни надлежности на една локална самоуправа и вклучуваат работи поврзани со локалните патишта, сообраќајот, планирањето, домувањето, локалниот економски развој, заштитата на животната средина, противпожарната служба итн. Повеќе за оваа тема во: Joshua Toulmin Smith, *Local self-government and centralization*, J. Chapman, 1851.

Во продолжение, следува осврт кон **пет позначајни типологии кои тргнуваат од односот помеѓу централната власт наспроти институциите на локалната самоуправа**¹²⁴.

Според теоретичарот Куковиќ¹²⁵, системите на локална самоуправа во демократските држави, може да се поделат на три модели:

- › **Прво, модел на дуална структура.** Во овој модел на локално ниво заеднички дејствуваат и институциите на локалната самоуправа и државните агенции, меѓутоа со одделни, меѓусебно одвоени надлежности. Како пример за најдоследна имплементација на овој модел се зема Обединетото Кралство.
- › **Второ, модел на фузиран систем.** Во овој модел локалните работи паралелно се извршуваат и од институциите на локалната самоуправа и од државните агенции. За разлика од првиот модел, во моделот на фузиран систем не може да се каже дека постои строга поделба на овластувањата и задачите помеѓу централните и локалните органи. Како пример за најдоследна имплементација на овој модел се споменуваат Полска, Чешка, Унгарија, како и поголем дел од новоформираните држави од Централна и од Источна Европа.
- › **Трето, модел на мешовит систем.** Во овој модел се поместуваат сите држави во кои не постои ниту целосна одвоеност, ниту, пак, комплетна испреплетеност во надлежностите помеѓу институциите на локалната самоуправа наспроти државните агенции. Како пример за најдоследна имплементација на овој модел се споменуваат Данска и Шведска.

Според теоретичарот Голдшмит¹²⁶, системите на локалната самоуправа во демократските држави може да се поделат во две групи:

- › **Прво, модел на локална самоуправа во јужните европски држави.** Според оваа дихотомна типологија, јужните европски држави, за разлика од северните европски држави, се карактеризираат со локална самоуправа која има помала автономија, помалку оригинални надлежности, како и изразено силно влијание на локалните политичари врз регионалните и централните институции.
- › **Второ, модел на локална самоуправа во северните европски држави.** Според оваа дихотомна типологија, северните европски држави

124 Simona Kukovic, Miro Hacek, *Comparative Local Government in Europe*, Institute for Locals Self-Government.

125 Simona Kukovič, *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*, Fakultet za družbene vede, 2012.

126 Michael Goldsmith, Caroline Andrew, *From Local Government to Local Governance—and Beyond?*, Sage Journals, 1998.

ви, за разлика од јужните европски држави, имаат високо децентрализирана локална самоуправа, голем степен на автономност во одлучувањето, како и мало влијание на локалните политичари врз регионалните и врз централните институции.

Според Голдшмит, системите на локалната самоуправа во демократските држави може да се анализираат и преку примена на уште еден модел кој почива на четири столба:

- › **Прво, клиентилистички (патронажен) модел.** Според овој модел, примарна задача на една локална самоуправа е да се осигура дека интересите на локалната заедница се во целост обезбедени и заштитени и дека односната заедница има своја адекватна претставеност во централните институции на државата. Овој модел своја најдоследна примена има во Франција, Италија и Грција.
- › **Второ, модел на економски развој.** Според овој модел, примарната задача на една локална самоуправа е да го унапреди локалниот економски развој, да нуди професионални локални услуги, да создава проекти за унапредување на вкупните услови на локалната заедница и да ги заштити интересите на граѓаните. Овој модел своја најдоследна примена има во Соединетите Американски Држави.
- › **Трето, модел на држава на благосостојба.** Според овој модел, интересите на локалната заедница се претставени не само преку активността на локалните претставници на граѓаните, туку и преку асоцијациите на локалните самоуправи на централно ниво, при што се очекува локалните политичари да бидат одлични менаџери кои се опкружени со доброплатени високопрофесионални административни советници и службеници. Овој модел своја најдоследна примена има во Германија, Холандија, Обединетото Кралство, како и во скандинавските држави.
- › **Четврто, пазарен (конзумеристички) модел.** Овој модел се оформува низ призма на искуството на Соединетите Американски Држави, каде најважните очекувања од една локална власт се во насока на примена на овластувањата за економски развој на соодветната единица на локалната самоуправа.

Според следната класификација, системите на локална самоуправа во демократските држави може да се поделат во три групи:

- › **Прво, модел на „франко групата“.** Овој модел се карактеризира со силен статус на локалната самоуправа, при што од локалните институции, како што е градоначалникот, се очекува да се залагаат за унапредување на локалните интереси пред централните органи. Овој

модел своја најдоследна примена има во Франција, Италија, Белгија, Шпанија, Португалија и Грција.

- › **Второ, модел на „англо групата“.** Овој модел се карактеризира со послаб политички и правен статус на единиците на локалната самоуправа, кој се рефлектира и со послаб статус на градоначалникот како политички лидер наспроти изразената моќ на локалната администрација во реализацијата на локалната политика. Овој модел своја најдоследна примена има во Обединетото Кралство, Канада, Австралија и Нов Зеланд.
- › **Трето, модел на нордиската и централноевропска група.** Овој модел се карактеризира со силно акцентирање на оформувањето и реализацијата на јавните сервиси од страна на локалните власти, со силна уставно заснована позиција на единиците на локалната самоуправа, висок степен на децентрализација, како и со изразена финансиска независност на општините. Овој модел своја најдоследна примена има во Германија, Австрија, Швајцарија, Холандија и во скандинавските држави.

Последната класификација која тргнува од односот помеѓу централната власт и локалната самоуправа е слична на претходната и почива на четири столба:

- › **Прво, модел на англосаксонската група,** во кој влегуваат Обединетото Кралство, Соединетите Американски Држави, Канада (без Квебек) и Ирска.
- › **Второ, модел на германистичката група,** во кој влегуваат Германија, Австрија, Холандија и Белгија.
- › **Трето, модел на француската група,** во кој влегуваат Франција, Италија, Португалија и Грција.
- › **Четврто, модел на скандинавската група,** во кој влегуваат Шведска, Норвешка, Данска и Финска.

Оваа типологија се темели на пошироки аспекти поврзани со традициите на споменатите држави кои довеле до тоа да се дефинира еден конкретен систем на локална самоуправа.

Наспроти споменатото, **во продолжение следува осврт на уште пет типологии¹²⁷ што тргнуваат од односот помеѓу органите на локалната самоуправа.**

127 Simona Kukovic, Miro Hacek, op.cit.

Според една класификација која е дел од оваа група, системите на локалната самоуправа во демократските држави може да се поделат во две групи:

- **Прво, монистички модел.** Во овој модел функциите на локалната самоуправа се обединети, односно тој наоѓа своја примена во оние држави каде избраните членови на општинскиот совет ги извршуваат најважните надлежности и ги носат најважните одлуки додека локалната администрација, која нема право на самостојно одлучување, дејствува врз основа на строгите насоки дадени од страна на општинскиот совет. Овој модел своја најдоследна примена има во Обединетото Кралство и во скандинавските држави.
- **Второ, дуалистички модел.** Во овој модел функциите на локалната самоуправа се разделени, односно тој наоѓа своја најдоследна примена во оние држави каде избраните членови на општинските совети имаат важни овластувања и изразена моќ, меѓутоа раководителот на општинската администрација, исто така, поседува автономија и право да носи одлуки кои не потекнуваат од советот. Овој модел своја најдоследна примена има во Франција, како и во други држави од континентална Европа, како, на пример, во Германија.

Според следната класификација, системите на локална самоуправа во демократските држави може да се поделат во две групи:

- **Прво, модел на унифицирани надлежности.** Во овој модел сите надлежности на една единица на локалната самоуправа се вообличени и се извршувани од страна на општинскиот совет, чии членови се избрани на општи и непосредни избори. Овој модел се одликува со вистинска автономија на локалната самоуправа и со висок степен на децентрализација, а своја најдоследна примена има во скандинавските држави.
- **Второ, модел на дуални (преклопени) надлежности.** Во овој модел се дефинираат два вида на надлежности: а) оригинални надлежности на општините кои имаат своја историска фундираност и б) делегирани надлежности на општините од страна на институциите на државата за чие извршување е одговорен градоначалникот. Овој модел се одликува со слаба автономија на локалната самоуправа и со слаба административна (но, не и суштинска) децентрализација, а своја најдоследна примена има во државите од континентална Европа.

Според следната класификација, системите на локалната самоуправа во демократските држави може да се поделат во две групи:

- › **Прво, сепаратистички модел.** Овој модел е применет во оние држави во кои надзорот над локалните органи од страна на централната власт се однесува само на проверка на легалноста на актите што ги усвојува советот или градоначалникот, што значи дека постои висок степен на институционална и функционална одвоеност на општините наспроти централните институции на државата.
- › **Второ, интеграционистички модел.** Овој модел е применет во оние држави во кои институциите на локалната самоуправа се целосно подредени на централната власт која вообичаено не се занимава со легалноста на актите што ги усвојуваат локалните институции (градоначалникот и советот), туку со нивните перформанси и ефикасност.

Според четвртата класификација која тргнува од односот помеѓу органите на локалната самоуправа, постојат четири модели:

- › **Прво, собраниски модел.** Во овој модел извршните овластувања се концентрирани во претставничкото тело кое формира посебен комитет под негова директна контрола задолжен за извршување на политиките, во кој има пропорционална претставеност која одговара на политичката конфигурација во претставничкото тело.
- › **Второ, парламентарен модел.** Во овој модел извршните овластувања се концентрирани во посебно тело кое е избрано од членовите на претставничкото тело, но неговиот состав не почива на принципот на пропорционалност, туку на принципот на мнозинство во општинскиот совет.
- › **Трето, претседателски модел.** Во овој модел непосредно избраниот градоначалник самостојно ги извршува своите надлежности со помош на кабинетот чии членови самостојно ги именува наспроти претставничкото тело чии членови се избрани на општи и непосредни избори.
- › **Четврто, полупретседателски модел.** Во овој модел членовите на советот кои се непосредно избрани од граѓаните, ги избираат членовите на извршното тело кое во соработка со градоначалникот, кој, исто така, е избран на непосреден начин, се задолжени за извршување на надлежностите на односната единица на локалната самоуправа.

Според последната класификација, системите на локалната самоуправа во демократските држави може да се поделат во четири групи:

- › **Прво, модел на силен градоначалник.** Во овој модел непосредно избраниот градоначалник ја координира и ја насочува активноста на општинскиот совет и е целосно одговорен за извршните функции на општината. Раководителот на општинската администрација, пак, исто така, му е целосно подреден на градоначалникот кој може да го име-

нува или да го отпушти без консултации или одобрување од другите институции на локалната самоуправа. Во овој модел посебно се истакнува принципот на политичкото лидерство.

- **Второ, модел на комитет и водач.** Во овој модел една личност е водач на општината и може, но и не мора да има титула градоначалник. Ваквиот политички лидер, исто така, може, но и не мора да има контрола врз локалниот општински совет, додека, пак, извршните овластувања се поделени помеѓу водачот, членовите на извршното тело кои се избрани од страна на граѓаните и раководителот на општинската администрација.
- **Трето, колективистички модел.** Во овој модел клучните надлежности се концентрирани во колективно тело чии членови се избрани од страна на граѓаните. Градоначалникот, пак, кој, е, исто така, избран по непосреден пат има улога на претседавач со ова тело.
- **Четврто, модел на совет и менаџер.** Во овој модел сите клучни извршни надлежности се концентрирани во рацете на професионален менаџер кој е именуван од страна на локалниот совет чии членови се избрани на непосредни избори. Градоначалникот, пак, кој е избран, исто така, по непосреден пат, има задача да раководи со советот на општината и да извршува одредени церемонијални надлежности поврзани со претставување на општината.

2. Непосредна локална самоуправа и претставничка локална самоуправа

Под непосредна локална самоуправа се подразбира локална самоуправа заснована врз директното управување на граѓаните со работите на локалната заедница¹²⁸.

Под претставничка локална самоуправа се подразбира локална самоуправа во која самоуправата се остварува преку избрани претставнички тела и други органи во локалната заедница.

Денес во ниту една држава не постои чист облик на непосредна локална самоуправа, како што и претставничката локална самоуправа често се комбинира

128 Pateman C, Participation and Democratic Theory, Cambridge University Press, 1970.

со определени облици на непосредна локална самоуправа¹²⁹. Според тоа, и непосредната и претставничката локална самоуправа се сретнуваат во повеќе земји во кои постои развиена демократска локална самоуправа.

Со оглед на тоа што непосредната локална самоуправа е таков облик на локална самоуправа во кој функциите на управување со работите на една локална заедница исклучиво или претежно ги вршат непосредно граѓаните, често непосредната локална самоуправа, во организациона и формална смисла, се поистоветува со непосредната демократија. И навистина, многу е тешко во практиката да се направи јасна разлика меѓу овие две институции на политичкиот систем. Непосредната демократија, како институција на политичкиот систем во целина, нужно се остварува на подрачјата на локалните заедници, во кои, исто така, се остварува и непосредната локална самоуправа. И во едниот и во другиот случај станува збор за институции на непосредно учество на граѓаните во управувањето, односно одлучувањето за определени општествени и политички прашања. Меѓутоа, ако е тешко да се направи разлика меѓу непосредната локална самоуправа и непосредната демократија во организациона смисла, тоа не значи дека не постои разлика и во поглед на функциите што се остваруваат преку овие институции на политичкиот систем. Во функционална смисла непосредната локална самоуправа и непосредната демократија не би требало да се поистоветуваат.

Кога е во прашање непосредната локална самоуправа, граѓаните се повикани да се изјаснуваат, односно да учествуваат во одлучувањето за прашања што спаѓаат во делокруг на локалната самоуправа. Кога се во прашање облици на непосредна демократија, како институција на политичкиот систем во целина, граѓаните преку нив, начелно можат да одлучуваат и за прашања што спаѓаат во делокруг на локалната самоуправа. Но, во таков случај, непосредната демократија, всушност, и организационо и функционално се изедначува со непосредната локална самоуправа и меѓу нив нема никаква разлика. Разликите меѓу овие две институции на политичкиот систем (непосредната локална самоуправа и непосредната демократија) во функционална смисла настануваат дури тогаш кога граѓаните одлучуваат за прашања што се од значење за пошироката општествена заедница. Ако е во прашање унитарна држава, тоа се прашања од значење за целата држава или за одделни нејзини делови. Ако е во прашање федеративно уредена држава, тоа можат да бидат било прашања од значење за федерацијата, било прашања од значење за одделни

129 Bennett RJ, *European local government systems*, Local Government in the New Europe, Belhaven Press, стр.: 28-50.

федерални единици. Во таков случај, непосредното одлучување на граѓаните се остварува преку облици на непосредна демократија како институција на политичкиот систем во целина, а не преку непосредната локална самоуправа.

Според тоа, неприфатливо би било непосредната локална самоуправа наполно да се поистоветува со непосредната демократија. Дури и кога се во прашање истоветни организациони облици на непосредно одлучување, би требало да се прави разлика, во функционална смисла, меѓу непосредната локална самоуправа и непосредната демократија. Тоа не е само теоретско прашање. Разликувањето на непосредната локална самоуправа од непосредната демократија, во функционална смисла, има длабоко практично значење.

Непосредната локална самоуправа се остварува, по правило, преку разни собранија, собири, состаноци и други облици на собирање на граѓаните. На тие собири граѓаните непосредно одлучуваат за најважните работи од животот на локалната заедница, какви што се: донесувањето на буџетот, развојот на комуналните дејности, изборот на определени колегијални и индивидуални органи и слично. Тоа е наједноставниот облик на локална самоуправа. Во некои земји непосредната локална самоуправа беше првиот облик во кој се појавила локалната самоуправа.

Непосредната локална самоуправа има различно потекло. Најчесто таа се јавуваше како црковна самоуправа или како самоуправа на земјишната аристократија. Исто така, непосредната локална самоуправа се јавуваше и како установа на селата што се ослободиле од феудалниот господар или како институција на малите градови во кои преовладуваше трговијата и занаетчиството.

Во современите услови непосредната локална самоуправа е во постепено исчезнување. Доколку е задржана, таа главно врши извесни советодавни и политички функции и не претставува единица на локалната самоуправа. Но, има земји во кои овој облик на локална самоуправа делумно се сфаќа како основен облик на локална самоуправа (како во Англија, потоа во Соединетите Американски Држави на земјоделските подрачја и слично), или, пак, како еден од облиците на локалната самоуправа во општините (како во Швајцарија).

Кога станува збор за претставничката локална самоуправа, фактот што таа не е на ист начин организирана во сите земји, упатува на потребата одделно да се разгледува секој од трите основни системи на претставничката локална самоуправа.

Така, претставничката локална самоуправа заснована врз принципот на кабинетско управување се карактеризира со остра поделба на власта меѓу претставничките и извршните органи. Претставничките тела се носители на нормативната функција и тие одлучуваат за најважните прашања од развитокот на локалната заедница, а извршните органи се носители на извршната функција и тие ги извршуваат одлуките и другите акти на претставничките тела. Во некои земји извршните органи се јавуваат во двојна улога: и како извршни органи на локалната самоуправа и како локални претставници на централните државни органи. Поради сето ова, во овој систем на претставничка локална самоуправа извршните органи имаат мошне истакната улога. Овој систем на претставничка локална самоуправа е најраспространет и се сретнува во повеќе земји. Најпознати системи на локална самоуправа од овој тип на претставничка локална самоуправа (заснована врз принципот на кабинетско управување) се локалната самоуправа во Шведска, Италија, Белгија, Холандија и во Сојузна Република Германија.

Што се однесува до претставничката локална самоуправа заснована врз принципот на претседателско, комисијско и менаџерско управување, треба да се истакне дека овој систем на претставничка локална самоуправа е мошне сложен. Тој опфаќа три одделни типа на претставничка локална самоуправа, во зависност од тоа кој од извршните органи има најважна улога во локалната заедница. Секоја од овие три типа локална самоуправа има свои посебни карактеристики по кои таа, всушност, и го добила името. Поради тоа, овој систем на претставничка локална самоуправа се нарекува претставничка локална самоуправа заснована врз начелото на претседателско, комисијско и менаџерско управување. За овој систем на претставничка локална самоуправа е карактеристично тоа што сите овие три типа на локална самоуправа можат да се сретнат во една земја. Типичен пример за ова претставува локалната самоуправа во Соединетите Американски Држави. Во овој систем на претставничка локална самоуправа спаѓа и локалната самоуправа во Канада.

Претставничката локална самоуправа заснована врз принципот на комитетско управување својот назив го добила според улогата што во неа ја имаат колегијалните извршни органи наречени комитети. Комитетите, по правило, постојат во сите единици на локалната самоуправа и во секоја од нив се формираат повеќе комитети. Претставничките тела донесуваат начелни одлуки за прашања од делокругот на локалната заедница, а комитетите ги извршуваат тие одлуки и раководат со одделни служби или дејности. Освен тоа, постои можност претставничките тела да им делегираат определени прашања на комитетите. Во такви случаи комитетите, всушност, стануваат најважни органи во процесот на одлучување и

извршување на одлуките во овој систем на претставничка локална самоуправа. Најстар и најпознат тип на претставничка локална самоуправа заснована врз принципот на комитетско управување е локалната самоуправа во Англија и Велс.

3. Едностепенa, двостепенa и повеќестепенa локална самоуправа

Локалната самоуправа е едностепенa кога постои само еден единствен вид на единици на локалната самоуправа, двостепенa, кога постојат два вида единици на локалната самоуправа, од кои едната е основна, а другата е единица од втор степен, а повеќестепенa, кога постојат три или повеќе степени на единици на локалната самоуправа.

Денес локалната самоуправа најчесто е двостепенa. Меѓутоа, во некои држави, како, на пример, во Швајцарија, Исланд и во некои други земји, постои едностепенa локална самоуправа. Од друга страна, во некои земји се сретнува и тристепенa локална самоуправа. Кога е во прашање повеќестепенa локална самоуправа, тогаш стварна самоуправна единица е само основната, односно првостепената единица. Органите на пошироките локални заедници претставуваат, повеќе или помалку, облици на деконцентрација или децентрализација на централната власт со извесна самостојност на одделни подрачја или служби¹³⁰. На тој начин локалната самоуправа добива повеќе или помалку белези на извршна институција на централната државна управа.

4. Градска и селска (рурална) самоуправа

Класификацијата на демократската локална самоуправа на градска и селска (рурална) самоуправа, во зависност од тоа дали таа се остварува во урбанизирани средини или во земјоделски реони и селски подрачја, особено е значајна од гледна точка на положбата, функциите и организацијата на градската, односно селската локална самоуправа во една определена земја. Всушност, оваа класификација ни покажува дека демократската локална самоуправа може да

130 Bennett, R J, *Local government in Europe: Common directions of change*, Local Government in the New Europe, Belhaven Press, стр.: 1–27.

се класифицира во определени облици и во рамките на една иста држава¹³¹. Покрај тоа, таа може корисно да послужи и при компарација на локалната самоуправа во една земја со локалната самоуправа во друга земја и со тоа да придонесе за појасно забележување на сличностите и разликите меѓу системите на локалната самоуправа во одделни земји.

131 Rhodes RAW, *The National World of Local Government*, Allen and Unwin, London, 1986.

Глава 2

Организација на локалната самоуправа

1. Локални органи – централни органи

Односот помеѓу локалните и централните органи е поинаков кога е во прашање изворната надлежност, од оној во случај на делегирана надлежност¹³².

Органите на локална самоуправа уживаат уставно или законски загарантирана самостојност во изворниот делокруг. Надзорот на централните органи во оваа област е надзор над законитоста на актите и активноста на локалните органи¹³³. Случаите во кои се врши овој надзор и постапката на неговото вршење се предвидени со уставот и законот. Целта на овој надзор е уставноста и законитоста во работата на локалните власти. Со ваквиот концепт на надзор, всушност, се штити локалната самоуправа¹³⁴.

Во вршењето на пренесениот делокруг (т.н. централни работи од локален карактер) локалните органи подлежат на контрола што се засновува на начелата што важат во системот на државната управа¹³⁵. Повисокиот орган ја контролира работата на понискиот, може да ги промени неговите одлуки, да го супституира во вршењето на некои работи, да му издаде упатства и налози.

Честопати контролата над локалните органи, централните органи во духот на децентрализацијата ја пренесуваат на средното ниво.

2. Начела на организирање на локалната управа

Ни се чини дека не треба да докажуваме дека секогаш и секаде постојат извесни управни работи кои мораат да се вршат на локално ниво.

132 Fesler JW, *Centralization and decentralization*, International Encyclopedia of the Social Sciences, Collier-Macmillan, стр.: 370–379, 1968.

133 Horváth TM, *Decentralization in public administration and provision of services*, An East – Central European view, стр.: 161–175, 1997.

134 Sharpe LJ, *The growth and decentralization of the modern democratic state*, European Journal of Political Research 16, стр.: 365–380, 1988.

135 Goldsmith M, *The Europeanization of local government*, Urban Studies 30, стр.: 683–699, 1993.

Можеме да разликуваме две групи на такви работи:

- › **Прво, локални управни работи** – работи од чисто локален карактер кои произлегуваат од надлежноста на локалните органи на власт;
- › **Второ, централни управни работи од локален карактер** – работи кои се од делокругот на централните органи на власт, а кои по својата природа се врзани и се вршат за одредени локални подрачја.

Првата група работи редовно ја вршат локалните органи. Втората, или непосредно ја вршат централните органи, преку мрежата на своите подрачни органи – деконцентрација или непосредно ја вршат локалните органи под надзор на централните органи – тоа е вистинска децентрализација на управните работи.

Степенот на самостојност на деконцентрираните и децентрализираните органи е различен, па и методот на поврзување не е ист. Деконцентрираниот орган е организационен дел на централниот орган и нему му е подреден и е врзан со него повеќекратно: персонално, финансиски и работно.

Децентрализираните органи уживаат самостојност во однос на централните: организациона, функционална, персонална, финансиска¹³⁶. Работите од сопствениот делокруг ги вршат самостојно, во рамките на уставот и законот. Вршејќи ги по правило не се врзани за инструкциите и упатствата на централните органи. Надзорот се протега само над законитоста.

Двете основни решенија имаат и предности и недостатоци¹³⁷. Во случајот на децентрализацијата предностите се: полесно вршење на локалните работи, побрзо доаѓање до потребните информации поради непосреден контакт со локусот, управа подостапна за контакти на граѓаните, поголема можност за развој на националниот идентитет во повеќенационалните средини, политизација на граѓаните, парцијализација на судирите итн.

Како мана, обично се истакнува нагласеното дејствување на локалните групи што може да доведе до нерамноправен статус на граѓаните и до нарушување на законитоста.

136 Andrew C, Goldsmith M, *The theme of local governance*, International Political Science Review 19, стр.: 101–123, 1998.

137 Regulska J, *Local government reform in central and eastern Europe*, Local Government in the New Europe, Belhaven Press, стр.: 183–196, 1993.

За деконцентрацијата се вели дека овозможува реализација на пошироки цели, подобра координација и единство, примена на единствени стандарди во задоволување на потребите на граѓаните, поголема специјализација и стручност итн.

Ќ се приговара: недоволно познавање на локалните проблеми, бавност, крутост, формализам, неефикасност во управувањето поради разлики во развие-носта на различните делови на земјата итн.

Се работи за релативни категории поради тоа што некои недостатоци или предности на децентрализацијата и деконцентрацијата се повторуваат во поинаков или ист вид – трошоци, проблеми на иновација итн.

Некои автори ја поврзуваат демократијата со децентрализација – Литерер, Фифнер, Шервуд (Litterer, Pfiffner, Sherwood), додека другите кажуваат дека децентрализацијата не оди нужно рака под рака со демократијата – Питерс, Крбек (Petters, Krbek).

Вредносните критериуми не можеме да ги сведеме само на рационални мотиви. Зарем негативниот однос кон централизацијата не е најчесто рефлекс на негативното историско искуство?

Значи тешко е да се даде еднозначен одговор – дека сме за децентрализација, односно за деконцентрација. Се работи за решенија чие *ratio* се заснова на историски, политички, културни, традиционални и други мотиви. Управно-политичкиот систем има повеќе шанси за успех доколку води грижа за нив. Во спротивно, лебди опасноста од „туѓо тело“ што се отфрла.

Тешко е, признаваме, да се објективизираат и да се генерализираат мотивите. Мислиме дека на нашата традиција и менталитет повеќе им одговара децентрализацијата. Ние имаме негативно искуство со централизацијата и традиционално одбивно реагираме на неа.

Conditio sine qua non на успешна децентрализација е адекватниот начин на поврзување на деловите во целина, т.е. создавање единствен управен систем. Во спротивно доаѓа до парализа¹³⁸.

138 Bennett R J, Local government in Europe: Common directions of change, Local Government in the New Europe, Belhaven Press, стр.: 1–27, 1993.

3. Типологизација (модели) на локалната самоуправа

Современата демократска локална самоуправа не е на ист начин организирана во сите земји во кои постои. Како институција која е тесно поврзана со основите на политичкиот систем, таа нужно мора да се сообразува со принципите на политичкиот систем врз основа на кои тој се изградува во определена фаза од развојот на една земја.¹³⁹

Поради тоа, денес во светот постојат повеќе облици или типови на демократска локална самоуправа.

Некои од нив, како резултат на влијанието што одделни политички системи го вршат врз другите, се сретнуваат во повеќе земји, но некои се навистина вистинска реткост и постојат само во одделни земји во светот.

Ваквата состојба на современата демократска локална самоуправа несомнено создава значајни тешкотии во нејзиното научно проучување. За да се намалат тие тешкотии во науката на локалната самоуправа, се вршат класификации на современата демократска локална самоуправа, според кои таа се изучува.

Во зависност од критериумите од кои се тргнува, се сретнуваат повеќе класификации на демократската локална самоуправа. За науката на локалната самоуправа од посебно значење се **четири класификации на современата демократска локална самоуправа**.¹⁴⁰

Според **првата класификација**, која тргнува од положбата и општите карактеристики на органите што ги вршат самоуправните функции, демократската локална самоуправа се дели на **два основни облика**:

- 1. вистинска локална самоуправа од типот на локална влада, односно локално владеење (local government); и**
- 2. локална самоуправа во облик на децентрализација**¹⁴¹.

139 dos.ny.gov/lg//handbook/html/the_origins_of_local_government_and_the_federal_system.html.

140 Кај некои автори се сретнува тројна класификација на локалната самоуправа, но тоа е класификација на локалната самоуправа воопшто, а не само на локалната самоуправа во демократските политички системи. Првата од овие класификации тргнува од социолошко-политичкиот критериум и прави разлика меѓу класичната буржоаско-демократска локална самоуправа и т.н. социјалистичка локална самоуправа, за чиј највисок израз се сметаше социјалистичката комуна. Другите две класификации на локалната самоуправа главно се однесуваат на буржоаско-демократската локална самоуправа и тие на соодветен начин се присутни во наведената класификација на демократската самоуправа (види: д-р В. Симовиќ, оп.цит.дело, стр. 73-75, д-р Ј. Ѓорѓевиќ, Основни типови локалне самоуправе, стр. 12-15).

141 Поопширно за децентрализацијата и нејзиниот однос со локалната самоуправа види на: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53013b71-en/index.html?itemId=/content/component/53013b71-en>

Според втората класификација на локалната самоуправа, која тргнува од степенот на непосредното учество на граѓаните во локалната самоуправа и во структурата на механизмот на управувањето, **локалната самоуправа најнапред би можела да се подели на два основни облика:**

1. непосредна локална самоуправа; и
2. претставничка локална самоуправа.

Но, со оглед на тоа дека претставничката локална самоуправа не е на ист начин организирана во сите земји, познати се **три основни системи на претставничка локална самоуправа:**

1. претставничка локална самоуправа заснована врз принципот на кабинетско управување;
2. претставничка локална самоуправа заснована врз принципот на претседателско, комисијско и менаџерско управување; и
3. претставничка локална самоуправа заснована врз принципот на комитетско управување.¹⁴²

Според третата класификација на демократската локална самоуправа која тргнува од бројот и видот на локалните заедници (локалните единици) во кои се организира локалната самоуправа, како и од односите што постојат меѓу одделните видови локални заедници (локални единици), **локалната самоуправа може да биде едностепена, двостепена и повеќестепена.**

Најпосле, според четвртата класификација, локалната самоуправа, во зависност од тоа дали се остварува во урбанизирани средини или во земјоделски реони и селски подрачја, **може да биде градска и селска (рурална) самоуправа**, со тоа што во рамките на градската самоуправа може да постои определена разлика во положбата на главниот град, како и во положбата на големите градови во однос на другите градови во државата.¹⁴³

142 Некои автори зборуваат за четири системи на претставничка локална самоуправа, при што како четврти систем се наведува системот на локална самоуправа заснован на претставничко учество на граѓаните на начелото на собраниско владеење (се мисли на некогашните социјалистички земји од кои некои тој систем го задржале и по промената на општествениот поредок) – (види: Р. Марковиќ, Уставно право и политичке институции, стр. 511).

143 Материјата за класификација на локалната самоуправа на соодветен начин е обработена и кај д-р Ј. Ѓорѓевиќ, Основни типови локалне самоуправе, стр. 13-14, д-р В. Симовиќ, исто, стр. 41 и 73-74, од друга страна, Р. Рајовиќ дава посебна класификација на локалната самоуправа која се разликува како од нашата класификација, така и од класификацијата на проф. Ѓорѓевиќ и проф. Симовиќ).

Сите овие класификации на демократската локална самоуправа не се резултат на некакви апстрактни конструкции на научните работници што се занимаваат со проблемите на локалната самоуправа. Сите тие постојат во практиката и ние ќе се сретнеме со нив во натамошното излагање. Тоа ќе ни овозможи поконкретно да се запознаеме со карактеристиките на одделни облици, односно системи на демократската локална самоуправа во одделни земји и да ја провериме вредноста на резултатите до кои дошла науката на локалната самоуправа во проучувањето на системите на демократската локална самоуправа.

Да резимираме. Локалната самоуправа се изразува во поголем број на облици. Денес во светот преовладува двостепениот систем на самоуправа.

Во некои земји постои **едностепена самоуправа** (Швајцарија, Австрија, Турција), додека во други (Англија) постои систем на **тростепена самоуправа**.

Во системот на **двостепената и тростепената самоуправа – општината, градската, односно „муниципалната“ самоуправа** е во вистинска смисла самоуправна организација; организацијата на двостепената и повеќестепената самоуправа претставува во извесна смисла деконцентрација на централната власт (Франција, Италија).

Во некои држави, покрај локалните органи постојат и установи на централните државни органи кои вршат надзор над самоуправните органи. Таков „двоен колосек“ постои и денес во некои европски држави (Франција). Изобилството на облици на локална самоуправа во светот и постоењето на некои основни обележја овозможува да се споредуваат одредени типови и облици на локална самоуправа. Впрочем, евидентна е разликата во сфаќањата на локалната самоуправа во англосаксонските земји (САД¹⁴⁴, Англија, Канада) и во поголемиот дел европски држави.

Оваа разлика се прави од аспект на положбата и обележјата на органите што ги извршуваат основните функции на власт во локалните заедници. Во прашање се разлики што постојат меѓу **самоуправниот тип на „административна децентрализација“ (во низа европски земји) и локалната самоуправа во логична смисла на локална влада, владеење.**

144 Исто, https://www.dos.ny.gov/lg//handbook/html/the_origins_of_local_government_and_the_federal_system.html

Самоуправата од првиот вид е дел од централистички организираниот државен систем. Англосаксонската самоуправа поаѓа од начелното разграничување помеѓу разните системи на влади. Овој вид на локална самоуправа не ја познава установата на претставник на централната влада (на пример, францускиот или италијанскиот префект). Напротив, локалните влади се самостојни во рамките на своите права и должности. Спротивно на начелната еднообразност на облиците во рамките на првиот вид, во англосаксонските земји не постои начелото за положбата и организацијата на локалната самоуправа.

Ако, пак, се појде од степенот на непосредното учество на граѓаните во самоуправата и нејзината структура, системите на локална самоуправа може да се поделат во четири основни групи:

1. Локална самоуправа заснована на **непосредно управување од страна на граѓаните – вид кој се сретнува во најмалите заедници во Англија, Швајцарија и слично;**
2. Локална самоуправа заснована на исклучиво **претставничка основа и начелото на поделба на власта во облик на кабинетско владеење (Шведска, Франција, Италија и поголем дел од европските држави);**
3. Локална самоуправа изградена на **претставничка основа и начелото на претседателско, комисионо и менаџерско владеење (САД) и**
4. Локална самоуправа изградена, исто така, на претставничка основа и **начелото на собраниско, комитетско (колегијално) владеење (Англија).**

Во повеќе земји, односно системи на локална самоуправа се прават разлики во поглед на положбата, организацијата, ширината на самоуправните права, како и средствата – градска и рурална самоуправа, како и со утврдување на посебниот статус, положба и организација на главните градови.

Сите овие разлики во статусната и содржинската, но и во организационата поставеност на локалната самоуправа, во уставните и политичките системи на земјите кои започнаа да градат нови демократски начела во рамките на новата европска интеграција што денес е позната како Европска Унија, нужно ја наметна потребата од воспоставување на поголем заеднички степен на демократското ниво на локалната самоуправа.

Тоа, сосема логично, повеќе од две децении е запишано во Европската повелба за локална самоуправа, така што нејзините основни начела веќе се дел од внатрешното државно уредување на многу земји и пошироко од самата Европска Унија.

4. Вистинска локална самоуправа и локална самоуправа во облик на децентрализација

Вистинска локална самоуправа од типот на локална влада, односно локално владеење постои во оние земји во кои функциите на управување-то се распределени меѓу две, повеќе или помалку, самостојни и заемно поврзани организации на власта: централната власт и локалната власт.

Во локалните заедници не постои претставник на централните органи на власта. Органите на локалната самоуправа се самостојни во рамките на своите права и должности. Овој облик на локална самоуправа постои во Англија и САД. На овој облик на локалната самоуправа му припаѓаше и локалната самоуправа за време на Француската револуција од 1789 година.

Локалната самоуправа во облик на децентрализација постои тогаш кога самоуправата е, повеќе или помалку, дел на централизираниот државен систем. Во таквата локална самоуправа органите на самоуправата се, всушност, и локални органи на централната власт. Типичен пример на локална самоуправа во облик на децентрализација претставува современата локална самоуправа во Франција, како и локалната самоуправа во низа други европски земји во кои таа се развиваше под влијанието на француската локална самоуправа. Во сообразност со тоа, во Франција односите меѓу централните и локалните органи се засноваат врз принципот на административна тутела.

Покрај овие суштински разлики, овие два облика на локалната самоуправа имаат и некои заеднички карактеристики. И едниот и другиот облик на локална самоуправа подразбираат право на граѓаните да избираат претставнички тела во локалните заедници (собранија, совети и слично), потоа постоење на определен самостоен делокруг на органите на локалната самоуправа кој ги опфаќа т.н. локални работи, како и минимална финансиска самостојност на локалната самоуправа.¹⁴⁵

145 Како едно од клучните обележја на реално постојната локална самоуправа, кога е во прашање Повелбата на локалната самоуправа на вистинската локална самоуправа и локална самоуправа во облик на децентрализација (како што е овде означена) се наведува односот на државата спрема локалната самоуправа, па во таа смисла се истакнува дека е можно локалните единици да се органи на локалната самоуправа, или, пак, да се исклучиво органи на локалната самоуправа, облик на самоорганизирање на граѓаните во вршење на локалните работи независен од државата. Тоа би биле: два основни типа на локална самоуправа, од кои едниот е карактеристичен за Англија (и Велс) каде што локалната самоуправа е одвоена од централната власт, а другиот постои во Франција каде локалната самоуправа е креација на државата, на која ѝ е подредена.

5. Компаративен преглед на локалната самоуправа според бројот и видот на локалните единици

Европа главно има политипна организација на локалната самоуправа (управа) и повеќестепена локална самоуправа (управа) со повеќе или помалку сложена структура.

Едностепеноста е вистински исклучок и се среќава уште на Исланд, во некои швајцарски кантони, а предвидена е и во македонскиот Устав.

Двостепена локална управа, односно самоуправа имаат: Австрија – општини и околии, Грција – општини и префектури, Финска – општини и провинции, Холандија – општини и покраини, Данска – општини и окрузи, Луксембург – општини и околии, Норвешка – општини и окрузи, Шведска – општини и окрузи, Германија – општини и околии, односно независни градови, Ирска – I. надвор од грофовиите – градски дистрикти и градови; II. грофовии и градски корпорации на грофовиите, Бугарија – општини и окрузи, Романија – општини (градски и селски) и провинции, Унгарија I. села и реони; II. окрузи и градови итн.

Напоменуваме дека во Грција, Франција, Австрија и во Швајцарија вториот степен е административен степен, што значи подрачна единица, експозитура која нема автономен правен идентитет, врши одредени централни работи од локален карактер и надзор над општината. Функционерот кој е на чело на вториот степен се именува од страна на централните органи.

Во останатите земји вториот степен е и облик на децентрализација или деконцентрација и ниво на локална самоуправа.

Тристепена локална управа, односно самоуправа имаат: Франција – општини, департмани и региони; Белгија – општини, департмани или кантони или провинции; Италија – општини, провинции и региони; Шпанија – општини, провинции и региони, со напомена дека регионите на автономните единици се под контрола на централните органи, што значи шпанската локална управа можеме да ја окарактеризираме и како двостепена; Португалија – парохии, општини и региони, односно окрузи; Чешка Република – општини (селски и градски), околии и области; Кипар – села, општини и дистрикти, со појаснување дека ваквиот систем, со поделбата на Кипар на грчка и турска заедница е де факто дерогиран; Турција – општина, села и посебна покраинска администрација; Албанија – села, градови, окрузи. Некои швајцарски кантони, исто така, имаат тристепена локална самоуправа.

Системот на локална управа во Велика Британија е атипичен. Во Англија постојат парохии, дистрикти, грофовии и Лондон со посебен статус. Велс има: дистрикти, грофовии и општини, Шкотска: региони и дистрикти, а Северна Ирска – дистрикти и специјални органи на подрачјето.

Значи, повеќестепената локална управа е правило од кое постојат ретки исклучоци. Редовно помеѓу основните локални единици и централни органи постои интермедијално ниво. Сметаме дека ова решение е подобро од едно-степенниот комунален систем, кој воедно е униформен, т.е. монотипен.

Убедени сме, не само поради теоретската аргументација туку и од практиката, дека повеќестепената локална управа значи подобро вршење на функциите на управата, а повеќестепената локална самоуправа е посоодветна за прашањата од надопштински карактер. Некои земји, како Португалија, Италија и Грција, воведуваат трет степен. Третиот степен е дел од процесот на регионализација.

Законодавецот при територијалната поделба мора да биде не само политичар, економист, демограф, туку и социолог, психолог, политиколог...

6. Други класификации на локалната самоуправа

Во академската литература постојат и други типологии на локалната самоуправа. Така, според авторите **Хесе (Hesse) и Шарп (Sharpe), постојат три модели на локалната самоуправа: модел на Наполеонова традиција, англосаксонски модел и моделот на средна и северна Европа.**

Во друга типологија на Лофлин (Loughlin) се идентификувани четири модели на локална самоуправа:

1. **Француски модел**
2. **Англосаксонски модел**
3. **Германски модел**
4. **Нордиски (или Скандинавски) модел.**

Оваа типологија била развиена во Оксфордската книга за локална и регионална демократија во Европа која е проширена и на државите од Источна Европа. Како клучни критериуми што ги употребува овој автор при типологизацијата се вклучени **следниве критериуми: уставната позиција на локалната са-**

моуправа, односите меѓу државата и општеството, основите на стилот на креирање политики и на формата на децентрализацијата и доминантниот пристап во дисциплината на јавната администрација.

Неодамна се појави нова типологија фокусирана на вертикалната и хоризонтална моќ на односите меѓу локалната самоуправа и државата (со посебен фокус на позицијата на градоначалникот). Станува збор за типологија на Хајнелт (Heinelt) и Хлепас (Hlepas).¹⁴⁶

Интересна е класификацијата на локалната самоуправа во источноевропските земји врз основа на нивната заедничка историја која дели заеднички искуства од времето на комунистичкото и социјалистичкото владеење. Тие, исто така, делат заеднички искуства и во процесот на транзиција кон демократија и кон процесите на европската интеграција. Наследството од овој период е поврзано со политички системи кои имаат висок степен на централизација и униформност. Бенет (Bennett) ги класифицира сите земји од Источна Европа во една група, иако треба да се забележи дека овие држави имаат различни системи на локална самоуправа кои не можат да се разгледуваат во една униформна група.¹⁴⁷

7. Местото и улогата на главните градови во европските држави

Главните градови заземаат значајна улога и имаат почесно место во европските држави. Тие се најчесто политички, економски и културни центри и, како престолнина на централната власт, тие најчесто имаат и симболично значење. Сепак, главните градови се, исто така, локални заедници со локални власти кои се раководени од нивните избрани претставници.

Статусот, структурата и обемот на власт на главните градови се разликува од држава до држава. **Некои главни градови имаат унифициран административен систем, додека други се засновани на две нивоа (град-дистрикт), некои се изградуваат според принципите на парламентарниот модел,**

146 Види поопширно во: Heinelt, H. and Hlepas, N. 2006. "Typologies of local government systems". In *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*, Edited by: Bäck, H., Heinelt, H. and Magnier, A. 21–42. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. In [Crossref].

147 Bennett, R. 1993. *Local government in the new Europe*, London; New York: Belhaven Press.

други според квазипарламентарниот модел итн. Статусот на самиот главен град најчесто е резултат на неговата традиција, а не само на законот или статутот со кој се дефинира.¹⁴⁸

Иако терминот „главен град“ нема униформна дефиниција, во секоја европска држава е добро познато кој град го носи овој назив. Во идентификацијата на главниот град на државата секогаш се земаат предвид историските традиции или постојниот социјален консензус.

Некои автори сметаат дека седиштето на централните органи на власта мора да биде во главниот град. Други сметаат дека главниот град мора да биде уставно, односно законски дефиниран. Не секогаш, седиштето на централните институции на власта се наоѓа во главниот град. Типичен пример е Холандија каде што владините институции не се сместени во главниот град Амстердам, туку во Хаг (кој е резиденција на Кралството).

Во Германија, некои од федералните министерства се лоцирани во Бон (главен град на Западна Германија пред 1990 година), додека седиштето на останатите федерални власти (Парламентот, Врховниот суд) се наоѓа во Берлин, а на Уставниот суд во Карлсруе.

И на крај, голем број устави во Европа немаат одредба за главниот град, како и поголемиот број закони за локалната самоуправа се однесуваат на сите општински власти, без да се издвои главниот град во посебен закон.

Но, доколку статусот на главниот град го разгледуваме од аспект на Повелбата за локалната самоуправа, **главниот град треба да се анализира низ призмата на локалната власт. Главниот град може да има и специјален статус што е тесно поврзан со неговата големина и значење.** Но, дури и кога има еднакво легално-административно значење со останатите општини, потребно е да се направи разлика која од тие општини се разгледува како национален главен град.

Кога станува збор за нивната уставна заснованост, во теоријата државите можеме да ги поделиме во две групи: во првата група се наоѓаат државите чијшто статус е утврден во Уставот, и оние држави каде што тоа не е случај.

148 Поопширно види во: <https://rm.coe.int/status-of-capital-cities/16807199af>

Во практиката не е толку едноставно, бидејќи во некои случаи, иако не постои посебна уставна одредба за главниот град, постојат индиректни одредби за општините што го имаат ова ниво. **Националните уставни кои го споменуваат главниот град се: Албанија (Тирана), Ерменија (Ереван), Австрија (Виена), Азербејџан (Баку), Белгија (Брисел), Бугарија (Софија), Хрватска (Загреб), Чешката Република (Прага), Германија (Берлин), Унгарија (Будимпешта), Полска (Варшава), Шпанија (Мадрид) итн. И во македонскиот Устав, член 6 е посветен на главниот град на државата (Скопје).**

Во некои случаи, главниот град има повеќезначајна уставна поставеност. Така, во уставите на Австрија и Германија, Виена и Берлин не се само главни градови на федералната држава, туку се федерална држава со сопствен суверенитет признат со уставот. Правниот статус на овие градови претставува интегрален дел на националното уставно право, но и на ниво на уставите на федералните области.

Според Уставот на Русија, Москва е уставна категорија, конститутивен ентитет на Федерацијата. Во вакви случаи, алтернативното уставно признавање се поврзува не само со статусот на главниот град на национално ниво, туку многу повеќе како позиција на главниот град во федералната држава (во Австрија или Германија), како главен град на федералниот ентитет (Берн во Швајцарија, Брисел во Белгија) или на регионот (како во Хрватска).

Уставниот статус на главниот град во некои национални уставни е изразен само на индиректен начин. Ирскиот Устав вели дека претседателот ќе има официјална резиденција во или блиску до Градот Даблин и дека законодавното тело мора да има седиште во или блиску до Градот Даблин или на некое друго место кое законодавното тело ќе го определи. Во согласност со општиот став дека најкарактеристично за статусот на главниот град е седиштето на власта, определбата за официјалната резиденција на законодавната власт во Ирска го дефинира Даблин за главен град на Ирска, иако тоа не е изрично уставно одредено.

Истото важи и за уставот на Латвија каде што единствената уставна одредба за Рига е дека тоа е град каде што националниот Парламент ги држи своите пленарни седници. Речиси идентична ситуација се среќава и во Норвешка каде што во согласност со чл. 68 од Уставот (1814г.) Парламентот најчесто заседава во главниот град на Кралството. Иако називот на градот не е споменат, тоа е, секако, Осло.

Посебни одредби за главниот град не постојат ниту во националните уставни на Кипар, Данска, Естонија, Финска, Франција, Грција, Малта, Пор-

тугалија, Шведска и Обединетото Кралство. Во овие земји, овој статус е најчесто утврден во некои посебни уставни правила или во согласност со политичкиот консензус. Постојат и такви држави каде што статусот на главниот град е утврден со некои други правни документи. Таков е случајот со Естонија каде што со посебен Закон за административна поделба од 1995 година Талин е признат за главен град на државата. Само во Грција ваквиот статус е утврден со декрет од 1834 година каде што на Атина ѝ е признаен статусот на главен град.¹⁴⁹

Во некои држави, статусот на главен град е заснован ексклузивно на долготрајната традиција или на важноста што ја ужива градот во државата. Статусот на главен град во овие држави не е утврден ниту во основниот закон, ниту во кој било друг закон. Таков е случајот со Никозија во Кипар, Копенхаген во Данска, Хелсинки во Финска, Париз во Франција, Лисабон во Португалија и Лондон во Британија, кои се конвенционални главни градови без каква било правна заснованост.

Во некои случаи, главниот град не е само назначен во уставот, туку многу повеќе, во него се уредени прашањата за неговата структура и за неговите органи. Ерменија е таков пример. Во теоријата може да се направи разлика меѓу овие законски текстови кои се однесуваат на статусот главен град, и оние кои се однесуваат на локалното владеење во овие градови.

На пример, во Германија со уставни амандмани биле внесени нови одредби во Основниот закон во кои се вели дека главниот град на СР Германија е Берлин. Со оваа одредба се пропишува и дека деталните правила околу водењето на главниот град ќе бидат содржани во посебен федерален закон. Но, станува јасно дека кога уставот остава простор деталната разработка да биде содржана со акт на парламентот, парламентот секогаш го сведува главниот град на локална власт.

Уставната позиција на главниот град покренува прашање во што се состои потребата од уставното признавање? Дали со уставното дефинирање автоматски главниот град добива посебен административен статус со посебно место и улога во системот на власта, или станува збор за обичен политички и симболичен закон кој треба само да ја почитува националната традиција или политичкиот консензус во државата? Дали има некакво конкретно значење за улогата на главниот град, ако неговиот статус не е гарантиран со уставот туку е заснован на закон или на непишани конвенции?

149 Подетално во: https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

Посебното значење на главниот град е одредено со традицијата, обичаите или со социјалниот консензус во државата. Тоа е израз на социјалниот консензус на првата општина во државата кој може да биде променет само по посебна постапка, или со уставен амандман. Во неколку држави уставот го конкретизира значењето на овој статус. Во белгискиот Устав се вели дека Брисел, како главен град на Белгија, е седиште на федералната власт. Слични одредби има и во уставите на Лихтенштајн, Луксембург, Турција, Ирска, Латвија и Норвешка.

Холандскиот Устав додава друга функција на статусот главен град преку утврдување дека новиот крал треба да биде инаугуриран на специјална заедничка сесија на двата дома во Парламентот во Амстердам. Во некои монархии, главниот град игра и друга дополнителна улога – главниот град како резиденција на монархот. Ова не мора секогаш да биде случај. На пример, резиденцијата на холандската кралица е во Хаг.

Според чешките експерти, значењето на статусот на главниот град Прага се поврзува со административната страна на оваа локална власт, како и на регионалната страна на власта. Исто така, и Мадрид има посебна форма на организација на власта која може да се објасни преку статусот на главниот град.

Што го прави еден град главен? Дали е тоа бројот на жителите, политичкото, економското, научното значење на одделната општина, или неговата симболична улога во националната историја?

Најопшто е прифатено сфаќањето дека главниот град е седиште на централните владини институции. Не може лесно да се определи дали градот каде што се сместени владините институции треба да се означи како главен, или обратно, парламентот, владата, судовите и другите органи на власта треба по дефиниција да бидат преместени во главниот град.

Бројните европски главни градови варираат во својата големина, политичко значење или економска моќ. Нивната заедничка карактеристика е дека тие играат значајна улога во своите држави. Имајќи ги предвид овие фактори, можат да се употребат бројни индикатори кои го демонстрираат нивното значење.

Со неколку исклучоци, главните градови се најголеми општини во државата. Главните градови имаат доминантна улога во економијата во голем број држави, тие се најголеми комерцијални центри, центри на индустриското производство, итн. Така, на пример, во Азербејџан 93 % од целокупниот држа-

вен буџет доаѓа од главниот град Баку, слично е и во Естонија, Латвија. Една друга карактеристика на голем број главни градови е дека тие, во споредба со останатите градови во државите, се далеку поразвиени во смисла на нивниот економски капацитет, инфраструктура и процент на вработување. Ова е посебно забележително во некои пост-комунистички држави, како што се Чешката Република, и Унгарија, каде што просечниот БДП кој се остварува во Прага или Будимпешта е многу повисок отколку во останатите градови од државата.

Локалните власти најчесто функционираат во единствени локални заедници, во кои може да постои внатрешна поделба на функциите на власта, на одговорностите како и на финансиските извори. Европската повелба за локална самоуправа не ги уредува одделните структури на општините. Меѓутоа, како што се вели во Повелбата, во одредени случаи, поради големината или капацитетот на општината може соодветно да се примени принципот на супсидијарност, со цел носење на јавните услуги поблиску до граѓаните.

Според Повелбата, локалните власти мора да имаат право самостојно да ја определат сопствената административна структура со цел да ја приспособат на локалните потреби и да се обезбеди ефикасен локален менаџмент. Тоа значи дека тие треба да имаат моќ, во рамките на границите на законот, да ја определат сопствената административна структура. Бидејќи главните градови се по територија и по население големи општини, сосема е оправдано, некои од нив, да имаат поделен локален систем на власта.

Според анализата на големите градови, тие се најчесто внатрешно поделени на дистрикти. Најголемите градови во Европа се поделени на дистрикти, иако логиката не е апсолутна, бидејќи и некои помали градови кои не се главни се, исто така, поделени на дистрикти.

Во согласност со чистиот едностепен систем, главниот град е раководен преку унифицирана општинска власт, како во Берн, Брисел, Даблин, Хелсинки, Никозија, Лисабон, Луксембург, Рејкјавик, Рига и Вадуз.

Во двостепениот општински систем, каде што двете нивоа се општински власти, поделбата на главниот град е утврдена со закон, така што неговото уредување не е дискреционо право на властите во главниот град, туку е законско решение.

Меѓу земјите членки на Советот на Европа, Баку, главниот град на Азербејџан, нема унифицирана општинска власт, туку на својата територија има 11 дистрикти

и 61 округ (околии), поделени во 48 општини. Слична ситуација постои и во Ерменија каде што локалните власти постојат само на ниво на дистрикти. Вредно да се спомене и дека во Лондон во периодот меѓу 1985-1999 година не постоеше централизирана локална власт на Лондон. Таа беше укината во 1985 година. Бројните функции се пренесоа на децентрализираните лондонски локални власти.

Но, во сите останати главни градови постои општинска власт чиешто функционирање се протега на целата територија на општината. Во најголемиот дел од државите каде што главниот град има уставна поставеност, деталните правила се уредени со закон. Во секој случај, овие закони се однесуваат на општинската власт на главниот град.

Деталната разработка на локалната власт во главниот град има за цел конкретизирање на локалната организациска структура и обемот на нивните права и обврски. Во поголем број држави, овие прашања се регулирани со општиот закон за локалната самоуправа, во смисла што исти правила важат за сите локални власти.¹⁵⁰

Во одредени случаи, постојат посебни законски правила што важат за локалната самоуправа на главниот град. Посебниот закон го регулира статусот на главниот град и неговата администрација. Таков посебен закон се носи тогаш кога главниот град има посебен вид на локална власт. Ваков закон постои во Албанија, Германија (иако федералниот закон сè уште не е поминат низ законската постапка), Италија (исто така, законот не е поминат низ законската постапка), Молдавија, Полска, Русија, Словачка, Шпанија и Украина.

Во Унгарија, иако главниот град има посебен статус, неговата позиција, статус и уредување се уредени и во рамките на Законот за локалната самоуправа (во посебна глава), додека до 1994 година постоеше посебен закон донесен од страна на Парламентот кој ги уредуваше прашањата за главниот град.

Во основа, главните градови на државите членки на Советот на Европа можат да се поделат во две групи, според критериумот дали локалната власт на главниот град има посебен административен статус или нема таков статус.

Што значи посебен административен статус на главниот град?

150 Поопширно види во: <https://www.rosalux.de/en/publication/id/1448/status-of-capital-cities/>

Според првото мислење, главниот град има т.н. двоен статус, значи не е само општина, туку има и дополнителен самостоен статус, односно статус на посебен ентитет. Најдобар пример е градот Брисел, кој како резултат на долгиот период на државната реформа, почнувајќи уште од 1960 година, конституираше посебна билингвистичка заедница финансирана и контролирана од страна на регионот на Брисел како конститутивен дел од федералната држава. Исто така, и Виена и Берлин не се само општини, туку тие се и посебен конститутивен дел на федерацијата (федерална единица) во рамките на Австрија и Германија. Мадрид во Шпанија и Братислава во Словачка се главни града не само на целата држава, туку, исто така, и на регионот во кој се наоѓаат.

Во Чешката Република, Хрватска, Латвија, Норвешка и Украина, главните градови имаат општински, но и регионален статус (средно-степен-локална самоуправа). Општината Софија во Бугарија, во својата територија, ги извршува функциите на административен регион. Како локална власт, Букурешт е општина, но, исто така, и второстепен орган на државната администрација.

Второто значење на посебниот административен статус се однесува на изборниот систем, внатрешната структура на главниот град, обемот на одговорноста и различниот модел на вршење надзор над неговата работа или финансирање.

Во поголемиот број од земјите членки на ЕУ, главните градови се обидуваат да ја задржат формално еднаквата правна позиција со останатите локални власти, но големината на градот и останатите својства на главниот град најчесто повикуваат на посебен третман и регулатива. Во некои случаи, посебниот административен статус не е ексклузивно утврден само за главниот град.

На пример, во Турција, после промената на Уставот во 1982 година (со кој се дозволи воспоставување метрополски општини во поголемите урбани средини), во 1984 година бил усвоен посебен закон за администрацијата на поголемите градови со кој закон трите најголеми града, вклучувајќи ја и Анкара, добиле статус на метрополски општини. Анкара го доби овој статус во 1984 година не поради статусот на главен град, туку поради фактот што овој град имал повеќе од еден дистрикт во рамките на своите граници. Ова било и единствениот предуслов утврден во тоа време во законот.

Сличен феномен е евидентен и во Шпанија, каде што, исто така, постои закон со кој се одредува посебниот статус на големите градови (со повеќе од 250.000 жители) и во Грција, каде што градовите со над 150.000 жители се поделени на дистрикти.

Во Франција, Париз од многу одамна е поделен на дистрикти, но со законот од 1982 година оваа поделба се направи и во другите големи градови, така што ексклузивниот статус на Париз исчезна. Овие примери укажуваат на фактот дека посебниот статус не секогаш е ексклузивно поврзан само за главниот град, туку овој статус им се дава и на останатите поголеми градови заради полесно управување со локалните власти.

Во најголемиот број држави, главниот град нема специјален административен или правен статус и неговиот административен статус е еквивалентен со оној на другите општини. Ова може да значи дека симболичната или политичката улога која ја играат главните градови не секогаш може да претставува основа за стекнување посебен правен статус или некоја друга привилегија.

Во нордиските и балтичките држави, главните градови немаат посебен административен статус, во неколку централни и источноевропски држави овие градови работат и се раководени во согласност со различни правила. Друг феномен е дека федеративните држави обезбедуваат посебен правен статус за нивните главни градови, но ова може да се објасни преку нивните паралелни статуси и функции.

Најчесто, локалните власти во главниот град се единствени единици во кои постои внатрешна поделба на функциите и одговорности на власта, како и поделба на нивните финансиски извори. Околу 2/3 од главните градови во Европа имаат поделена административна структура. Во некои главни градови дистриктите не се посебни локални власти, туку нивното постоење зависи од одлуката на главниот град кој може да ги воспостави, да ги промени или да ги укине. Најчесто, главниот град е уреден со посебен закон во кој се уредени и приградските дистрикти со цел да се обезбеди поефикасна и поефективна администрација и остварување на јавните услуги, како и поблиска вклученост на граѓаните во локалната администрација.

Во Атина, точниот број на дистрикти се определува со декрет на претседателот на државата на предлог на министерот за внатрешни работи, во соработка со градскиот совет. Оваа правна можност е утврдена и во Белгија, но не само за главниот град, туку и за останатите општини. Атина, Чисинау, Копенхаген, Мадрид, Осло, Софија, Стокхолм, Тбилиси, и Вилнус имаат унифицирани системи во смисла на администрацијата на локалната власт во главниот град, но тие можат да ги делат своите функции со властите кои ќе ги создадат во рамките на дистриктите во приградските единици.

Состојбата е покомплицирана во оние држави каде што главниот град ги утврдува дистриктите, но во нив пренесените функции на власт ги вршат директно избрани совети, како што е случајот со Амстердам, Берлин, Братислава, Киев, Париз, Прага, Рим и Талин. Во практична смисла, постои слична организациона поставеност и во Виена, но треба да се напомене дека претставничкото тело на главниот град може да одлучи за дистриктите, во согласност со силата на својот статус како федерална единица, но не и како општина.

Во Норвешка, советот на градот Осло може да делегира некои од своите власти на советите на дистриктите, при што некои од нив се директно избрани, додека другите се именувани од страна на општинскиот совет.

Исто така, постои посебна поделба на обврските и функциите во општинската власт на Тбилиси, поради фактот што шесте негови дистрикти извршуваат т.н. доверена моќ од централната власт. Во Романија, законот за локалната администрација од 2001 година утврдува дека 6 дистрикти во Букурешт не се самите по себе локални власти, иако секој од нив има избрано тело и градоначалник.¹⁵¹

Во чистиот едностепен систем, главниот град е раководен преку единствена општинска власт, како во Берн, Брисел¹⁵², Даблин, Хелсинки, Никозија, Лисабон, Луксембург, Рејкјавик, Рига и Вадуз.

Во вистинските двостепени системи, каде што двете нивоа се општински власти, поделбата на главниот град е утврдена со закон, а воспоставувањето на дистриктите не потпаѓа под дискреционата моќ на властите на главниот град, туку тоа е уредено со закон.

Големината на дистриктите во главните градови варира. Нивните граници можат да бидат утврдени во согласност со одредени административни принципи или според некои други критериуми. На пример, во Братислава или Будимпешта бројот на дистриктите е, всушност, бројот на претходно постојните независни општини кои во последниве неколку децении постепено се интегрирале во рамките на главниот град. Советите на дистриктите се избираат на ист начин како и претставничкото тело на главниот град, со таа разлика што само

151 The problem of the capital city, New research on federal capitals and their territory Klaus-Jürgen Nagel (ed.) Caroline Andrew Anthony Gilliland Anastassia V. Obydenkova Caroline Van Wynsberghe Horst Zimmermann, II. Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) III. Col·lecció : Institut d'Estudis Autònoms (Col·lecció) Barcelona, 2013, https://www.marcialpons.es/media/pdf/IEA_86.pdf

152 Brussels, in: Slack, E./Chattopadhyay, R. (eds.): Finance and governance of capital cities in federal systems, Montreal 2009: (стр.33-55).

граѓаните кои живеат на територијата на дистриктите можат да го употребат избирачкото право.¹⁵³

Основните институционални карактеристики на главните градови и нивните локални власти се мошне слични со оние на останатите локални власти. Советот е главниот орган на овие општини со посебни законски и функции на креирање на политиките. Мошне мали исклучоци се оние главни градови кои немаат унифицирани општински власти. Во Ереван, иако постои совет, составен од градоначалникот на градот и раководителите на дистриктните општини, локалната самоуправна власт постои само на ниво на дистрикт. Не постои ниту претставничко тело на локалната власт во Баку, Азербејџан.

Во федеративните држави, двојниот статус на главниот град не подразбира и паралелна организациска структура, така што советот на локалната власт во Виена е истовремено и Виенски парламент на федеративната единица, како и во Германија каде што Претставничкиот дом е законодавен дом на округот (ландот) како и претставнички орган на локалната власт на Берлин. Овој дуалитет има други последици, една од најзначајните е таа што претставничкото тело може да биде распуштено само преку процедурата утврдена во федеративниот основен закон која се применува за парламентот на ландот како и во случаите со другите ландови. Доминантниот метод на гласање за избор на советници е пропорционалниот, но во некои држави тој е мешовит.

Што се однесува до извршната власт, во половина од властите на главните градови, градоначалникот ја извршува оваа функција, додека во останатите овие задачи ги извршува колегијален орган. Оваа разлика зависи, пред сè, од политичката одговорност. Во секојдневната работа, градоначалникот е помогнат од неколку различни тела и органи. На пример, во Лондон, улогата на градоначалникот е да развие стратегија за подобро функционирање на градот Лондон, и за да го реализира истото, тој соработува со бројни функционални тела и органи.

Главниот град го одредува бројот и границите на приградските единици, одлучува за нивните права, обврски и моќ, и им пренесува неопходни финансиски средства. Во правна смисла, дистриктите ги извршуваат делегираните задачи, главниот град ја задржува сопствената контрола над извршувањето на овие доделени обврски. Линкот меѓу власта во главниот град и онаа во дистриктите може да биде хиерархиски.

153 Rapoport, A.: On the nature of capitals and their expression, in: Taylor, J./Lengelle, J./Andrew, C. (eds.): Capital cities, Ottawa 1993.

Во практика, меѓуопштинската соработка е мошне комплексна. На пример, во Прага оваа дихотомија значи дека некои дистрикти кои имаат самостојно-административна агенда (на пример, канцеларијата на градоначалникот на дистриктот) се субординирани (надредени) над советот на дистриктот, додека останатите департмани кои се занимаваат со децентрализираните работи се предмет или на општинската власт на градот Прага или на конкретното владино министерство.

Првото важно прашање е како властите и одговорностите се дистрибуираат меѓу централната власт на градот и дистриктите, или попрецизно, со какви правила се води поделбата на задачите и функциите меѓу нив. Оваа поделба најчесто се прави со посебен закон или со правила на локалната власт на главниот град. Во Виена и Берлин¹⁵⁴ легислативните акти на градската власт ги утврдуваат задачите и функциите на дистриктите. Таму каде што дистриктите се одделени од локалните власти, постои посебен закон кој ги уредува односите меѓу нив.

Како суштински функции што централната власт ги има во главниот град се сметаат: план за развој на целиот главен град, јавниот транспорт, одржувањето на патиштата, јавните служби, болниците, специјалните здравствени установи, јавниот ред, полицијата.

Типични одговорности на локалната власт на дистриктите: социјалната грижа, основните здравствени услуги, основното образование, управување со животната средина, култура, спорт и рекреација.

Што се однесува до финансиските извори и односи, властите на главниот град и дистриктите прават редистрибуција на средствата меѓу двете нивоа. На пример, во Прага и во Будимпешта, значителниот износ на средства останува на ниво на главниот град, поради високиот степен на фискална децентрализација, како во Прага, или поради комплицираниот систем на преговарање кој ги фаворизира општините, како во Будимпешта.

Во Скопје, постои заеднички фонд за главниот град и за општините. Фондот се полни од средства од персоналниот данок, општинските такси и други видови такси во согласност со закон. Распределбата на средствата од фондот се врши во согласност со методологија утврдена од страна на министерот за финансии.

154 Nagel, K.-J.: Capital cities of federations. On the way to analysing the normative base of their asymmetrical status, GRTP Political Theory Working Paper, Barcelona, December 2011. - A longer version was published as: Nagel, K.-J.: Der Status der Bundeshauptstädte: Plädoyer für eine vergleichende Hauptstadtforschung, Jahrbuch des Föderalismus 2011: (стр.57-66).

Најраспространета практика, или доминантен модел на односи меѓу власта на главниот град и дистриктите е моделот на општинско владеење на главниот град кој ги одредува средствата за својата локална власт и за дистриктите во согласност со пропорцијата на нивните функции и задачи.

Во согласност со Европската повелба за локална самоуправа, постои директно барање, главниот град, како општина со клучна улога, да има право на самоуправа, со јавни одговорности кои ќе бидат извршувани од страна на демократски конституираните власти. Управувањето со главниот град од страна на централно именувани лица или дури и од страна на приградските локални власти без непосреден избор го крши основниот принцип содржан во Повелбата.

Токму затоа, во Повелбата е посочена обврска принципот на локална самоуправа на главниот град да биде дефиниран и разработен во посебен закон.

Не постои униформен модел за организација на локалната власт на главниот град кој има големо симболично значење и политичка важност.

Меѓутоа, постои обврска локалната власт на главниот град да мора да биде претходно консултирана за сите промени, како што е содржано во Повелбата (чл. 4.6). Во најголемиот број случаи, задржан е релативно централизирираниот систем, со истовремено дистрибуирање на задачите и функциите меѓу главниот град и неговите приградски единици.

Препорака во Повелбата е да се подобруваат демократските аспекти (избори, одговорност, референдум) и во дистриктите на главниот град. Потребно е да се утврди јасна и транспарентна поделба на одговорностите меѓу различните нивоа на главниот град. Исто така, еднакво е значајно да се обезбедат адекватни финансиски средства со кои ќе им се овозможи на приградските единици да управуваат со своите или со делегираните обврски.

На главниот град мора да му се дадат доволно средства и капацитет со цел да ги извршува своите обврски. Системот на финансирање на главниот град, вклучувајќи ги и укинувањата на таксите, или системот на финансиски рестрикции, не смее да се користи особено не како политичка казна на главниот град.

Препораки на Комитетот за локални и регионални власти за регулирањето и поставеноста на главните градови:

1. Посебен акцент да се стави на правните и материјалните гаранции за автономијата на властите во главните градови, во процесот на донесување одлуки, гарантирање на можноста за претходна согласност, во согласност со чл. 4.6. од Повелбата (како и за секој закон кој има влијание на главниот град),
2. Да се обезбеди јасна и транспарентна поделба на одговорностите меѓу локалната власт и можните нивоа на власт во дистриктите во рамките на главниот град,
3. Да се признае статусот на главен град и на локална власт во главниот град,
4. Да се обезбеди главниот град да има доволно капацитет да ги користи средствата со цел да ја води администрацијата, да ги извршува своите функции како национална метропола,
5. Да се обезбеди приградските заедници во главниот град да имаат доволно финансиски средства да ги раководат сопствените или делегираните функции,
6. Да се преземат неопходни чекори со цел да се превенира злоупотребата на финансискиот систем на главниот град, како што се намалување на таксите, или други финансиски рестрикции како политички инструмент,
7. Да се обезбедат начини за промовирање соодветна соработка меѓу централната власт и раководството на главниот град, независно од нивната партиска припадност.

8. Надлежности на локалните органи

Градејќи сопствени модели на локална управа, односно самоуправа, европските земји следеле два основни примера: англискиот кој се заснова на локалната самоуправа, т.е. поделба на власта по подрачја и францускиот, кој тргнува од локалната управа или поделба на работите на управата по подрачја (управна децентрализација).

Но, стварноста покажува дека англискиот систем е задржан единствено во неа, каде што работите на самоуправата строго се разграничени од државните, а овие вториве се организирани преку разгранета мрежа на подрачни органи.

Францускиот, пак, прапример не се одржал како таков дури ни во Франција.¹⁵⁵ Во повеќето европски земји се комбинира локалната самоуправа со локалната управа, односно присутни се елементи на децентрализација и елементи на деконцентрација.

Сепак, можеме да уочиме две групации на земји: Швајцарија, Обединетото Кралство, Австрија и скандинавските земји, во кои основен принцип е самоуправата со извесни елементи на децентрализација и деконцентрација, и Франција, Холандија, Грција, Италија и Белгија, во кои начелото на деконцентрација е мошне присутно покрај елементите на децентрализација и локална самоуправа.

Независно од тоа дали акцентот е ставен на деконцентрацијата или на децентрализацијата, а тие сè повеќе се комбинираат, локалните органи во европските земји имаат според обемот значајни, а според видот широки овластувања во прашањата од локален карактер.

Изворниот делокруг редовно се однесува на: установите на социјални служби (грижа за деца и стари лица, помош на невработени и семејството); здравствена заштита; образование и културни дејности (обично општините се грижат за основното образование, додека вториот степен се грижи за средното); екологија, спорт, комунални дејности, урбанистичко и просторно планирање, домување, јавни претпријатија, локални даноци, такси и давачки.

Што се однесува до делегираните надлежности, тие најчесто на локално ниво се однесуваат на: матичните служби, локалната полиција, наплатата на определени давачки, статистичките податоци, избирачките списоци итн.

Вториот и третиот степен во своја надлежност имаат повеќе пренесени работи, но и работи од изворна надлежност, доколку се работи за надлежност на интермедијални државни органи, таа исклучиво се однесува на т.н. работи на управа, додека во случај на второстепена локална самоуправа може да се прави разлика помеѓу изворен и пренесен делокруг.

¹⁵⁵ Иако уште од 1963 година сè посилно се заговара управна реформа, односно децентрализација на системот, социјалистите со преземањето на власта иницирале промени со Законот бр. 82-213 од 2.3.1982 година. Следно, во 1983 година на општините, департманите и регионите им се утврдува право и слобода на дејствување во одредени прашања. Всушност, извршена е поделба на задачите меѓу државата и локалните власти.

Изворниот делокруг на средното ниво на локална самоуправа се протега на локалните работи со надопштински карактер – средни училишта, заштита на околината, патишта, просторно планирање, јавни работи и други прашања од околско или регионално значење. Пренесениот делокруг редовно се однесува на надзорот над општините и некои јавни служби, и на управната област.

Локалните органи во европските земји (пред сè, земјите на Северна, Западна и Средна Европа) имаат широк спектар на овластувања во локалните прашања, гарантиран со закон. Исто така, на локално ниво се лоцирани значаен број децентрализирани управни работи, кои најчесто ги вршат извршните и управните органи на локалните власти во својство на експозитури, т.е. агентури на централни органи.

Не можеме а да не потенцираме дека основно начело за разграничување на делокругот на општините и повисоките нивоа е можноста за управување со одредени работи на дадено ниво.

Општината во своја надлежност има прашања со кои може да се управува на општинско ниво, додека оние кои ги надминуваат нејзините финансиски можности или се однесуваат на пошироко подрачје, им припаѓаат или на повисоките нивоа на локална управа или самоуправа, или на централните власти.

9. Финансирање на локалната самоуправа

Активностите на локалните органи делумно се финансираат од државниот буџет, а делумно од сопствените приходи. Учеството на тие два дела на средства во вкупните средства на локалните органи е различно.

Извори на сопствени приходи на локалните органи се: општинските даноци, тарифи – за јавни служби итн., такси – на недвижности, претприемачки и трговски активности, патарини, алкохолни пијалаци; обврзници кои можат да ги издаваат локалните власти (В. Британија, Италија) кредити – кои општините можат да ги реализираат преку посебни установи (В. Британија) или на пазарот на капитал (Швајцарија) или, пак, преку општи кредитни институции (Италија) кои им одобруваат кредити на општините, пред сè, за развојни проекти.

Се разбира дека делегирањето на управните работи значи и делегирање на средства за нивно вршење. Локалните органи се самостојни во принципот на одлучување за формирање и трошење на средствата, но и подредени на ефикасна финансиска контрола. **Локалните финансии се различни од државните иако често пати се меѓусебно зависни.**¹⁵⁶

Најчесто локалните буџети се полнат од даноците што граѓаните ги плаќаат за својот имот во општината каде што живеат, од владините трансфери во вид на дотации, блок-дотации, субвенции и слично. Зависно од големината на локалната единица, како и зависно од нејзиниот карактер (метрополска, градска, рурална итн.) постојат разлики и во средствата што ги полнат нивните каси, мобилноста на средствата, миграцијата на средствата од една во друга локална единица и слично. На пример, големите градови добиваат повеќе средства од т.н. владини трансфери како средства за редистрибуција посебно за подмирување на обврските за образование на локалното население, за здравство, за заштита на животна средина итн.¹⁵⁷

156 Интересни размислувања за финансирањето на локалните органи во трудот на: Havlan, P., Janeček, J. (2016). Territorial Self-Governing Units of the Czech Republic as Entities Possessing Ownership and Other Proprietary Rights. DANUBE: Law and Economics Review, 7(2), (стр.105–121).

157 Види подетално во: <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/local-government-finance>.



4

Компаративна локална самоуправа

Глава 1

Компаративен осврт на локалната самоуправа

Вовед

Основната цел на класификациите, како што беше споменато во претходната глава, е да се олесни систематизирањето на постојните сознанија за локалната самоуправа и да се овозможи откривање на некои непознати својства.

Во светло на востановената разноликост и хетерогеност на овие класификации, а со цел потполно расветлување на компаративната локална самоуправа, во продолжение ќе бидат анализирани примерите на најголем дел од прогоре споменатите држави чии системи на локална самоуправа имаат свое важно место во науката за локалната самоуправа. Во оваа смисла, носечката цел е двојна:

- › **Прво**, да се прошират сознанијата за практичното ефектуирање на востановените теоретски поставки на науката за локалната самоуправа;
- › **Второ**, дополнително да се надградат информациите кои ќе му помогнат на читателот многу поподготвено да навлезе во проучувањето на системот на локалната самоуправа на нашата држава кој ќе биде анализиран во следната глава од оваа книга.

Имајќи го предвид истакнатото, државите чии локални самоуправи ќе се анализираат, може да ги поделиме во три:

- › **Прво**, држави чии уставни и политички системи, во согласност со класичните класификации, претставуваат примери за нивна најдоследна примена, односно: Обединетото Кралство, Соединетите Американски Држави, Франција и Швајцарија.
- › **Второ**, останати важни држави кои дополнително ги збогатуваат сознанијата за оваа исклучително значајна област, односно: Германија, Шведска, Норвешка, Данска, Исланд, Белгија, Австрија, Луксембург и Малта.
- › **Трето**, други покарактеристични примери од аспект на уставниот и политичкиот систем, како и интересите на нашата држава, односно: Словенија, Грција, Албанија, Бугарија и Србија.

На самиот крај, пак, следува **осврт на значењето, улогата и придонесот на Советот на Европа**, како најстара меѓувладина организација на европскиот континент во однос на развојот на демократски фундираната локална самоуправа.

1. Локалната самоуправа во Обединетото Кралство

Обединетото Кралство¹⁵⁸ е унитарна држава со извесни елементи на федерација по имплементирањето на деволутивната агенда за Велс, Шкотска и Северна Ирска, во 1997 година.

Вертикалната структура на Обединетото Кралство е прилично сложена и според податоците од 2020 година, таа се состои од 466 локални власти.

Во Англија системот на локалната самоуправа е составен од:

- › **Прво, 34 окружни совети (*County councils*);**
- › **Второ, 238 неметрополски окружни совети (*Local authorities outside of big cities*);**
- › **Трето, 82 унитарни власти (*Unitary authorities*);**
- › **Четврто, главниот град Лондон кој е составен од 32 околии (*Boroughs*);**
- › **Петто, Корпорацијата на градот Лондон (*Corporation of the City of London*);**
- › **Шесто, власт на Големиот Лондон (*The Greater London Authority*).**

Во Велс системот на локалната самоуправа е многу поедноставен споредено со тој во Англија и е составен од **22 унитарни власти (*Unitary authorities*)** како единици од прв степен.

Овој систем на едностепеност во локалната самоуправа е поставен со реформите од 1997 година. Денес, овие единици на локалната самоуправа обезбедуваат широк спектар на услуги на граѓаните на Велс, како што се: домувањето, социјалните услуги, транспортот и автопатите, заштитата на животната средина, библиотеките, слободното време, како и туризмот.

Шкотска, исто како Велс, а спротивно на Англија има систем на едностепена локална самоуправа составен од **32 единици (*Unitary authorities*)**. Северна Ирска, пак, има **26 окружни совети (*District councils*)** чии надлежности се ограничени споредено со која било друга област во Обединетото Кралство, главно опфаќајќи ги само локалните услуги, здравствената заштита и заштитата на животната средина.

Надлежностите на единиците на локалната самоуправа не се униформни во целото Обединето Кралство. Така, во согласност со деволуционата агенда од

158 David Wilson, Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan International Higher Education, 2011.

1997 година која ја споменавме на почетокот, прашањата на организацијата на локалната самоуправа се надлежност на институциите на Шкотска, додека сосема други правила се применуваат во Велс, како и во Северна Ирска. Истовремено, пак, системот на локалната самоуправа во Англија е директно подреден на централната власт на Обединетото Кралство.

Имајќи го предвид истакнатото, **во делови од Англија постојат два степена на локалната самоуправа, додека во останатите делови од земјата, како и во Шкотска, Велс и Северна Ирска, постои едностепена локална самоуправа.** Оттаму, имајќи ја предвид ваквата двостепеност, како вообичаени надлежности на единиците од прв степен се поместуваат следните седум:

- › Образование;
- › Социјални услуги;
- › Автопати и транспорт;
- › Совети за стратешко планирање;
- › Противпожарна заштита;
- › Отпад;
- › Библиотеки.

Наспроти единиците од прв степен, како вообичаени надлежности на единиците од втор степен се поместуваат следните седум:

- › Локално планирање;
- › Домување;
- › Издавање лиценци;
- › Контроли во зградите;
- › Заштита на животната средина
- › Отпад
- › Услуги за паркирање и рекреација.

Во Англија, единствениот директно избран регионален орган е регионалната власт на Големиот Лондон, која е сосредоточена во собрание од 25 избрани членови, со силен градоначалник, избран на општи и непосредни избори.

Главните надлежности на градоначалникот на Големиот Лондон, меѓу другото вклучуваат: јавен превоз, планирање одржлив развој, менаџирање вонредни состојби, како и управување со полициската служба.

Наспроти Лондон, во останатите делови од Англија, правните прописи дозволуваат да се формираат регионални собранија чии членови би биле изби-

рани на општи и непосредни избори, единствено доколку, по спроведениот задолжителен референдум граѓаните се изјаснат во прилог на таквата идеја. Сè до 2020 година, друго регионално собрание чии членови ќе бидат избирани на општи и неспоредни избори нема, ниту, пак, постои таква идеја.

Националното собрание на Велс формално започнува да постои во 1999 година, при што неговите главни надлежности се однесуваат на земјоделството, културата, економскиот развој, образованието, заштитата на животната средина, автопатите и транспортот, социјалните услуги, домувањето, планирањето и локалната самоуправа.

Почнувајќи од 1999 година, шкотскиот регионален парламент, заедно со извршната власт на Шкотска имаат проширени и зголемени надлежности. Конкретно, овие институции на власта може да носат одлуки за сите прашања, освен за оние кои се исклучива надлежност на Парламентот на Обединетото Кралство. Во оваа смисла, како клучни надлежности се наметнуваат следниве: образование, здравство, животна средина, земјоделство, правда, социјална работа, локална самоуправа итн.

Почнувајќи, исто така, од 1999 година, се формира и Собранието на Северна Ирска, при што неговите главни надлежности се однесуваат на: образование, здравството и земјоделството.

2. Локалната самоуправа во Соединетите Американски Држави

Локалната самоуправа во Соединетите Американски Држави¹⁵⁹ се смета за најсложена локална самоуправа во светот¹⁶⁰. Сложената структура на оваа локална самоуправа, правно погледнато, е резултат на уставното начело според кое локалната самоуправа е во надлежност на државите (федералните единици), а не на федерацијата.

Уставот на САД и сојузните закони не ја уредуваат локалната самоуправа. Таа е исклучиво право на државите. Државите се наполно самостојни во уредувањето на локалната самоуправа. Тие ја уредуваа, а и денес ја уредуваат локалната

159 Vincent Ostrom, Robert L. Bish, Elinor Ostrom, *Local Government in the United States*, ICS Press, 1988.

160 Richard Frothingham, *The Rise of the Republic of the United States*, Little Brown, 1872.

самоуправа во сообразност со своите специфични општествени, политички и други околности. Како резултат на тоа постои разлика во организацијата на локалната самоуправа во одделни држави (федерални единици). Организацијата варира и во рамките на ист облик или тип на локална самоуправа и тоа не само меѓу одделни држави (федерални единици), туку и во иста држава (федерална единица).

Во Соединетите Американски Држави се прави најнапред начелна разлика меѓу два основни типа на локална самоуправа:

- › **Прво, рурална (селска) локална самоуправа и**
- › **Второ, градска самоуправа.**

Во рамките на секој од овие два основни типа на самоуправа постојат повеќе подвидови или варијанти на организацијата на локалната самоуправа. Тоа особено се однесува на градската самоуправа, која има најсложена структура. Освен тоа, во Соединетите Американски Држави е позната и непосредната локална самоуправа.

Непосредната локална самоуправа во Соединетите Американски Држави потекнува уште од времето на колонијалниот период кога САД беа под англиска доминација и се разви под влијание на непосредната локална самоуправа во англиската парохија. Меѓутоа, во текот на Војната за независност, која доведе до создавање на Соединетите Американски Држави, непосредната локална самоуправа во оваа земја доби и некои свои специфични облици и карактеристики.

Во современите услови непосредната локална самоуправа во САД постои во доста стеснети размери. Таа се сретнува во малите гратчиња на Нова Англија (во северниот дел на САД). Основен орган на самоуправата е градскиот собир. Тој собир, всушност, претставува специјално годишно собрание на квалификуваните избирачи. Овие избирачи, собрани на собирот, претставуваат законодавно и изборно тело. Собирот на квалификуваните избирачи ги донесува основните одлуки од значење за развитокот на гратчето.

Собирот на квалификуваните избирачи на своето годишно заседание избира определен број одборници кои сочинуваат едно посебно управно тело. Покрај тоа, собирот на своето редовно годишно заседание избира и определен број службеници. Со изборот на одборниците во управното тело и одделни службеници собирот ги завршува своите активни функции за тековната година. Управното тело и службениците имаат за задача да ги извршуваат одлуките што ги донесол собирот на своето годишно заседание.

Кон крајот на XIX век, меѓутоа, а особено во текот на XX век, во повеќето од овие гратчиња започнуваат сè повеќе да преовладуваат облици на претставничка локална самоуправа. Исто така, доаѓа и до воспоставување на т.н. ограничен собир на гратчето. Гратчето сега се дели на дистрикти, а во секој дистрикт се избира определен број делегати. Делегатите стануваат членови на собирот на гратчето. Покрај нив, во собирот влегуваат и определен број членови по положба.

Овој облик на локална самоуправа може да опфати и разни облици на колегијални тела, какви што се: комитети, одбори на граѓаните за одделни области на дејности и слично.

Рурална (селска) самоуправа во САД. Основна единица на руралната самоуправа е, по правило, округот. Округот е стара земјоделска територијално-управна единица. Секоја држава (федерална единица) се дели на окрузи, но карактерот на округот како единица на самоуправата е многу различен. Во еден случај округот е вистинска основна територијална и самоуправна единица, а во друг случај институција на судска организација.

Се разликуваат две варијанти во организацијата на локалната самоуправа во округот. Според првата, претставничкото тело на округот, советот, се состои од три до пет члена. Советот има значајни управни, но доста ограничени нормативни овластувања. Членовите на советот ги избираат непосредно граѓаните. Според втората варијанта, пак, советот е релативно побројно претставничко тело. Тој се состои од најмалку 15, а обично од 25 членови, иако неговиот број може да изнесува дури и до 150 членови.

Функциите на советот се утврдени со законите, но во повеќето држави (федерални единици) и уставите на општ начин ги утврдуваат овие функции. Во некои држави (федерални единици) советите избираат комисии. Овие комисии се слични на комитетите во англиската локална самоуправа, но тие, по правило, работат меѓу седниците на советот.

Покрај советот, во округот постојат и голем број посебно избрани функционери (службеници) кои вршат определени работи на управување во округот. Овие функционери ги избираат непосредно граѓаните.

Во организацијата на локалната самоуправа во округот, според тоа, извршната функција не е посебно издвоена. Ниту еден од избраните функционери (службеници) не е шеф на извршната функција или на управата во вистинска смисла. Советот ги врши работите на управувањето напоредно со избрани-

те функционери. Поради тоа, организацијата на самоуправата во округот (во обете варијанти) се нарекува самоуправа без извршна власт.

Кога округот не е основна единица на руралната самоуправа, тогаш на неговото подрачје постојат и други единици на самоуправата. Такви се местата, селата или малите гратчиња. Во нив основен орган на самоуправата е собранието на граѓаните, односно избирачите.

Во современи услови на сè поголема централизација во Соединетите Американски Држави, руралната самоуправа е доста ограничена. Таа е, речиси, претворена во органски дел на управната организација на државата.

Градска самоуправа во САД. Градската самоуправа во Соединетите Американски Држави претставува една од најважните институции на политичкиот систем. Тоа не е случајно. Денес повеќе од половината Американци живеат во градовите. Поради тоа, градовите добиваат во животот на нацијата сè доминантна улога. Градовите, како впрочем и сите други единици на локалната самоуправа, не постојат по своето сопствено право. Нив ги создава и им дава правна егзистенција законодавното собрание на државата (федералната единица) во сообразност со уставните прописи на државата. Во поново време законодавното собрание тоа го прави со општ закон, кој ги пропишува условите и постапката на создавањето на градските локални заедници и на градската самоуправа, а одобрувања во конкретните случаи дава определен правен орган. Градовите, според американското право, се јавно-правни корпорации. Декретот за инкорпорација, обично по предлог на заинтересираните граѓани, го издава пропишаниот орган на државата, откако ќе бидат исполнети со законот пропишаните услови. Такви услови се, редовно, градот да има определен број жители, определен број потписници на барањето, организирана градска самоуправа и слично. Јавно-правната личност, стекната со декретот за инкорпорација на градот му обезбедува определени права утврдени со законот.

Во САД постојат три основни типа на градска локална самоуправа.

- › **Прво, тип на совет и претседател (мер);**
- › **Второ, систем на комисии и**
- › **Трето, систем на совет и управник.**

Првиот тип на градска самоуправа: совет-претседател (мер) е формиран во текот на XIX век. Тој е најстар тип на локална самоуправа во градовите. Изграден

е по примерот на организацијата на власта во државата. Бидејќи во него денес најважен орган е претседателот, овој тип на градска самоуправа, во сообразност со овластувањата на претседателот, се дели на два облика:

- › **Прво, облик на силен претседател – совет и**
- › **Второ, облик на слаб претседател – совет.**

Органи на локалната самоуправа, во првиот тип на градска самоуправа се: советот, претседателот на градот и управните органи.

Советот го избираат непосредно граѓаните што имаат избирачко право. Порано советот беше не само основен туку речиси единствен орган на самоуправата во градот. Во одделни градови тој сè уште ја задржува својата решавачка улога во управувањето, но во други постепено низа свои функции тој ги пренесува врз претседателот на градот. Денес функциите на советот се многу различни, но тој сè уште ја задржува законодавно-буџетската и определена управна функција.

Претседателот на градот, исто така, го избираат граѓаните непосредно. Силниот претседател има право на вето на одлуките на советот и во потполност е одговорен за секојдневното одвивање на работите на управувањето. Силниот претседател, според тоа, е не само раководител на градската управа туку и претставник и старешина на градската заедница. Од репрезентативен функционер (до средината на XIX век) претседателот се разви во позначаен орган и од самиот совет и стана „главен извршител“ на работите на управувањето во овој тип на градска самоуправа. Развојот на положбата и улогата на претседателот на градот, всушност, се движеше во правец тој во градот, како „силен претседател, да ја стекне истата положба и овластувања што ги има претседателот на САД во работите на федерацијата и гувернерот во работите на државата (федералната единица)“.

„Слабиот“ претседател во овој тип на градска самоуправа е сведен речиси исклучиво на церемонијални функции, свикување на новоизбраниот совет, но во извесни случаи може да има и ограничено право на вето, како и непосредно да раководи одделен управен орган.

Органите на управата, во првиот тип на градска самоуправа, се формирани по одделни гранки на управата. Органите на управата се самостојни органи на градската самоуправа и по својата положба и овластувања, повеќе или помалку, се слични на соодветните органи на федерацијата и државата (федералната единица). На чело на овие управни органи стојат индивидуални ше-

фови или колегијални тела, составени од членови што ги избираат советите или дури непосредно граѓаните. Правило е во организацијата на градската управа со работите на училиштата, просветата и социјалната заштита да управуваат колегијални тела (одбори).

Вториот тип на градска самоуправа – комисиискиот систем, настана како резултат на негативните искуства од примената на првиот тип на градска самоуправа. Според комисиискиот систем, целокупната власт во градот ѝ се доверува на една комисија. Комисијата има 3-7 члена, што се избираат на 2-4 години. Членовите на комисијата ги избираат граѓаните.

Во комисиискиот систем комисијата е истовремено претставничко тело и комитет на шефовите на извршната функција во градот. Комисијата, како колегијално тело, врши низа нормативно-извршни работи. Таа ги донесува општите прописи и ги презема сите други мерки од значење за функционирањето на градската самоуправа. Членовите на комисијата се истовремено шефови и на управните органи. Тие индивидуално раководат одделни органи на управата во градот.

Извесно време овој тип на градска самоуправа беше во голема мода. Но, со цел да се помират и да се комбинираат ефикасноста и учеството на граѓаните во градската самоуправа, беше создаден посебен облик на комисииски систем. Неговата суштина се огледа во комбинацијата на комисијата со облици на непосредна демократија. Тие облици се: отповик, иницијатива и референдум. Членовите на комисијата во секое време можат да бидат – отповикани од избирачите. Од друга страна, избирачите имаат законодавна иницијатива која во определени случаи претставува и донесена одлука, ако предлогот е прифатен од мнозинството на населението. Исто така, и комисијата е должна низа свои одлуки да поднесе на потврда по пат на референдум или, пак, да ги спроведе одлуките што со референдум ги донело избирачкото тело.

Според третиот тип на организација на градската самоуправа, совет – управник, органи на градската самоуправа се советот и градскиот управник.

Советот го избираат граѓаните непосредно. Тие можат да избираат и претседател, но тој овде има споредна улога. Во овој тип на градска самоуправа најважна е улогата на градскиот управник. Управникот го именува советот на неопределено време со полни овластувања и полна одговорност пред советот за водењето на работите во градот. Тој, по правило, е професионален администратор кој не мора ни да биде жител на градот.

Градскиот управник е извршен орган и шеф на градската управа. Тој речиси исклучиво се посветува на функционирањето на градската управа и на градските јавни служби. Тој не врши никакви функции во советот ниту за советот. Но тој има право да присуствува на седниците на советот и да поднесува извештаи за „состојбата во градот“. По тој повод, управникот може да поднесува предлози и да дава мислења и со тоа да влијае врз работата и одлуките на советот.

Односите меѓу советот и градскиот управник се засновуваат врз следните основни принципи. Советот како претставничко тело (составено, по правило, од пет до девет члена) ги утврдува општите правци на политиката во градот (финансиската и комуналната политика) и ги донесува основните одлуки за развојот на градот. Но, тоа најчесто го прави врз основа на предлози од управникот. Од друга страна, градскиот управник е овластен и должен да ја спроведува политиката и одлуките на советот, дури и ако не се согласува со нив. Управникот треба да ја спроведува политиката ефикасно и со административна вештина, но во духот на одлуките и насоките на советот.

Локалната самоуправа во САД, и руралната и градската, во најголем дел е едностепена самоуправа. Сите единици и облици на локалната самоуправа, и тоа како окрузите и другите единици на самоуправата што постојат на неговото подрачје (места, гратчиња, села), така и градовите, имаат свои самостојни функции. Округот е самоуправа на пошироко подрачје со свој сопствен делокруг. Тој спрема основните единици на самоуправата на неговото подрачје има само определени права што му се доверени од страна на државата (федералната единица) во одделни работи. Според тоа, округот не е самоуправна единица од втор степен. Исто така, тој не би можел да се третира ни како еден вид обединувачки и раководен центар со локалната самоуправа на своето подрачје. Според тоа, округот начелно има иста положба како и градовите и другите единици на локалната самоуправа и дејствува во рамките на своите самостојни функции.

За локалната самоуправа во САД, исто така, е карактеристично тоа што големите и најголемите градови, по правило, немаат внатрешна поделба на самоуправни единици. Градот е, всушност, комуна. Но, во големите и најголемите градови (Њујорк, Чикаго и други) постојат извесни облици на децентрализирана управа, која врши одделни служби за определено подрачје на градот. Во некои помали градови околу децентрализираната градска управа се формираат совети што ги избираат граѓаните. Исто така, во некои градови се одржуваат и собири на избирачи како постојани институции што имаат повеќе или помалку советодавно и политичко значење.

Руралната самоуправа во САД се наоѓа под надзор на органите на државата. Постои судска и административна контрола над единиците на руралната самоуправа. Судската контрола ја вршат судовите, а административната извршните и управните органи на државата. Административната контрола е многу поширока и појака. Оваа контрола долго време ја вршеа законодавните тела на државите (федералните единици).

Градовите иако, по правило, се наоѓаат на подрачјето на округот, сепак, имаат непосреден однос речиси исклучиво со државата (федералната единица). Меѓутоа, правата на државите, што се изразуваат со доста неопределениот поим „контрола“, се многу различни во разните држави во САД. Како и спрема округот, така и спрема градот, најголемиот дел на правата на државата им припаѓаат на самите законодавни тела. Тие и денес во добар дел се во рацете на овие органи. Тоа не е случајно. Американскиот систем на локална самоуправа, за разлика од шведскиот и англискиот, па и од францускиот систем, не познава општа формула за самоуправните права на локалните заедници. Тој тргнал од принципот на постепено предавање и пренесување на правата врз локалните заедници. Оттаму ја сконцентрирал државната контрола во законодавното тело. Оваа контрола имаше во себе извесна демократска идеја. Но таа, исто така, произлегуваше и од релативно слабата и речиси непостоечка управа на државата и градовите во времето кога беше создаван уставниот систем на САД.

Поради тоа, административната контрола над локалната самоуправа која е доста развиена во Европа, е нова појава во односите меѓу државата и градовите во САД. И денес нема посебно развиен административен надзор над работата на градската самоуправа во САД. Но, има тенденции во тој правец, особено во областа на просветата, здравството, социјалните служби и финансите. Вистински административен надзор се развива во процесот на давање дотации на градовите. Меѓутоа, ова се однесува само на помалите и средните градови. Големите и најголемите градови имаат далеку поголеми финансиски средства и поголема финансиска способност и од самата држава (федерална единица) во која се наоѓаат.

Во секој случај американскиот систем на контрола над локалната самоуправа е првенствено законодавен и судски. Општата контрола од административен карактер не наоѓа поддршка ниту во локалната самоуправа ниту во јавноста воопшто. Чувството на локализам и партикуларизам, кое е доста развиено во целиот јавен живот и во општественото уредување во САД, ја брани локалната самоуправа од какво било мешање во областа на извршувањето и управата, а особено кога се во прашање функции од чисто локално значење.

3. Локалната самоуправа во Франција

Франција¹⁶¹ е унитарна држава која има тростепена локална самоуправа, составена од:

- › **Прво, општини**, како единици на локалната самоуправа од прв степен;
- › **Второ, департмани**, како единици од втор степен;
- › **Трето, региони**, како единици од трет степен.

Според податоците од 2020 година, во Франција има 36.682 општини, при што главниот град на земјата, Париз, има истовремено статус и на општина и на департман.

Општините во Франција имаат два типа на надлежности:

- › **Прво, традиционални**, оригинални надлежности;
- › **Второ, децентрализирани** надлежности.

Во групата на традиционални надлежности на општините се поместуваат следните седум:

- › Изборни надлежности;
- › Надлежности на регистарот;
- › Социјална работа;
- › Образование;
- › Одржување на локалната патна инфраструктура;
- › Планирање на просторот и развој;
- › Локален јавен ред и мир.

Во групата на децентрализирани надлежности на општините се поместуваат следните седум:

- › Урбанистичко планирање;
- › Образование;
- › Економски развој;
- › Домување;
- › Здравство;
- › Социјална работа;
- › Култура.

161 Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann, *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, Springer Science & Business Media, 2007.

Институционално, најголем дел од власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет.** Ова тело е составено од советници кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од шест години.
- › **Второ, градоначалникот.** Градоначалникот заедно со своите заменици е гранка на извршната власт во општините. Тој се избира од страна на членовите на општинскиот совет за период од шест години. Негова надлежност, меѓу споменатото, е и раководењето со општинската администрација.

Според податоците од 2020 година, во Франција, бројот на департманите изнесува 101, при што тие се делат на:

- › **Прво, департмани, чиј број изнесува 96 и**
- › **Второ, прекуморски департмани, чиј број изнесува 5.**

Департманите имаат еден сет на надлежности и тие се:

- › Надлежности поврзани со здравството и социјалните работи;
- › Урбанистичко планирање;
- › Образование, култура и наследство;
- › Економски развој;
- › Животна средина.

Институционално, власта во департманите е концентрирана во:

- › **Прво, генералниот совет.** Ова тело има функција на претставување чии членови се избираат на општи и неспоредни избори за мандатен период од шест години, при што половината се избираат на секои три години. Генералниот совет е составен од специјализирани комитети кои работат на различни прашања. Од 2004 година, една од позначајните надлежности на ова тело е управувањето со структурните фондови на Европската Унија.
- › **Второ, претседателот.** Претседателот на департманот е член на генералниот совет и се избира од страна на советниците за мандатен период од три години. Негова главна должност е извршување на актите и на политиките на департманот, при што во остварувањето на неговите задолженија му помагаат неговите заменици.

Наспроти департманот во однос на единиците од втор степен, постои и перфектот, кој го претставува претседателот и премиерот на државата на односната територија.

Надлежностите на перфектот се:

- › Одржување на јавниот ред и мир;
- › Мониторинг над легалноста на активностите на локалната власт.

Според податоците од 2020 година, во Франција, бројот на регионите изнесува 26, при што тие се делат на:

- › **Прво, регионални власти, чиј број изнесува 22 и**
- › **Второ, прекуморски региони, чиј број изнесува 4.**

Регионите имаат еден сет на надлежности и тие се:

- Економски развој;
- Територијален развој и планирање;
- Транспорт;
- Образование и програми за вработување;
- Култура;
- Изградба и одржување на средните училишта;
- Здравство.

Институционално, власта во регионите е концентрирана во:

- › **Прво, регионалниот совет.** Ова тело има функција на претставување и е составено од советници кои се избираат на општи и непосредни избори за мандат од шест години. Од 2004 година, како и во случајот со департманите, една од позначајните надлежности на ова тело е управувањето со структурните фондови на Европската Унија.
- › **Второ, постојаниот комитет.** Ова тело има функција на претставување. Во него членуваат потпретседателите на регионалниот совет. Постојаниот комитет има задача да соработува со регионалниот совет при извршувањето на одредени надлежности.
- › **Трето, претседателот.** Претседателот на регионот е член на генералниот совет и се избира од страна на советниците за мандатен период од шест години. Негова надлежност, меѓу споменатото е и раководењето со општинската администрација.

Наспроти регионот во однос на единиците од трет степен, постои и перфектот, кој, во исто време е и перфект на департманот во кој е лоциран главниот град на регионот.

Надлежностите на перфектот во регионот се:

- › Реализација и надгледување на спроведувањето на проектите на државата;

- › Мониторинг над легалноста на буџетските акти на регионот;
- › Подготовка на политики за економски, социјален и територијален развој на регионот.

4. Локалната самоуправа во Швајцарија

Швајцарија¹⁶² е федерална држава чија државна вертикална структура е составена од три дела:

- › **Прво, општини;**
- › **Второ, кантони;**
- › **Трето, полукантони.**

Според податоците од 2020 година, во Швајцарија има 2.551 општина.

Општините во оваа држава имаат многу дивергентни надлежности и ниво на самостојност во одлучувањето, затоа што **овие прашања се директна надлежност на кантоните.**

Како вообичаени надлежности на општините во оваа држава се наведуваат следните 15:

- › Општинско наследство;
- › Локални даноци;
- › Основно и средно образование;
- › Локална полиција;
- › Цивилна заштита;
- › Локален територијален развој;
- › Патна мрежа;
- › Водоводни мрежи;
- › Заштита на животната средина;
- › Спорт;
- › Култура;
- › Енергија;
- › Даноци;
- › Социјална благосостојба;
- › Јавно образование.

162 Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, BRILL, 2017.

Со оглед на непостоењето на единствена организација на општините, институционално власта може да ја извршуваат:

- › **Прво, општинското собрание.** Ова тело вообичаено е составено од граѓани кои поради нивното жителство во односната општина имаат право самостојно и директно да учествуваат во извршувањето на општинските надлежности. Ваквиот тип на „народен парламент“ е присутен во огромен број од општините во Швајцарија.
- › **Второ, општиот општински совет.** Ова тело вообичаено е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори, при што должината на мандатот е различна во секој од кантоните на оваа држава.
- › **Трето, локалниот совет.** Ова тело е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори, при што должината на мандатот е различна во секој од кантоните и се движи помеѓу 4 и 5 години. Со локалниот совет раководи градоначалник (или претседател, н.з.).

Според податоците од 2020 година, во Швајцарија бројот на кантоните изнесува 26, при што тие се делат на:

- › **Прво, кантони, чиј број изнесува 20;**
- › **Второ, полукантони, чиј број изнесува 6.**

Во реалноста **не постојат изразени разлики помеѓу кантоните и полукантоните, туку нивното дефинирање е повеќе резултат на историски околности кои довеле до такви поделби, во најголем дел поради религиски причини кои биле резултат на реформата од 1536 година.**

Кантоните имаат еден сет на надлежности и тие се:

- › Јавно здравство;
- › Образование;
- › Социјална политика;
- › Полиција;
- › Правда;
- › Одржување на патната инфраструктура;
- › Просторно планирање;
- › Животна средина.

Институционално, власта во кантоните и во полукантоните е концентрирана во:

- › **Прво, големиот совет.** Во ова тело се концентрирани законодавните овластувања во кантонот. Неговите членови се избираат на општи и

непосредни избори, при што должината на мандатот е различна во секој од кантоните. Големиот совет го избира претседателот, вообичаено за мандат од една година, усвојува закони и го надгледува нивното спроведување.

- › **Второ, државниот совет.** Во ова тело се концентрирани извршните овластувања во кантонот. Неговите членови се избираат или од страна на големиот совет или од страна на граѓаните на општи и непосредни избори, при што должината на мандатот е различна во секој од кантоните. Со државниот совет раководи претседателот.
- › **Трето, претседателот.** Претседателот, како раководител на државниот совет, има мандат од една година. Тој го претставува државниот совет и се грижи за спроведувањето на неговите одлуки.
- › **Четврто, кантоналниот суд.** Ова тело е составено од судии и претставува врховен правосуден авторитет во кантонот.

5. Локалната самоуправа во Германија

Германија¹⁶³ е федерална држава чија државна вертикална структура е составена од:

- › **Прво, општини (*Gemeiden*);**
- › **Второ, градови (*Städte*);**
- › **Трето, окрузи (*Kreise*);**
- › **Четврто, региони (*Länder*).**

Според податоците од 2020 година, во Германија има 11.500 општини и градови.

Како вообичаени надлежности на општините во оваа држава се наведуваат следните:

- › Урбанистичко планирање;
- › Општинско оданочување;
- › Јавен ред и мир;
- › Локални патишта;
- › Јавен транспорт;
- › Водоснабдување;

163 Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann, *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, op.cit.

- › Управување со поплави;
- › Противпожарна заштита;
- › Социјална помош;
- › Детска и младинска грижа;
- › Домување;
- › Изградба и одржување на училишта;
- › Гробишта.

Постојат два типа на локална институционална структура, која е определена од легалниот статус на регионот:

- › **Прво, систем на совети (*Süddeutsche Ratsverfassung*).** Според елементите на овој систем (кој е присутен во сите региони освен во Хесен), членовите на локалниот совет се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период кој може да варира од 4 до 6 години. Наспроти локалниот совет се наоѓа градоначалникот (*Bürgermeister*), кој е избран, исто така на општи и непосредни избори за мандатен период кој од регион во регион варира од четири до девет години. Градоначалникот претседава со локалниот совет и ја раководи општинската администрација.
- › **Второ, магистратен систем (*Magistratsverfassung*).** Според елементите на овој систем (кој постои само во регионот Хесен) извршната власт е составена од градоначалникот и од неговите заедници, кои заедно го сочинуваат магистратот. Замениците имаат статус на државни службеници кои се избрани од страна на членовите на локалниот совет за мандатен период од четири години. Магистратот ја претставува општината и има надлежност да раководи со општинската администрација, како и да ги имплементира одлуките што ги усвојуваат членовите на локалниот совет.

Според податоците од 2020 година, во Германија бројот на окрузите изнесува 300, при што како нивни вообичаени надлежности се наведуваат следните:

- › Изградба и одржување на регионални патишта;
- › Социјални услуги и младинска политика;
- › Здравствена грижа;
- › Безбедност на храна;
- › Заштита на животната средина;
- › Надворешни работи;
- › Управување со катастрофи;
- › Јавен транспорт.

Институционално, власта во округите е концентрирана во:

- › **Прво, собранието на округот (*Kreistag*).** Ова тело, како врховна законодавна власт, е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандат кој од регион во регион варира помеѓу четири и шест години.
- › **Второ, претседателот на округот (*Landrat*).** Претседателот на округот се избира или на општи и непосредни избори или од страна на членовите на собранието на округот, во зависност од конкретниот регион. Претседателот на округот има статус на административен службеник кој претседава со собранието на округот за мандатен период од пет до осум години во зависност од законските решенија за оваа работа во конкретниот регион.
- › **Трето, канцеларијата на округот (*Landratsamt*).** Ова тело има статус на извршна власт во округот и е составено од административни службеници.

Германија е составена од 16 региони. Како вообичаени надлежности на регионите во оваа држава се наведуваат следните:

- › Законодавство;
- › Јавна администрација;
- › Полиција;
- › Државна безбедност;
- › Оданочување;
- › Правда;
- › Култура;
- › Високо образование;
- › Образование;
- › Животна средина;
- › Правна супревизија над локалната самоуправа.

Институционално, власта во регионите е концентрирана во:

- › **Прво, парламентот (*Landtag*).** Во ова тело е сосредоточена законодавната власт во регионот и е составено од одреден број на членови избрани на општи и непосредни избори за мандат од четири години. Една од најважните надлежности на регионалниот парламент е изборот на претседателот на регионот.
- › **Второ, владата (*Landesregierung*).** Во ова тело е сосредоточена извршната власт во регионот. Неговите членови се избрани од страна на регионалниот парламент.
- › **Трето, министерот-претседател (*Ministerpräsident*).** Министерот-претседател претседава со регионалната влада. Неговите овластувања се однесуваат на раководењето со владата.

6. Локалната самоуправа во Шведска

Шведска¹⁶⁴ е унитарна држава чија вертикална државна структура е составена од:

- › **Прво, општини (*Kommuner*);**
- › **Второ, окружни совети (*Landsting*);**
- › **Трето, региони (*Regioner*).**

Според податоците од 2020 година, во Шведска има 290 општини.

Општините во Шведска имаат два типа на надлежности:

- › **Прво, задолжителни надлежности;**
- › **Второ, опциони надлежности.**

Во групата на задолжителни надлежности на општините се поместуваат следните:

- › Социјални услуги;
- › Детска грижа и предучилишно образование;
- › Основно и средно образование;
- › Грижа за возрасните;
- › Помош и поддршка на лицата со посебни потреби;
- › Основна здравствена заштита;
- › Заштита на животната средина;
- › Урбанистичко планирање;
- › Водоснабдување;
- › Помош и итни услуги;
- › Управување со отпад;
- › Одржување на патиштата.

Во групата на опциони надлежности на општините се поместуваат следните:

- › Култура;
- › Домување;
- › Енергија;
- › Вработување;
- › Индустриски и комерцијални услуги.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинското собрание (*Kommunfullmäktige*).** Ова тело е составено од членови што се избираат на општи и непосредни избори за

164 Carl-Gunnar Peterson, *Local Self-government and Democracy in Transition: A Presentation of Current Local Government Issues in Sweden*, Swedish Ministry of Public Administration, 1989.

мандатен период од четири години. Општинското собрание е законодавната власт во општината која може да му делегира одредени надлежности на општинскиот извршен комитет и на специјализираните комитети. Исто така, ова тело носи одлуки поврзани со даночната политика и го усвојува буџетот на општината.

- › **Второ, општинскиот извршен комитет (*Kommunstyrelsen*).** Ова тело е составено од членови кои се избираат од општинското собрание за мандатен период од четири години. Членовите, пак, на општинскиот извршен комитет треба да ја одразуваат политичката претставеност во општинското собрание. Ова тело, меѓу другите, има надлежност да раководи и да ја координира општинската администрација, да ги надгледува активностите на специјализираните комитети и да го подготвува предлог буџетот на општината. Општинскиот извршен совет е раководен од претседавач, највисокиот политички претставник во општината кој во некои места се именува како „градоначалник“. Во некои од општините во Шведска овој „градоначалник“ претседава и со општинското собрание.
- › **Трето, специјализираните комитети (*Nämnder*).** Овие тела се составени од членови кои се избираат од општинското собрание за мандатен период од четири години. Комитетите се одговорни за подготовка и за имплементација на одлуките на општинското собрание.

Според податоците од 2020 година, во Шведска постојат:

- › **Прво, 17 окружни совети;**
- › **Второ, 4 региони.**

Окружните совети и регионите во Шведска, како и во случајот со општините, имаат два типа на надлежности:

- › **Прво, задолжителни надлежности;**
- › **Второ, опциони надлежности.**

Во групата на задолжителни надлежности на општините се поместуваат следните:

- › Здравствена заштита;
- › Стоматолошка грижа;
- › Јавен транспорт.

Во групата на опциони надлежности на општините се поместуваат следните:

- › Регионален развој;
- › Култура;
- › Туризам.

Институционално, власта во окружните совети и во регионите е концентрирана во:

- › **Прво, окружен совет или регионално собрание (*Landstingsfullmäktige* на окружните совети или *Regionfullmäktige* на регионите).** Ова тело е составено од членови избрани на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години и во него се концентрирани најголемиот дел од надлежностите на окружниот совет, односно на регионот. Може да му делегира одредени надлежности на извршниот комитет на округот, односно на собранието на регионалниот совет.
- › **Второ, извршен комитет на округот или собрание на регионалниот совет (*Landstingsstyrelsen* на општинските совети или *Regionstyrelsen* на регионите).** Ова тело е составено од членови кои се избираат од страна на окружниот совет, односно регионалното собрание за мандат од четири години, при што неговите членови треба да ја одразуваат политичката застапеност во окружниот совет, односно во регионалното собрание.
- › **Специјализирани комитети (*Nämnder*).** Овие тела се составени од членови кои се избираат од страна на окружниот совет, односно регионалното собрание. Задачата на овие тела е да му асистираат на извршниот комитет на округот, односно на собранието на регионалниот совет во процесот на подготовката и имплементацијата на одлуките.

7. Локалната самоуправа во Норвешка

Норвешка¹⁶⁵ е унитарна држава чија вертикална државна структура е составена од:

- › **Прво, општини (*Kommune*) и**
- › **Второ, окрузи (*Fylkeskommune*).**

Според податоците од 2020 година, во Норвешка има 430 општини, при што главниот град на државата, Осло, има статус и на општина и на округ.

Општините во Норвешка ги имаат следните надлежности:

- › Детска грижа и благосостојба;
- › Основно и средно образование;
- › Здравствена заштита;
- › Социјални служби;

165 Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, op.cit.

- › Култура и наследство;
- › Техничка инфраструктура;
- › Локално планирање.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, локалниот совет (*Kommunestyret*)**. Ова тело е главното претставничко тело во општината и е составено од советници кои се избрани на општи и непосредни избори со примена на пропорционалниот изборен модел, за мандат од четири години. Локалниот совет, истовремено е и главното одлучувачко тело во општината, надлежно за локалната буџетска политика, за прашањата од областа на финансиите, како и за планирањето на локалниот развој.
- › **Второ, извршниот комитет (*Formannskap*)**. Ова тело е составено од членови кои припаѓаат на различни политички партии врз основа на резултатите од последните локални избори. Извршниот комитет има задача да ги подготвува одлуките што се однесуваат на локалниот општински буџет, како и други задолженија поврзани со реализација на општинската даночна политика. Исто така, членовите на ова тело носат одлуки за помалку важни локални предизвици и проблеми и ја следат локалната администрација при имплементацијата на веќе донесените политички одлуки поврзани со надлежностите на општината.
- › **Трето, градоначалникот (*Ordfører*)**. Градоначалникот е извршно-политички и претставувачки орган, кој се избира од страна на локалниот совет, од редот на членовите на ова претставничко тело на норвешката општина, за мандатен период од четири години. Градоначалникот е претседател на локалниот совет, претседава со неговите седници и ја претставува општината.

Според податоците од 2020 година, во Норвешка постојат 19 окрузи. Окрузите во Норвешка ги имаат следните надлежности:

- › Високо образование;
- › Регионален развој;
- › Транспорт и животна средина;
- › Трговија и индустриска политика.

Институционално, власта во окрузите е концентрирана во:

- › **Прво, градскиот совет (*Fylkestinget*)**. Ова тело претставува главното законодавно тело на округот кое е составено од советници кои се избрани на општи и непосредни избори со примена на пропорционалниот изборен модел за мандатен период од четири години. Неговите

главни надлежности се однесуваат на формулирање на буџетската политика, како и на прашањата за финансиите и планирањето на вкупниот развој на округот.

- › **Второ, извршниот комитет (*Fylkesutvalget*).** Ова тело е составено од членови избрани од страна на градскиот совет и се состанува еднаш месечно. Слично како и извршниот комитет на општините, и ова тело има надлежност да ги подготвува одлуките на округот кои се однесуваат на буџетот, на даноците и на планирањето на развојот. Истовремено, членовите на извршниот комитет носат одлуки за помалку важни локални предизвици и проблеми и ја следат локалната администрација при имплементацијата на веќе донесените политички одлуки поврзани со надлежностите на округот.
- › **Трето, градоначалникот на округот (*Fylkesordfører*).** Градоначалникот на округот, слично како и градоначалниците во општините, е член на градскиот совет и се избира од страна на членовите на ова тело, за мандатен период од четири години. Градоначалникот претседава со седниците на градскиот совет, како и со седниците на извршниот комитет на округот.

8. Локалната самоуправа во Данска

Данска¹⁶⁶ е унитарна држава чија вертикална државна структура е составена од:

- › **Прво, општини (*Kommuner*) и**
- › **Второ, региони (*Regioner*).**

Според податоците од 2020 година, во Данска има 98 општини. Малиот број на општини во Данска е резултат на реформата на системот на локалната самоуправа од 2007 година, според која општините треба да имаат најмалку 20.000 жители, иако имаат право да функционираат како општини и локални заедници со помалку од 20.000 жители доколку воспостават правно заснована соработка со некоја друга поголема општина.

Општините во Данска ги имаат следните надлежности:

- › Основно образование;
- › Детска заштита;

166 Jerzy Regulski, *Decentralization and Local Government: A Danish-Polish Comparative Study in Political Systems*, Transaction Publishers, 1988.

- › Заштита на возрасните;
- › Интеграција на бегалци и на имигранти;
- › Заштита на животната средина и управување со отпад;
- › Помош на невработени лица;
- › Економски развој;
- › Култура и спорт.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет.** Ова тело е составено од членови кои се избрани на општи и непосредни избори со примена на пропорционалниот изборен модел за мандатен период од четири години. Општинскиот совет, меѓу другото, има надлежност да ја реализира буџетската политика на општината, да раководи со локалните институции и да ги усвојува локалните политики.
- › **Второ, извршни комитети.** Овие тела се надлежни за локалната администрација. Членовите на извршните комитети се именуваат од страна на општинскиот совет за мандатен период од четири години и нивната главна надлежност се состои во асистирање на општинскиот совет во подготовката на неговите одлуки. Во оваа смисла, општинскиот совет има обврска да основа финансиски комитет, а вообичаено основа и образовни комитети, комитети за вработување, за здравство, за социјална работа итн.
- › **Трето, градоначалник.** Градоначалникот се избира од страна на членовите на општинскиот совет за мандатен период од 4 години и неговата главна задача се состои во претседавање со седниците на општинскиот совет, како и со раководење на општинската администрација.

Според податоците од 2020 година, во Данска постојат 5 региони. Во оваа смисла, со споменатата реформа на системот на локалната самоуправа од 2007 година, во оваа држава бројот на единиците од втор степен се намали од 14 на 5 региони. Така, во моментот, просечно регионите во Данска бројат помеѓу 600 илјади и 1.6 милиони жители.

Регионите во Данска ги имаат следните надлежности:

- › Здравствена заштита;
- › Болници;
- › Здравствено осигурување;
- › Ментално здравје;
- › Социјална работа;
- › Регионален развој;

- › Промоција на економските субјекти и на можностите за водење бизнис;
- › Туризам;
- › Природа и животна средина;
- › Вработување;
- › Култура;
- › Транспорт;
- › Загадување на почвата.

Институционално, власта во регионите е концентрирана во:

- › **Прво, регионалниот совет.** Ова тело, како главно претставничко тело во регионот, е составено членови кои се избираат на општи и непосредни избори, со примена на пропорционалниот изборен модел, за мандатен период од четири години. Регионалниот совет формира специјални комитети во согласност со надлежностите на регионот.
- › **Второ, извршните комитети.** Овие тела се составени од членови на регионалниот совет, кои се избираат од регионалниот совет, за мандатен период од четири години. Нивната задача се состои во надгледување на работата на регионалната администрација, како и во асистирање на регионалниот совет при подготовката и имплементацијата на неговите одлуки.
- › **Трето, претседавачот.** Претседавачот, како член на регионалниот совет се избира од страна на самите членови, за мандатен период од четири години и негова задача е да претседава со регионалниот совет, како и да раководи со администрацијата на регионот.

9. Локалната самоуправа во Исланд

Исланд¹⁶⁷ е унитарна држава која има едностепена локална самоуправа, составена од **општини (Sveitarfélag)**. Според податоците од 2020 година, во Исланд има 76 општини и тие ги имаат следните надлежности:

- › Социјални услуги;
- › Услуги на лица со посебни потреби;
- › Основно образование;
- › Култура, според и организација на слободното време;
- › Јавни услуги (вода, електрична енергија и отпад);
- › Просторно планирање и градежна инспекција;

167 Eva Marín Hlynisdóttir, *Sub-National Governance in Small States: The Case of Iceland*, Springer Nature, 2020.

- › Јавни паркови и отворени површини;
- › Животна средина;
- › Противпожарни услуги;
- › Транспорт;
- › Управување и собирање отпад;
- › Пристаништа.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет (*Sveitarstjórn/ Bæjarstjórn/ Borgarstjórn*).** Ова тело е составено од советници кои се избираат на општи и неспоредни избори, вообичаено за мандатен период од четири години. Општинскиот совет е надлежен за управување со општината, при што во остварувањето на оваа надлежност нив им помагаат постојани комитети, чии членови се избрани од општинскиот совет.
- › **Второ, извршните комитети (*Byggðaráð/Bæjarráð/Borgarráð*).** Овие тела се носители на извршната власт во општината, се составени од членови на општинскиот совет и нивната главна надлежност се состои во финансиско и административно менаџирање на општината.
- › **Трето, градоначалникот (*Oddviti/Forseti*).** Градоначалникот е член на општинскиот совет и се избира од страна на членовите на советот за мандатен период од една година, а негова задача е да раководи со седниците на општинскиот совет.

10. Локалната самоуправа во Белгија

Белгија¹⁶⁸ е федерална држава чија вертикална државна структура е составена од:

- › **Прво, општини (*Gemeenten*);**
- › **Второ, провинции (*Provinces*);**
- › **Трето, региони (*Gewesten*);**
- › **Четврто, заедници (*Gemeenschappen*).**

Според податоците од 2020 година, во Белгија има 589 општини. Општините во Белгија ги имаат следните надлежности:

- › Јавен ред;
- › Матична канцеларија;
- › Просторно и урбанистичко планирање;

168 Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, op.cit.

- › Домување;
- › Водовод и канализација;
- › Животна средина;
- › Управување со отпад;
- › Управување со патиштата;
- › Култура, спорт и млади;
- › Социјална политика;
- › Локална економија;
- › Вработување;
- › Образование;
- › Локални финансии и оданочување.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет (*Conseil communal/Gemeenteraad*)**. Членовите на ова тело се избираат на општи и неспоредни избори, за мандатен период од шест години. Општинскиот совет е носител на законодавната власт во општината и има задача да одлучува за локалната политика.
- › **Второ, колеџот на градоначалникот (*College des bourgmestre et échevins/College van burgemeester en schepenen*)**. Ова тело е составено од градоначалникот, неговиот советник и од претседателот на центарот за социјална благосостојба (овој центар има автономен статуси има надлежности поврзани со социјалната интеграција, со приходите, и со локалните услуги во општината, н.з.). Колеџот е носител на извршната власт во општината, а има задача да се грижи за спроведувањето на одлуките на општинскиот совет и да управува на дневно ниво со општината.
- › **Трето, градоначалник (*Bourgmestre/Burgemeester*)**. Градоначалникот (заедно со неговиот советник, н.з.) е избран од страна на членовите на општинскиот совет од редот на самите советници, а неговата надлежност е да раководи со колеџот на градоначалникот, како и со општинскиот совет. Во Франдрија и во Брисел, градоначалникот е назначен од страна на регионалната влада. Во Валонија, пак, градоначалникот се избира на општи и неспоредни избори, по што, победникот формално се назначува од страна на регионалната влада. Градоначалникот, исто така, има надлежности поврзани со раководењето на општинската администрација, како и со раководење на општинската полиција.

Според податоците од 2020, во Белгија постојат 10 провинции. Провинциите во Белгија ги поседуваат следните надлежности:

- › Култура;
- › Социјална работа;
- › Животна средина;
- › Економија;
- › Транспорт;
- › Домување.

Институционално, власта во провинциите е концентрирана во:

- › **Советот на провинцијата (*Conseil provincial/Provincieraad*)**. Ова претставничко тело е составено од советници избрани на општи и непосредни избори со примена на пропорционалниот изборен модел за мандатен период од шест години.
- › **Провинциската власт (*Députation provincial/Collège provincial*)**. Ова тело има надлежности на провинциска влада и, истовремено, ги извршува најголем дел од законодавните, извршните и судските надлежности во односната провинција, истовремено раководејќи со администрацијата.
- › **Гувернерот на провинцијата (*Gouverneur de la province/Provinciegouverneur*)**. Гувернерот на провинцијата е претставник на федералната влада и има надлежности поврзани со јавниот ред и мир и безбедноста. Оваа личност, истовремено, која е административен службеник, именувана од федералната влада има право да учествува на седниците на провинциската власт, како и на седниците на провинцискиот совет, каде има право да дискутира, но не и да одлучува.

Во Белгија постојат 3 региони, односно регионот на главниот град на државата Брисел, како и регионите на Фландрија и на Валонија. Регионите во Белгија, како единици од трет степен, ги имаат следните 10 надлежности:

- › Просторно и урбанистичко планирање;
- › Домување;
- › Земјоделство;
- › Вработување;
- › Животна средина;
- › Меѓународни односи;
- › Надворешна трговија;
- › Научни истражувања;
- › Енергија;
- › Транспорт.

Институционално, власта¹⁶⁹ во регионите е концентрирана во:

- › **Прво, регионалниот парламент.** Членовите на ова тело се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од пет години. Регионалниот парламент е носител на законодавните овластувања, го усвојува буџетот на регионот и ги надгледува активностите на владата на односната територија.
- › **Второ, регионалната влада.** Ова тело е носител на извршната власт во регионот и е составено од регионални министри кои се избрани од страна членовите на регионалниот парламент за мандатен период од пет години. Надлежностите на регионалната влада се однесуваат на имплементација на законите што се усвојуваат од страна на регионалниот парламент.
- › **Трето, министерот – претседател на регионот.** Министерот-претседател се назначува од страна на членовите на регионалната влада за мандатен период од пет години и има надлежности кои се однесуваат на координација на проектите на регионалната влада со која тој раководи.

Во Белгија постојат 3 заедници, односно фламанската, француската и германско-говорната заедница. Заедниците во Белгија ги поседуваат следните 7 надлежности:

- › Образование;
- › Култура;
- › Социјални работи;
- › Туризам;
- › Спорт;
- › Меѓународни односи;
- › Здравје.

Институционално, власта во заедниците¹⁷⁰ е концентрирана во:

- › **Прво, парламентот на заедницата.** Ова тело е главната законодавна власт и е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од пет години. Парламентот на заедницата има вообичаени законодавни надлежности поврзани со усвоју-

169 Не постои хиерархиски однос помеѓу владите на федерацијата, на регионите и на заедниците. Имено, надлежностите на регионите се поврзани со домувањето, земјоделството, просторното планирање итн., додека надлежностите на заедниците се повеќе поврзани со статусот на граѓанинот и се однесуваат на образованието, здравството, културата итн. Надлежностите на федералната влада, пак, се оние што уставот не им ги припишува експлицитно на регионите.

170 Фламанската заедница и регионот Фландрија се споени. Така, Фландрија има еден парламент и една влада, предводена од министерот-претседател, при што сите надлежности и на заедницата и на регионалните прашања се извршувани од единствените институции.

вањето на акти, буџетската политика, како и контрола врз работата на владата на заедницата.

- › **Второ, владата на заедницата.** Ова тело е носител на извршните овластувања во заедницата и е составено од министри кои се избираат од страна на парламентот, за мандатен период од пет години. Владата на заедницата има вообичаени извршни овластувања што ги имаат владите во дермократските држави поврзани со извршувањето на законите.
- › **Трето, министерот-претседател на заедницата.** Министерот-претседател на заедницата се избира од редот на членовите на владата на заедницата за мандатен период од пет години и неговите главни надлежности се поврзани со раководењето на владата и координација на нејзините проекти.

11. Локалната самоуправа во Австрија

Австрија¹⁷¹ е федерална држава чија вертикална државна структура е двостепена, односно е составена од:

- › **Прво, општини (*Gemeiden*);**
- › **Второ, региони (*Länder*).**

Според податоците од 2020 година, во Австрија има 2.357 општини.

Општините во Австрија ги поседуваат следните 10 надлежности:

- › Социјални услуги;
- › Јавен ред и мир;
- › Урбанистичко планирање;
- › Водовод;
- › Канализација;
- › Патишта;
- › Отпад;
- › Урбанистички транспорт;
- › Безбедност;
- › Култура;
- › Здравје.

171 Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, op.cit.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет (*Gemeinderat*)**. Ова тело е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори со примена на пропорционалниот изборен модел за мандатен период, вообичаено од шест години. Општинскиот совет, меѓу другото, има надлежности поврзани со изборот на членовите на локалниот административен борд.
- › **Второ, локалниот административен борд (*Gemeindevorstand*)**. Ова тело, како носител на извршната власт е составено од градоначалникот, неговите заменици и претставници на различните политички партии во сооднос кој одговара на резултатите од последните локални избори.
- › **Трето, градоначалникот (*Bürgermeister*)**. Градоначалникот се избира од страна на членовите на општинскиот совет или на општи и непосредни избори, во зависност од правилата на односниот регион во Австрија. Неговите надлежности, меѓу другото, се однесуваат на раководењето со локалниот административен борд, како и со општинскиот совет.

Во Австрија постојат 9 региони и тие ги поседуваат следните надлежности:

- › Дистрибуција на електрична енергија;
- › Спроведување на законите и јавен ред и мир;
- › Здравје;
- › Спорт и рекреација;
- › Животна средина;
- › Транспорт.

Институционално, власта во регионите е концентрирана во:

- › **Прво, регионалниот парламент (*Landtag*)**. Ова тело е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период, вообичаено од 5 години, во зависност од правилата во односниот регион. Надлежностите на регионалниот парламент, меѓу другото, се однесуваат на изборот на регионалната влада и гувернерот на регионот, како и останати надлежности вообичаени за парламентите во демократските држави, при што за некои од ваквите надлежности, регионалниот парламент има апсолутна автономија, а други, пак, ги извршува заедно со националниот парламент на земјата.
- › **Второ, регионалната влада (*Landesregierung*)**. Ова тело е носител на извршната власт и е раководено од страна на гувернерот. Постојат два модела на избор на членовите на регионалната влада во оваа држава, во зависност од правилата на конкретниот регион: пропорционален систем, според кој скоро секоја партија застапена во регионалниот парламент има свој претставник во регионалната влада, како и мно-

зински систем, според кој парламентарното мнозинство во регионалниот парламент ја составува регионалната влада.

- › **Трето, гувернерот на регионот (*Landeshauptmann*)**. Гувернерот на регионот се избира од страна на регионалниот парламент и, меѓу другото, има надлежности поврзани со претставувањето на регионот, како и претседавање со седниците на регионалната влада.

12. Локалната самоуправа во Луксембург

Луксембург¹⁷² е унитарна држава чија вертикална државна структура е едно-степенна, односно е составена од **општини**. Според податоците од 2020 година, во Луксембург има 106 општини.

Општините во Луксембург ги поседуваат следните 11 надлежности:

- › Локален развој;
- › Социјална помош;
- › Култура и спорт;
- › Предучилишно и основно образование;
- › Животна средина;
- › Управување со водовод и канализација;
- › Управување со отпад;
- › Погреби;
- › Полиција;
- › Противпожарни и спасувачки услуги;
- › Одржување на патиштата и управување со сообраќајот.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет**. Ова тело, како носител на законодавните овластувања е составено од членови кои се избираат на општи и не-споредни избори за мандатен период од шест години.
- › **Второ, колеџот на градоначалникот**. Ова тело, како носител на извршните овластувања има двоен статус, односно има карактер на општинска влада, но, истовремено поседува и други надлежности поврзани со реализација на одлуките на владата на државата.
- › **Трето, градоначалник**. Градоначалникот е именуван од страна на владата на државата од редот на членовите на општинскиот совет за

172 Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, op.cit.

мандатен период од шест години. Тој претседава со колеџот на градоначалникот и советот на општината. Истовремено, градоначалникот извршува двојни надлежности: тие на општината, но и други доделени од страна на државните институции.

13. Локалната самоуправа во Малта

Малта¹⁷³ е унитарна држава чија вертикална државна структура е едностепена, односно е составена од **локални совети (Kunsill lokali)**. Според податоците од 2020 година, во Малта има 68 локални совети. Локалните совети во Малта ги остваруваат следните 7 надлежности:

- › Одржување на јавни површини (паркови, спортски центри, центри за одмор итн.);
- › Одржување на патната инфраструктура;
- › Народни библиотеки;
- › Собирање отпад;
- › Локален систем за спроведување на законите;
- › Улично осветлување;
- › Управување со доделен имот.

Институционално, власта во локалните совети е концентрирана во:

- › **Прво, локалниот совет.** Ова е главното советодавно тело, чии членови се избираат на општи и непосредни избори, со примена на пропорционалниот изборен модел, за мандат од четири години.
- › **Второ, градоначалникот (Sindku).** Градоначалникот, кој доаѓа од редот на членовите на советниците во локалниот совет, вообичаено е локален водач на партијата што има добиено најмногу советнички места на последните локални избори. Тој се избира од страна на членовите на локалниот совет за мандатен период од 3 години. Меѓу другото, надлежностите на градоначалникот се однесуваат на претседавање со седниците на локалниот совет.
- › **Трето, извршниот секретар (Segretarju ezeaktiv).** Извршниот секретар се избира од страна на членовите на локалниот совет за мандатен период од три години и тој претставува главен авторитет поврзан со извршувањето на законите, со раководењето со административните работи и со финансиските прашања на општината.

173 Uwe Jens Rudolf, Warren G. Berg, *Historical Dictionary of Malta*, Scarecrow Press, 2010.

14. Локалната самоуправа во Словенија

Словенија¹⁷⁴ е унитарна држава чија вертикална државна структура е едностепенна, односно е **составена од општини (Občina)**. Според податоците од 2020 година, во Словенија има 211 општини, при што тие се делат на:

- › **Прво, урбани општини (Mestna občina)**¹⁷⁵ во кои влегуваат главниот град на државата, Љубљана, како и 10 други градови.
- › **Второ, локални општини (Krajevne);**
- › **Трето, селски општини (Vaške);**
- › **Четврто, месни заедници (Četrtnе skupnosti).**

Општините во Словенија ги имаат следните 11 надлежности:

- › Јавна безбедност и заштита;
- › Домување;
- › Земјиштен развој;
- › Урбанистичко планирање;
- › Трговија и индустрија;
- › Животна средина;
- › Патна мрежа;
- › Транспорт;
- › Предучилишно и основно образование;
- › Социјално осигурување
- › Третман на вода и собирање отпад.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет (Občinski svet).** Ова е законодавното тело во општината и е составено од членови кои се избираат на општи и неспоредни избори за мандатен период од четири години. Советот е одговорен за донесување на главните одлуки на општината, како што се усвојување на локалните земјишни планови, Буџетот, купопродажбата на општинскиот имот итн. Наспроти споменатото, членовите на општинскиот совет од сопствените редови избираат и заменици на градоначалникот по предлог на градоначалникот чија работа е да нудат асистенција во извршувањето на градоначалничките должности.

174 Ángel Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, 2012.

175 Една општина може да се стекне со статус на урбана општина ако има минимум 200.00 жители и 15.000 работни места. Урбаните општини имаат повеќе надлежности од другите општини, вклучително и урбан транспорт, болници, јавни услуги, култура, радио, телевизија, печат, спорт итн.

- › **Второ, градоначалникот (Zupan).** Градоначалникот, како извршна власт во општината, се избира на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Неговите главни надлежности, меѓу другото, се раководењето со општинската администрација и претставувањето на општината.

15. Локалната самоуправа во Грција

Грција¹⁷⁶ е унитарна држава чија вертикална државна структура е двостепена, односно е составена од:

- › **Прво, општини (Dimos);**
- › **Второ, самоуправни региони (Periphéria).**

Според податоците од 2020 година, во Грција има 325 општини.

Општините во Грција ги поседуваат следните 7 надлежности:

- › Дозволи за градење и апликации за урбанистичко планирање;
- › Социјална заштита;
- › Издавање професионални лиценци;
- › Земјоделство, сточарство и риболов;
- › Транспортна инфраструктура;
- › Здравствена грижа;
- › Образование.

Наспроти споменатите надлежности, важно е да се истакне дека општините на островите, како и тие во планинските региони, имаат дополнителен сет на надлежности како што се тие кои се однесуваат на развојот, животната средина, квалитетот на животот, здравјето и благосостојбата. Истовремено, овие општини имаат право да основаат специјални комитети за промоција на туризмот во односните средини. Наспроти тоа, метрополските општини, пак, исто така, има посебен сет на надлежности, како што се транспортот и комуникациите, урбанистичкото планирање, цивилната заштита итн. Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет (Dimotiko simvoulío).** Ова тело е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за манда-

176 Ángel Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, op.cit.

тен период од четири години. Општинскиот совет е главното одлучувачко тело во една општина на чие чело се наоѓа градоначалникот.

- **Второ, извршниот комитет (*Ektelestiki epitropi dimou*).** Ова е извршно тело на општината. Извршниот комитет, кој е составен од градоначалникот и неговите заменици, има задача да го следи спроведувањето на одлуките донесени од страна на членовите на општинскиот совет.
- **Трето, градоначалникот (*Dimarchos*).** Градоначалникот се избира на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Неговите задолженија, меѓу другото, се да раководи со општината, како и да ја претставува. Исто така, тој претседава со извршниот комитет и го координира спроведувањето на неговите одлуки.

Во Грција постојат 13 самоуправни региони и тие ги поседуваат следните две надлежности:

- Планирање на регионалниот развој;
- Развој низ призма на заштитата на животната средина („зелен“ развој).

Институционално, власта во самоуправните региони е концентрирана во:

- **Прво, регионалниот совет (*Peripheriako simvoulío*).** Ова тело е составено од членови избрани на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Регионалниот совет, како претставничко тело, раководено од раководителот на регионот е главното одлучувачко тело. Регионалниот совет е составен од голем број комитети, вклучително и финансискиот комитет и регионалниот комитет за консултации.
- **Второ, извршниот комитет (*Ektelestiki epitropi periferias*).** Ова е извршното тело на регионот кое е составено од раководителот на регионот, како и неговите заменици. Неговата главна надлежност се состои во следење на имплементацијата на регионалните проекти и политики.
- **Трето, раководителот на регионот (*Perifereiarchis*).** Раководителот на регионот се избира на општи и непосредни избори за мандатен период од пет години, а неговите главни надлежности се состојат во претставувањето на регионот, во имплементацијата на проектите за развој на регионот, како и во имплементацијата на одлуките на регионалниот совет. Раководителот на регионот ги свикува и претседава со седниците на регионалниот совет, како и на извршниот комитет и го претставува регионот.

16. Локалната самоуправа во Албанија

Албанија¹⁷⁷ е унитарна држава чија вертикална државна структура е составена од:

- › **Прво, комуни (*Komuna*);**
- › **Второ, општини (*Bashkia*).**

Според податоците од 2020 година, во Албанија има 308 комуни и 65 општини.

Комуните и општините во Албанија имаат два типа на надлежности:

- › **Прво, сопствени надлежности;**
- › **Второ, надлежности кои се реализираат во соработка со владата на земјата.**

Во групата на сопствени надлежности се поместуваат следните 14:

- › Снабдување со вода;
- › Системи за отпадна вода и за одводнување;
- › Локални патишта, тротоари и плоштади;
- › Јавно осветлување;
- › Јавен превоз;
- › Управување со отпад;
- › Земјишен и урбанистички развој;
- › Социјални услуги;
- › Култура;
- › Локален економски развој;
- › Развој на малиот бизнис;
- › Ветеринарни услуги;
- › Јавен ред и мир;
- › Гробишта.

Во групата на надлежности кои се реализираат во соработка со владата на земјата се поместуваат следните четири:

- › Предучилишно и претшколско образование;
- › Јавно здравство;
- › Социјални работи;
- › Заштита на животната средина.

177 Artan Hoxha, *Local Government in Albania*, Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.

Институционално, власта во комуните и општините е концентрирана во:

- › **Прво, градскиот совет (*Këshilli Bashkiak*).** Ова тело како носител на законодавните овластувања е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Градскиот совет, меѓу другото, е одговорен за прашањата поврзани со собирањето на даноците.
- › **Второ, градоначалникот (*Kryetari*).** Градоначалникот, како носител на извршните овластувања, се избира на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Неговите надлежности, меѓу другото, се однесуваат на одобрување и спроведување на одлуките на советот, како и претставување на комуната или општината. Градоначалникот има право кое може да го искористи само еднаш во текот на мандатот, со кое може да побара од членовите на советот да биде преиспитана некоја одлука, доколку смета дека истата е штетна за интересите на заедницата.

17. Локалната самоуправа во Србија

Србија¹⁷⁸ е унитарна држава чија вертикална државна структура е составена од:

- › **Прво, општини (*Opstina*);**
- › **Второ, градови (*Grad*);**
- › **Трето, автономни покраини (*Autonomne pokrajine*).**

Според податоците од 2020 година, во Србија има 174 општини и градови.

Општините во Србија ги поседуваат следните 6 надлежности:

- › Туризам;
- › Јавен превоз;
- › Урбанистичко планирање;
- › Образование;
- › Водоснабдување и снабдување со електрична енергија;
- › Социјални услуги.

Во однос на надлежностите, важно е да се истакне дека главниот град на државата, Белград, како и 23 други локални заедници кои имаат статус на градови,

178 Snežana Vujadinović, Dejan Šabić, Mirjana Gajić, *Local Government in Serbia: Between Legislation and Practice*, Zbornik radova - Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2016.

поседуваат други дополнителни овластувања вклучително и тие кои се однесуваат на здравствената грижа, управувањето со локалната полиција, заштитата на животната средина итн.

Институционално, власта во општините и во градовите е концентрирана во:

- › **Прво, општинското/градското собрание (*Skupstina opstine/Skupstina grada*).** Ова тело како носител на законодавните овластувања е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Меѓу другото, главните надлежности на собранието се однесуваат на усвојувањето на статутот на општината или градот, Буџетот, урбанистичкото планирање, именувања и разрешувања на локалните функционери итн.
- › **Второ, општинскиот/градскиот совет (*Opstinsko vece/Gradsko vece*).** Ова тело е составено од членови избрани од страна на собранието со тајно гласање за мандатен период од четири години и има задача да ја надгледува работата на локалната администрација. Меѓу другото, главните надлежности на советот се однесуваат на подготовката на локалниот буџет, на следење на работата на собранието, како и на помагање на градоначалникот при реализацијата на неговите надлежности.
- › **Трето, претседателот на општината/градоначалникот (*Predsednik opstine/Gradonacelnik*).** Претседателот на општината, како носител на извршните овластувања се избира на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години. Меѓу другото, главните овластувања на градоначалникот се поврзани со претставувањето на општината, претседавањето со седниците на советот, спроведување на одлуките на собранието, како и раководење со администрацијата на локалната самоуправа.

Во Србија, автономните покраини ги поседуваат следните 10 надлежности:

- › Економски и финансиски развој;
- › Урбанистичко планирање;
- › Земјоделство и риболов;
- › Животна средина;
- › Одржување на патиштата и на железницата;
- › Социјална заштита;
- › Здравствена грижа;
- › Образование;
- › Култура и туризам;
- › Човекови и малцински права.

Институционално, власта во автономните покраини е концентрирана во:

- › **Прво, собранието.** Собранието е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години и, како претставничко тело, ги поседува вообичаените надлежности што ги имаат парламентите во демократските држави.
- › **Второ, владата.** Владата, како носител на извршната власт е составена од претседател, заменици на претседателот и членови кои се избираат од страна на членовите на собранието.

18. Локалната самоуправа во Бугарија

Бугарија¹⁷⁹ е унитарна држава чија вертикална државна структура е **составена од општини (*Obshtina*)**. Според податоците од 2020 година, во Бугарија има 264 општини. Општините во Бугарија ги поседуваат следните 14 надлежности:

- › Образование;
- › Здравство;
- › Социјални услуги;
- › Култура;
- › Јавни услуги;
- › Спорт и рекреација;
- › Водоснабдување и канализација;
- › Туризам;
- › Апарати за домаќинство;
- › Одржување на патишта, паркови и осветлување;
- › Територијален развој;
- › Транспорт;
- › Градење и одржување на јавните објекти;
- › Животна средина.

Институционално, власта во општините е концентрирана во:

- › **Прво, општинскиот совет (*Obshtinski savet*)**. Ова тело, како носител на законодавните овластувања е составено од членови кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години, при што нивниот број се движи од 11 до 61 според големината на општината.

179 Emilia Drumeva, *Local Government in Bulgaria*, Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000.

- › **Второ, градоначалникот (Kmet).** Градоначалникот, како носител на извршните овластувања во општината се избира на општи и непосредни избори за мандатен период од четири години, при што неговите задолженија се однесуваат на реализација на одлуките на советот, претставување на општината, како и раководење со општинската администрација.



75

**Советот на Европа,
Европската Унија и
локалната самоуправа**

Глава 1

Европски тела и стандарди на локалната самоуправа

1. Советот на Европа и локалната самоуправа

Советот на Европа е меѓународна организација основана во Лондон 1949 година, четири години по основањето на ООН, кога **10 европски држави, Белгија, Данска, Ирска, Италија, Франција, Луксембург, Холандија, Шведска, Норвешка, Велика Британија** го потпишаа познатиот **Лондонски договор**.¹⁸⁰ Основните цели на формирањето на Советот на Европа биле, пред сè, **јакнење на плуралистичката демократија на европско тло, заштита на човековите права и слободи и владеење на правото.**

Секако, **клучни цели на оваа најстара европска организација** се и промоција на европскиот културен идентитет и разноликост, наоѓање заеднички решенија за решавање на проблемите што произлегуваат од растечката дискриминација, ксенофобијата, нетолеранцијата, тероризмот, трговијата со луѓе, дрога, оружје, порастот на организираниот криминал и корупција, интернет-криминалот, заштитата на животната средина, насилството врз жените и децата, како и дефинирање мерки и политики за зајакнување и консолидирање на демократската стабилност во Европа преку поддршка на политички, економски и уставно-правни реформи на системите.

Советот на Европа има креирано бројни политики и има донесено бројни правни документи за заштита на човековите права и слободи, за зачувување на европскиот мир и стабилност, со исклучок на политиките поврзани со одбраната на државите, кои во согласност со Статутот, се прашања од национално значење.

Внатрешните органи и тела на Советот на Европа креираат политики во четири клучни области: правни прашања (правни реформи), заштита на човековите права и слободи, обезбедување социјална кохезија и образование и култура. Овие области се поделени во четири т.н. генерални дирекции,

180 За содржината на договорот поконкретно види во: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0>

односно големи одделенија, кои, пак, се состојат од посебни секретаријати и оддели.¹⁸¹

Денес, Советот на Европа брои 47 земји членки. Од нив 27 се членки и на ЕУ. Членка на Советот на Европа може да биде секоја европска држава што го прифаќа како темелна вредност на уставниот поредок принципот на владеење на правото и во која на секој граѓанин му е гарантирано уживањето и заштитата на човековите права и основните слободи.

Белорусија¹⁸² е земја кандидат, а шест земји, САД, Канада, Јапонија, Мексико, Израел и Ватикан, имаат статус на земји набљудувачи на Парламентарното собрание и на Комитетот на министри. **Врз основа на оваа реалност се вели дека Советот на Европа нема само европски, туку и пан-европски карактер.**

Членството во Советот на Европа е на доброволна основа, па затоа секоја држава е слободна во секој момент да го повлече своето членство, со упатување на формално барање до Генералниот секретар. Ако државата не ги исполнува принципите заштитени со Статутот или сериозно ги прекршува, нејзиното членство во Советот може да биде суспендирано или да биде прекинато.¹⁸³

Советот на Европа има усвоено голем број конвенции, резолуции, декларации, заклучоци, препораки. Круна на неговата работа и најголемо правно достигнување е, секако, Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, но и Европската социјална повелба од 1961 година¹⁸⁴, Европската конвенција за превенција од тортура и нечовечко и понижувачко постапување и казнување од 1987 година, Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства од 1995 година и многу други документи.

Советот на Европа има усвоено над 150 конвенции, меѓу кои во делот на локалната самоуправа, посебно место заземаат Европската повелба за локалната самоуправа, Рамковната конвенција за прекугранична соработка, Европската повелба за регионални и малцински јазици, како иницијатива и предлог-акти на Комитетот за локални и регионални власти (CLRAE).

181 Види поопширно: Sophie Lobeve, "History, Role and Activities of the Council of Europe: Facts, Figures and Information Sources", Published April 2005, <http://nyulawglobal.org/globale>.

182 Белорусија во 1992 година го доби статусот на специјален гостин на Парламентарното собрание, а барање за стекнување полноправно членство поднесе на 12 март 1993 година. Посебниот статус и е укинат во јануари 1997 година поради недемократскиот режим на претседателот Лукашенко насочен против слободата на медиумите, мислењето и изразувањето на мислењето.

183 Види член 8 од Статутот на Советот на Европа

184 Ревидирана е во 1996 година.

Во договор со Комитетот на министри на Советот на Европа, CLRAE е задолжен да ја следи имплементацијата на Европската повелба за локална самоуправа, преку посебна работна група формирана за оваа цел. Работната група е потпомогната од комитетот на независни експерти што функционира во рамките на Комитетот за локални и регионални власти. Врз основа на конкретните заклучоци на работната група кои произлегуваат од супервизијата во примената на европските стандарди во делот на локалната и регионалната демократија во секоја држава посебно, CLRAE подготвува препораки што Комитетот на министрите директно им ги праќа на владите на земјите членки. Примената на усвоените конвенции и други правни акти има за цел хармонизирање на националните законодавства со европските стандарди во областите што ги покрива Советот на Европа.¹⁸⁵

Инаку, **како внатрешни органи на Советот на Европа се сметаат Комитетот на министри, Парламентарното собрание и Конгресот на локални и регионални власти на Европа (CLRAE).**

„Демократијата почнува во градовите и селата во Европа. Не може да постои вистинска демократија без локална демократија“ – ќе каже Џовани Ди Стаси, поранешен претседател на Конгресот на локални и регионални власти преку чиј зборови се отсликува реалноста поврзана со работата на локалната и регионалната власт.

2. Конгрес на локални и регионални власти при Советот на Европа – историски развој и дејствување

Конгресот на локални и регионални власти е посебно тело што функционира во рамките на Советот на Европа. Составено е од претставници на 47 земји членки одговорни за засилување, осовременување и развој на локалната и регионалната демократија во Европа.¹⁸⁶

Како потписнички на Европската повелба за локалната самоуправа и како претставници задолжени да го кренат својот глас во интерес на решавањето на локалните и регионалните проблеми и потреби на граѓаните, земјите членки преку Конгресот имаат за цел да го засилат политичкиот дијалог меѓу националните и локалните/регионалните власти, како и меѓу Конгресот и на-

185 Council of Europe Treaties, https://europewatchdog.info/en/international-treaties_and_monitoring/.

186 Види поопширно на: <http://www.coe.int/en/web/congress>.

ционалните власти и да го поттикнат процесот на регионална соработка меѓу земјите, а посебно да ја засилат соработката со Комитетот на министри на Советот на Европа.

За прв пат Конгресот бил воспоставен на 14 јануари 1994 година со Резолуција број 94 (3) донесена од Комитетот на министри. Претходно, ова тело функционирало на ниво на конференција на локалните власти основана 1957 година во Стразбур од страна на Комитетот на министри.

Во 1979 година, конференцијата се издигнала на ниво на Постојана конференција на локалните и регионалните власти на Европа, додека шест години потоа, во 1985 година Постојаната конференција ја усвоила Европската повелба за локална самоуправа со што оставила своја препознатлива улога во развојот на локалната и регионалната демократија во Европа.

Во 1994 година, Постојаната конференција поднела барање до Комитетот на министри на Советот на Европа за натамошно подобрување на сопствениот статус, по што таа се трансформирала во Конгрес на локални и регионални власти.

Во текот на Самитот во Варшава, во 2005 година, шефовите на државите и на владите на земјите членки на Советот на Европа ја потврдиле важноста и значењето на локалната и регионалната демократија во Европа со посебен акцент на мисијата и улогата на Конгресот во исполнувањето на оваа цел.

Во 2010 година, Конгресот усвоил пакет-реформски акти поврзани со промената на структурата и активностите на Конгресот, како и мерки за подобрување на локалните состојби во Европа што се во тесна врска со потребата од подобрување на животот на европските граѓани и нивните избрани претставници.

Во однос на внатрешната структура, Конгресот е составен од Претседател, Биро, Дом на локалните власти, Дом на регионите, статутарни комитети, работни групи и Секретаријат.

Улогата на претседателот е да ги насочува и да ги раководи политичките активности на Конгресот и неговите домови, да ја спроведува политиката на Конгресот, како и да го претставува Конгресот пред други меѓународни организации, а посебно во рамките на Советот на Европа и неговата генерална политика за надворешните односи. Претседателот на Конгресот едновременно

обезбедува дека донесените одлуки се применуваат соодветно и постапува во согласност со интересите на ова тело.

Бирото на Конгресот е одговорно за подготвување на предлог-политиките и предлог-актите поврзани со генералната политика, буџетот и мисиите за набудување на изборите.

Бирото е составено од претставници на Домот на локалните претставници и Домот на регионите и неговата основна задача е да обезбеди континуитет во работата во време кога ниту Конгресот, ниту Постојаниот комитет не заседава. Бирото е одговорно за подготвување на сесиите на Конгресот, како и за координација на работата на домовите и на статутарните комитети. Исто така, Комитетот ги подготвува извештаите што ги усвојуваат Конгресот и домовите. Бирото може по сопствена иницијатива да повика претставници на политички групи, на статутарните комитети и на работните групи да присуствуваат во неговата работа.

Домот на локалните власти на Конгресот својата активност главно ја концентрира во истражување на локалната демократија и во набљудување на локалните избори во 47 земји членки на Советот на Европа. Домот расправа и за општествените промени, како и за промовирање на кохезијата во европските градови и региони. Граѓанската партиципација, интеркултурниот дијалог, е-демократијата и почитувањето на еднаквоста и разликоста меѓу луѓето.

Ова тело ги промовира принципите на локалната демократија надвор од Европа, како и обезбедува дијалог меѓу Конгресот и Евро-медитеранскиот сојуз и Евро-арапската лига. Два пати во годината, во текот на сесиите на Конгресот, Домот на локалните власти се состанува со цел да реши прашања од сопствената надлежност поврзани со локалните работи во Европа. Бирото се среќава редовно, води дискусии и подготвува предлог-препораки и резолуции што ги доставува на усвојување.

Домот на регионите е посебно тело во рамките на Конгресот што се занимава со прашања од економскиот и социјалниот развој, како и со обезбедување корист од регионалната разликност. Во Домот на регионите се разговара за формите на владеење во рамките на регионалните власти, каков вид на соработка меѓу регионите треба да се промовира, каква е улогата на интрарегионалниот транспорт за регионалната кохезија, како доброто владеење може да влијае на одржливиот економски развој на регионите и слично.

Во рамките на Конгресот на локални и регионални власти работат и три постојани комитети:

- › **Комитет за мониторинг** задолжен да подготвува извештаи за состојбата со локалната и регионалната демократија во Европа и за мониторирање на посебни прашања поврзани со локалната и регионалната демократија во земјите членки,
- › **Комитет за владеење** одговорен за прашања што влегуваат во мандатот на Конгресот како што се, владеење, јавни финансии, прекугранична и интеррегионална соработка и е-демократија како соработка со меѓувладините тела и
- › **Комитет за тековни работи** одговорен за анализа на улогата на локалните и регионалните власти во однос на општествените предизвици и подготовка за тематски прашања како што се социјалната кохезија, образование, култура и одржлив развој од аспект на фундаменталните вредности на Советот на Европа.¹⁸⁷

Во рамките на Комитетот функционираат и две работни групи: Групата на независни експерти за Европската повелба на локалната самоуправа и Контакт групата на регионите.

Првата група му помага на Институционалниот комитет да ги извршува своите надлежности во согласност со Статутот, посебно во делот на собирање информации за локалната и регионалната самоуправа во земјите членки, обезбедување техничка помош на избраните претставници за искористување на потенцијалот на одредбите од Повелбата.

Контакт групата на регионите има постојан контакт со членовите на Конгресот на локални и региони власти во насока на унапредување на соработката меѓу двете институции.

Интересно е да се напомене дека трите нови комитети на Конгресот настанале како резултат на новата организациона реформа со која биле заменети претходните четири.

Воведен бил и Статутарен форум, додека мандатот на членовите на Конгресот бил продолжен од 2 на 4 години со задолжителна 30 % застапеност на жените во националните делегации.

187 Исто, <http://www.coe.int/en/web/congress>.

Конгресот добил и Биро како негово извршно тело. Во 2011 година, Комитетот на министри на Советот на Европа извршил ревизија на Статутарната резолуција, како и на Повелбата, а во 2012 година усвоил нови приоритети во работата на Конгресот чиј фокус биле следниве области:

- › мониторинг врз остварувањето на локалната и на регионалната демократија во земјите членки на Советот на Европа,
- › давање на постмониторинг помош,
- › засилување на локалната и регионалната димензија на човековите права и други тематски активности на оваа линија.

Практично, во 2011 година Бирото на Конгресот ги усвоило новите насоки за активностите на Конгресот со кои биле надградени акциските планови на Советот на Европа за поддршка на земјите членки и на земјите од соседните региони во процесот на имплементацијата на правните и институционалните реформи кои се на линија со стандардите на Советот на Европа. Соработката практично требала да има за цел идентификација на слабостите, недостатоците и проблемите поврзани со примената на локалната демократија и на Европската повелба во пракса.

Тематската соработка главно била фокусирана на четири линии активности:

1. Засилување на локалните и регионалните власти преку дијалог со централните органи,
2. Градење на капацитетите на локалните и регионалните избрани претставници како агенти на промените,
3. Подигнување на свеста кај младите за значењето на принципите на локалната демократија и нивно активно вклучување на локално ниво, и
4. Учење преку сопствено вклучување во локалните иницијативи насочени кон подобрување на локалното владеење и подобрување на квалитетот на граѓанската партиципација.

Соработката е посебно зајакната на полето на човековите слободи и права, посебно во однос на еднаквоста меѓу луѓето, локалната интеграција и заштитата на малцинствата и на ранливите категории на граѓани. Овие насоки за соработка натаму биле специфицирани во форма на принципи како **Приоритети на Конгресот за периодот 2017-2020**. Од 2011 година наваму над 50 локални и регионални избрани претставници од 23 земји членки земале учество во проекти имплементирани од страна на Конгресот.¹⁸⁸

188 Priorities of the Congress 2017-2020, <http://www.coe.int/en/web/congress/priorities-of-the-congress>.

Денес, Конгресот на локалните и регионалните власти е составен од два дома: Дом на локални власти и Дом на региони со по 324 претставници и 324 заменици (или вкупно 648 претставници) со мандат од четири години. Претставниците имаат обврска да ги застапуваат интересите на над 150.000 национални локални и регионални власти во земјите членки на Советот на Европа.

Главната задача во работата на Домот на локалните власти е да ја следи, да ја мониторира и да ја подобрува состојбата во локалната демократија и да ги набљудува локалните избори во согласност со принципите содржани во Европската повелба за локалната самоуправа. Овој дом има за цел да ја унапредува и промовира соработката меѓу европските градови, посебно преку интеркултурните дијалози, да ја јакне е-демократијата и мултикултурализмот. Исто така, Домот ги промовира принципите на локалната демократија и надвор од Европа, преку Евро-арапскиот дијалог меѓу градовите и Евро-медитеранската соработка.

Состаноците на Домот на локалните власти се одржуваат два пати годишно во форма на пленарни седници, а, исто така, се организираат и тематски дебати за прашања поврзани со проблемите на растечкиот радикализам, борбата против тероризмот, мигрантите, заштитата на културното богатство и слично. Домот на локалните власти истражува, анализира и пишува посебни извештаи за прашања од својата експертиза.

Домот на регионите е составен од претставници на локалната, регионалната и централната власт на земјите членки кои имаат локална и/или централна моќ. Домот на регионите заседава два пати годишно на пленарни сесии на кои дебатира за прашања од областа на европската регионализација, регионалната демократија, интер-регионалната соработка, регионалната економија и слично за што усвојува и конкретни резолуции и препораки.

Конгресот е консултиран од страна на Комитетот на министри и Парламентарното собрание на Советот на Европа за прашања што се однесуваат на интересите и потребите на локалните и регионалните власти претставени во Конгресот.

Исто така, Конгресот подготвува редовни извештаи за одделни земји членки на Советот на Европа во однос на состојбата и квалитетот на локалната и регионалната демократија, како и во земјите кои имаат поднесено барање да станат членки на Советот на Европа и да извршат ефективна примена на принципите содржани во Европската повелба за локалната самоуправа.

Конгресот во текот на својата набљудувачка мисија за конкретната земја дава и препораки за подобрување на состојбата во земјата, посебно кога станува збор за набљудување на локалните и регионалните избори.

Покрај својата набљудувачка, советодавна, претставничка и посредничка улога, Конгресот презема и други активности, како, на пример, ја обезбедува вклученоста на претставниците на локалните и регионалните власти во идеалот наречен европско единство, како што е дефинирано во член 1 од Статутот на Советот на Европа¹⁸⁹, како и нивно претставување и активно вклучување во работата на Советот на Европа, поднесува предлози до Комитетот на министри во насока на промовирање на локалната и регионалната демократија, креира предлози, препораки и насоки кои Комитетот на министри ги зема предвид при решавање на прашања со локална и регионална димензија, подготвува предлози во форма на резолуции кои ги доставува до локалните или регионалните власти, ја промовира соработката меѓу локалните и регионалните власти, дава свој придонес при изработката на акциските планови на Советот на Европа и нејзините политики кон соседните региони, со посебен осврт на прашањата поврзани со локалниот и регионалниот севкупен развој, соработува со други европски организации, а посебно со Комитетот на регионите на ЕУ.

Во рамките на надлежноста на Конгресот е да усвојува препораки за развојот на локалната и регионалната демократија во Европа, за поквалитетно спроведување на локалните избори, употребата на локалните и регионалните јазици, борбата против корупцијата, судирот на интереси и непотизмот во локалните и регионалните органи на власт, локалното и регионалното буџетирање, финансискиот и економски одржливиот развој, руралниот развој, доброто владеење во градските центри, посебно во главните градови и слични прашања.

Конгресот е посебно одговорен да ја следи примената на Европската повелба за локална самоуправа во земјите членки на Советот на Европа, да го мониторира и овозможува конструктивниот политички дијалог меѓу властите во земјите членки посебно за прашања од локално и регионално значење.

Извештаите, препораките и резолуциите што ги усвојува Конгресот се од големо значење за националните власти, бидејќи им обезбедуваат информации на владите, парламентите, здруженијата на граѓани, избраните претставници и медиумите за состојбите со локалната и регионалната демократија во секоја конкретна земја и нејзината примена на Повелбата.

189 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001>.

Конгресот го мониторира и спроведувањето на реформите на локално и регионално ниво и дава свои предлози и сугестии за подобрување на законските и други решенија во земјите членки на Советот на Европа.

2.1. Активности на Конгресот

Како клучни активности на Конгресот се вбројуваат: мониторинг, мисии за утврдување факти, набљудување избори, програми за поддршка и слично. Под мониторинг се смета евалуацијата во примената на Европската повелба за локална самоуправа.

Суштинската мисија на Конгресот е да врши ефективен мониторинг на состојбата со локалната и регионалната демократија во земјите членки преку проценка на нивото и квалитетот во примената на Повелбата, усвоена во 1985 година. За да биде ефикасен, овој мониторинг мора да биде постојан, иако не треба да биде ограничен само на пишување извештаи и препораки. Конгресот мора да биде дел од постојниот политички дијалог со различни нивоа на власти во конкретните земји. Преку процесот на мониторирање, Конгресот придонесува да се постигнат главните цели на Советот на Европа, а тоа се засилување и унапредување на квалитетот на демократијата и човековите слободи и права во Европа.

Мисиите или посетите на земјите членки од страна на претставници на Конгресот поради утврдување факти се организираат тогаш кога треба да се следи од блиску состојбата во конкретна држава и кога таа состојба покренува загриженост во однос на примената на една или повеќе одредби од Повелбата. Во текот на овие посети делегациите се среќаваат со избраните локални или регионални претставници, со владини членови, со парламентарци, претставници на национални здруженија и со академици.

Во однос на набљудувачките изборни мисии, Конгресот ги организира од 1990 година на локалните избори во сите земји членки на Советот на Европа, а во 2008 година учествуваше и во набљудувачката мисија на изборите во Израел. Конгресот спровел над 100 набљудувачки изборни мисии и се смета дека набљудувањето на изборите е една од првите приоритети на Конгресот кој заедно со политичкиот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа ја заокружува суштината на дејствувањето на Конгресот.

Програмите за поддршка претставуваат форма на активно учество на Конгресот во проекти што имаат за цел засилување на локалната демократија и прекугра-

ничната соработка во Европа. Овие програми посебно го засилуваат основањето здруженија за локални и регионални власти кои се поддржани од Конгресот, посебно на полето на обуки и примена на политиките на Советот на Европа.

Како најпознати програми за поддршка на Конгресот можат да се набројат:

Агенции за локална демократија што се основани од Конгресот, Агенции за локална демократија задолжени да им помогнат на локалните и регионалните власти во земјите на поранешна Југославија со помош и партнерство на градовите од Западна Европа, Еврорегионите на Советот на Европа е иницијатива покрената од Конгресот за формирање региони околу морињата во Европа, како што е Јадранскиот еврорегион, Црноморскиот еврорегион и слично. Овие региони имаат за цел постигнување одржливо управување на морските басени и обезбедување на специфичните потреби на приморското население, Европската мрежа за локални и регионални власти и воспоставување на обуки, при што како прва таква асоцијација формирана од Конгресот се смета ЕНТО, основана во 1995 година, Мрежа на асоцијации на локални власти на Југоисточна Европа, и други.

Покрај директната вклученост во подготовката на Европската повелба за локална самоуправа, **Конгресот, исто така, учествувал во подготовка на бројни меѓународни договори**, како што се: Европската конвенција за меѓугранична соработка меѓу територијалните заедници или власти во 1980 година, Конвенцијата за учество на странците во јавниот живот на локално ниво од 1992 година, Европската повелба за регионални или малцински јазици од 1992 година, Европскиот кодекс за политичкиот интегритет на локалните и регионалните избрани претставници од 1999 година, Измените во Европската повелба за учество на младите луѓе во локалниот и регионалниот живот од 2003 година, Европската урбана повелба – 2 Манифест за нова урбаност, Референтна рамка на Советот на Европа за регионална демократија од 2009 година, и други. Сите овие документи влегуваат во т.н. „тврдо право“ на Советот на Европа. Во продолжение следуваат најважните документи што припаѓаат во групата на т.н. „меко право“.

2.2. „Меко и тврдо право“ на Конгресот на локалните и регионалните власти

Во рамките на основните надлежности на Конгресот е да усвојува повелби, резолуции, препораки, мислења и други документи за прашања од својот делокруг на работа¹⁹⁰.

190 На оваа веб-страница се прикачени сите усвоени документи од страна на Конгресот од првата седница што се одржала на 3 јуни 1993 година, па сè до денес. coe.int/en/web/congress/adopted-texts

Сите овие документи влегуваат во т.н. „меко право“ на Советот на Европа креирано од неговите органи преку кои се дефинираат, се утврдуваат и се имплементираат европските вредности во правните системи на земјите членки. Со препораките, мислењата, резолуциите и повелбите се создава унифициран систем на европски вредности познат како европско правно богатство од каде потоа се преземаат концептите, идеите и вредностите за создавање на националните правни акти.

Со оглед дека бројот на усвоени документи на Конгресот е голем и кои припаѓаат на т.н. „тврдо право“ на Советот на Европа во продолжение ќе бидат обработени само најважните акти што се применуваат за прашања од областа на локалната самоуправа.

2.2.1. Европска повелба за локалната самоуправа

Тенденцијата насочена кон хармонизирање на националните правни системи во Европа ја поттикнува идејата за создавање основен извор на локалното право во Европа, односно донесување на Европската повелба за локална самоуправа. Таа во **форма на конвенција е усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа, во јуни 1985 година**, по претходно прифатени мислења на Консултативното собрание на Советот на Европа и Министерската конференција одржана во Рим. **Иницијатива за носење на Повелбата дојде од Постојниот комитет за локални и регионални власти на Европа (или денешниот Конгрес на локални и регионални власти на Европа).**

Конвенцијата била отворена за потпишување на 15 октомври 1985 година на 20. пленарна сесија на Конгресот на локални и регионални власти на Европа, и оттогаш па наваму таа претставува основен документ во кој е сконцентрирано богатото искуство на демократските држави на полето на организирање и функционирање на локалната самоуправа. **Повелбата содржи модел на правна рамка за воспоставување локална самоуправа по европски терк.**

Нејзината основна цел на донесување била да се надминат слабостите што се појавиле при примената на општите европски правила кои се однесувале при утврдувањето и заштитата на правата на локалните власти. Или, попрецизно речено, основната цел на Европската повелба била да ги дефинира општите европски стандарди за утврдување и заштита на правата на локалните власти, кои се најблиску до граѓаните, како и да им даде можност за ефикасно партиципирање во процесот на донесување одлуки кои имаат секојдневно влијание врз локалната средина на нивното живеење.

Повелбата ги обврзува договорните страни да воспостават основни правила за гарантирање на политичката, административната и финансиската независност на локалните власти. Преку вака утврдената обврска, Советот на Европа јасно ја насочил политичката волја во правец на одржување и примена на принципите на сите нивоа на територијална администрација, во смисла на зачувување на европската демократска свест и одбрана на човековите права во најширока смисла на зборот.

Во неа било содржано и убедувањето дека степенот на локалната самоуправа што се применува од страна на локалните власти претставува камен-темелник на демократијата.¹⁹¹

Повелбата има карактер на меѓународен договор. Составена е од преамбула, три дела и 18 члена. Заедно со текстот на Повелбата, како официјален извор се третира и нејзиниот **Појаснувачки извештај, иако тој не секогаш се смета за правно обврзувачки документ.** Извештајот е создаден да го помогне објаснувањето на текстот на Европската повелба.

Имајќи предвид дека основната цел на постоењето на Советот на Европа е да го охрабри единството меѓу земјите членки, Повелбата е договор за промоција на принципот на стабилност и важење на овој вид договори на административно ниво. Повелбата го зацврстува единството на земјите членки на Советот на Европа. Во Преамбулата на Повелбата експлицитно е нагласена посебната улога и значење на локалната самоуправа во процесот на изградба на демократските институции.

Во поглед на локалната самоуправа, Европската повелба нагласува дека:

1. Локалната самоуправа има за цел да го заштитува правото на граѓаните да учествуваат во водењето на јавните работи на локално ниво;
2. Остварувањето на ова право најдиректно може да се оствари на локално ниво;
3. Постојењето на локални власти со вистинска одговорност може да обезбеди администрација што не е само ефективна, туку и блиска до граѓаните;
4. Заштитата и зајакнувањето на локалната самоуправа ја прави демократската децентрализација на власта можна;
5. Локалната самоуправа бара постоење на локални власти што имаат демократски органи со висок степен на автономија во согласност со нив-

191 Види ја содржината на Повелбата на следнава интернет-страница: <https://rm.coe.int/168007a088>.

ната одговорност, начините и средствата преку кои овие одговорности се извршуваат, како и изворите кои се потребни за нивно остварување.

Во Повелбата се утврдени суштинските принципи на локалната самоуправа.

Преку нив се утврдува потребата од:

- › уставно и правно дефинирање на локалната самоуправа во смисла на уставно дефинирање на принципот на локална самоуправа,
- › дефинирање на концептот на локалната самоуправа во смисла дека под локална самоуправа се подразбира право и способност на локалните власти да управуваат со работите од јавен карактер пропишани со закон на своја одговорност и во корист на локалното население преку организирање локални совети и собранија составени од членови избрани на слободни, непосредни, тајни и општи избори и
- › воспоставување на принципи со кои ќе се раководи природата и целта на моќта на локалните власти во смисла на дефинирање на основните надлежности на локалните власти, утврдени со Устав и закон.

Во согласност со член 2 од Повелбата, државата треба да го признае принципот на локална самоуправа во домашното законодавство, односно во националниот Устав. Ова барање има флексибилен карактер кога станува збор за регулирање на локалната самоуправа во рамките на Уставот, бидејќи во Повелбата е утврдена можност за нејзино регулирање или во Уставот или со органски закон.

Причината зошто не постои стриктно барање за инкорпорирање на принципите на локалната самоуправа во Уставот е поврзана со три моменти:

- › **Прво,** во некои држави промените во Уставот бараат квалификувано 2/3 мнозинство од вкупниот број пратеници или согласност од мнозинство граѓани изразена на референдум,
- › **Второ,** државите што немаат „пишан устав“ може да имаат сериозни потешкотии доколку биде предвидена таква обврска,
- › **Трето,** во федералните држави, прашањата поврзани со локалната самоуправа можат да бидат регулирани од членките на федерацијата, додека Повелбата не може да предизвика ревизија на постојниот систем на делимитирање на власта меѓу федералниот центар и членките на федерацијата.

Во согласност со член 3 од Повелбата, локалната самоуправа ги утврдува не само правата, туку и реалните можности на локалните власти, предвидени во рамките на законот, да регулира и да раководи со најважните јавни работи што се од интерес на локалното население.

„Реалните можности“ не значат делегирање на нови права. Правната рамка на Повелбата има општ карактер што посебно доаѓа до израз преку јазикот на кој таа е напишана, односно фразите што се употребуваат во неа, како на пример, „ќе биде пропишано“, „ќе биде дозволено“, „во рамките на законските ограничувања“ итн. И покрај општоста на одредбите, тоа не значи дека домашното законодавство може да биде во конфликт со Повелбата. За да се обезбеди задолжителна примена на Повелбата, постои т.н. „задолжителен нуклеус“ во рамките на нејзините одредби.

Треба да се напомене дека во Повелбата се предвидени процедури за индивидуални препораки за секоја земја членка на Советот на Европа поединечно во случај кога нејзиното законодавство е оценето како инкомпатибилно со Повелбата, посебно во услови кога државата стапува во членство во Советот на Европа.

Доколку државата ги игнорира ваквите препораки, може да се смета дека не ги почитува правилата на Советот на Европа со што нејзиното членство во Советот се смета за завршено. Одредбите од првиот дел на Повелбата се од посебно значење, бидејќи во нив се објаснети основните принципи на локалната самоуправа.¹⁹²

Другите членови се однесуваат на заштитата на територијалните граници на локалните власти, со обезбедување на нивната автономија во смисла на заштита на нивните административни структури и пристапот до надлежностите. Во член 4 се уредува делумното преклопување во слободата на одлучување на властите на различни нивоа. Во случај одредени овластувања да им бидат пренесени од страна на некој централен или регионален орган на власта, локалните власти уживаат, колку што е можно повеќе, слобода во приспособувањето на нивната работа на локалните услови.

Значи, централните и регионалните власти можат да делегираат власт на локалните структури. При тоа, **државата најчесто прифаќа флексибилна административна структура на локалните власти, како и подобро запознавање со локалните услови.** Иако делегираните функции ги извршуваат локалните власти, одговорноста за целосното остварување на функциите останува кај релевантните повисоки власти. Пренесувањето на власта од централно на локално ниво не треба да ја ограничи независноста на локалните власти.

192 internationaldemocracywatch.org/index.php/council-of-europe-declarations/269-european-charter-of-local-self-government.

Во многу држави се отвори прашањето локалните власти да имаат право да стават вето на одлука донесена од централен орган со која се врши менување на нивните територијални граници. Во член 5 од Повелбата се наведува дека за секоја промена на локалните територијални граници, локалните власти треба да бидат претходно консултирани за ваквата промена, по пат на референдум, ако референдумот е дозволен со закон. Оттука, првиот европски стандард што е предвиден во Повелбата е почитување и заштита на правото на локална самоуправа на секој граѓанин во државата.

Ова право во себе ја апсорбира моќта на граѓанинот да самоодлучува за работите од локално значење на непосреден начин, директно, преку непосредните облици на остварување на суверенитетот (референдум, граѓанска иницијатива, петиција, собир на граѓани и сл.) или посредно, преку своите претставници во локалните совети или локалните собранија.

Правото на локална самоуправа се извлекува од Уставот или од законот преку демократски загарантираниот принцип на локална самоуправа (кај нас од локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок на државата и од правото на локална самоуправа како политичко право на секој граѓанин) што се изградува и се развива од правото на суверено одлучување на граѓаните за виталните прашања во својата локална средина без разлика како тоа одлучување ќе го сторат.

Исто така, правото на локална самоуправа ја апсорбира и мошне значајната димензија на непосредно, но и претходно (пред за тоа да одлучат централните власти) изјаснување на граѓаните за границите на својата локална единица, со образложение дека токму тие најдобро го чувствуваат својот локален простор, животот и локалните интереси.

Консултирањето на граѓаните по пат на референдум за евентуалните промени на територијалните граници на нивната локална единица во претходна фаза, значи пред да биде донесен предлог-законот од страна на централните власти, претставува не само обврска на централната власт, туку и демократска можност на граѓаните за реализирање на своето непосредно право на локална самоуправа.

Втор европски стандард е дека локалните власти уживаат целосни и исклучиви изворни надлежности, но и делегирани надлежности од страна на централните или регионалните органи на власта.

Во однос на пренесените надлежности, локалните власти имаат право на поголема слобода во приспособувањето на надлежностите на локалните услови со обврска за благовремено и соодветно консултирање со процесите на планирање и одлучување за сите прашања што непосредно ги интересира.

Според Препораката бр.20 усвоена од Конгресот на локалните и регионалните власти на Советот на Европа во 1996 година, државниот надзор врз локалните власти треба да биде одобрен на колку што е можно порестриктивен начин, а граѓаните се тие кои на најдиректен начин можат да ја оценат работата на локалните власти.¹⁹³

Во воведниот дел од Препораката е нагласено значењето на локалната самоуправа. Локалните власти се најзначајниот елемент на демократскиот систем и еден од столбовите на европската структура.

Европската повелба за локална самоуправа ги утврдува заедничките европски правила за заштита на правата на локалните власти преку нудење можности за ефикасно учество во процесот на донесување одлуки со локално значење.

Главните теми содржани во препораките се однесуваат на:

- › државниот надзор над работата на локалните власти и
- › задржувањето на независноста на локалната администрација.

Во многу европски држави државниот надзор се остварува преку евалуација, односно оценка на целисходноста на одлуките донесени од локалните власти, посебно во делот на финансирањето на локалната самоуправа, што е во директна спротивност на член 8, став 3 каде е наведено дека административната контрола на локалните власти се врши на начин што интервенцијата на органот на контрола одговара на значењето на интересите за кои има намера да бидат заштитени.

Според Препораката, државниот надзор врз локалните власти треба да се одобрува на што е можно порестриктивен начин во согласност со принципот на пропорционалност.

Исто така, при утврдување на целта на државниот надзор треба да се има предвид дека граѓаните се тие кои најдиректно можат да ја проценат работата на локалните власти. Во однос на прашањето на задржување на независноста на локалната администрација, постојат неколку главни цели, при што како најважна се смета начинот на регрутирање на службениците во локалните органи и тела.

193 <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

Во согласност со Европската повелба, регрутирањето и обуката на локалните службеници треба да се врши независно од која било власт, вклучително и од власта што ги вработува.

Во март 1998 година, врз основа на извештајот на Доганоглу и Лојд, постојаниот комитет на Конгресот на локалните и регионалните власти на Европа усвоија Препорака бр. 39 (1998) што се однесува на примената на Европската повелба во правните системи на земјите потписнички, како и за правната заштита на локалната самоуправа.

Оваа Препорака се однесува на две прашања:

- › проблеми што се однесуваат на примената на Европската повелба во правните системи на земјите потписнички;
- › давање можност на локалните власти на овие земји да поведат постапка пред административните судови или други домашни судови во случај кога националното законодавство или правила се во спротивност со Повелбата.

Како резултат на направените истражувања е дојдено до заклучок дека во голем дел од земјите што веќе ја потпишале Повелбата, барањата сè уште не се применети во домашното законодавство и во конкретни случаи на локалните власти не им била дадена можност да поведат постапка пред суд во смисла на заштита на своите права.

Независноста и стручноста на локалната администрација е третиот општоприфатен европски стандард во локалната самоуправа.

Според одредбите на Повелбата, начинот на „регрутирање“ на локалните службеници во локалните органи и тела треба да биде целосно независен од која било власт, а посебно од централната.

Од аспект на персоналните квалификации на кадарот вработен во организациската структура на локалната самоуправа, Повелбата инсистира на висококвалитетен кадар кој ќе биде вработен во службите во согласност со принципот на заслуги и компетентност (мерит системот). За оваа цел државата треба да обезбеди соодветни можности за образование, наградување и перспективи за унапредување.

Креирањето на заеднички европски модел на локална самоуправа не завршува со усвојувањето на Европската повелба за локална самоуправа.

Бројни тела и институции на Советот на Европа ја продолжуваат мисијата во обезбедување униформност во разбирањето и имплементирањето на Повелбата, како и во развојот и конкретизацијата на нејзините барања.

Во 2009 година, Конгресот усвои Дополнителен протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на граѓаните да учествуваат во работата на локалната власт. Како што е наведено во Преамбулата на Протоколот, граѓаните во локалните заедници имаат право да учествуваат во водење на нивните јавни работи како демократски принцип што го споделуваат сите земји членки на Советот на Европа.

Во член 1 од Протоколот е утврдена обврска за секоја земја членка на Советот на Европа да го обезбеди правото на учество на секој граѓанин во работите од надлежност на локалната самоуправа. Правото на учество значи и право да се врши влијание врз остварувањето на локалните власти, како и да се бара одговорност од нив.

Законот за локална самоуправа на секоја земја членка треба да го обезбеди извршувањето на правото на учество без дискриминација и со примена на уставните и меѓународните обврски на државата. Учеството на граѓаните во локалната власт се обезбедува преку остварување на избирачкото право на локалните избори. При тоа, секоја земја членка на Советот на Европа треба да обезбеди заштита на избирачкото право на граѓаните на локално ниво. Утврдена е обврска на локалните власти да ги почитуваат условите и евентуалните законски ограничувања на граѓаните во делот на нивното учество во органите на локалната власт. Секоја земја членка треба да го признае правото на своите државјани да учествуваат како гласачи или како кандидати на локалните избори за членови на локалните совети или собранија во локалните заедници каде што тие живеат.

Во рамките на Конгресот на локалните и регионалните власти има посебен Комитет за мониторинг¹⁹⁴, што ја анализира и евалуира примената на Европската повелба за локална самоуправа и Дополнителниот протокол за правото на учество на граѓаните во работите од локално значење во секоја земја членка посебно. Овој комитет подготвува препораки за државите во однос на примената на Повелбата, истражува и анализира други прашања поврзани со локалната и регионалната демократија.

Мониторинг комитетот подготвува редовни извештаи за земјите членки на секоја петта година, мониторира посебни аспекти во делот на приме-

194 <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee>

ната на Повелбата, со одлука на Бирото усвојува заклучоци и препораки на Конгресот поврзани со изборни и набљудувачки мисии, ја анализира состојбата со човековите права на локално и регионално ниво во Европа и во согласност со Резолуцијата бр. 296 (2010) подготвува извештаи за земјите.

Покрај овие редовни извештаи, Комитетот учествува и во т.н. постмониторинг дијалози и развива програми за надминување на констатираните слабости што биле идентификувани во текот на набљудувачката мисија, а со цел обезбедување локална и регионална помош на властите и следење на спроведувањето на дадените препораки.

2.2.2. Акти што ја гарантираат функционалната и стабилната европска демократија

Повелбата за локалната самоуправа ја задолжува секоја земја членка, нејзина потписничка, да го гарантира правото на локална самоуправа во националниот Устав и закон во функција на негова непречена и ефикасна имплементација.

Со Повелбата се гарантирани и принципите на демократското функционирање на општините/локалните заедници, правото на граѓаните да управуваат со локалните работи... „Принципот на локалната самоуправа треба да биде признат во домашното законодавство, а каде што е можно и во Уставот“ (член 2). „Локалната самоуправа го утврдува правото и надлежноста на локалните власти во рамките на законот да ги регулираат и да ги управуваат јавните работи во согласност со нивната способност и во согласност со интересите на локалното население“ (член 3). Одговорност на избраните органи... „Ова право се извршува од страна на советите и собранијата на локалните заедници составени од слободно избрани претставници врз основа на непосредно, еднакво, универзално право на глас на граѓаните... извршните органи се одговорни пред непосредно избраните органи“ (член 3).

Процесот на донесување одлуки на локално ниво е најблизок до граѓаните... „Јавната одговорност генерално се остварува од страна на властите блиски до граѓаните. Аlokацијата на одговорноста од едни на други локални органи ја зголемува локалната автономија како начин за ревитализација на локалната демократија.“

Во однос на прашањето за функционирањето на демократијата на локално и на регионално ниво, од Конгресот, но и од Парламентарното собрание на Советот на Европа и од Комитетот на министри се изготвени и се применуваат бројни протоколи, мислења, препораки, резолуции и слични документи пос-

ветени на функционирањето на демократските институции, фер и слободни избори, улогата на опозицијата во политичкиот систем, поделбата на власта, прашањето на парламентарниот имунитет, независноста на судството, вертикалната дистрибуција на власта, доброто владеење.

Така, на пример, во однос на прашањето за фер и слободни избори најзначајно место зазема член 3 од Европската повелба за локална самоуправа каде е регулирано правото и способноста на локалните власти, во рамките на своите законски овластувања, да ги дефинираат и да ги управуваат јавните работи во согласност со нивната одговорност и интересите на локалното население. Ова право се извршува од советите и од собранијата составени од избрани претставници на слободни избори врз основа на правото на непосредно, еднакво, тајно и општо гласање.¹⁹⁵

Во контекст на обезбедување фер и слободни избори е и член 3 од Дополнителниот протокол на Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи. Во согласност со член 3 насловен како право на слободни избори се утврдува правото на сите земји потписнички на Протоколот и на Конвенцијата да организираат слободни избори во разумни временски периоди со тајно гласање, под услови кои ќе обезбедат слободно изразување на волјата и на мислењето на граѓаните при изборот на законодавната власт.

Во функција на обезбедување фер и слободни избори се и документите што ги има донесено Комитетот на министри (Декларацијата на Кодексот за добри практики на референдумите од 2008 година, Препораката за мерките посветени на медиумското покривање на изборните кампањи од 2007 година, Препораката за легалните, оперативните и техничките стандарди за е-гласањето од 2004 година, Декларацијата за Кодексот на добри практики за изборните прашања од 2004 година, резолуциите на Парламентарното собрание на Советот на Европа за обезбедување поголема изборна демократија, препораките на Конгресот на локалните и регионалните власти во врска со локалните и регионалните избори, мислењето на Конгресот за злоупотребата на административните ресурси во текот на изборниот процес, парламентарниот имунитет, поделбата на власта и слично, Европски стандарди за изборите со посебен осврт на Кодексот на Венецијанската комисија за добри практики во изборните прашања).

195 https://books.google.mk/books?id=-lyMctdUnpwC&pg=PA13&lpg=PA13&dq=recommendation+no.+20+of+the+Charter+of+Local+Selfgovernment&source=bl&ots=pSpBgijHJWm&sig=ACfU3U0gtHlazHPUiGDc_vuQStQrtEMhqA&hl=mk&sa=X&ved=2ahUKewjtt9iXnP_sAhXKDMMBHWt0ACgQ6AEwBHoECAYQAg#v=onepage&q=recommendation%20no.%2020%20of%20the%20Charter%20of%20Local%20Selfgovernment&f=false

Во меѓународната заедница, напорот да се предложи кохерентен систем на изборни стандарди на супранационално ниво започна во текот на втората половина на 20 век. Практично тогаш светот почна поквалитетно да се запознава со значењето на слободните, фер и компетитивни избори, за одржлива демократска власт и за човековите права во светот и на европскиот континент. Сепак, процесот на изградба на инструментите за меѓународните и европските стандарди во областа на изборите врз основа на консензус не бил брз и лесен.

Меѓународните и европските стандарди биле исцртани од различни актери на меѓународната правна сцена – универзални, регионални и невладини организации. Некои од нивните предлози биле усвоени како одредби во меѓународните договори или мекото право, поврзани со супранационалните стандарди за изборите различни по обем, договорните страни како членови на релевантните организации и нивниот правно-обврзувачки ефект.

Кратката листа од меѓународни и европски инструменти и „мекото право“ содржат одредби за супранационалните стандарди за принципите на демократските избори, што се групираат во неколку групи. **Јаката (силната) срцевина (*hard core*) на меѓународните правила поврзани со изборите се состои од:**

- › одредбите на меѓународните договори усвоени од ООН,
- › Првиот Протокол на ЕКЧП и
- › релевантната јуриспруденција на Европскиот суд за човекови права.

Универзалните меѓународни стандарди што се однесуваат на принципите на демократските избори содржани во одредбите на договорното право на ООН, и тоа:

- › Член 21 од Универзалната декларација за човековите права од 1948 година;
- › Член 25 (б) од Меѓународната конвенција за граѓански и политички права;
- › Член 1 од Конвенцијата за политичките права на жената од 1952 година;
- › Член 5 (ц) и (д) од Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација од 1965 година;
- › Член 7 од Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација на жените од 1979 година.

Срцевината на европските правила е содржана во:

1. **Европската конвенција за човековите права (ЕКЧП), Протокол 1, член 3¹⁹⁶** во кој се вели дека: „договорните страни се согласни да одр-

196 https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf

жуваат слободни избори во разумни периоди по пат на тајно гласање, под услови што ќе обезбедат слободно изразување на мислењето на граѓаните во изборот на законодавниот дом”,

2. **Конвенцијата за учество на странците во јавниот живот на локално ниво, чл. 6 во врска со правото на глас на локалните избори;**
3. **Судската пракса на Европскиот суд за човековите права во Стразбур во врска со примената на ЕКЧП, Протоколот 1, чл. 3.**

„Мекото“ право и европските правила се содржани во:

1. Препораките од 2002 година за изборите на Венецијанската комисија или Кодексот на добра практика во изборните прашања;
2. Постојните препораки за демократски избори на ОБСЕ и земјите учеснички од 2003 година;
3. Декларацијата за критериумот слободни и фер избори усвоена од Интерпарламентарниот совет на неговата 154 сесија во 1994 година (во Париз, на 26 март 1994).

Во рамките на комунитарното право на тогашната Заедница, денешната ЕУ, се воспостави европското граѓанство и изборните права на граѓаните на ЕУ на локалните и на парламентарните избори во Унијата. Без сомнение, имплементацијата на меѓународните и европските правни стандарди во сферата на изборите нема сличност со супранационалниот и директниот, моменталниот и хоризонталниот ефект на правото на ЕУ, во земјите како, на пример, Холандија, која го прифатила чистиот монистички систем на транспонирање на меѓународните одредби во домашното законодавство.

Секоја споредба меѓу овие два феномена може да биде релативна и може да биде валидна само за земјите членки на ЕУ кои се едновременно и земји членки на Советот на Европа.

Листата на закони на ЕУ поврзани со изборите ги содржат најнапред:

- › Договорот за функционирањето на ЕУ,
- › Директивата на Советот 93/109 од ЕЗ,
- › Директивата на Советот 94/80 ЕЗ,
- › Одлуката на судот од 10 јуни 1993 година, Либерал-демократите насprotи Европскиот парламент, случај Ц-41/92.

Овие одредби и релевантните амандмани во националните уставни и изборните закони го презентираа правото на глас на локалните избори на граѓаните на Унијата, како и правото на глас за изборите во Европскиот парламент. Пра-

вото на учество на европските граѓани на локалните и изборите за Европскиот парламент во земјите членки на ЕУ во согласност со местото на живеење ги продлабочи принципите на универзалното (општо) и еднаквото право на глас. Тоа несомнено создаде значаен чекор во процесот на креирањето што е можно поблиска Унија до народите на Европа.

Договорот за функционирањето на ЕУ¹⁹⁷ го реafirмираше пасивното и активното избирачко право на граѓаните на ЕУ на локалните и изборите за Европскиот парламент кога земјата во која престојуваат и живеат е различна од нивната матична држава. Така, според Договорот за функционирањето на ЕУ, европските граѓани имаат право да избираат и да бидат избрани на изборите за Европскиот парламент, како и на локалните избори во земјите членки каде живеат, под еднакви услови како и оние на државјаните на земјата.

Зголемувањето на бројот на меѓународните стандарди е показател за напредокот на мирната соработка, демократизацијата и изградбата на владеењето на правото во меѓународната заедница. Станува збор за инструмент во процесот на хармонизирањето и примената на најдобрите вредности, принципи, практики и техники на демократските избори преку кои се легитимираат уставните власти. Истовремено, зголемувањето на меѓународните стандарди на изборите значи покорување на потребата за почитување на националните традиции. Меѓународните договори и „мекото право“ внимателно го создадоа единството преку заштита на различностите.

Несомнено, процесот на зголемување на меѓународните стандарди треба да се почитува во услови кога недостасуваат меѓународни инструменти за изборите. Сепак, зголемувањето на меѓународните и европските стандарди за изборите има и други важни ефекти. Под претпоставка дека националната држава е членка на неколку меѓународни организации што имаат усвоено различни инструменти во областа на изборите, се поставува прашањето за компатибилноста на нивните одредби со оние на домашното законодавство. Кои од тие инструменти ќе имаат приоритет во примената?

Идеална состојба постои кога двосмисленоста може да се надмине преку постоење јасна хиерархија на изворите во рамките на стандардите предложени од меѓународните организации.

197 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Разликите во обемот и деталните стандарди и на земјите на кои тие се однесуваат се нормални и не треба да создаваат сериозни проблеми во имплементирањето на меѓународните обврски. Правото на ЕУ има силен сврзен ефект за земјите членки на ЕУ. Засновано на комунитарниот метод, сепак, правото на ЕУ нема ист сврзен ефект како и федералното право.

Конфликтите меѓу некои одредби од договорите и „мекото право“ не се контрапродуктивни, бидејќи „тврдото право“ секогаш доминира. Сепак, конфликтите одредби од еден ист правен поредок можат да бидат пречка во имплементирањето на различните стандарди во правниот систем.

Во потрага по систем во кој ќе се појават супранационални стандарди во сферата на изборите, меѓународните организации, Советот на Европа и Европската комисија се концентрираа на промовирање на макроусловите како вредности, заштитници на демократската содржина на слободните и фер избори. До сега, само фундаменталните микроуслови се разгледани во европското „мeko право“. Деталната регулатива на организацијата на изборите и изборот на изборните системи се оставени како прашања во традиционална надлежност на националните држави. Конкретни техники на мониторирање на изборите се успешно развиени и применети во рамките на ОБСЕ.

Сепак, потребата од усвојување Конвенција за изборните стандарди, изборните права и слободи од страна на Советот на Европа треба да ги опфати најсуштинските делови на „мекото право“. Во Конвенцијата треба да се опфатат препораките (насоките) за организирањето на изборите во форма на замен договор, како елемент на „тврдото право“, што ќе биде третирано како значаен исчекор во процесот на хармонизирање на европските стандарди во сферата на демократските избори.

Во јануари 2003 година, Парламентарното собрание на Советот на Европа усвои Кодекс за добри практики во изборните прашања како значаен кодификациски документ.¹⁹⁸ Неговата основна цел била да се објаснат основните правила за изборните прашања со цел обезбедување и зачувување на квалитетот на демократските избори. На 9 октомври 2003 година Комитетот на министрите го потврди како референтен документ во неговиот одговор на **Препораките 1595 усвоени од Собранието девет месеци порано.**

198 <https://rm.coe.int/090000168092af01>

Во самиот Кодекс е отсликано целото „европско изборно богатство“, богатство што Советот на Европа, како чувар на демократијата, човековите права и владеењето на правото, го срочи во еден документ со помош на Парламентарното собрание, Европскиот суд за човековите права и Венецијанската комисија. Станува збор за европско изборно богатство што треба да се заштити, да се збогати и да се искористи. Одлуките на ЕСЧП поврзани со примената на чл. 3 од Дополнителниот протокол на ЕКЧП донесоа некои конкретни правила. Советот на Европа создаде документ со цел унификација на изборните правила.

И уште повеќе, Советот на Европа, со помош на овој кодекс добил неопходен инструмент за соработка со другите меѓународни организации што или им помагаат на земјите да одржат успешни избори или се вклучени во набљудување на нивното спроведување: ОБСЕ/ОДИХР, ЕУ, АЦЕЕЕО.

Исто така, Кодексот извршил хармонизирање на позициите и барањата од различните организации кои не секогаш се целосно идентични. За изборните прашања, на меѓународно ниво, **најзначаен е чл. 21 од Универзалната декларација за човековите права („волјата на народот е основа за авторитетот на владеењето“)** и **чл. 25, став б од Меѓународната конвенција за граѓанските и политичките права од 1966 година во која се утврдени основните принципи.**

Но, Европа која промовира демократски вредности, а посебно Советот на Европа, има обврска да биде попрецизна и насочена кон јасно определување на стандардите и нивно почитување. Демократските избори мора да бидат единствените легитимни и ненасилни средства за избор на политичката власт. Демократските избори се единственото средство за обезбедување стабилно цивилно општество и одржлив развој на државата управувана во согласност со начелото на владеење на правото. Не постои полегитимна политичка власт од онаа што произлегува од фер и демократските избори одржани според принципот на тајност на избирачкото право, почитување на принципот на општо-то избирачко право во согласност со примената на јасни и стабилни правила на игра, со резултати признати од меѓународната заедница како коректни.

2.2.3. Содржина на Кодексот на добри практики за изборни прашања

Кодексот се состои од два елемента: насоки и појаснувачки извештај.

Европските принципи се содржани во насоките. Во извештајот се содржани објаснувања на насоките, како и соодветни квалификации.

Подвлечено е значењето на петте принципи:

- › универзалното избирачко право;
- › еднаквото избирачко право;
- › слободното избирачко право;
- › тајното избирачко право и
- › директното (непосредното) избирачко право.

1. Универзалното (општото) избирачко право значи дека сите луѓе имаат право да избираат и да бидат избрани. Со воспоставувањето на овој принцип, кодексот ги смета за легитимни следниве критериуми: возраста, државјанството, местото на живеење, како и случаите кога е потребно одземање на избирачкото право.

Принципот на општото избирачко право го опфаќа активното (правото на глас) и пасивното избирачко право (правото да се биде избран) во согласност со конкретните правила и условите што треба да ги почитува секој граѓанин. Во согласност со Конвенцијата на Советот на Европа за учество на странците во јавниот живот на локално ниво сè посилна е тенденцијата да се остваруваат локалните политички права и на странците што подолго време престојуваат во друга земја. Исто така, принципот на општото избирачко право ги уредува и прашањата за местото на живеење, условите под кои граѓанинот може да го изгуби избирачкото право, евидентирањето на избирачкото право во избирачкиот список и поднесувањето на кандидатурите.¹⁹⁹

2. Принципот на еднакво избирачко право ги вклучува прашањата на еднаква тежина на гласот, и еднаква изборна моќ: мандатите мора да бидат еднакво распределени меѓу изборните единици; принцип на еднакви можности: оваа еднаквост мора да им биде гарантирана на партиите и на независните кандидати. Во рамките на овој принцип се вклучува и неутралниот однос на државните органи, посебно кон: изборната кампања, медиумската покриеност на изборните настапи посебно во јавниот сервис и буџетско финансирање на партиите и на изборните кампањи.

Еднаквоста може да биде строга, при што политичките партии треба да се третираат врз еднакви основи без разлика на нивната моментална парламентарна сила, или пропорционална, односно партиите мора да бидат третирани во согласност со резултатите освоени на претходните избори. Еднаквоста на можностите треба да се однесува во поделбата на времето за претставување на кандидатите во јавниот сервис, во искористувањето на јавните финансиски средства и во некои други форми.

199 <https://rm.coe.int/090000168092af01>

Во согласност со слободата на изразувањето, треба да има законска одредба со која ќе се утврди минимум пристап до приватните аудиовизуелни медиуми за рекламирање и изборна кампања на сите учесници на изборите. Финансирањето на политичките партии, кандидатите и изборните кампањи мора да биде транспарентно. **Принципот на еднаквост на можностите, во конкретни случаи, треба да доведе до ограничување на трошењето на партиите, посебно во делот на медиумското рекламирање.**

Во однос на еднаквоста и националните малцинства неопходно е да се дозволи партиско претставување на интересите на националните малцинства, како и еднаква и паритетна застапеност на половите.

3. Принципот на слободното избирачко право ги вклучува прашањата поврзани со слободата на избирачите да изградат сопствено мислење, при што државната власт и институциите мора да се грижат за одржување на нивната неутралност, посебно во медиумите, финансирањето на партиите и кандидатите, правото на јавен протест итн.

Државната власт има бројни позитивни обврски во однос на овој принцип, меѓу кои, таа е должна да ги прифати и да ги стави во функција кандидатите што победиле на изборите, да им овозможи на избирачите да се запознаат со листите и кандидатите за избори, на пример, преку соодветен прилог, овие информации мора да бидат достапни и на јазиците на националните малцинства.²⁰⁰ Мора да бидат утврдени и соодветни санкции ако се повреди неутралноста на некоја државна институција или орган или ако се повреди слободата на избирачите да формираат сопствено мислење. Во овој принцип припаѓа и слободата на избирачите да ја изнесат својата желба и таа да содејствува со изборниот резултат. Начинот на гласање мора да биде едноставен, избирачите секогаш треба да имаат можност да гласаат на своето избирачко место.

4. Принципот на тајност на избирачкото право. Тајноста на гласањето не е само право, туку и должност. Непридржувањето до овој принцип мора да биде казниво со дисквалификување на секое гласачко ливче чија содржина е јавно обелоденета. Гласањето мора да биде лично. Семејното гласање и која било друга форма на контрола при гласањето на еден избирач на друг мора да биде забрането. Насилството и попречувањето на тајноста на избирачкото право мора да биде санкционирано.

200 <http://www.electionaccess.org/en/resources/international-laws/264/>

5. Принцип на директно избирачко право и принципот на периодичноста на изборите.

Услови за примена на принципите содржани во Кодексот

1) Почитување на основните права на човекот и граѓанинот:

- слободата на изразување и слобода на печатот,
- слобода на движење,
- слобода на здружување и организирање за политички цели, вклучувајќи го и правото на формирање политички партии.

Ограничувањата на овие права и слободи мора да бидат во согласност со закон, во согласност со јавниот интерес и да одговараат со принципот на пропорционалност.

2) Основните елементи на изборниот систем, а посебно органите за спроведување на изборите, кроењето на изборните единици, не треба да бидат менувани најмалку една година пред одржувањето на изборите, или треба да бидат уставна материја, или материја уредена со повисок акт од обичен закон (принцип на стабилност на изборниот закон).

3) Како процедурални гаранции се споменуваат следниве:

а) Организација на изборите од страна на непристрасни тела кои ќе го спроведуваат изборниот закон. Ова прашање има мошне значајна улога ако ги повториме зборовите на Сталин: „Што се однесува до изборите, единствена работа што е вредна е кој ги објавува изборните резултати!“

Во него децидно не е наведено дека владејачкото мнозинство не може да ја монополизира моќта во овие изборни единици, бидејќи секој монопол е извор на злоупотреба. Таму каде постои долга традиција на дејствување на независни административни изборни власти од оние кои ја имаат политичката моќ, потребно е да се оди на изградба на независна и непристрасна изборна администрација на сите нивоа, од Државна изборна комисија до избирачки одбори.

Државната изборна комисија мора да биде постојано тело. Таа мора да е составена од најмалку еден член од судството, претставници на партиите што учествуваат во работата на парламентот или имаат освоено најмалку одреден процент на гласови на последните избори, и независни членови експерти за изборни прашања. Може да бидат вклучени и претставници од редот на

националните малцинства. Политичките партии мора подеднакво да бидат претставени во изборните комисии или мора да бидат во можност да ја набљудуваат работата на непристрасното тело.

Само транспарентна, непристрасна и независна изборна администрација може да обезбеди услови за квалитетен изборен процес, од предизборниот период до официјалното објавување на изборните резултати. Во оние земји каде административните власти имаат долга традиција на независност од политичките власти (Шведска, Белгија, Данска), јавната администрација најчесто се вклучува во организирањето на изборниот процес.

Во овие земји постои административен начин на организирање на изборната администрација. Во согласност со извештаите на Бирото на Парламентарното собрание на Советот на Европа за набљудување на изборите²⁰¹, и во овие земји постојат бројни недостатоци што се однесуваат на изборната администрација: недостиг на транспарентност во работата на Централната изборна комисија; различни варијанти во толкувањето на начините како се бројат гласовите; политички поларизирана изборна администрација; контроверзии при именувањето на членовите на ДИК; членови на изборни комисии номинирани од државни институции и сл.

Членовите на ДИК најпожелно е да бидат назначени од редот на правните експерти, политички аналитичари, математичари или други познавачи на изборната проблематика. Еднаквоста може да биде строга или на пропорционални основи. Членовите на изборните комисии мора да добијат и стандардна обука. Пожелно е изборните комисии да донесуваат одлуки со квалификувано мнозинство или по пат на консензус.

б) Набљудување на изборите.

в) Ефикасен систем на заштита. Жалбите во втор степен можат да ги разгледуваат и судовите, посебни изборни судови или Уставниот суд. Тоа значи дека судовите мора да бидат независни. До сега, нема ниту една одредба за жалбите пред меѓународниот суд поинаква од она што е можно да се бара заштита преку ЕСЧП, во согласност со чл. 3 од Дополнителниот протокол.

4) Изборен систем

201 <https://www.coe.int/en/web/congress/observation-des-elections>

Сржта на овие принципи се наоѓа во меѓународните норми. Општото избирачко право е содржано во чл. 25 (б) од Меѓународниот договор за граѓански и политички права, а општо европско правило е и чл. 3 од Дополнителниот протокол на Европската конвенција за човековите права, во кој експлицитно е стипулирано правото на периодичност на изборите со остварување слободно и тајно избирачко право, и другите принципи се признати во прецедентната област за човековите права. Правото на директни (непосредни) избори е секогаш заштитено од страна на Судот во Стразбур.

Во изборните правила се препорачува да се регулира и да се организира посебна независна и професионална изборна администрација на сите нивоа. При тоа, изборната литература познава три модели на организирање на изборната администрација:

- а) бирократски или индивидуалистички,
- б) професионализиран и
- в) комбинација со членови на политички партии.

Потребно е да се размисли дали е подобро да се воведат два состава, потесен и поширок состав на изборните органи. Изборната администрација може да биде организирана на неколку различни начини. Во некои земји, изборната администрација е составена од државни службеници или од лица вработени во јавниот сектор, потоа од судии или изборни експерти. Овој неутрален или професионален модел е најчесто употребуван кога ООН или други меѓународни организации се инволвирани во процесот на изградба на изборната администрација во некоја земја. Во државите каде што нивото на доверба во јавната администрација е ниско, или во кои судството не е доволно независно, овој модел може да внесе голема недоверба кај електоратот, но и меѓу самите учесници во изборниот процес.

Во овие земји е констатирано дека е многу подобро да се оди на индивидуален избор на лица, експерти кои се професионално докажани во изборната проблематика, а именувани од законодавната или извршната власт. Повторно, овој модел на индивидуален избор функционира добро ако избирачите и партиите имаат доверба во независноста и интегритетот на именуваните лица.

Изборната администрација може да ги вклучи, но и да ги исклучи претставниците на партиите. Овој модел има предност во потенцијалното деполитизирање на изборната администрација, но и во изградба на доверба во државата каде постои сомнеж во чесноста и интегритетот на изборниот систем. Во оние држави каде

граѓаните имаат доверба во власта дека формира непартиска јавна администрација, изборната администрација најчесто е дел од јавната администрација.

Во оние земји во кои постои историја на партиска доминација и манипулации во изборниот процес е потребно да се воспостави независна изборна администрација одделена од доминацијата на владејачката партија. Иако Државната изборна комисија се претпоставува дека е независна институција, таа е, сепак, јавна институција зависна од власта од аспект на финансирањето.

Во некои земји, постои урамнотежен систем на претставување во изборната администрација. Оваа репрезентираност е механизам на тежа и рамнотежа. Други системи прифаќаат комбинација на овие механизми, некои имаат независна комисија со политички баланс. Некои системи се обидуваат да ја обезбедат неутралноста на клучните изборни администратори преку нивната неможност да бидат политички ангажирани. Тие се именувани за мандат со подолг временски период од мандатот на власта без можност власта да ги промени, освен во исклучителни случаи, кога станува збор за повреда на законите.

Пример за ваков вид администрација има во Индија каде ДИК е постојано и уставно утврдено тело. Претседателот на ДИК и членовите се избираат од претседателот на државата за мандатен период од 6 години и тие можат да бидат сменети само преку постапка импичмент во парламентот. Во Канада, пак, на претседателот на ДИК и на неговиот заменик не им е дозволено да гласаат на федералните избори. Неутралноста и непартиската карактеристика на изборната администрација е суштински интегративен фактор.

Во многу земји, посебно во оние посттранзициски, некои партии сè уште сметаат дека единствен начин да ги добијат изборите е да ја контролираат изборната администрација. Ако партиите и гласачите сметаат дека изборната администрација работи пристрасно, дури и кога тоа не е точно, тоа може да го наруши кредибилитетот на изборите и да го намали легитимитетот на изборните резултати. Исто така, оваа состојба може да биде причина за губење на мандатите, односно партиите да ги бојкотираат изборните резултати.

Еднаквиот третман на изборните учесници, вклучувајќи ги и еднаквите можности, како и еднаквиот пристап во изборниот процес, се составен дел на квалификацијата фер избори. Ова значи дека учесниците на изборите треба да добијат еднаков третман од изборната администрација, од медиумите, од државните институции, од агенциите за истражување на јавното мислење. И гласачите треба да имаат еднаков пристап до избирачкиот список.

Обемот и комплексноста на Кодексот не може соодветно да се разбере без да се чита заедно со извештајот во кој се содржани објаснувањата. Во својата Резолуција 1320, од 28 јануари 2003 година²⁰², поврзана со Кодексот, Парламентарното собрание на Советот на Европа го утврди овој документ како чекор напред во процесот на хармонизирањето на стандардите за организирање и набљудување на изборите, но и во воспоставување процедури и услови за организирање на изборниот процес.

Во Резолуцијата е изразена желбата да ги види сите земји членки како ги реевалуираат и/или ревидираат изборните правила во светлина на кодексот. Напоредно со овој кодекс, Асоцијацијата на изборните службеници на земјите од Централна и Источна Европа, во својот дел, има подготвено и Конвенција за изборните стандарди, изборните права и слободи. Со потпишувањето на Кодексот за добрите практики на 28 јануари 2003 година, Собранието, во својата Препорака 1595 (2003 година), му предложило на Комитетот на министрите Кодексот да биде трансформиран во конвенција, имајќи ја предвид работата на ОБСЕ (ОДИХР) и документот на АЦЕЕЕО. За жал, во својот одговор до Парламентарното собрание усвоен на 9 октомври 2003 година, Комитетот на министрите констатирал дека е тешко да се утврди правнообврзувачки инструмент за изборните прашања и дека подготвувањето и одобрувањето на конвенција на овој план е прерано.

Изборите и избирачкото право како најважен елемент на функционалната демократија се предмет на уредување на бројни меѓународни, европски и регионални документи, како што се: Универзалната декларација за човековите права (УДЧП), Европската конвенција за човековите права и фундаменталните слободи (ЕКЧП), Париската повелба за нова Европа-Конференцијата за безбедност и соработка во Европа, резолуции и декларации усвоени од Генералното собрание на ООН посветени на демократијата, демократските избори и на човековите права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и Првиот протокол, општите забелешки на Комитетот за човековите права на ООН, насоките на ОБСЕ за менување на законската рамка за изборите, Хелсиншкиот завршен документ според кој „во полето на човековите права и фундаменталните слободи дејствува во согласност со принципите и целите на Повелбата на ООН и со УДЧП“.

Во оваа група на документи влегуваат мислењата на Венецијанската комисија кои Комисијата во многу случаи ги подготвува заедно со ОБСЕ-ОДИХР, заедно со уште 10-тина други меѓународни документи од значење за заштита на

202 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17082&lang=en>

граѓанските и политичките права применливи за време на изборите, како што се: Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, Конвенција за политичките права на жените, Конвенција за правата на лицата со попреченост, Меѓународната конвенција за заштита на правата на сите мигрантски работници и членовите на нивните семејства, Завршниот акт за КЕБС (Конференцијата за безбедност и соработка во Европа) од Хелсинки, Мадридскиот завршен документ, Завршниот документ од Виена и други.

3. Конгресот на локални и регионални власти и борбата против корупцијата

Една од главните опасности по квалитетното функционирање на локалната и регионалната демократија е растечката корупција во Европа и на Балканот. Токму од оваа причина Конгресот вложува силна енергија во справувањето со коруптивните активности на носителите на јавни овластувања во локалните и регионалните органи на власта.

Со усвојувањето на Европскиот кодекс за однесување на сите лица вклучени во локалното и регионалното владеење, како и на патоказот за заштита од корупција и промоција на јавната етика на локално и регионално ниво биле прифатени и шест извештаи под наслов „Јавна етика“ каде се разработени темите судир на интереси, транспарентност и отвореност на власта, транспарентност на јавните набавки, административните ресурси и фер изборите, борбата против непотизмот и заштитата на укажувачите.

Со процесите на децентрализација на власта од централно на локално и регионално ниво прашањето за квалитетот на локалното и регионално добро владеење станало уште позначајно и поинтензивно.

Посебна важност се дава на етичката димензија на регионалната и локалната власт, промовирање на етичките стандарди во владеењето на сите локални и регионални претставници, како и засилување на јавната доверба во процесот на креирање одлуки на локално и регионално ниво.

Европскиот кодекс за управување на сите лица вклучени во регионалната и локалната власт е документ каде се лоцирани сите нови предизвици со кои се

соочуваат локалните власти, како и со можностите што им се нудат преку дигитализацијата на јавните услуги, транспарентност со почитување на личните податоци и потребата од де факто заштита на укажувачите при лоцирање на коруптивните активности на вработените во јавните служби.

3.1. Европска повелба за регионална автономија

Во интерес на справување со општествените кризи кои биле почувствувани пред, а посебно кон крајот на 80-тите години од 20 век, кога националните држави покрај позитивните резултати почнаа да создаваат и одредени регресивни последици, напорите на европските институции биле фокусирани на креирање серија документи со критички осврт кон централизацијата на власта, а во насока на афирмирање други форми на општествена организираност.²⁰³

Намерата на создавање други форми на социјална организираност била во насока на создавање дополнителни нивоа на граѓанска контрола и граѓанска вклученост во процесите на создавање политики. Токму како резултат на оваа потреба биле донесени Мадридската конвенција за прекугранична соработка во 1980 година и Европската повелба за локална самоуправа во 1985 година. Напорите инвестирани во создавањето на овие документи, посебно во делот на регионалната автономија (на Конференцијата во Женева, 1993 година) создале услови за донесување на Европската повелба за регионална автономија (преку препораките содржани во број 34) како исклучително важен правен документ на Конгресот.

Процесот на реорганизација на Европа на овој план бил комплетиран со институционализација на принципот на автономија на локалните и регионалните заедници преку правото да носат свои правни акти за прашања од своја надлежност, како и преку утврдување национални основни стандарди во делот на промоција на демократијата и интеграцијата во Европа. Токму во оваа смисла е значењето и важноста на Европската повелба за регионална автономија како продолжение на Хелсиншката декларација за регионална самоуправа, како и неколкуте подоцна донесени документи: Декларацијата од Валенсија во 2007 година, Европската повелба за регионална демократија и слично.

Овие документи имаат за цел да извршат демократизирање во организацијата и работата на институциите и органите на локално и регионално

203 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0

ниво, промоција на системот на социјални промени преку демократизирање на општеството и преку менување на карактерот на институциите на власт, да го обезбедат правото на граѓаните да учествуваат во водењето на јавните работи на сите нивоа на власта, како и правото на учество во регионалната власт со цел засилување на демократските вредности и владеење на правото.

Со усвоените документи бил унапреден и концептот на регионализација преку внесување засилена децентрализација и супсидијарност во унитарниот социјален систем. Овие нови вредности биле посебно нагласени во Преамбулата на Европската повелба на регионална автономија, како и во Хелсиншката декларација преку конкретна разработка на процесот на децентрализацијата и трансферот на власта од повисоко кон пониско ниво.

Нагласено е дека токму оваа Декларација го има засилено економскиот развој на локално и регионално ниво во европските држави, одржливоста на системот на регенерација на квалитетот на социјалните услуги, подобрувањето на јавните услуги и целосна демократска партиципација на граѓаните во системот на креирање политики. Декларацијата ги има засилено процесите на децентрализација од централно на локално и регионално ниво со што владините институции се ослободуваат од централизмот како дотогашен начин на управување со општествените работи.

Проф. Маријана Пајванчиќ во една своја анализа на овие документи ќе напише: „Принципот на супсидијарност е дефиниран како генерална претпоставка на авторитет во полза на локалната заедница како примарна форма на граѓанска локална самоуправа. Во локалната заедница, сите работи што не се во експлицитна надлежност на другите нивоа на авторитет, влегуваат во надлежност на локалните или регионалните органи. Примената на овој принцип при распределба на надлежностите значи дека сите активности на локалните и регионалните власти се утврдени преку методот на енумерација, односно преку набројување на надлежностите на локалните, регионалните, државните и европските органи и институции како значаен придонес во градењето на европската демократија.“²⁰⁴

204 M. Pajvančić, "Ustavni okvir regionalne države " ("Constitutional Framework of Regional State ") in Decentralizacija u kontekstu novog ustava Srbije i EU integracija (Decentralization in the Context of the New Constitution of Serbia and EU Integrations), 2008.

Vojislav Stanovčić. 2000. "Oblici decentralizacije i disperzije moći: federalizam, autonomija, regionalizam, lokalna samouprava" ("Forms of Decentralization and Dispersion of Power; Federalism, Autonomy, Regionalism, Local Self-Government"), (стр.44): Autonomija i multietnička društva (Autonomy and Multiethnic Societies). Subotica: Otvoreni univerzitet, Subotica.

Принципот на супсидијарност го афирмира политичкиот плурализам како форма на социјална организираност што овозможува реализација на два клучни аспекта на современото општество. Првиот аспект се однесува на достигнувањата на политичкото општество во однос на општеството со карактеристики на заедница, афирмирање на до сега потиснуваните фактори на општествената структура што биле ставани на маргините од централизираната и национална држава.

Во оваа смисла, во член 9 од Хелсиншката декларација регионот е прецизно дефиниран како територијална форма каде се реализираат регионалните интереси преку законодавните и извршните органи, преку постапката на преговарање и консултација меѓу државата и регионалните тела. Од друга страна, во Декларацијата натаму е наведено дека онаму каде што има регионализација, регионалната самоуправа е дел од демократската власт. Регионалната власт мора да ги задоволува минималните стандарди на демократскиот систем утврдени во Уставот и во законите.

Во интерес на засилување на демократизацијата во општествата, Европската повелба на регионална автономија го има зацврстено концептот на автономија дефиниран како право и способност на една поширока територијална заедница во рамките на една земја членка на Советот на Европа да организира регионални тела и органи по пат на непосредни избори од страна на граѓаните кои живеат во неа, да извршуваат надлежности од регионален вид во согласност со принципот на супсидијарност.

Социјалната заедница се заснова на концептот на државен суверенитет со оглед на фактот дека принципот на регионализација се изјаснува во полза на основите на државниот и регионалниот концепт.

Во член 9 од Европската повелба за регионална автономија се регулирани формите на регионалната партиципација во државните работи. Соработката на различните нивоа на власт е уредена и со Хелсиншката декларација каде е наведено дека „во согласност со Уставот и/или законите, регионалните власти и/или нивните претставнички органи треба да бидат соодветно претставени или консултирани низ соодветни тела и/или постапки во согласност со меѓународните принципи на преговарање со државните органи и во согласност со примена на договорите во кои се утврдени надлежностите и опсегот на регионалната самоуправа“.

Во согласност со член 3, став 1, алинеја 8 (д) од Европската повелба за регионална автономија, регионалната автономија ги овозможува и ги олеснува интегративните процеси во земјите преку примена на принципот на интеррегионална соработка. Повелбата ги обврзува земјите членки на Советот на Европа да прифатат градење европски институции преку почитување на принципот на претставување на интересите на соодветните региони што постојат на национално ниво. Во оваа смисла посебно се нагласува значењето на Конгресот на локалните и регионалните власти на Европа, како и Комитетот на регионите во ЕУ.

Повелбата ги споменува следните клучни елементи на регионалната демократија: 1. Принципот на демократско владеење, 2. Граѓанска партиципативност, 3. Принципот на супсидијарност, 4. Принципот на добро владеење и администрација, 5. Концептот и дефиницијата на регионалната власт, 6. Односи со локалните власти, 7. Принципот на лојалност и почитување на територијалниот интегритет, 8. Принципот на кохезија, 9. Уставна или законска основа на регионалната самоуправа, 10. Опсег на регионална самоуправа, 11. Право на иницијатива, 12. Регионални изборни тела, 13. Услови за вршење служба на избраните претставници во регионалните тела, 14. Извори на регионалните власти, 15. Самоуправата на регионалните власти, 16. Право на здружување, интеррегионална соработка и надворешни односи, 17. Право да се биде консултиран, 18. Супервизија на актите донесени од регионалните власти, и 19. Заштита на регионалната самоуправа.²⁰⁵

Значењето на Европската повелба за регионална автономија лежи во фактот што таа бара промени во општествената средина преку неколку аспекти:

- › Ја засилува демократизацијата на владејачките институции,
- › Го афирмира политичкиот плурализам,
- › Го менува концептот на автономија и
- › Ги засилува интегративните процеси во согласност со принципот на интеррегионалната соработка.

Концептот на регионалната идеја промовира општествени промени во насока на демократизирање на општествата преку менување на карактерот на владејачките институции, а во функција на засилување на правото на граѓаните да учествуваат во водењето на јавните работи на сите нивоа на власт како најважен демократски принцип. Во Декларацијата од Хелсинки

205 Поопширно види во: https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf

оваа идеја е поексплицитно објаснета преку процесот на децентрализација и деволуција (трансфер на моќ од повисоко на пониско ниво) што рефлектира недвојбена убеденост дека економскиот развој, одржливата регенерација, квалитетот на јавните услуги и целосната демократска партиципација се значително засилени ако институциите на системот не се централизирани.

Европската повелба за регионална автономија утврдува дека регионализацијата не смее да се остварува на штета на автономијата на локалните заедници, ниту на штета на територијалниот интегритет и суверенитет на државата. Утврдено е дека регионализацијата не смее да води кон формирање нов редуциран централистички систем на владеење, бидејќи е наведено дека регионализацијата не смее да се остварува на штета на автономијата на локалните заедници. Напротив, регионализацијата треба да се организира во полза на локалните заедници во согласност со одредбите во Европската повелба за локална самоуправа. Вкупниот општествен развој не треба да води кон атомизирање на државата во региони, туку кон воведување концепт на регионален општествен развој кој ќе ја зголеми довербата меѓу регионите и ќе обезбеди нивно полесно вклопување во европскиот простор.

Глава 2

Локалната самоуправа и Европската Унија

Вовед

Во согласност со член 4, став 2 од Договорот на ЕУ, „Унијата ја почитува еднаквоста на земјите членки пред договорите, како и нивните национални идентитети, инхерентни во нивните фундаментални политички и уставни структури, инклузивни во регионалната и локалната самоуправа“.

Во Преамбулата на Повелбата за фундаменталните права во ЕУ е наведено дека „Унијата придонесува за заштита и за развој на овие заеднички вредности преку почитување на различните култури и традиции на народите на Европа, како и преку почитување на националните идентитети на земјите членки и организацијата на нивните јавни власти на национално, регионално и локално ниво“.

Во овој контекст, Унијата треба да ја почитува локалната/регионалната автономија која е конституентен, суштински елемент на уставниот идентитет на земјите членки, примерен и при ратификацијата на Европската повелба за локална самоуправа од страна на сите земји членки на Советот на Европа“.²⁰⁶

Процесот на европската интеграција има влијание врз националната и субнационалната власт во рамките на државните системи. Од овие причини, приспособувањето на националниот систем и право преку процесите на европското интегрирање се случува со „национален предзнак“, при што секогаш националните карактеристики играат клучна улога. Постои генерално мислење дека иако ЕУ не наметнува посебен модел на регионална организираност за земјите кандидатки за членство, сепак, Комисијата ја фаворизира децентрализацијата и демократизацијата на регионалното владеење чишто регионални структури треба да бидат демократски избрани, самовладејачки, самоодржливи, со финансиска и правна автономија и со административни оддели во рамките на локалните и регионалните органи кои ќе можат да бидат партнери со Комисијата во водењето на регионалните политики на ЕУ.

206 Panara, C. The Sub-national Dimension of the EU – A Study of Multilevel Governance, Cham, Springer, 2015, стр. (60-61).

Кои се обврските што правото на ЕУ им ги наметна на земјите кандидат-ки за членство во Унијата?

ЕУ нема извршна власт и органи во земјите членки со цел примена на правото на ЕУ. Унијата главно се потпира на административните структури на државите, при што треба да се потенцира дека како централната, така и локалната/регионалната власт е должна да ги исполнува обврските за примена на правото на ЕУ.

Зависно од уставниот систем на секоја земја членка, локалните власти имаат различен степен на одговорност во примената на правото на ЕУ. Токму затоа, секоја земја членка е слободна да го организира домашниот систем на имплементација на директивите со средства и мерки што се прифатени од регионалните или локалните власти. „Сепак, поделбата на власта не ги ослободува државите од обврската за примена на одредбите од директивите на ЕУ во националното законодавство“.²⁰⁷

Проценката за степенот на вклученост на регионалните и локалните власти во примената на правото на ЕУ во националните правни системи е различно утврдена од еден истражувач до друг. На пример, **според Кристијансен и Линтнер (Christiansen и Lintner)**, 70-80 % од ЕУ политиките бараат нивна примена од страна на регионалните и локалните власти. Од друга страна, **Гудерјан (Guderjan)** смета дека „во Германија околу 80 % и во Англија околу 50 % од европското законодавство се применува токму од субнационалните власти“.

Од трета страна, Каланан (Callanan) смета дека процентите за вклученост на регионалните и локалните власти се разликуваат од држава до држава и дека тоа зависи од поделбата на власта во земјата, како и од поделбата на одговорноста меѓу органите на домашно ниво и од децентрализацијата што се спроведува во земјите.

Во некои земји членки, одговорноста за транспонирање на директивите во националното право или усвојувањето на одредени мерки лежи целосно во владата, во други, пак, оваа улога е поделена меѓу централната и регионалната/локалната власт. На пример, во Обединетото Кралство додека оваа земја беше членка на ЕУ, со оглед на фактот дека локалната власт немала значителна моќ во примената на правото на ЕУ, за имплементацијата на законите била обврзана националната влада. Ова тврдење е во кон-

207 Joined Cases 227 to 230/85 Commission v Belgium, 1988, para. 9

текст на директивите кои бараат национално транспонирање преку закони. Локалната власт нема законодавна моќ поради што целиот процес оди преку националните парламенти кои ги транспонираат директивите во закони задолжителни за локалните/регионалните органи.

Сепак, локалните/регионалните власти се вклучуваат во примена на мерките на централната власт во согласност со националниот принцип на разграничување на власта (начелото на поделба на власта). Обврските на локалните власти за имплементирање на правото на ЕУ одат преку овој принцип. Токму затоа се вели дека локалните/регионалните власти играат значајна улога во дневното имплементирање на правото на ЕУ поврзано со извршување на нивните функции што имаат врска со ЕУ законодавството. Локалните/регионалните власти се обврзани да го применуваат правото на ЕУ за прашања што се од нивна надлежност преку принципот на директен и индиректен ефект, дури и за прашања за кои властите немаат усвоено/транспонирано мерки.

Дневната имплементација на правото на ЕУ на локално и регионално ниво е тесно поврзана со прашања од сферата на локалниот транспорт, собирање и обработка на отпад, регионална и кохезивна политика за заштита на животната средина, слобода на движење на луѓе, услуги, стоки и капитал, државна помош, јавни набавки, конкуренција и услуги од општ економски интерес, локално владеење, урбано планирање и слично.

1. Локалната самоуправа и правото на ЕУ

ЕУ има силно влијание врз општините/регионите посебно преку работата и мониторингот на **Комитетот на региони, како и преку Комитетот на локални и регионални власти на Советот на Европа**. Целиот процес на примена на правото на ЕУ и контрола врз работата на локалните и регионалните власти од страна на органите на ЕУ и на Советот на Европа е познат како „припитомување на Европа“ на локално ниво и длабоко внатрешно трансформирање на земјите членки.²⁰⁸

208 Wallace, H. 'EU Enlargement: A Neglected Subject' in M. G. Cowles and M. Smith (eds.), *The State of the European Union – Vol. 5 – Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford, Oxford University Press, 2000, (стр. 156-157)

Правото на ЕУ е посебно важно за општините/регионите кога ги извршуваат обврските од локален карактер, како што се, на пример, политиките на заштита на животната средина, хигиената на храна и заедничката земјоделска политика.

Од друга страна, токму правото на глас на европските граѓани на локално ниво, како и правото да се биде кандидат за избор на некој локален орган претставува придобивка од правото на ЕУ. Така, во согласност со член 22, став 1 од Договорот за функционирањето на ЕУ „Секој граѓанин на Унијата кој престојува во земја членка, а кој не е државјанин на земјата каде престојува, има право на глас и право да се кандидира за некоја функција на локално ниво под исти услови како и државјаните“.

Што се однесува до правната заштита на локалните/регионалните власти, прецедентното право на ЕУ фаворизира државно-центристичка концепција во делот на судската постапка за поништување на актите донесени од локалните/регионалните органи. Ова значи дека привилегираната *locus standi* за поведување постапка за заштита на актите на ЕУ пред Судот на правдата на ЕУ им е дадена само на националните влади. Оттука, локалните/регионалните власти се должни да ги исполнат утврдените критериуми.²⁰⁹

Во согласност со член 8 од Протоколот број 2 за примена на принципите на супсидијарност и пропорционалност „Судот на правдата на ЕУ има надлежност да поведува постапки во случај на повреда на принципот на супсидијарност со правен акт донесен во согласност со член 263 од Договорот за функционирање на ЕУ од страна на земјите членки, во согласност со националните правни поредоци“. Локалните/регионалните власти можат да бидат судски заштитени во случај на повреда на принципот на супсидијарност и ЕУ актите на национално ниво. Принципот на државна одговорност за прв пат бил воспоставен со случајот *Francovich* од страна на Судот на правдата на ЕУ.²¹⁰

Учеството на локалните власти во креирањето политики на ЕУ е утврдено во Преамбулата на Договорот на ЕУ каде стои дека „процесот на создавање поблиска унија меѓу народите на Европа е поврзан со одлуките што се носат колку е можно поблиску до граѓаните во согласност со принципот на супсидијарност“.

209 Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, 30 November 2009 <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>.

210 Joined Cases C-6/90 and C-9/90 *Francovich*, 1991, Joined Cases C-46/93 and C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, 1996, para. 32-34.
Case 97/81 *Commission v Netherlands*, 1982; Case 365/97 *Commission v Italy*, 1999; Case 147/00 *Commission v France*, 2001)

Во согласност со член 5, став 3 од Договорот на ЕУ „Во согласност со принципот на супсидијарност, за областите што не влегуваат во нејзина ексклузивна надлежност, Унијата ќе дејствува само ако не можат да бидат доволно постигнати целите на предложените акции од земјите членки било на централно ниво, било на регионално и локално ниво, при што ефектите од предложените акции подобро би се оствариле на ниво на Унија“.

Договорот од Лисабон ја има внесено концепцијата на делимитирање (разграничување) на надлежностите на регионално и локално ниво во согласност со принципот на супсидијарност.

Според член 16, став 2 од Договорот на ЕУ „Советот е составен од претставник на министерско ниво од секоја земја членка... Договорот натаму дозволува учество на субнационалните власти (иако во пракса локалните власти се исклучени од претставување) на состаноците во Советот. Учесството на локалните претставници во Советот главно зависи од националниот однос за вклучување на субнационалните власти во работата на Советот како примарна легислативна институција во ЕУ.

Локалните власти се свесни дека нивните активности се засилено поврзани со законодавството на ЕУ и со политиките на Унијата. Унијата има создадено рамка за регионална и локална партиципација на земјите членки во ЕУ во согласност со начелото „обединети во различностите“. Според мислењето на некои автори, националните власти и натаму остануваат силни „чувари на локалните активности“ со можност да ја затворат „европската врата“ за нив поради што се вели дека способноста на локалните/регионалните власти за нивно ефективно учество во процесот на донесување одлуки во ЕУ зависи исклучиво од уставните и политичките решенија во земјите членки.²¹¹

Но, иако националните влади остануваат сериозни креатори на правната регулатива поврзана со регионалните и локалните власти, сепак, тие немаат веќе монопол врз креирањето ЕУ политики за прашања кои влијаат на регионалните и локалните структури, ниту, пак, можат да имаат критичка улога во посредувањето меѓу супранационалните и субнационалните нивоа. Со други зборови, локалното учество во ЕУ не е само водено од страна на националните власти и филтрирано преку националните механизми, туку многу поконкретно тоа се остварува преку канали на директна партиципација на супранационално ниво, односно преку Комитетот на регионите.

211 Guderjan, M., "Local Government and European Integration – Beyond Europeanisation?", *Political Perspectives*, 6 (1), 2012, (стр. 105-128).

Во оваа смисла, една од најзначајните последици поврзани со европската интеграција е опишана од страна на **авторите Хуг (Hooghe) и Маркс (Marks) како „мултипликација на екстранационалните канали за субнационална политичка активност“**.²¹²

Иако земјите членки на ЕУ главно остануваат верни на своите држави и национални политички и административни традиции, сепак, овие традиции се во постојано менување и приспособување под влијание на глобализацијата, европеизацијата, општествените и технолошките промени, како и под влијание на независната улога на субјектите кои доаѓаат од националните власти. Во оваа смисла, на пример, во некои држави како Германија, Франција, Шпанија, и до одреден степен Обединетото Кралство, локалните и регионалните власти ја гледаат ЕУ како средство за заобиколување, бајпасирање на нивните централни влади.

Супранационалните институции и политики ги трансферираат идеите и работните практики до локалните и регионалните власти со што креирањето одлуки и политики на овие нивоа се отргнува од „прегатките“ на националните и хиерархиските форми на политика кон преговарачки, кооперативни и меѓузависни практики. ЕУ им обезбедува фондови на локалните и на регионалните власти за развој на социјалната, економската и територијалната кохезија во ЕУ што е уште една причина зошто локалните власти сакаат да се поврзуваат со Унијата.

2. Комитет на регионите

Воспоставен по германско-шпанска иницијатива (силно поддржана од страна на Европската комисија) со Договорот од Мастрихт во 1992 година, бриселскиот **Комитет на регионите** претставува вистински глас на граѓаните претставени преку регионите (регионалната власт), градовите и локалните заедници (локалните власти) во земјите членки на ЕУ.

Станува збор за вид собрание од регионални и локални национални претставници (најголемиот дел од нив вршители на регионални или на локални ефективни служби во своите држави) со задача да дава совети по однос

212 Види: Hooghe, L. and G. Marks, „Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union”, 1996, The Journal of Federalism, 26(1), (стр.73-91).

на прашањата што влијаат врз законодавството на ЕУ и врз регионалните и локалните служби и активности.

Надлежностите на Комитетот на регионите покриваат пет области: образование и стручна обука, култура, јавно здравство, транспортни системи и економска и социјална кохезија, иако Договорот од Мастрихт ѝ дозволува на Комисијата и на Советот на министрите да го консултираат Комитетот и за други прашања од потесно значење за регионите и локалната власт. Комитетот може да даде и свои, волонтерски мислења за определени регионални прашања. Меѓутоа, ниту една институција на ЕУ не е обврзана да ги почитува неговите мислења, без разлика дали станува збор за мислења што се побарани, или се дадени без конкретно барање.²¹³

Комитетот на регионите врши заеднички услуги и активности со Економскиот и социјален комитет на ЕУ. Како вид политичко собрание составен е од 329 членови и 329 заменици, претставници кои доаѓаат од сите земји членки на ЕУ, избрани на локални и/или регионални избори (како, на пример, градоначалници, или претседатели на региони).

Со Договорот од Ница, усвоен во декември 2000 година, не се изврши промена на бројот или на поделбата на мандатите на земјите членки во рамките на Комитетот. Сепак, со овој Договор беше утврдено дека бројот на членовите на Комитетот не може да надмине повеќе од 350.

Комитетот на регионите заседава најчесто шест пати годишно во Брисел. На работните седници претставниците расправаат за предложените правни акти, како и даваат согласност за понатамошни активности на ЕУ. Ова тело, како што е погоре споменато, има, пред сè, советодавна улога во процесот на формулирање и имплементирање на правото на ЕУ со домашни ефекти.

Во чл. 300, став 3 од Договорот за функционирањето на ЕУ е декларирано дека Комитетот „е составен од претставници на регионалните и на локалните тела и органи кои имаат или избран мандат во регионалните или локалните власти, или се политички одговорни пред избрано собрание“. Со оглед дека многумина во ЕУ го дефинираат Комитетот како собрание на регионални и локални претставници, составот од националните претставници во Комитетот е утврден во согласност со структурата на домашните субнационални нивоа.

213 Christiansen T. and P. Lintner, 'The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future', 2005, Eipascopie, Bulletin No. 2005/1, p. 7-13.

Во голем број земји членки, националните власти се доминантни во изборот на (суб)националните претставници и во утврдувањето пропорција меѓу регионалните и локалните претставници. Врз основа на член 13, став 4 и член 300, став 1 од Договорот на ЕУ, Европскиот парламент, Советот и Комисијата треба да бидат асистирани од Комитетот на регионите во својство на советодавно тело и извршувајќи советодавни функции. Според член 307 од Договорот, Комитетот треба да биде консултиран од споменатите институции „во оние случаи утврдени со Договорот, како и во сите други случаи, а посебно за оние што се однесуваат на прекуграничната соработка, кога една од овие институции смета дека е потребно“.

Комитетот на регионите²¹⁴ треба да биде консултиран и за прашања што можат да имаат влијание и на субнационално ниво. Консултација со Комитетот на регионите е потребна при креирање политики во институциите на ЕУ на полето на транспортот (член 91, став 1 и член 100, став 2 од Договорот), вработувањето (членови 148, став 2 и 149), прашања од сферата на социјалната политика (член 153, став 2), европскиот социјален фонд (член 164), образование, млади и спорт (член 165, став 4 и 166, став 4), култура (член 167, став 5), јавно здравје (член 168, став 4), воспоставување и развој на трансевропски мрежи во сферата на транспортот, телекомуникациите и енергетската инфраструктура (член 172), економска, социјална и територијална кохезија (членови 175, 177 и 178), животна средина (член 192) и енергетика (член 194, став 2). Комитетот на регионите, исто така, функционира и како канал за дисеминација на информации на субнационално ниво и до јавноста.

Комитетот на регионите го применува владеењето на повеќе нивоа како координирана акција на авторитетите на сите нивоа во согласност со принципите на супсидијарност, пропорционалност и партнерство. Комитетот го поддржува субнационалното учество на властите во креирањето политики на ЕУ и во согласност со оваа поддршка овој тип владеење на повеќе нивоа не го сфаќа само како прашање на пренос или преведување на европските или националните цели во локална или регионална акција, туку и како процес на интегрирање на целите на локалните и регионалните власти во рамките на ЕУ стратегиите. Во постапката на преземање акција за поништување на одредени акти, Комитетот има *locus standi* пред Судот на правдата на ЕУ со цел заштита на своите надлежности. Во согласност со член 8 од Протоколот број 2 за примена на принципите на супсидијарност и пропорционалност, Комитетот може да поднесе акт врз основа на повреда на принципот на суп-

214 <https://cor.europa.eu/en>

сидијарноста против одредени правни акти за чиешто усвојување Договорот бара Комитетот да биде консултиран.

Како вид надржавен канал, претставувањето во Брисел се врши преку транс-националните здруженија и мрежи на субнационални авторитети, но и преку индивидуално/колективните канцеларии на субнационалните власти што најчесто посредуваат меѓу нив.

Свои канцеларии на постојани претставници организирани во Брисел од страна на индивидуалните и колективните региони/општини или асоцијации/сојузи на општини, или асоцијации на општини, имаат следниве интересовни групи: Советот на европски општини и региони, Собранието на европските региони, Евроградовите, Унијата на балтичките градови, Мрежа за иновативни транспортни решенија на европските градови, Меѓународно биро на локална самоуправа и слично. Целта на овие организации е лобирање во ЕУ со цел добивање средства од европските фондови за развој на регионите или општините, собирање информации важни за регионите или општините, воспоставување мрежи на соработка со супранационални институции и формирање транснационални сојузи, соработка и партнерство со транснационални субјекти.

Овие интересовни групи воспоставуваат работни групи и специјални комитети и организираат конференции и симпозиуми во интерес на подигнување на свеста за своите интереси и потреби. Исто така, тие воспоставуваат формални и неформални контакти со службените лица на институциите, со членовите на Европскиот парламент, со членовите на Комитетот на регионите и со националните претставници со цел влијание врз процесот на креирање одлуки во ЕУ преку артикулирање на локалните интереси и добивање информации од прва рака за можностите да се добијат ЕУ средства.

Треба да се напомене дека локалното учество во работите од значење за ЕУ е силно поддржано од Европската комисија во насока на засилување на политичкиот легитимитет на Унијата преку засилување на директните механизми на партиципативната демократија за субнационалните влади. Комисијата го мотивира учеството на локалните претставници во креирањето на политиките на Унијата како начин за добивање информации и експертски совети при справувањето со локалните и регионалните проблеми.

Како куче-чувар на ЕУ, Комисијата, исто така, има полза од субнационалните власти како директни применувачи на правото на ЕУ. Преку директната локална претставеност и учество, се зајакнува легитимитетот и ефективноста на ЕУ.

2.1. Принципи за работа на Комитетот на регионите

Еден од клучните принципи²¹⁵ врз основа на кои работи Комитетот е принципот на соработка и партнерство меѓу регионалните и локалните претставници и институциите на ЕУ, посебно со Комитетот. Соработката е на дневна основа со институциите на Унијата, но и со граѓаните со што практично се придонесува кон намалување на демократскиот дефицит и сè присутната празнина меѓу институциите на ЕУ и европските граѓани.

Владеењето на повеќе нивоа е вториот битен принцип за работата на Комитетот. Овој принцип се дефинира како клучен столб врз кој е поставено целокупното функционирање на Комитетот. Ваквиот тип на владеење се заснова на координирана и вмрежена акција на дејствување на европско, национално, регионално и локално ниво.

Третиот по важност принцип е принципот на супсидијарност кој мора да биде запазен во текот на целиот законодавен процес на ЕУ, со значење дека одлуките мора да бидат донесени за остварување на најдобрите интереси на националната јавност и граѓани, односно на локално ниво таму каде што е можно.

Принципот на супсидијарност формално-правно бил воведен со Договорот од Мاستрихт, со забелешка дека истиот бил споменат и во член 5 од Договорот за основање на Европската заедница. Со Единствениот европски акт од 1987 година принципот на супсидијарност бил утврден како критериум во политиката за животната средина. Во својата одлука од 21 февруари 1995, (Т-29/92), Судот од прв степен на Европските заедници пресуди дека принципот на супсидијарноста не е генерален принцип во правото против кој треба да се тестира принципот на законитост пред Договорот за ЕУ да влезе во сила.

Истиот настојува да обезбеди дека одлуките се достапни за граѓаните и дека постојано се оценува дали дејствувањето на Заедницата/Унијата е оправдано во согласност со потребите на национално, регионално или локално ниво.

Супсидијарноста е тесно поврзана со принципот на пропорционалност и неопходност, кои бараат секое дејствие на Унијата да не биде надвор од границите потребни за постигнување на целите од Договорот. На Европскиот совет одржан во Единбург во декември 1992 година е усвоена Декларација за принципот на супсидијарност, со која се пропишуваат правилата за негова примена.

215 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/

Договорот од Амстердам²¹⁶ овој пристап го пропиша во Протоколот за примена на принципите на супсидијарност и пропорционалност како анекс 1 кон Договорот за ЕЗ. Овој протокол вовеле две значајни работи: систематска анализа на влијанието на законските предлози за принципот на супсидијарност и примена на помалку обврзувачките мерки на Заедницата. Со член 308 од Договорот за основање на Европската заедница (Договорот за ЕЗ) е пропишана флексибилна мерка за областите од надлежност на Заедницата. Имено, овој член ја овластува Заедницата да ги приспособи своите надлежности на целите утврдени со Договорот доколку нема соодветни надлежности за нивно остварување. При тоа, нагласено е дека член 308 од Договорот за ЕЗ не може да се примени како правен основ освен ако не се исполнети следниве услови:

- предвиденото дејствие е „неопходно за функционирање на заедничкиот пазар, една од целите на Заедницата“;
- ниту една одредба од Договорот не предвидува дејствија за постигнување на целта.

Советот на Европската Унија одлучува едногласно по предлог на Комисијата и претходна консултација на Европскиот парламент, дали членот ќе се примени. Членот 308 ја рефлектира свеста на оние кои го подготвиле Договорот од Рим дека надлежностите кои се специфично доделени (функционална надлежност) може да не бидат адекватни за постигнување на целите децидно утврдени со Договорите (надлежност *ratione materiae*). Овој член не може под сите околности да се користи како основ за проширување на обемот на надлежности на Заедницата.

Накратко, принципот на супсидијарност и на пропорционалност е поврзан со извршувањето на надлежностите на Унијата. За областите кои не се во ексклузивна надлежност на Унијата, принципот на супсидијарност се грижи да ја зачува способноста на земјите членки да ги донесат одлуките и да преземат акции од страна на регионалните или локалните власти со помош, или преку интервенција на Унијата, во услови кога целите на активностите не можат да бидат доволно добро постигнати од земјите членки, а можат да бидат добро постигнати на ниво на Унија.

Оттука, принципот на супсидијарност секогаш се оправдува со „ефектите на предложената акција“. Целта зошто овој принцип е вклучен во сите основачки договори на ЕУ е да се обезбеди дека властите ги извршуваат работите од своја надлежност најблиску што може до граѓаните, во согласност со принципот на блискост утврден во член 10, став 3 од Договорот.

216 <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

И Договорот од Лисабон го инкорпорира принципот на супсидијарност во член 5, став 3 од Договорот. Овој Договор додава и експлицитна референца за регионалната и локалната димензија на принципот на супсидијарност. Договорот од Лисабон го заменува Протоколот од 1997 година за примена на супсидијарноста и пропорционалноста со нов Протокол (број 2) каде главната разлика била во новата улога на националните парламенти во обезбедување на согласност со принципот на супсидијарноста. Главната цел на овој принцип се согледува во гарантирање на степенот на независност на пониските власти во однос на повисоките тела и власти, или степен на независност на локалните власти од централната власт.

2.2. Кои се политичките приоритети на Комитетот на регионите?

Локалните и регионалните власти, претставени преку Европскиот комитет на регионите, од секогаш биле камен-темелник на европската демократија. Да се доведе Европа поблиску до граѓаните е суштинската девиза во работата на Унијата. Примарната мисија на Комитетот, пак, е да се доведат селата, градовите и регионите поблиску до Унијата. **Оваа мисија се постигнува преку три главни приоритети.**

Првиот приоритет е сите одлуки да бидат донесени колку што е можно поблиску до граѓаните, преку почитување на принципот на супсидијаритет и зајакнување на демократијата на сите нивоа.

Вториот приоритет е креирање општествено трансформирачки политики што ќе ја подобрат работата и дејствувањето на селата, градовите и регионите. Носење одлуки што ќе ги трансформираат локалните и регионалните политики е од посебна важност во периодите кога Европа и светот се соочуваат со глобални пандемии, како што е здравствената криза со Ковид-19, кога јакне потребата од иновирање нови зелени и дигитални транзиции, кога Европа се соочува со демографски предизвици и мигрантски бранови.²¹⁷

Третиот приоритет на Комитетот е да ја промовира кохезијата како фундаментална вредност на сите европски политики и програми. Преку засилување на кохезијата во Европа, како долгорочен приоритет на Унијата треба да се обезбедат доволно структурални, земјоделски и кохезиони фондови за сите региони и градови. Но, кохезијата е повеќе од пари. Станува збор за фунда-

217 Guderjan, M. 'Local Government and European Integration – Beyond Europeanisation?' 2012, Political Perspectives, 6(1), p. 105-128

ментална вредност на ЕУ која води кон одржлив развој, креира можности за долгорочни вработувања за сите и нуди политики во интерес на граѓаните.

Всушност, вториот и третиот приоритет имаат единствена цел, да се извршат големи општествени трансформации, да се создадат приспособливи на граѓанските потреби регионални и локални заедници кои ќе обезбедат трансформирање на регионите, градовите, руралните средини со примена на интегративен европски пристап.

За остварување на овие приоритети, покрај Комитетот во ЕУ функционира и посебна Комисија за територијално кохезивна политика и ЕУ буџет (***Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget (COTER)***) што ги покрива следниве полиња на интерес: ЕУ буџетот и повеќегодишната финансиска рамка, економска, социјална и територијална кохезија, кохезивни фондови и политики, територијален развој вклучително и територијална агенда, урбана политика, територијална соработка и меѓугранична соработка и макрорегионални стратегии, транспортна политика, регионална статистика и слично.



**Македонска локална
самоуправа**

Глава 1

Историски развој на македонската локална самоуправа (од локална самоуправа до комунален систем и од комунален систем кон локална самоуправа)

1.Развој на локалната самоуправа во текот на Народноослободителната војна

Во текот на Народноослободителната војна македонскиот народ и националностите се бореле против фашистичкиот окупатор, но и за сопствена држава. Веќе во летото 1941 г. почнале да се создаваат Народноослободителни одбори (НОО), никулци на новата држава. Тие од самиот почеток се развивале не само како основни, туку и како највисоки органи на власта на своето подрачје.

Всушност, од првите денови на востанието НОО биле органи на локалната самоуправа. Тие ги вршеле сите функции на власта, освен оние што им припаѓале на воените органи. НОО одржувале непосредна и постојана врска со народот преку собирањето на граѓаните, советите и комисиите.

Иако биле конципирани како органи што требале да опфатат поголем број граѓани со различна политичка, национална и верска припадност, тие не се развиле како коалициони тела, туку во нив Комунистичката партија имала неприкосновена улога, градејќи недемократски, еднопартиски систем.

Старата власт се уривала, а новата се градела со револуционерни средства. НОО функционирале врз основа на принципот на единство на власта, односно на собранискиот систем, што подразбирало обединување на законодавната и извршната функција на власта во претставничкото тело.

Како претставнички органи тие донеле општи прописи и непосредно ја раководеле државната управа на своето подрачје. Тие броеле од 7 до 15 одборници кои колегијално ги извршувале работите. Изборите за НОО биле јавни. Се

конституирале на делегатски начин од страна на граѓаните кои имале навршено 18, односно 17 години живот, без оглед на полот, верата, националноста и имотната состојба. Граѓаните имале право да го отповикаат целиот одбор или поединечен одборник.

Мрежата на НОО во Македонија сè повеќе се ширела. Во Скопје во 1941 година бил основан Одбор на Народноослободителниот фронт (на народната помош). Сличен одбор бил формиран и во Прилеп. Од септември 1941 г. до почетокот на 1942 г. во Азот (дел од подрачјето на Велес) биле формирани 17 селски илегални НОО што биле нарекувани Тајни комитети. Во 1942 година селскиот НОО во Богомила бил трансформиран во општински НОО со задача да ги раководи и да ги координира останатите одбори на своето подрачје. Во првата половина на 1943 година дошло до масовно формирање на НОО.²¹⁸

Особено значење за развојот на новата власт било создавањето на првата слободна територија во западниот дел на земјата во септември 1943 год. каде што бил создаден цел систем на НОО. Клучна улога во обликувањето на власта во овој период имал Главниот штаб на НОВ и ПОМ. Во време на одржувањето на Првото заседание на АСНОМ, на 2 август 1944, на македонската територија имало околу 1000 НОО – селски, општински, градски и околиски,

Со конституирањето на АСНОМ како највисок орган на државната власт во федералната единица Македонија како федерална членка на Демократска Федеративна Југославија, НОО биле поврзани во единствен систем на власта. Президиумот на АСНОМ донел повеќе нормативни акти за НОО и за политичко-територијалната поделба на Демократска Федеративна Македонија. НОО биле утврдени како основни органи на државната власт.

До донесувањето на првиот Општ закон за народните одбори од 1946 год., се настојувало да се усогласи организацијата на НОО на територијата на Југославија и тие да се поврзат со органите на федералните единици и со централните државни органи. Иако основните начела за организацијата и работата на НОО биле исти, различните услови во кои биле конституирани наметнувале и различна организациона структура.

218 За ова подетално види: АСНОМ 1944-1964, Зборник на документи, издание на Институт за национална историја, 1964, (стр. 96-102, 130-134, 332-335, 401-440, 441-442, 526-527), како и во трудот на Евгениј, Димитров, Зачетоците и развојот на уставноста на Македонија до донесувањето на Уставот на НРМ, Годишник на Правниот факултет за 1975 година, Скопје, 1976 година, (стр. 19-23, 27-34), како и кај Владимир Митков, Развојот на комуналниот систем на СРМ, 1981, (стр. 5-18).

Министерството за конституанта во мај 1945 год. издало тези за организација-та и работата на НОО. Со тоа биле извршени подготовки за уставно регулирање на НОО, како и за донесување закон за народните одбори.

2. Македонската локална самоуправа во периодот од 1946 до 1952 година

Уставот на ФНРЈ од 1946 г. и уставите на народните републики им посветиле посебни глави на народните одбори: Уставот на ФНРЈ – глава 12, додека Уставот на НРМ – глава 9, со што локалната самоуправа се стекнала со уставен статус. Народните одбори, во согласност со уставите и Општиот закон за народните одбори од 1946 г., биле утврдени како локални органи на државната власт во административно-територијалните единици, но и како највисоки органи на државната власт на своето подрачје.²¹⁹



219 Види: член 1 и член 2 од ОЗНО, „Сл. лист на ФНРЈ“, бр. 43-46, како и членовите 6, 8 и 93 од Уставот на НРМ од 1946 година.

Противречноста помеѓу определбите за народните одбори како „највисоки органи на власта на својата територија“ и како „локални органи на единствената власт“, законот ја „решил“ во духот на принципот на демократски централизам, утврдувајќи го правото на сите повисоки народни одбори, президиумите на народните републики, и народните собранија на автономните покраини да ги „поништат, да ги укинат или да ги заменат незаконските или неправилните одлуки, наредби, упатства и решенија на народните одбори“.²²⁰

Ваквите решенија значеле повеќе централизам и субординација, отколку самоуправност. Сепак, Законот се обидел да обезбеди одредена самостојност во работата на народните одбори, особено во поглед на гарантирањето самостојни извори на средства, утврдувањето широк обем на надлежност, воведувањето народна контрола и непосредно учество на граѓаните во управувањето со работите на народните одбори, а посебно преку собирачите на изборите. Извршните одбори како „извршни и управни органи“ на народните одбори, што ги остварувале задачите и работите од надлежност на народните одбори, доколку со закон или со друг пропис не се ставени во исклучива надлежност на народните одбори, претставувале мали „локални влади“.¹²⁴

За нив бил карактеристичен принципот на т.н. двојна врзаност. Тие имале одговорност пред своето претставничко тело што ги избрало, а истовремено и пред извршниот одбор на повисокиот народен одбор, односно Владата на народната република. Демократскиот централизам претставувал систем на односи меѓу пониските и повисоките народни одбори, како и централните државни органи на Републиката и Федерацијата. Во тој однос требало да се обезбеди централизам во планирањето и водењето на општествените работи, кои биле сконцентрирани во рацете на највисоките државни органи, додека, на другата страна, требало да се обезбеди иницијатива на народните одбори во остварувањето на локалните работи и нивно учество во давањето предлози и мислења во одредувањето на општата државна политика.

Од ваквите односи произлегле, од една страна, демократските елементи на државната организација што се согледувале преку самоуправноста на народните одбори, додека, од друга страна, централистичките елементи на државната организација ги наоѓаме во задолжителните насоки и надзор на повисоките над пониските органи. Структурата на народните одбори и односите меѓу повисоките и пониските органи претставувале копија на советската организација, утврдена во Уставот на СССР од 1936 г. Се работело

220 Член 72 од Општиот закон за народните одбори од 1946 година.

за тесна поврзаност со „државниот социјализам“, „државата на авангардата“, „револуционерниот етатизам“ – синтагми во кои бил персонифициран општествено-економскиот и политичкиот амбиент по војната, во кој државата во улога на интервенционалист можела да се меша во кое било подрачје на општествениот живот.

Забрзаниот индустриски развој, извршувањето на планските задачи во економијата, трансформацијата на селото, мобилизирањето на работната сила, развојот на сообраќајот, исхраната на луѓето, се реализирале рака под рака со централизмот. Државната сопственост претставувала економска, додека општозадолжителниот државен план – правна основа на ваквите општествени односи.

Законот од 1946 година утврдил три степени на локални органи: месни, околиски и окружни НО. Градските НО се наоѓале на подрачјето на округот со статус на околиски НО, или биле надвор од округот, со статус на окружен НО. Последниов статус го имале само неколку големи градови на чие подрачје постоеле и реонски НО.

Првиот закон за народните одбори не ја вовел „општината“ на политичката сцена. Во овој период честопати се мешал поимот народен одбор со поимот територијална заедница. Меѓутоа, народниот одбор од кој било степен претставувал највисока политичка установа во општествено-политичката структура на одредената територијална заедница.

Општиот закон за народните одбори од 1946 г. не правел разлика меѓу задачи на народните одбори од локално и оние од општо значење, иако во своите начелни одредби ги имал наведено и двата вида. Во ова време речиси сите задачи на народните одбори практично биле задачи од пошироко значење. Во обемната скала на задачи најважни биле оние кои доаѓале „од горе“ и кои го одразувале „општиот државен интерес“.

Оставен бил мал простор за работите што произлегувале од локусот, од непосредниот интерес на локалните заедници, како што се, на пример, работите од комунално значење.

Да заклучиме: народните одбори во периодот 1946-1952 г. биле „многу повеќе“ извршни тела на централните органи, отколку локална самоуправа.

3. Општиот закон за народните одбори од 1949 година во функција на усовршување на „локалната самоуправа“

Брзите уставни и законски промени биле специфичност на развојот на македонската и југословенската локална самоуправа. Законската рамка се менувала секоја трета година: 1946, 1949, 1952, 1955. Во процесот на територијалните промени не се менувале само подрачјата на народните одбори и нивниот број, туку и нивниот карактер.

Во 1947 година биле укинати окрузите, додека во 1949 година биле воведени областите. Веќе во 1951 година биле укинати и областите.²²¹ Во овој период се намалил бројот на основните локални единици, додека постојано се зголемувала нивната просечна големина, така што од повеќестепена таа се движела кон двостепена, за на крајот да се оформи едностепена локална самоуправа. Бројот на месните одбори рапидно се намалувал.

Во почетокот на 1947 година територијата на Народна Република Македонија била поделена на градови и административни околии. Биле формирани 27 околии, а утврдени биле и седиштата на месните НО (вкупно 748). Административните околии ги опфаќале и подрачјата на реонските НО. Скопје бил издвоен од составот на околииите и бил поделен на 4 реони.

Во април 1949 година со Законот за поделба на територијата на Народна Република Македонија биле формирани три области: Скопска, Битолска и Штипска. Се работело за радикални територијални промени во споредба со традиционално стабилната локална самоуправа на Запад или долго непроменетиот систем на Исток. За што, всушност, станувало збор? За недогматичност, за еластичност на една теорија и практика? За волунтаризам, непринципиелност, талкање по барањето концепт? Нели било полесно да се смени нешто на организационен план, отколку да се менуваат односите? Не се работи ли за промени поради промена? Можно ли било со организациските промени да се решаваат суштинските проблеми?

Општиот закон за народните одбори од 1949 година²²² не претставувал новина во поглед на дотогашното уредување на народните одбори. Положбата на народните одбори останала иста. Дополнувањата се однесувале на јакнење на

221 Системот на народните одбори и нивниот број во периодот од 1946 до 1952 година се движел во три, односно четири степени, при што најниски и најбројни територијални единици претставувале месните народни одбори

222 Службен лист на ФНРЈ, бр. 49-49

улогата на народните одбори како органи на локалната самоуправа, односно тие воделе кон сè поголема самостојност во областите од локален делокруг. Овој Закон, всушност, претставувал израз на потребата народните одбори да се утврдат како органи на локалното самоуправување.

Се работело за една од низата мерки кои по Петтиот конгрес на КПЈ во 1948 година требале постепено да ја стеснат улогата на централните органи.

Во овој Закон на прецизен начин била утврдена надлежноста на народните одбори, при што се направила разлика меѓу општиот и локалниот делокруг, подобро се разграничиле положбата и правата на одделните степени на народните одбори. Исто така, овој Закон се надоврзал на порано започнатиот процес на децентрализација, пренесувајќи бројни општествени функции од републичките државни органи, па и од федералните на народните одбори, со што се проширил самостојниот делокруг на НО и се зголемиле демократските елементи во согласност со начелото на демократски централизам.

Според овој Закон, „народните одбори имале право на управување со општо-народниот имот од локално значење и можеле да го користат и да располагаат со него под условите и во границите одредени со законот“.²²³

Во основните одредби од овој Закон се вели дека „народните одбори раководат со стопанството, социјалната и културната изградба на својата територија“.²²⁴ Со овој Закон на народните одбори им се гарантирало правото на надзор над стопанските претпријатија и установи од републичко и општо државно значење на својата територија со што на многу посилен начин се изразила разликата меѓу двата делокруга: локалниот и општиот.

Во првиот, НО добиле пошироки овластувања и поголема самостојност, бидејќи овие работи се сметале за „сопствени“. Во работите од општ делокруг, НО и натаму биле извршни органи на централните државни органи.

Претходно се констатира дека овој Закон не вовел некои „радикално“ нови решенија. Со зајакнувањето на улогата на НО во политичкиот систем, Законот ја зајакнал и локалната самоуправа. Така, нашиот систем на локална самоуправа се оддалечи од советскиот модел.

223 Член 17 од ОЗНО, 1949 година.

224 Член 3 од ОЗНО, 1949 година.

Со „преминот“ на општествена сопственост над средствата за производство и „работничкото самоуправување“, во стопанските организации, од 1950 година неминовно се изменила положбата и улогата на народните одбори кон стопанството. Наместо „сеопфатното“ планирање, се вовело планирање според „основните пропорции“. Со ова се зајакнала самостојноста на стопанството. По 1950 година, народните одбори имале само право на контрола над законитоста со што престанале да бидат органи на административното управување со стопанството.

Процесите на либерализација и демократизација не можеле да ги заобиколат НО. Функциите на извршните одбори и поверенствата, како најзначајни органи во периодот од 1946 до 1950 г., биле доведени под знак прашање како пречка во демократизацијата. На повидок била нова реорганизација на НО.

4. Реорганизацијата на народните одбори и локалната самоуправа

Со Третиот општ закон за НО од 1952 година²²⁵ и Уставниот закон од 1953 година за првпат била воведена општината во системот на локалните територијални единици. Со „воведувањето“ на самоуправувањето созрело сознанието дека локална самоуправа полесно и подобро се развива во рамките на општината која не е само политичка институција на власта, туку и елементарна општествена заедница во која се изразуваат и задоволуваат непосредните интереси на граѓаните.

225 Третиот општ закон за народните одбори од 1952 година бил првиот општ закон, бидејќи во него биле утврдени начелата на републичките законодавства и бидејќи тој не бил во непосредна примена. Законите од 1946 и 1949 година биле целосно сојузни закони со што републиките немале што дополнително да регулираат. Врз основа на Законот од 1952 година (објавен во „Сл. лист на СФРЈ“, бр. 22-52), сите републики имале свои закони за народните одбори во околиите, градовите, градските општини и во општините. Народното собрание на Македонија донело Закон за поделба на НРМ на околии, градски општини и општини (објавен во „Сл. весник на НРМ“, бр. 13/1952) и четири закони за народните одбори: Закон за народните одбори на општините, Закон за народните одбори на околиите, Закон за народните одбори на градовите и градските општини, и Закон за избор и отповикување на одборниците во народните одбори (објавен во „Сл. весник на НРМ“, бр. 22-52).



Реорганизацијата од 1952 година значела: утврдување нови права за НО; нова положба на НО; изменета организација на НО. Овие промени биле комплементарни со оние утврдени во Законот за управување на државните стопански претпријатија и повисоките стопански здруженија од страна на работните колективи.²²⁶

Започнал процесот на деетатизација и децентрализација, најнапред во стопанството, а потоа и во другите подрачја на општествените активности. „Отстранувањето“ на административното мешање во стопанството го иницирало постепено воведување на пазарното стопанство. Процесот на деетатизација, всушност, значел „напуштање“ на административното диригирање и монополистичкото водење на стопанските и други општествени работи од страна на државните органи, пред сè, од централните. Исчезнале многу оперативни државни функции, намален бил централниот државен апарат, укинати биле бројни министерства, дирекции и други оперативно-управни органи кои непосредно раководеле со стопанството.

Овие промени нужно довеле до децентрализација на функциите на сојузните и републичките органи и нивно пренесување на народните одбори. „Локалната самоуправа се појавила како „сопствено“ право на граѓаните да формираат

226 Објавен во „Сл. лист на ФНРЈ“, бр. 43-50.

локални заедници, а не на нив пренесено право од страна на повисоките државни органи”.²²⁷

Законот од 1952 година радикално ги променил односите меѓу претставничките и извршните органи на народните одбори, при што било поместено и тежиштето на власта од извршните на претставничките органи. „Архитектите“ на локалната самоуправа, исто така, сметале дека самоуправувачите во стопанството „морале“ да добијат свое место во претставничкото тело. Токму затоа, во народните одбори на околиците и градовите, а подоцна и во општините, бил воведен соборот на производителите. Со тоа производителите „можеле да одлучуваат“ за работите од непосреден и општ-општествен интерес.

Во 1952 година биле укинати извршните одбори и поверенствата. Со укинувањето на „дуализмот“, всушност, се отворил процесот на укинување на поделбата на власта, односно се отворил патот кон „собранискиот“ систем. Формирани биле советите како колективни тела, односно носители на политичко-извршните функции во народните одбори во одредени области од трудот, и тоа во околските и градските народни одбори задолжително, додека во општинските факултативно.

Во новиот концепт на организација на народните одбори била вклучена и организацијата на управата на народните одбори. Управата на народните одбори имала, во начело, стручно-помошна улога во работата на советите и народните одбори.

Целта на реорганизацијата на народните одбори била насочена кон дебиروقратизација. Претставничките органи добиле најзначајни овластувања. Се отворил процесот на афирмирање на начелото на единство на власта.

Во 1952 г. биле утврдени три вида локални единици: општина, град, односно градска општина и околија.²²⁸ Околиците се зацврстиле како релативно стабилни политичко територијални единици. Бројот на општините, во споредба со поранешните месни народни одбори, се намалил речиси за половина. Се намалил и бројот на градовите, а значително се зголемил бројот на градските општини со посебни права.

227 Čemerlić, H., *Lokalna samouprava u FNRJ*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1953, (стр. 47).

228 НРМ во 1952 година била поделена на 18 околии, 27 градски општини и на 205 општини.

Општиот закон за народните одбори и републичките закони од 1952 г. поаѓал од идејата дека градовите, во начело, не би требало да се издвојуваат од околиците, и со тоа да ослабнува улогата на околицата.

Иако новата територијална поделба се поврзала со променетите функции на околиците и општините, сосема очигледно било дека постоеле и такви територијални промени кои биле спроведени со многу субјективизам и брзоплетост. Поради тоа изостанале и очекуваните резултати. Честите политичко-територијални промени предизвикале прекини во работата на народните одбори.

Ако ги споредиме надлежностите на општинските народни одбори²²⁹, ќе утврдиме дека се работи за задачи од „локално значење“, повеќе или помалку слични насекаде во светот. Тоа се т.н. класични задачи на општината поврзани со решавањето на комуналните, социјалните и културните потреби на жителите.

Овластувањата од пошироко значење – извршување на законите, задачите кон претпријатијата и другите самоуправни организации, во поглед на надзорот и контролата – останале во надлежност на околиците. Но, прашањето околу финансирањето било отворено уште во тој период. Републичките закони не им гарантирале на општините самостојни извори на приходи за остварување на своите функции. Минималниот процент од општествените даноци и придонеси кој им припаѓал на општините бил одреден со прописите на народните републики, додека неговата големина ја одредувале околиците.

Народниот одбор на општината имал можност, во интерес на изградбата на одредени комунални, културни, здравствени и социјални објекти, да воведо местен самопридонес. Материјално-финансиски несамостојната општина немала можност сигурно да ги планира сопствените активности, од една страна, а, од друга, таа била зависна од оние органи чиешто средства ги побарувала и користела.

Положбата на општината, не само финансиски туку и севкупно, била зависна од положбата на околицата. Во рамките на околицата било сконцентрирано тежиштето на одлучувањето за општествените активности, а особено за прашањата од стопанскиот и општиот општествен развој. Околицата се третираше

229 Одржување на локалниот ред и мир, надзор при користење на плоштадите, улиците и другите јавни места за општествените потреби на граѓаните, чување на полињата, лозјата и земјоделските средства, противпожарна служба, оџакарска служба и мерки против пожар, поплава и други елементарни несреќи.

како основна локална политичко-територијална единица, носител на стопанскиот и општествениот развој, координативен фактор на сите облици на самоуправување на своето подрачје.

Реорганизацијата од 1952 до 1953 година била комплексна. Се отворил процес на конституирање на општината како основна локална самоуправна заедница. Задачите на општините ги извршувале избраните претставници во народните одбори и нивните органи. Надзорот над нивната работа бил ограничен на контрола над законитоста. Слаба точка било финансирањето на општите потреби, зашто општината во целост зависела од околските органи.

Самостојноста на општините, исто така, била ограничена со претходни согласности и потврди што ги издавале повисоките органи за именување на раководните службеници во неа. Општината, накусо речено, била локална заедница од класичен тип.

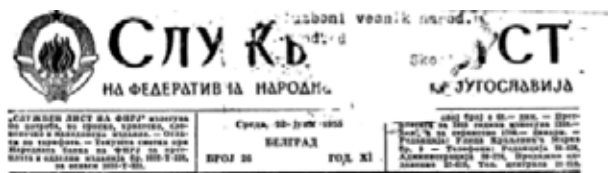
5. Воведување на комуналниот систем во 1955 година

Во 1955 година започнала нова фаза во развојот на општината и комуналниот систем.²³⁰ Општината била замислена како една од платформите за решавање на општествените противречности и како политички облик во кој ќе можело да се изврши „ослободување на трудот“. За таква општина, меѓутоа, биле потребни промени.

Законот од 1955 година бил формално-правен носител на тие промени. Во Општиот закон за уредување на општините и околиите, општината била одредена како „основна политичко-територијална организација на самоуправувањето на работниот народ и основна општествено-економска заедница на жителите на своето подрачје“.²³¹

230 Đorđević, J., „O samoupravom i odgovornom društvu“, Sl. List SFRJ, Beograd, 1971, (стр. 132).

231 Член 2, став 2 од Општиот закон за уредување на општините и околиите, „Сл. лист на ФНРЈ“, бр. 26 од 1955 година.



268.

У К А З

ЗА ПРОГЛАШАВАЊЕ НА ОПШТИНИОТ ЗАКОН ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ОПШТИНИТЕ И ОКОЛИНИТЕ

Прз основа на чл. 71 тит. 2 од Уставниот закон за основа на општинското и политичкото устројство на Федеративна Народна Република Југославија и за сојузниот орган на власта, се прогласува Општиот закон за уредување на општините и околните, што е усвоен Сојузниот народен одбор на 16 јуни 1955 година.

П. Р. бр. 18
30 јуни 1955 година
Белград

Претседател на Републиката,
Јосип Броз-Тито, с. р.

Претседател
на Сојузниот народен одбор,
Момо Капал, с. р.

ОПШТИ ЗАКОН

ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ОПШТИНИТЕ И ОКОЛИНИТЕ

1. ОСНОВНИ ОДРЕДБИ

1. Целта на законот

Член 1

Со донесувањето на сојузни закон за самоуправањето на општините и околните, со овој закон се утврдува основата на општините и околните и се објавува правна основа за формирање на нивни целини и општност и за донесување на нивните закони.

2. Општина и околина

Член 2

Општината е основна политичко-територијална организација на самоуправањето на работниот народ и основна општествено-економска заедница на жителите на својот подрачје.

Општината ги врши сите права и должности на управување на општествените работи осим оние кои се определени за општина, републиката или федерацијата, а вклучува сите права и должности што им припаѓаат на самоуправните стопански организации и на општествените установи.

Член 3

На општините и околните им припаѓаат за осигурување на нивните права и должности општествени одбори на провлада што се објавуваат со закон.

Член 4

Со одреден одбор и републикански закон се определува кои работи од општината надлежноста на народните одбори на општините пренесуваат во надлежноста на народните одбори на општините.

Со статутите на општините и околните се утврдуваат нивните права и должности во општествот со овој закон и со сојузните и републикански закони на надлежноста на народните одбори на општините и околните.

Статутот ја определува и организацијата, вложбата и начинот на работењето на народниот одбор и на другите органи на општинската економска самоуправа.

Статутот на општината го донесува народниот одбор на општината а го потврдува народниот одбор на околината.

Статутот на околината а го потврдува републиканскиот народен одбор односно претставничкиот тело на републиката.

Член 5

Правата и должностите на општините и околните ги вршат народните одбори и другите органи на општинската и економската самоуправа осим доколкушто што им е утврдено со закон и со други закони.

Член 6

Народниот одбор ги врши работите од својата надлежност во општината и околината да се формираат во општинските органи на управата и народниот одбор на општините.

Член 7

Овој со закон можат за кривично на работи од надлежноста на народниот одбор на општините да се формираат во општинските органи на управата и народниот одбор на општините.

Член 8

Народниот одбор на општината не може да не пренесува работите од својата надлежност во надлежноста на општинските органи на управата и народниот одбор на општините или републикански закон, доколку во законите на општинската надлежност на федерацијата или републиката републикански закон, доколку во законите на општинската надлежност на федерацијата или републиката републикански закон.

Со статутите требало поблиску да се одреди содржината на основните функции на комуната.²³² Но, наместо акти адекватни на конкретните услови, тие биле нереални и апстрактни. Статутите на општините, парафразирајќи ги уставните определби за општината, ниту во доволна мера ја изразиле општината како самоуправна заедница, ниту го утврдиле начинот за создавање услови и претпоставки за оживотворување на уставната положба на човекот и граѓанинот. Во рамките на новиот концепт, околицата била замислена како заедница на општините. Таа требало постепено да ѝ ги пренесе своите функции на општината, но и натаму да има значајна улога во координирањето на развојот на општината, во давањето материјална, политичка и управна помош, во контрола на законитоста, во насочување на стопанските активности и развојот на производствените сили.²³³

232 Со намера барем начелно да се изрази основната идеја на комуната, подготовките на статутите биле во координација на југословенско ниво (акцијата во врска со нивната подготовка била водена врз основа на типскиот статут на општината Крањ).

233 Општиот закон од 1955 година зборува за статутите на општините, не за статутите на народните одбори што е во согласност со нејзината положба.

Со оглед на големиот број неразвиени општини, околијата вршела бројни непосредни задачи во областа на образованието, културата, здравството и социјалната грижа.

Општината била замислена како заедница во која се задоволувале основните потреби на граѓаните. Нејзините функции се однесувале не само на стопанскиот развој и проширената репродукција, туку и на распределбата на доходот. Заради создавање услови за нивна реализација, општините се насочиле кон создавање сопствено стопанство и сопствени служби затворајќи се во себе. Тенденцијата кон затворање особено дошла до израз по укинувањето на околииите.

Општините цврсто ги бранеле своите тесни интереси, честопати и на штета на интеграцијата и кооперацијата. Тие добро го познавале „социјалистичкото правило“ дека економски посилен е и правно посилен (иако формално-правно е еднаков со економски послабиот).²³⁴

Локализмот и прагматизмот ги суспендирале за некое идно време долгорочните концепции на развојот. Системот станал ентропичен. Во 1955 година се извршила нова територијална реорганизација на општините и околииите. При територијалното обликување на новите општини, наместо општествено-економските, управно-политичките и историско-традиционалните причини, доминирале волонтаристичките идеи. Малите и неразвиени општини биле укинати. На тој начин постоела реална опасност овој процес да ја оддалечи општината од нејзината самоуправна компонента како територијален облик на заедништво и самоуправување.

Всушност, се заборавило дека општината не е вештачка творба, ниту административен изум, туку една од првите заедници во кои се здружувале цивилизираните луѓе. Честите организациски промени во политичката структура барале зголемен и дополнителен напор, време и средства, што објективно имало за последица занемарување на редовното и ефикасно функционирање на политичките институции и системот во целина.

Тие создале привидна состојба дека проблемите во постојните општествени односи можеле да се решаваат со новите организациски промени, бидејќи многу било полесно да се „менува“ нешто на организациски план, отколку да се менуваат општествените односи, особено во неразвиените средини.

234 D-r Carević, M., „Komuna, vlast i vlasništvo“, Socijalizam, br. 7/8, 1968.

При воведувањето на комуналниот систем се воделе бурни дискусии поврзани со прашањето: дали да се прифати единствена, односно монотипна општина за целата земја или неколку типови на општини (со оглед на различните услови во нив – различниот степен на развиеност, географската положба, урбанизацијата, комуникацијата и слично).

Победил ставот за монотипната општина. Со укинувањето на околиците се создал социјален вакуум зашто многу функции што дотогаш ги вршеле тие, општините не биле способни да ги остваруваат – вакуум поради невршењето на важните функции од страна на одделните општини.

Едно од најспорните прашања било дали големите градови (кои инаку биле посебни географски, урбанистички, стопански и културни целини, со доволен потенцијал за реализирање на функциите на комуната) требало да добијат посебен статус или требало да се изедначат со „обичните општини“. Концептот на комуналниот систем од 1955 година ја укинал разликата меѓу општините и градските општини со посебни права потенцирајќи ја на тој начин потребата од „поврзување“ на градовите со нивната околина заради посилно влијание врз стопанскиот, општествениот и културниот развој на селските и помалку развиените средини.

Поголемите градови не биле формирани како посебни општини, туку биле поделени на повеќе општини, со образложение дека поделбата ќе овозможа поголем степен на самоуправање. Ова образложение го сметаме за недоволно убедливо. Навистина сложеноста на градскиот живот го отежнала влијанието на граѓаните врз политиката на градот, но што се случувало со вештачки поделениот градски организам?

Дали вештачката сегментација не создала паралелизам, конкуренција на надлежностите, спротивставеност меѓу периферијата и центарот, нерамноправност меѓу граѓаните? Зар крајната цел на многуте служби не било севкупното градско подрачје?

Во интерес на приближувањето на општинските управни служби до граѓаните, во селата и населбите биле формирани месни канцеларии како експозитури на општините и околиците. Со воведувањето на комуналниот систем била извршена значајна реорганизација на улогата на советите и органите на народните одбори на општините и околиците. Советите ги остварувале извршните и „одредените“ управни работи за народните одбори. Но, трендот ги водел кон политичко-извршните органи кои само по исклучок извршувале управни

работи. Овие им биле доверени на органите на управата. Била извршена начелна диференцијација меѓу политичко-извршните и управните функции во организацијата на органите на општината и околиите.

Управата на народните одбори повеќе не се третираше како „администрација“, туку како посебна организација што самостојно дејствувала во границите на законот. Од 1957 до 1963 година се намалил бројот на околиите и општините, а се зголемило нивното подрачје. Според Законот за подрачјата на околиите и општините, во НР Македонија имало 7 околии и 73 општини. Во 1962 година бројот на општините се намалил на 61.

Од една страна, комуналниот систем манифестираше виталност при решавањето на проблемите од непосреден интерес за граѓаните и работните луѓе, развојот на стопанството, образованието, комуналните служби, патната мрежа, здравството, електрификацијата, но, од друга страна, поради недоволната координација и синхронизација на сите наведени активности, дошло до хипертрофија на општинските органи и до бескорисно трошење на средствата и енергијата.

Неразвиените општини не можеле да излезат на крај со новите права и должности. Многу од нив биле укинати. Проблемот меѓу сè поголемите права и должности на општината и можностите да ги извршуваат, не требало да се решава со укинување на малите, недоволно развиени општини. Морало да се бараат нови извори и начини за финансирање на функциите на општините. Промените во статусот и надлежностите на општината ја налагале потребата од обезбедување посигурни материјални основи за остварување на нивните задачи. Речиси сите општини ги почувствувале новите обврски и поголемите финансиски трошоци за вршење на пренесените работи не само како јакнење на самоуправноста, туку и како товар.

При воведувањето на комуналниот систем, комуната била замислена како основа на „идната организација на социјалистичкото самоуправно општество“. Новата општина требала да биде инструмент и облик за разрешување на основните противречности меѓу централизацијата и децентрализацијата, етизмот и самоуправувањето, поединечните, заедничките и општите општествени интереси. Новиот „концепт“ на општината бил направен за некое „идно“ интегрално општество, кое требало да израсне од основните заедници. Идејата на комуната била далеку од реалноста.

6. Општината според Уставот на СРМ од 1963 година и во реалноста

Уставот од 1963 година требало да овозможи побрз економски развој и демократизација на политичкиот систем. „Откривајќи“ во општината како движечка сила на социјалистичките општествени односи и основен облик на општественото самоуправање, тој:

- › ја утврдил општината како основна општествено-политичка заедница;²³⁵
- › ја вовел месната заедница;
- › ги посочил најважните функции на општината, преку нивна енумерација и со методот на презумпција на надлежноста во корист на општината,²³⁶ акцентирајќи ги економските;
- › гарантирајќи им ист статус на сите општини, се определил за начелото на единствена (монотипна) општина;
- › ја потенцирал самостојноста на општината во креирањето на нејзината организација (самоорганизација), особено преку статутот (израз на таа самостојност);
- › ги поставил односите меѓу општината и пошироките општествено-политички заедници на други основи.

Општината била дефинирана како основна општествено-политичка заедница, но и како заедница во која се обезбедувале материјални и други услови за работата на луѓето, за нивниот заеднички живот, за задоволување на заеднички потреби и развој на производствените сили. Самодоволна заедница упатена на себе и свртена кон себе.

235 Член 96 од Уставот од 1963 година. Со поимот општествено-политичка заедница, Уставот од 1963 година ги означил сите територијални политички заедници – општина, околина, покраина, република и федерација, сакајќи да истакне дека во услови на социјалистичка демократија територијалните политички облици не се само единици на политичката власт, туку и самоуправни единици при чие формирање се тргнува од објективната заедница на луѓето, од интересите на работните луѓе на определно подрачје.

236 Митков, Владимир, „Развиток на комуналниот систем на СР Македонија“, (стр. 129).



СЛУЖБЕН ВЕСНИК
НА СОЦИЈАЛИСТИЧКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

„Службен весник на СРМ“ излезе по тарифа. Рекламите не се вредат. Откажи се тарифата.	Понеделник, 18 февруари 1974 Скопје Број 7 Год. XXX	Пречислата за 1974 година изнеса 380 динара. Број број злато 8 дин. Жиро сметка 44399-441-17
---	--	--

48

41. Врз основа на Амандман IX, точка 5 на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, Собранието на Социјалистичка Република Македонија на седнацот на Републичкиот совет, одржан на 31 декември 1974 година, донесе

ОДЛУКА

ЗА ПРОГЛАШАВАЊЕ НА УСТАВОТ НА СОЦИЈАЛИСТИЧКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Се прогледна Уставот на Социјалистичка Република Македонија, што го усвои Собранието на Социјалистичка Република Македонија, на оданите седници на Републичкиот собор, Соборот на општини, Статусниот собор, Професионо-културниот собор и Социјално-правниот собор, одржани на 21 февруари 1974 година.

СОБРАНИЕ НА СЪЮЗНАРНИСТВИКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Број 69-663
20 Октобра 1974 година
Скопје

Претседател
на Собранието на СРМ,
Милорад Матиќ, с. р.

Утвърждава се историческият факт:

...дека работниците, селяните и сите напредни люде на международния партия и на народностите на Македонија, обединети во Народноосвободителен фронт на чело со Коммунистичката партия, со својата борба придружени со другите југословенски народи и народности во Народноосвободителните војни на Словенската република, на рушење старите класни парови засновани врз експлоатација, значително унапредува и значително напредува и започнала создавање на општество во кое човешките луѓе и човешкиот живот ќе бидат ослободени од икономската и политичката експлоатација, а сите луѓе, а сите народи, ќе живеат слободно и мирно, давајќи својот

двоя можливості: інакше, ніж спираючись на правоту та самостерпіваність, виключаючи її з принципу на співпрацю, диференцію на основі чи дотримання принципів на Лутеціяда зварює до народонаселення чи він їм жовієть до соціалістичних чи ліберальних зварювань на свободі та демократичних народів і народів, спираючись двоє свого до них може до обидвох устанів до своєї свободи і острів демократичних, матеріальних, політичних і культурних розвитків.

[illegible]

најблизу на социјалистичкиот демократички однос меѓу државата и општеството. Тој однос на својот начин се развива и на материјалната основа на земјата и во социјалните сфери општествени односи, како и во материјалното изградба на државата. Земајќи го предвид оваа тенденција, како и националната историја на државата, законите што општеството произведува и националната револуција, се одвиваат брзо прекинот на општествениот и политичкиот однос, кои биле во социјални односи во Уставот на Социјалистичка Република Македонија од 1960 година и во однос на својот однос меѓу државата и општеството се крше и земаат.

Во уставниот модел од 1963 година, општината била промислена како синтеза на државата и самоуправувањето. Рационалноста во вршењето на функцијата на власт и тежнеењето кон економска самодоволност барале голема општина. Територијалните промени по донесувањето на Уставот од 1963 година биле вршени попретпазливо и побавно. Сепак, честопати не била почитувана волјата на граѓаните. Предлозите доаѓале „одозгора“. Во „новата“ форма се криела старата партиска држава и моќ, но сега под превезот на самоуправувањето.

Нормативната дејност на општината била претежно изведена, а во минимален дел изворна. Федерацијата и републиките и по донесувањето на Уставот од 1963 година продолжиле детално да ги регулираат општествените односи.¹⁴⁴ Облиците на непосредно одлучување и изјаснување на граѓаните биле неразвиени и неделотворни.

Пренагласената улога на општинското собрание го ограничувала непосредното одлучување. Сведени на „претресување на одредени прашања“, покре-

нување иницијативи и „давање предлози“ собираите на избирачите и собираите на работни луѓе биле главно облици на политичка консултација.

Можноста по пат на општински референдум да се согледа (не)согласноста на ставовите на граѓаните со оние на претставничките тела ретко се користела во практиката.²³⁷

Во реалноста улогата на месната заедница била далеку од теорискиот и нормативниот модел. Со зголемувањето на подрачјето на општините, општинскиот центар и неговите служби се оддалечиле од селата и населбите во општината и од потребите на нивните жители. По словото на Уставот општинското собрание како и собранијата на републиките и федерацијата биле „највисок орган на власт и орган на општественото самоуправање во рамките на правата и должностите на општествено-политичката заедница“,²³⁸ односно општината. Составот на општинското собрание бил одреден со Сојузниот устав; него го сочинувале два собора: општински собор и собор на работните заедници; со републички устав можело да се предвиди формирање повеќе собори на работните заедници.²³⁹

Во Уставот на СФРЈ од 1963 година советите биле означени како „колегијални политичко-извршни органи на собрание“ на општествено-политичката заедница, формирани со устав, закон и статут.²⁴⁰ Во формирањето на советите општинските собранија имале потполна слобода. Се чини дека идејата за општинска самоуправа била еднострано и идеално сфатена. Исчезнала неопходната координација за технички и организациони прашања од работата и функционирањето на органите на управата во општините.

Растела можноста на разни осамостоени центри, односно дошло до нужна спрега помеѓу извршно-политичката власт и партиско-политичките врвови – како доминантни носители на одлучувањето во општината. Концентрирајќи ги во себе функциите на најважна личност, не само при претседателствувањето, туку и во предлагањето одлуки и мерки на собрание, претседателот на општинското собрание станал главен носител на политичко-извршната власт (често прејудиирајќи и дезавуирајќи ги одлуките на советот и другите органи) и вистински шеф на управата.

237 Референдумот бил утврден со членовите 103-108 од Уставот на СРМ од 1963 година.

238 Член 78 од Уставот на СФРЈ.

239 Член 76 од Уставот на СФРЈ од 1963 година.

240 Член 79 од Уставот на СФРЈ од 1963 година.

Во севкупниот политички систем, од општината до федерацијата, недоволно било изразено влијанието на граѓаните. Материјалната положба на општината не соодветствувала на нејзините права и обврски. Изворите, обемот и начинот на собирање средства биле одредени со прописите на пошироките општествено-политички заедници. Зависноста на одредени дејности од големината на приходите на општините, во услови кога за средствата, во отсуство на приватна сопственост и пазарна економија, одлучувале општинските татковци, довело до „свое“ стопанство, до затворање на општините, до нерационално инвестирање, до монополска положба на одделни организации. Изостанал интересот на граѓаните за општината како нивна природна заедница. Стопанската и општествената реформа од 1965 година требало да доведе до деетатизација во одлучувањето за проширената репродукција.

Но, општествено-политичките заедници и нивните органи и понатаму одлучувале за вишокот на труд. Сите натамошни појави (објективни и субјективни) довеле до тоа многу одредби во Уставот од 1963 г., а меѓу нив и оние за општината, да бидат декларативни.

7. Општината меѓу поетичниот Устав од 1974 година и прозаичната стварност

Во периодот 1963-1974 година се заострил судирот меѓу „етатизмот и самоуправувањето“. Созревало сознанието за нужноста од подлабоки реформи што започнало со амандманите од 1971. Каква била состојбата на планот на комуналниот систем? Општината бавно се развивала како интегрирана и отворена општествено-економска и самоуправна заедница и асоцијација, а стопанските организации како и оние од областа на општествени дејности, слабо се поврзувале надвор од општинските рамки. Нужноста од ревизија на концептот на општината станала *conditio sine qua non* на „реформата“ на политичкиот систем.²⁴¹

И покрај долгогодишните укажувања на проблемот на комуната – во многубројните реформи на општествено-економскиот и политичкиот систем таа останала надвор од фокусот на промените.²⁴²

241 За ова види кај: D-r Pašić, N. "Samoupravna integracija društva s posebnim osvrtom na položaj i uloga komune", Opština u reformu političkog sistema, Beograd, 1971, (стр. 38).

242 За ова говорел Едвард Кардељ во своето излагање пред политичкиот актив во Ниш, 22.11.1970, "Gradina", 12. 12, 1970.

Уставните промени требале да овозможат: самостојност на општината во утврдувањето и располагањето со сопствените приходи; интензивирање на соработката помеѓу општината и пошироките општествено-политички заедници, развој на самоуправната интеграција, поголемо влијание на граѓаните врз процесите на „самоуправното“ интересно организирање, како и врз работата на комуналните и другите организации што вршеле работи од посебен општествен интерес; развој на меѓуопштинската соработка преку облиците на заедничко здружување на средствата и планирање на комуналниот, стопанскиот, социјално-здравствениот и просветниот развој на регионот; а особено развој на непосредната демократија.

Уставот од 1974 година ја определил општината како „самоуправна и основна општествено-политичката заедница заснована на власта и самоуправувањето на работничката класа и сите работни луѓе.“ Значи, општината имала двојна природа: таа била дефинирана како самоуправна заедница, но и заедница на власта со „објаснување“ дека нејзиното својство на општествено-политичка заедница не значело дека таа е најниска, туку примарна, прва глобална општествена заедница во која граѓаните и работните луѓе ги остварувале своите заеднички интереси.

Уставот од 1974 година се обидува да низ функциите на општината да ја изрази нејзината самоуправна положба, како и новата положба на „работните луѓе“ и „граѓани“ во нивната реализација. Уставната одредба со која правата и должностите на општината се утврдувале со Уставот и статутот, а не со законите, имала за цел да ја оневозможи, или барем да ја намали опасноста со законите да се наруши самостојноста и самоорганизацијата на општината. Уставната енумерација на основните функции на општината требала да значи гарантирање на неотуѓивите права и должности (права кои никој не можел и не смеел да ги повреди).

Општината како самоуправна заедница и како основна општествено-политичка заедница имала свои изворни надлежности, бидејќи сите функции на власта и управувањето со другите општествени работи, освен оние кои според Уставот се остварувале во пошироките општествено-политички заедници, се остварувале во неа. При утврдувањето на функциите на општината се тргнало од ставот за единствена општина и истоветен статус на сите општини во општествено-политичкиот систем. Уставот од 1974 година афирмирал и некои нови права и должности на општината. Едно од нив било остварувањето на рамноправноста на народите и народностите како конкретизација на уставниот принцип за рамноправност на народите и народностите.

Утврдувањето и организирањето на народната одбрана и општествената самозаштита како функции на општината требало да води кон нивно приближување кон работните луѓе и граѓаните. Значајно нова функција на општината била заштитата и унапредувањето на човековата средина. Остварувањето на солидарноста како нова функција на општината значело нејзино поимање како заедница во која се воспоставиле и се развиле демократски и хумани односи меѓу луѓето. Од новите општествено-економски права укажуваме на релативно новото право на општината за создавање услови за работа и вработување и за водење грижа за невработените, што значело грижа за материјалната и социјалната сигурност на луѓето.

Со непостоењето на хиерархиските односи помеѓу општините, републиките и федерацијата, требало да се отвори простор за развивање на локалната демократија. Општината според Уставот од 1974 година била дефинирана како интегративна самоуправна заедница. „Како вистинска и основна заедница, општината можела да се афирмира само по пат на поврзување и усогласување на плуралистичките структури.“

Уставотворците сакале по пат на „самоуправни“ етички норми, „социјалистички“ морал, заедништво и солидарност да отворат пат за трансформација на општината од етатистичка творба во самоуправен „рај“. Наместо прописи, одлуки, државни акти и принуда промовирале спогодби, општествени договори, статuti, препораки, кодекси – нови облици на самоуправно „нормирање“ на односите во општината.

Уставот од 1974 година ја идеализирал и ја идеологизирал „самоуправната социјалистичка демократија“ раскинувајќи со многу цивилизациски придобивки на граѓанското општество и граѓанската демократија – пазарното стопанство, политичкиот плурализам, владеењето на правото.

И во уставниот концепт на комуналниот систем имало утопија, идеологија и противречност. Можела ли општината да биде истовремено и основа на државата и облик на нејзино одумирање? Можеле ли сите прашања за општината да бидат *materia constitutionis*, или било подобро само основните одредби за неа да бидат вградени во уставот, а другото да се регулирало со законот и со статутите? Можела ли општината да биде основен лост на управниот систем – основен носител на непосредното извршување на законите и по цена на ентропија на управниот систем?

Можело ли недостатокот на врските меѓу централните и локалните органи да биде надоместен со „кохезиони сили“ од типот на Сојузот на комунистите? Можело ли големата општина да им биде блиска на граѓаните?

Можеле ли „дилипутанските“ општини да имаат исти права и должности како „градовите“, т.е. колку бил адекватен монотипскиот модел на општината? Нели било подобро да се организира повеќестепена локална самоуправа? Можело ли финансиски несамостојната општина да биде самостојна заедница? Смеела ли да отсуствува финансиската контрола на општината?

Зар градските заедници вештачки не го поделиле градот на делови без општествен и урбан идентитет? итн. Мислиме дека Уставот од 1974 година бил противречен и дека и самиот бил еден од факторите на кризата на комуналниот систем. Во отсуство на пазар и пазарна економија, а во присуство на водечка и раководна улога на СКЈ и концепција на партиска држава, и општините продолжиле да го заокружуваат „своето“ стопанство како затворена целина, создавајќи општинско стопанство. Сето тоа ја поделило Југославија на петстотини затворени пазари, петстотини мали држави, кои во себе биле централистички организирани. Кога станувало збор за затворањето, општината не била никаков исклучок, бидејќи се затворале републиките, покраините, организациите на здружениот труд и речиси сè што било конституирано како целина. Поради што?

Рецептирано однадвор, самоуправувањето во отпорот кон државата настојувало што попотполно да биде остварено како автономија на сегментот, со што се губела сензибилноста за целината и сегментот се затворал. Доаѓало до хиперинституционализација, а таа водела кон затворање зашто природно било секоја институција да сака да функционира како посебен систем, што ја сили со разни средства да ги хомогенизира внатрешните односи и кон околината да се однесува како монолит.

Во спојот држава-самоуправување не се реализирале очекувањата државата да одумре, а самоуправувањето да јакне. Напротив. Општината не се изразила како фактор на самоуправна интеграција на нејзините сегменти, а како таква (неинтегрирана) не можела да биде интегративен фактор на поширок план. Како што институцијата приватна сопственост овозможила нормално функционирање на западните институции, така и сопственоста од типот „сечија и ничија“ нужно довела до злоупотреба. „Самоуправниот“ механизам на општината не овозможил идентификација и изразување на автентичните интереси на работните луѓе и граѓаните. „Самоуправувањето како власт било врзано за припадниците на работничката класа и категоријата работни луѓе. Класичната формула на народен суверенитет (сета власт извира од народот и му припаѓа на народот) во општината била сведена на работните слоеви на населението.“²⁴³

243 D-r Igličar, A., „Zadovoljavanje interesa u lokalnoj zajednici“, (стр. 1375).

Самоуправната организација на општината во незначителна мера произлегувала од правото на самоуправување и правото на самоорганизирање. Главно била „октроирана“ со прописи и мерки на пошироките општествено-политички заедници. Нормативната дејност на општините претежно била изведена, а во помал дел изворна. Федерацијата и републиките продолжија со детално и исцрпно регулирање на општествените односи, па и на оние чие регулирање, според Уставот, било самоуправно право на општината.²⁴⁴

Доминацијата на односите врзани за власта и нејзините носители значела дека собранието е претежно „орган на власта“, но не или недоволно орган на самоуправувањето. Општинските собранија биле масивни тела, непогодни за работа. Политичкото влијание било кумулирано во тесни формални и неформални тела и групи.²⁴⁵ Работните луѓе и граѓаните ретко имале можност дефинитивно да одлучуваат за одделни работи. Облиците на непосредна демократија (референдум и др.) главно биле афирмирани како облици на политичка консултација.

Материјалната состојба на општините (повеќе од половината општини во СФРЈ беа на дополнително финансирање) не била адекватна на нејзините права и обврски, а постојниот систем на финансирање бил фискален и парафискален. Практиката покажала нефлексибилност на монотипниот модел на општината. Општините во Социјалистичка Македонија биле нормативно и институционално еднакви, а де факто различни.

Од аспект на развојот и промените, овој модел бил ограничувачки. Тој оневозможил од дијалектиката на самата стварност да произлезе адекватна организациона и институционална структура. Расчекорот помеѓу теоретскиот и нормативниот модел на комуната и реалната состојба бил таков и толкав што можеме да зборуваме за два модела: уставен, врз основа на кој бил „изграден“ институционалниот механизам на комуната и реален, врз основа на кој течел животот.

244 Види: V. Janković, „Normativna funkcija opštine“, Opština br. 10-11, 1980, Beograd, (стр. 51).

245 За ова врз основа на истражувањето „Функционирањето и остварувањето на делегатскиот систем“, Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Скопје, 1977-1987, (стр. 133).

Глава 2

Развој на современата македонска локална самоуправа

1. Локалната самоуправа во согласност со Уставот од 1991 година

Напуштањето на социјалистичкиот режим и почетокот на потрагата по демократско општество неминовно предизвикало големи промени и во организацијата на македонската локална самоуправа²⁴⁶. Одлуката да се гради независна држава базирана врз принципите на демократијата и пазарната економија ведно значела дека претходниот комунален систем требало да се напушти и да се започне со градење класична демократска локална самоуправа.



²⁴⁶ Во согласност со Амандманот XXXIII на Уставот, зборовите „Република Македонија“ се заменуваат со зборовите „Република Северна Македонија“, а зборот „Македонија“ се заменува со зборовите „Северна Македонија“. Амандманите XXXIV, XXXV и XXXVI се однесуваат на промените во Преамбулата, на гарантирањето на суверенитетот, територијалниот интегритет и политичката независност на соседните држави и на грижата за дијаспората. („Службен весник“, бр. 6, од 12.1.2019).

Градењето на демократската локална самоуправа во нашата држава по падот на социјалистичкиот режим започнало уште со носењето на Уставот во 1991 година. Имено, Уставот од 1991 година ја вброил локалната самоуправа во темелните вредности,²⁴⁷ а дополнително во одделот V од Уставот биле утврдени основните принципи врз кои таа била организирана и функционира-ла. Со тоа, локалната самоуправа недвосмислено добила уставен третман и станала уставна категорија во нашата држава. Притоа, Уставот во одделот V (член 114, 115, 116 и 117) ги утврдил следниве карактеристики на македонската локална самоуправа:

- › На граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа;
- › Востановување во основа едностепена локална самоуправа;
- › Можност единиците на локалната самоуправа да основаат облици на месни заедници;
- › Во единиците на локалната самоуправа граѓаните **непосредно** и преку **претставници** учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење;
- › На локалните единици им се гарантира самостојност во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон. Уставот од 1991 година ги истакнува особено надлежностите во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и други области утврдени со закон.
- › На локалните единици им се гарантира финансирање од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката.

Според тоа, треба да имаме предвид неколку работи :

- › **Прво, Уставот од 1991 година им го гарантира правото на локална самоуправа на сите македонски граѓани.** Правото на локална самоуправа е несомнено политичко право на граѓаните кое им овозможува да одлучуваат за работите од локално значење во единиците на локалната самоуправа. Уставното гарантирање на правото на граѓаните на локална самоуправа го потврдува демократскиот карактер на македонската локална самоуправа.
- › **Второ, Уставот од 1991 година востановил едностепена локална самоуправа.** Единици на локалната самоуправа се општините. Уставот предвидува и една специфичност во системот на локалната самоуправа што може да се согледа преку положбата на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, чија организација се

247 Член 8, став 1, алинеја 9 од Уставот од 1991 година.

уредува со закон. Но, овој факт битно не влијаел на едностепеноста на локалната самоуправа, затоа што меѓу општините, како единици на локалната самоуправа, и Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, според Уставот, не постојат меѓусебни односи.

- › **Трето, Уставот од 1991 година содржи одредба според која во единиците на локалната самоуправа можат да се основаат облици на месна самоуправа.** Тоа е самоуправа од типот на месните заедници и други облици на месна самоуправа.
- › **Четврто, од гледна точка на учеството на граѓаните во процесот на одлучување во единиците на локалната самоуправа, Уставот од 1991 година предвидува постоење комбинирана непосредна и претставничка локална самоуправа.** Тоа значи дека граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно (по пат на референдум и други облици на непосредно одлучување) и преку демократски избрани претставници во органите на единиците на локалната самоуправа.
- › **Петто, Уставот од 1991 година обезбедува гаранции дека локалните единици ќе уживаат независност и самостојност во извршување на сопствените (изворни) надлежности.**
- › **Шесто, Уставот оваа гаранција ја поставува и во поглед на финансиската независност, односно можноста за финансирање на единиците на локалната самоуправа од сопствени приходи (извори).**

Тоа што лесно може да го забележиме е податокот дека Уставот од 1991 година има рестриктивен приод кон уредувањето на локалната самоуправа. Тоа веројатно е резултат на начелното настојување Уставот, како текст (во целина), да биде што пократок. Но, независно од тоа, ваквиот однос на уставот кон локалната самоуправа не е непознат. И други устави само начелно се занимаваат со локалната самоуправа, препуштајќи таа да биде поконкретно уредена со закон.

Притоа, битно е уставот што е можно појасно да ја определи положбата и улогата на локалната самоуправа во политичкиот систем. Во таа насока, Уставот од 1991 година ги утврдува основните принципи и отвора простор локалната самоуправа подетално да се уреди со закон/и. Така, Уставот од 1991 година изрично предвидува дека:

- › Локалната самоуправа се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници;²⁴⁸

248 Член 114, став 4 од Уставот од 1991 година.

- › Територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините се утврдуваат со закон;²⁴⁹
- › Градот Скопје е посебна единица на локална самоуправа, чија организација се уредува со закон.²⁵⁰

Ваквото подетално уредување на македонската локална самоуправа започна да се реализира кон крајот на 1995 година кога бил донесен Законот за локалната самоуправа.²⁵¹ Уставот од 1991 година во тој период предвидуваше дека овој Закон треба да се донесе со двотретинско мнозинство од страна на Собранието. Таквото решение на Уставот од 1991 година имало за цел да ја заштити оваа важна категорија на политичкиот систем од упадите на законодавецот во локалната сфера, овозможувајќи сигурен статус.

По носењето на Законот за локалната самоуправа во 1995 година, една година подоцна, во 1996 година, следувал и посебен Закон за Град Скопје,²⁵² како и Законот за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа.²⁵³ Законот за локалната самоуправа од 1995 година и Законот за Град Скопје од 1996 година детално го уредувале начинот на функционирање на македонската локална самоуправа, а Законот за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа извршил (конкретна) територијална поделба на државата на вкупно 123 општини, плус Градот Скопје. Дополнително, според тогашната законска рамка подрачјето на Градот Скопје било составено од вкупно 7 општини.

Вака поставена, правната основа и законската рамка на локалната самоуправа предвидена со Уставот од 1991 година, Законот за локалната самоуправа од 1995 година, Законот за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа од 1996 година, како и Законот за Градот Скопје од 1996 година оставиле простор за недоречености, недостатоци и непрецизности.

Првенствено, навидум широко гарантираната надлежност во триесет и една точка и не била толку широка и извесна ако се има предвид дека дури во седумнаесет случаи била проследена со формулацијата „во согласност со закон“.

249 Член 116 од Уставот од 1991 година.

250 Член 117, став 1 од Уставот од 1991 година.

251 Закон за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.60/1995).

252 Закон за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 49/1996).

253 Закон за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 49/1996).

Спорно било дали уставно наведената надлежност во областа на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование и основната здравствена заштита навистина била општинска или не. Треба да се има предвид дека во тој период во нашата држава многу надлежности што вообичаено биле врзани за локалните власти во многу европски земји (урбанизмот, комуналните дејности, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита, социјалната и детска заштита, културата и спортот) ѝ припаѓале на централната власт. Дополнително, во поглед на надлежностите во овој период, евидентно било и постоење паралелизам, конфликт и конфузија на надлежностите меѓу Скопје и општините на неговата територија.



Второ, македонската локална самоуправа во текот на 90-тите години на XX век постоела без финансиска самостојност. При анализата на правната рамка лесно можеме да забележиме дека во овој период недостасувал посебен Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Така, покрај проблемот со надлежностите, евидентно било дека неадекватниот систем на финансирање во овој период дополнително ги усложнил состојбите. Постоенето на спорен делбен биланс, недефинирана сопственост и нетранспарентниот, необјективен и неправичен систем на финансиско изедначување (еквипарација) го довеле во прашање извршувањето на услугите и задоволувањето на потребите на граѓаните.

Сумирано, во текот на 90-тите години на XX век македонската локална самоуправа се соочила со хроничен недостиг на финансиски средства за локалните власти.

Дополнително, како белези на македонската локална самоуправа во текот на 90-тите години на XX век се сметале и следниве:

- › територијалната поделба била извршена врз основа на политички компромис, а не врз концепт што ќе го почитува правото на граѓаните на локална самоуправа;
- › општинската администрација била регрутирана во согласност со критериумот на партиска послушност, а не врз критериуми засновани на знаење и професионалност;
- › слабо користење на механизмите на непосредната локална самоуправа од граѓаните и локалните власти;
- › нефункционални комисии за меѓуетнички односи во единиците на локална самоуправа;
- › слаба улога на ЗЕЛС во координирањето на заедничките интереси и потреби на здружените единици на локалната самоуправа.

Практично, иако Уставот од 1991 година го следел демократскиот дух и препораките на Европската повелба за локална самоуправа, сепак, законската регулатива изразена во Законот за локалната самоуправа од 1995 година, Законот за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа од 1996 година и Законот за Градот Скопје од 1996 година отстапувале од него. На крајот, сето тоа, во реалноста довело до состојба во која локалната самоуправа имала сосема друг лик од ликот замислен во Уставот од 1991 година.

Таквиот заклучок уште во текот на 90-тите години на XX век довел до мислења дека се нужни промени што ќе водат кон изградба на локална самоуправа заснована врз начелата на демократијата и децентрализацијата, способна да ги регулира и води локалните јавни работи, одговорно и во интерес на локалното население. Повиците за реформи и децентрализација станувале сè погласни.

Во оваа насока, иако определени промени во оваа област биле започнати кон крајот на 90-тите години на XX век, сепак, сеопфатен процес на децентрализација во нашата држава започнал како последица на донесувањето на Охридскиот рамковен договор. Така, Охридскиот рамковен договор предвидел

конкретни измени на Законот за локалната самоуправа со цел зголемување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, носење посебен закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, како и измени на територијалната организација на државата.

Охридскиот рамковен договор предвидел отворање на процесот на децентрализација на власта. Од вкупно 15-те уставни амандмани донесени во 2001 година со цел имплементација на Охридскиот рамковен договор, 2 амандмани (Амандман XVI и Амандман XVII) се однесувале на локалната самоуправа. Амандманот XVI предвидува дека Законот за локалната самоуправа се носи со двотретинско мнозинство, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во државата, додека, пак, законите за локално финансирање, локални избори, општинските граници и за Градот Скопје, се донесуваат со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во државата.

За разлика од Амандманот XVI, кој се однесува повеќе на процедурални прашања, Амандманот XVII се однесува токму на процесот на децентрализација и зголемување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа.

Така, Амандманот XVII го замени став 1 од член 115 од Уставот предвидувајќи дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Со цел појасна слика за улогата на Амандманот XVII во зголемувањето на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, следува табеларен приказ на решенијата од Амандманот XVII и состојбата пред Амандманот XVII на Уставот од 1991 година во поглед на надлежностите на единиците на локалната самоуправа:

Надлежност	Член 115 од Уставот од 1991 година	Точка 1 од Амандманот XVII од 2001 година
1. Урбанизам и просторно планирање	X	X
2. Комунални дејности	X	X
3. Култура	X	X
4. Спорт	X	X
5. Социјална и детска заштита	X	X
6. Предучилишно воспитување и основно образование	X	X
7. Образование		X
8. Здравствена заштита		X
9. Основна здравствена заштита		X
10. Јавни служби		X
11. Заштита на животна средина		X
12. Локален економски развој		X
13. Локално финансирање		X
14. Други области утврдени со закон		X

Сосема лесно може да ја забележиме разликата и влијанието на Амандманот XVII во зголемувањето на надлежностите на единиците на локалната самоуправа во нашата држава.

Операционализањето на решенијата од Охридскиот рамковен договор во поглед на локалната самоуправа преточени во Амандманите XVI и XVII започнало со носењето на нов Закон за локалната самоуправа.²⁵⁴

²⁵⁴ Закон за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Овој закон бил донесен во 2002 година во согласност со Амандманот XVI²⁵⁵ и тој претставува системски закон, темел и основна нормативна рамка со која се организира македонската локална самоуправа. Со овој Закон се извршила промена во вертикалната поделба на надлежностите во однос на Законот за локалната самоуправа од 1995 година, со оглед на широката листа на надлежности за единиците на локалната самоуправа.

Две години по носењето на Законот за локалната самоуправа од 2002 година следувало носење на други важни закони за македонската локална самоуправа. Во август 2004 година биле донесени Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија²⁵⁶ и Законот за Градот Скопје.²⁵⁷ По нив, еден месец подоцна, бил донесен и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.²⁵⁸



СОДРЖИНА			
	Стр.		Стр.
1107. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија.....	1	25. Акти на фондовите и заводите	
1108. Закон за градот Скопје.....	13	Правилник за именкување и дополнување на Правилникот за содржината и начинот на остварувањето на правата и обврските од задолжителното здравство осигурување.....	28
		Огласен дел.....	1-68
1107. Бр основа на член 75 ставови 1 и 2 од Уставот на Република Македонија, претседателот на Република Македонија и претседателот на Собранието на Република Македонија издаваат У К А З ЗА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНАТА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА Се прогласува Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, што Собранието на Република Македонија го донесе на седницата одржана на 11 август 2004 година. Бр 07-3425/1 Претседател на Република Македонија, 11 август 2004 година Скопје, Брајко Цвјетковски, с.р. Претседател на Собранието на Република Македонија, д-р Ључко Јордановски, с.р. ЗАКОН ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНАТА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 1 ОПШТИ ОДРЕДБИ			
Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, се утврдуваат нивната, самштата и границите на општините, се определуваат видот и нивната на населените места, се уредува спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на градот Скопје, како и други прашања што се односат на територијалната организација на локалната самоуправа. Член 2 Основање на нова општина (спојување, поделба и менување на границите) и менување на нивото и на седиштето на општината може да се изврши со нивна и дополнување на овој закон, по претходно консултирање на границите од подрачјето на општините на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, на начин утврден со закон. Член 3 Подрачје на општина опфаќа едно или повеќе населени места со катастарски општини утврдени во согласност со закон. Подрачјето на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, го сочинуваат подрачјата на општините во градот Скопје. Член 4 Граница на општина се границите на катастарските општини на населените места во нејзиниот состав, во дел што се граничат со соседните општини или се покло-			

255 Амандман XVI – Законот за локална самоуправа се носи со двотретинско мнозинство, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во државата.

256 Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

257 Закон за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

258 Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

Од сите овие закони се чини најголем интерес предизвикал Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија. Намалувањето на бројот на единици на локалната самоуправа од 123 на 84 (денес вкупно 80), како и придружувањето до етнополитички причини при креирањето на овој Закон, во 2004 година предизвикале организирање на референдум на државно ниво на кој против новите територијални решенија гласаа околу 430 000 граѓани.

Иако против новата територијална организација постоел евидентен отпор, сепак, на крајот референдумот бил прогласен за неуспешен и Законот за територијална организација на македонската локална самоуправа стапил на сила. Дополнително, во наредните неколку години со цел спроведување на процесот на децентрализација се пристапило и кон менување/носење на голем број други закони поврзани со процесот на децентрализација.

Таквите промени биле во насока на имплементирањето на функционална, административна и финансиска димензија на процесот на децентрализација во државата. Имајќи го сето ова предвид може да се заклучи дека современата македонска локална самоуправа поминала низ многу динамичен период. Слободно можеме да заклучиме дека Уставот од 1991 година ги следи основните препораки на Европската повелба за локална самоуправа и воспоставува класична демократска локална самоуправа како посебен систем на управување во единиците на локалната самоуправа. За жал, законската рамка од 1995 и 1996 година не ја следела во целост замислата на Уставот од 1991 година. Таквата реалност довела до започнување на сеопфатен процес на децентрализација на почетокот на XXI век. Рамката за таквиот сеопфатен процес претежно се наоѓала во Законот за локалната самоуправа од 2002 година, Законот за Градот Скопје од 2004 година, Законот за територијалната организација на локалната самоуправа од 2004 година и Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа од 2004 година.

Токму овие четири закони денес ја даваат основната правна рамка на македонската локална самоуправа. Затоа, одиме подетално да ја погледнеме организацијата на македонската локална самоуправа.

2. Положба, основање и подрачје на единиците на локалната самоуправа

Утврдувајќи ја положбата на општината, Законот за локалната самоуправа од 2002 година истакнува дека општината е единица на локалната самоуправа, како заедница на жители на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираниите јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон.²⁵⁹ Дополнително, Законот за локалната самоуправа во член 6 истакнува дека жителството на општината се врзува за постојаното живеалиште на подрајчето на општината.

Од друга страна, кога станува збор за градот Скопје, Законот за локалната самоуправа од 2002 година пропишал дека Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на Градот Скопје како главен град на Републиката.²⁶⁰



СЛУЖБЕН ВЕСНИК

НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

"Службен весник на Република Македонија" излезува по потреба. Рек. за регистрација 15 дена	Вторник, 29 јануари 2002 Скопје Број 5	Активирајќата за 2002 година изнесува 3.000 леари. Овој број чина 120 леари. Жиро сметка 300000000188798
---	--	--

УКАЗ
ЗА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Со прогласувањето на Законот за локалната самоуправа, што Собранието на Република Македонија го донесе на седницата одржана на 24 јануари 2002 година,

Бр. 03.346/1
 24 јануари 2002 година
 Скопје

Претседател на Република Македонија,
Борис Трајковски, с.р.

Претседател на Собранието на Република Македонија,
Стјуан Алава, с.р.

ЗАКОН
ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА
 I ОПШТИ ОДРЕДБИ
 Член 1
 Содржина на законот

3. "Непосредно учество на граѓаните" е колективно или индивидуално вклучување на жителите на општината во одлучувањата за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување.

6. "Надлежност на општината" е збор на работи од јавен интерес од локално значење кои општината, во согласност со закон, има право да ги врши на своето подрачје и е одговорна за нивното извршување.

7. "Делегирање на извршувањето" е пренисување на вршењето на одредени работи од надлежност на еден орган на друг орган, при што работата се врши од името, по улогата и одговорноста на органот кој го врши извршувањето.

8. "Работи од јавен интерес од локално значење" се работи од интерес на општа локална заедница или од јавен интерес кои се утврдени со закон.

9. "Договор за извршување на работи од јавен интерес од локално значење" е договор со кој општината одлучува одредени работи или функциите или во интерес на општината, да ги врши работи од јавен интерес од локално значење.

10. "Јавни услуги" се непрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи), кои вршат дејност од јавен интерес од локално значење.

11. "Јавни услуги" е вршење на работи од јавен интерес од локално значење за користење.

12. "Корисник на јавни услуги" е секое физичко и правно лице кое користи услуги од јавните услуги и.

13. "Одговорност" е одговорноста на општината, одговорноста на органите на јавни функции на локално ниво за извршување на работи од јавен интерес од локално значење.

259 Член 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

260 Член 4, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Со тоа, Законот за локалната самоуправа го следи Уставот од 1991 година. Притоа, треба да се има предвид дека Уставот, а понатаму тоа го следи и законската рамка, не прави разлика меѓу областите во кои граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа во општината, односно заедничките потреби и интереси на граѓаните што се остваруваат во Градот Скопје. Кога е во прашање Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, Уставот ги утврдил истите области на дејности како и кај општините (јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон). Единствената разлика (меѓу општините и Градот Скопје) е во карактерот и значењето на работите за кои се одлучува во општините, односно во Градот Скопје. Додека во општините тоа се прашања од локално значење, во Градот Скопје се работи за прашања од значење (а не од локално значење) за Градот Скопје. Оваа разлика во карактерот и значењето на прашањата за кои се одлучува во општините, односно во Градот Скопје е разбирлива, затоа што во случајот на Градот Скопје станува збор за посебна единица на локалната самоуправа од општината, која, притоа, како што е истакнато и во наведената законска дефиниција на Градот Скопје, има и низа свои специфичности.

Исто така, кога е во прашање Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, сакаме да укажеме на две важни работи:

- › **Прво, организацијата на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа се уредува со закон** (за Градот Скопје е донесен посебен закон);
- › **Второ, одредбите од Законот за локалната самоуправа се однесуваат и на Градот Скопје доколку со Законот за Градот Скопје не е поинаку определено.**

Сосема за очекување, Законот за локалната самоуправа од 2002 година (исто како и Законот за локалната самоуправа од 1995 година) на општините им гарантира правен субјективитет, утврдувајќи во член 3 дека општините се правни лица. Како правно лице, единицата на локалната самоуправа е субјект во правото и има деловна способност, односно способност да биде носител на права и обврски во имотно-правните односи.

Покрај тоа, значајни карактеристики на единиците на локалната самоуправа се и подрачјето и името на единиците на локалната самоуправа. Според Законот за локалната самоуправа од 2002 година единиците на локалната са-

моуправа имаат свое подрачје и име утврдени со закон.²⁶¹ Подрачјето е битен елемент на положбата на единицата на локалната самоуправа. Секоја единица на локалната самоуправа мора да има подрачје. Единицата на локалната самоуправа не може да постои ако нема свое подрачје. Исто толку значаен белег на единицата на локалната самоуправа претставува и нејзиното име. Секоја единица на локалната самоуправа има свое име. Нема безимена единица на локалната самоуправа. Името, всушност, ја идентификува секоја одделна единица на локалната самоуправа што постои во државата.

Симболите, исто така, се значајни обележја при идентификација на единиците на локалната самоуправа. Во таа насока, единиците на локалната самоуправа можат да имаат свои симболи: грб и знаме.²⁶² Начинот и постапката за утврдувањето на грбот и знамето на единиците на локалната самоуправа се уредува со статутот на единиците на локалната самоуправа. Меѓутоа, треба да имаме предвид дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година изрично бара грбот и знамето на единиците на локалната самоуправа да се разликуваат од:²⁶³

- › Грбот и знамето на Републиката;
- › Грбот и знамето на другите единици на локалната самоуправа;
- › Грбот и знамето на друга држава или единица на локална самоуправа на друга држава;
- › Грбот и знамето на меѓународни организации.

Ова се многу важни одредби за кои посебно треба да се води сметка при утврдувањето на грбот и знамето на единиците на локалната самоуправа. Утврдените симболи на единиците на локалната самоуправа можат да се употребуваат по уписот во Регистарот на грбовите и знамињата на општините во државата. Овој Регистар се води во министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (Министерство за локална самоуправа).

Сите единици на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје) имаат сопствен статут. Статутот е основен правен акт на единицата на локалната самоуправа. Него го донесува советот на единицата на локалната самоуправа. Со статутот, во согласност со закон, се уредуваат следниве прашања:²⁶⁴

- › организацијата и работата на органите на општината;
- › организацијата и работата на комисиите на советот;

261 Член 9 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

262 Член 10, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

263 Член 10, став 2 и 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

264 Член 7, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

- › вршењето на работите од јавен интерес од локално значење што не се исклучени од нејзина надлежност, ниту се во надлежност на органите на државната власт;
- › начинот на информирање на граѓаните;
- › случаите на исклучување на јавноста од седниците на советот;
- › начинот и постапката на доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапувањето по нив;
- › начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните;
- › начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба;
- › други прашања од значење за локалната самоуправа.

2.1 Основање и утврдување на подрачје на единиците на локалната самоуправа

Основањето на единиците на локалната самоуправа е мошне значајно прашање во теоријата и практиката на локалната самоуправа. Тоа не значи само определување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа како територија на која таа (единицата на локалната самоуправа) ќе постои и ќе функционира. Единицата на локалната самоуправа не е административен изум и креација на државата. Основањето на единицата на локалната самоуправа, всушност, значи конституирање на целосна локална општествена и политичка единица во која треба да постојат материјални, општествени, политички, културни и други услови за остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа и за развојот на единицата на локалната самоуправа, односно општината. Заради тоа, при основањето на единиците на локалната самоуправа треба да се настојува по можност да се обезбедат сите овие услови. Без нив не би можеле ниту да постојат ниту да се развиваат единиците на локалната самоуправа.

Од овие причини Законот за локалната самоуправа од 2002 година ги утврдува условите за основање на единицата на локалната самоуправа. Според него, единицата на локалната самоуправа се основа за подрачје на едно или повеќе населени места во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси, на кое постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси.²⁶⁵ Овие услови за образување на единицата на локалната самоуправа, односно општината,

265 Член 16 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

всушност, ја изразуваат концепцијата на единицата на локалната самоуправа – општината како локална заедница.

Од сето горенаведено можеме да забележиме дека единиците на локалната самоуправа се основаат на определено подрачје. Во таа насока, при одлука-та за основање на единица на локална самоуправа, како и при утврдувањето на подрачјето на единицата на локалната самоуправа треба да се биде многу внимателен. Од правилното утврдување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа во голема мера зависи остварувањето на задачите и функционирањето на механизмот на локалната самоуправа. Затоа, при ваквиот процес треба да се **следат објективни (неутрални) критериуми и да бидат земени предвид голем број на фактори (политички, стопански, географски, демографски, историски, сообраќајни, просторни, урбанистичко-комунални и слично).**

Притоа, подрачјето на единицата на локалната самоуправа треба да претставува поврзана целина (природна, географска и економска), која гравитира околу определен центар. Потребно е да постои континуитет на подрачјето, што значи дека подрачјето треба да претставува физички непрекината целина. Сите делови на единицата на локалната самоуправа, населени и други места, мораат да бидат меѓусебно физички поврзани. На подрачјето на единицата на локалната самоуправа мора да се наоѓа барем едно населено место. Тоа е сосема разбирливо. Единицата на локалната самоуправа како локална заедница ја сочинуваат луѓето. Поради тоа, таа не може да се основа само на ненаселени места (земјоделски, шумски и слични подрачја).

Населеното место може да биде во состав на само една единица на локалната самоуправа. Тоа значи дека едно населено место, со целото свое подрачје и со сите делови на тоа место, мора во целина да биде во состав на само една единица на локалната самоуправа. Најпосле, секој дел на државната територија мора да се наоѓа во состав на една единица на локалната самоуправа. Не смее да се случи, од кои било причини, макар и најмал дел од државната територија да остане надвор од подрачјето на една единица на локалната самоуправа. Секој дел на државната територија треба да ѝ припаѓа на една од единиците на локалната самоуправа.

Дополнително, подрачјето на единицата на локалната самоуправа треба да биде определено така што, во поглед на можностите за материјален и општествен развој и во географски, политички, културен и историски поглед, па во извесна смисла и во поглед на традицијата и начинот на животот на населението,

да претставува што е можно покомпактна економска целина. Ова ни покажува дека единицата на локалната самоуправа, за да може да се развива како самоуправна заедница и да ги остварува своите надлежности, треба да има соодветни економски можности, па да биде и економски развиена. Истовремено во единицата на локалната самоуправа треба да се развиваат такви односи и облици на локалната самоуправа преку кои е можно да се остварува што поактивно учество на граѓаните во одлучувањето за прашањата од локално значење. Тоа се претпоставки без кои нема развој на единиците на локалната самоуправа.

При проценувањето на наведените елементи што треба да ги содржи подрачјето на единицата на локалната самоуправа, всушност, се настојува да се пронајдат услови за „оптималната големина“ на единиците на локалната самоуправа. Затоа, секогаш се поставува и прашањето: мала или голема единица на локалната самоуправа? Помалите единици на локалната самоуправа, веројатно, како што се истакнува во литературата, имаат определена предност, затоа што обезбедуваат непосреден однос и учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси во општината како единица на локалната самоуправа.

Во помалите единици на локалната самоуправа непосредниот интерес на граѓаните за проблемите и развојот на единицата е појакно изразен и постојат повеќе услови за остварување на солидарноста на граѓаните во решавањето на нивните заеднички потреби и интереси. Меѓутоа, малите единици на локалната самоуправа во економски поглед, т.е. во однос на материјалниот и човечкиот потенцијал, најчесто немаат можност да ги воспоставуваат и ги развиваат сите институции на локалната самоуправа, ниту да даваат гаранции дека успешно ќе ги остваруваат надлежностите на единицата на локалната самоуправа. Тие, по правило, не одговараат на барањата на современиот живот, на постојаниот технички и материјален развој и на новите услови на животот што овој развој ги носи со себе.

Таквите (мали) единици на локалната самоуправа најчесто не одговараат ниту на современиот систем на политичката организација на државата. Тоа би значело дека на современиот политички, општествен, материјален и технички развој на општеството, повеќе би му одговарале територијално поголеми единици на локалната самоуправа.

Претпоставка е дека територијално поголемите единици на локалната самоуправа ќе ги исполнат условите за нејзин развој во економски поглед. Поголемите единици на локалната самоуправа би биле способни да ги остваруваат

бројните, па и сложените задачи на единицата. Но, прашање е колку треба да биде голема единицата на локалната самоуправа. Територијално преголемите единици на локалната самоуправа, пак, не одговараат на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето за прашањата од локално значење. Со други зборови, создавањето на преголеми единици на локалната самоуправа би било во колизија со демократските принципи на локалната самоуправа која во услови на преголема единица на локалната самоуправа не би имала шанса да се развие како непосредна локална самоуправа, туку би се претворила претежно во претставничка локална самоуправа. Поради тоа, оптимална големина на единицата на локалната самоуправа која би одговарала и на економските и на демократските барања на локалната самоуправа би била онаа големина која истовремено би ги содржела предностите и на поголемата и на помалата единица на локалната самоуправа.

Во поглед на нашата држава, територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините, според Уставот од 1991 година, се утврдува со закон.²⁶⁶ Во овој контекст Законот за локалната самоуправа од 2002 година, регулирајќи го основањето и подрачјето на единиците на локалната самоуправа, исто така, истакнува дека утврдувањето на подрачјето, имињата, седиштата и границите на општините, постапката за основање општини (спојување, поделба и промена на границите) и други прашања во врска со територијалната поделба се уредуваат со закон.²⁶⁷ Понатаму во Законот за локалната самоуправа од 2002 година се вели дека при утврдувањето на подрачјето на единицата на локалната самоуправа се води сметка за границите на катастарските единици на локалната самоуправа, така што границите на единицата на локалната самоуправа не треба да ги сечат границите на катастарските единици на локалната самоуправа.²⁶⁸

Од сето горенаведено произлегува дека основањето на нови единици на локалната самоуправа и промената на подрачјето и седиштето на единиците на локалната самоуправа се врши со закон. Тоа значи дека единицата на локалната самоуправа не може самата себеси да се основа (да се самооснова) или да се укинува, ниту, пак, самата да си го утврдува своето подрачје, односно сама или во договор со други единици на локалната самоуправа од својот состав да издвојува одделни места и да ги вклучува во состав на други локални единици.

Подрачјето на единицата на локалната самоуправа претставува битен елемент на територијалната поделба (односно, на територијалната орга-

266 Член 116 од Уставот од 1991 година.

267 Член 19 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

268 Член 18 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

низација) на државата, па, заради тоа, мора да биде предмет на законско регулирање. Законското утврдување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа е значајно и заради стабилноста на територијалната организација и обезбедувањето на потрајни услови за материјален и општествен развој на единицата на локалната самоуправа.

Таквото законско утврдување во нашата држава се спроведува преку Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија донесен во 2004 година. Со овој Закон, се врши:²⁶⁹

- › (конкретна) територијална поделба на Републиката;
- › се основаат општините како единици на локалната самоуправа;
- › се утврдуваат подрачјата на општините и на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа;
- › се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините;
- › се определуваат видот и имињата на населените места;
- › се уредува спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на Градот Скопје, како и други прашања што се однесуваат на територијалната организација на локалната самоуправа.

Првично, Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија утврдил (образувал) 84 општини на државната територија. Меѓутоа, во член 16 од овој Закон, исто така, било предвидено дека во 2008 година кон општината Кичево ќе бидат додадени 4 соседни општини (општина Вранештица, општина Другово, општина Зајас и општина Осломеј). Таквото присоединување на овие општини кон општина Кичево, наместо во 2008 година, се случило во 2012 година, бидејќи во 2008 година преку законска измена и дополнување²⁷⁰ бил продолжен рокот за таквото соединување од 2008 на 2012 година.

Така, почнувајќи од 2012 година, до денес, на територијата на нашата држава се утврдени 80 општини и Градот Скопје. Подрачјето на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа и како главен град на Републиката, е утврдено со Законот за Градот Скопје.

Во поглед на подрачјата на единиците на локалната самоуправа, во Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Ма-

269 Член 1 од Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

270 Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 98/2008).

кедонија се истакнува дека подрачјата на општините ги опфаќаат населените места кои влегуваат во нивниот состав, утврдени со Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија. Важно е да се истакне дека населеното место може да биде во состав само на една општина, а на подрачјето на една општина две или повеќе населени места не можат да имаат исто име.

Кога станува збор за населени места, треба да имаме предвид дека Законот за територијално организирање на локалната самоуправа под поимот населени места ги подразбира:

- › градовите
- › и селата.

Така, овој Закон во член 6 точно предвидува кои населени места може да се сметаат за град, а кои за села. Во таа насока, град во смисла на овој Закон е населено место кое:

- › има повеќе од 3.000 жители;
- › има развиена структура на дејности, а над 51 % од вработените се вон примарните дејности;
- › има изградена урбана физиономија со зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици и комунални служби и претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето.

За разлика од град, законот предвидува дека село е населено место со еднофункционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна физиономија и функција. Сублимирано, можеме да заклучиме дека, основањето на нови општини, промената на подрачјето, промената на седиштето на општината и укинувањето на општините, се врши со Законот за територијална организација на локалната самоуправа. Имињата на општините и населените места, исто така, се утврдуваат со овој Закон, додека имињата на општините и градовите можат да се изменат само со измена и дополнување на овој Закон.

Границите на општините, според Законот претставуваат границите на населените места што се во состав на општините и истовремено претставуваат и граници на катастарските општини.²⁷¹ Законот за територијална организација

271 Член 4, став 1 од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

на локалната самоуправа, но и Законот за Градот Скопје ги определуваат границите и на Градот Скопје. Така, во Законот за територијална организација на локалната самоуправа е наведено дека граница на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, се границите на општините во Градот Скопје во делот што се граничат со соседните општини или се поклопуваат со државната граница.²⁷² Кон тоа треба да го додадеме и податокот дека и во Законот за територијална организација и во Законот за Градот Скопје се наведени општините што го сочинуваат подрачјето на Градот Скопје. Станува збор за вкупно 10 општини, и тоа:

- › Општина Аеродром
- › Општина Бутел
- › Општина Гази Баба
- › Општина Ѓорче Петров
- › Општина Карпош
- › Општина Кисела Вода
- › Општина Сарај
- › Општина Центар
- › Општина Чаир
- › Општина Шуто Оризари.

Во Законот за Град Скопје детално се опишуваат границите на општините што се дел од подрачјето на Град Скопје. На крајот, уште еднаш треба да се потенцира дека подрачјето на единиците на локалната самоуправа, односно општините, и на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, има мошне важно политичко значење за функционирањето на локалната самоуправа во локалната единица. Надлежностите на органите на единиците на локалната самоуправа и на определени други органи, како и нивната одговорност, се остваруваат само на подрачјето на локалните единици. Единицата на локалната самоуправа ја сочинуваат сите граѓани што се настанети или престојуваат на нејзиното подрачје. Секое физичко или правно лице и секоја јавна установа или јавно претпријатие, односно приватни установи и претпријатија и други организации, со самото тоа што се настанети, престојуваат, односно што постојат на подрачјето на определена локална единица или се основани од локалната единица, се наоѓаат во определен однос спрема таа локална единица и во неа вршат определени дејности и остваруваат права од локалната самоуправа и други права и должности утврдени со Уставот, со закон или со статутот и други прописи на локалната единица.

272 Член 4, став 2 од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

Исто така, локалната единица, со своите природни и други богатства, претставува подрачје на секојдневна економска, политичка, културна и друга општествена активност на граѓаните и на јавните установи и претпријатија, како и другите претпријатија и установите, односно организации и здруженија на граѓаните.

3. Надлежности на единиците на локалната самоуправа

Македонската локална самоуправа во текот на 90-тите години на XX век била обележана со тесен круг на надлежности за единиците на локалната самоуправа. Навидум широко гарантираната надлежност и не била толку широка и извесна ако се има предвид дека во голем број случаи била проследена со формулацијата „во согласност со закон“. Во овој период голем број на надлежности што вообичаено се врзувале за локалните власти во многу европски земји ѝ припаѓале на централната власт. Таквата реалност придонесувала кон раст на незадоволството и кон барања за реформи кои требало да доведат кон спроведување на процесот на децентрализација.

Во неколку наврати согледаваме дека процесот на децентрализација бил започнат најмногу под влијание на Охридскиот рамковен договор и донесувањето на Амандманот XVII на Уставот од 1991 година кој изврши квалитативно зголемување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа во споредба со првичното решение од член 115 од Уставот од 1991 година.

Со Законот за локалната самоуправа од 2002 година прецизно се набројани надлежностите на општината како збир на работи од јавен интерес од локално значење кои општината во согласност со закон има право да ги врши на своето подрачје и е одговорна за нивното извршување.²⁷³ Веднаш по прецизното дефинирање, Законот за локалната самоуправа од 2002 година детално ги разработил надлежностите на единиците на локалната самоуправа во Главата III (член 20, 21, 22, 23 и 24). Притоа, Законот за локалната самоуправа од 2002 година при разработување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа го следи духот на Европската повелба за локална самоуправа. Така, при утврдувањето на општата надлежност Законот утврдува дека општините имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење што не се исклучени од нивна надлежност или не се во

273 Член 2, став 1, точка 6 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

надлежност на органите на државната власт.²⁷⁴ Станува збор за познатото начело на супсидијарност кое зазема значајно место во Европската повелба за локална самоуправа. Дополнително, Законот за локалната самоуправа од 2002 година го следи духот на Европската повелба за локална самоуправа и при определувањето дека:²⁷⁵

- › Општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со Законот, како и се одговорни за нивното вршење;
- › При законското утврдување на други надлежности се определуваат и изворите за нивно финансирање;
- › Надлежностите на единиците на локалната самоуправа утврдени со Закон по правило се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со Закон.

Според ова, Законот за локалната самоуправа од 2002 година определува дека единиците на локалната самоуправа имаат свои изворни надлежности, кои не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаи утврдени со Закон. Таквата заштита на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, Законот за локалната самоуправа од 2002 година ја надополнува со предвидување долга и детална листа на изворни надлежности. **Листата е содржана во член 22 и предвидува дека единиците на локалната самоуправа се надлежни за вршење на следниве работи:**

- › Урбанистичко (урбано и рурално) планирање;
- › Заштита на животната средина и природа;
- › Локален економски развој;
- › Комунални дејности;
- › Култура;
- › Спорт и рекреација;
- › Социјална заштита и заштита на децата;
- › Образование;
- › Здравствена заштита;
- › Подготовки и преземи мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи од последиците предизвикани од нив;
- › Противпожарна заштита;
- › Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност;
- › Други работи определени со закон.

274 Член 20 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

275 Член 21 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Следува кус осврт на набројаните надлежности на единиците на локалната самоуправа.

- › **Прво, треба да земеме предвид дека планирањето на просторниот изглед на единиците на локалната самоуправа е една од основните надлежности на единиците на локалната самоуправа.** Токму преку носењето на урбанистичките планови единиците на локалната самоуправа ја имаат главната улога во определувањето на изгледот на единиците на локалната самоуправа. Дополнително, локалните власти го утврдуваат изгледот на единиците на локалната самоуправа и уредувањето на просторот и градежното земјиште. Кон ова треба да се додаде и податокот дека локалните власти се задолжени за издавањето на одобренија за градење на објекти од локално значење утврдени со Закон.
- › **Второ, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност во заштитата на природата и животната средина.** Во таа насока, единиците на локалната самоуправа преку преземање различни мерки треба да придонесат кон заштита и спречување на загадувањето на водата, воздухот, земјиштето, како и кон заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачко зрачење.
- › **Трето, процесот на децентрализација придонесе единиците на локалната самоуправа да имаат надлежност во областа на локалниот економски развој.** Тука, единиците на локалната самоуправа преку утврдување развојни и структурни приоритети, водење локална економска политика, поддршка на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и развој на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање партнерство треба да придонесат до развој на пријателска и позитивна економска средина во рамки на нивното подрачје.
- › **Четврто, кога се говори за надлежности на единиците на локалната самоуправа токму комуналните дејности најчесто се првата асоцијација за нив.** Тоа е така бидејќи во оваа група на надлежности влегуваат голем број на локални работи и потреби. Многу често токму задоволувањето на комуналните дејности го обезбедува основниот квалитет на животот во единиците на локалната самоуправа. При спроведувањето на комуналните дејности единиците на локалната самоуправа треба да обезбедат:
 - Снабдување со вода за пиење;
 - Испорака на технолошка вода;
 - Одведување и пречистување на отпадните води;
 - Одведување и третман на атмосферските води;
 - Изградба и одржување на јавното осветлување;

- Одржувањето на јавната хигиена;
 - Собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад;
 - Уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници;
 - Снабдување со природен гас и топлинска енергија;
 - Одржување гробови, гробишта, крематориуми и давање погребални услуги;
 - Изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти;
 - Регулација на режимот на сообраќајот;
 - Изградба и одржување на уличната сообраќајна сигнализација;
 - Изградба и одржување на јавниот простор за паркирање;
 - Отстранување на непрописно паркирани возила;
 - Отстранување на хаварисани возила од јавните површини;
 - Изградба и одржување на пазарите;
 - Чистење на оџаците;
 - Одржување и користење на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини;
 - Регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови;
 - Определување имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти.
- » **Петто, Законот за локалната самоуправа од 2002 година пропишува надлежност на единиците на локалната самоуправа и во областа на културата.** Така, единиците на локалната самоуправа во рамките на оваа надлежност имаат можност да даваат институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти и да придонесуваат кон негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности. Дополнително, единиците на локалната самоуправа, исто така, може да организираат културни манифестации, како и да поттикнуваат разновидни специфични форми на творештво. Во сите овие активности, единиците на локалната самоуправа дејствуваат во областите кои се од локален карактер.
- » **Шесто, покрај надлежности во областа на културата, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека единиците на локалната самоуправа имаат надлежност и во областа на спортот и рекреацијата.** Во таа насока, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност да придонесуваат кон развој на масовниот спорт и рекреативните активности во рамките на нивното подрачје. Таквиот развој единиците на локалната самоуправа треба да го овозможат преку организи-

рање спортски приредби и манифестации, како и одржување и изградба на објекти за спорт и поддршка на спортски сојузи.

- › **Седмо, процесот на децентрализација придонесе социјалната заштита и заштитата на децата да биде предвидена како надлежност на локалната власт.** Единиците на локалната самоуправа се надлежни за:

- финансирање, инвестиции и одржување на детски градинки и домови за стари лица;
- остварување социјална грижа за лицата со посебни потреби, децата без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лицата изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол;
- домување на лица со социјален ризик;
- остварување право и воспитување деца од предучилишна возраст;

Станува збор за големи и доста деликатни надлежности. Поради тоа, вршењето на овие надлежности се спроведува во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита.

- › **Осмо, слично како и кај социјалната заштита и заштитата на децата, процесот на децентрализација придонесе единиците на локалната самоуправа да се стекнат со надлежности и во образованието.** Имено, Законот за локалната самоуправа од 2002 година овозможи единиците на локалната самоуправа во соработка со централната власт, а во согласност со закон, да имаат надлежност во основањето, финансирањето и администрирањето на основните и средните училишта. Дополнително, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност и во организирањето превоз и исхрана на ученици, како и сместувањето во ученички домови.

- › **Деветто, единиците на локалната самоуправа во нашата држава имаат своја надлежност и во обезбедувањето на здравствената заштита.** Во таа насока, единиците на локалната самоуправа се надлежни да управуваат со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита. Овие организации и објекти треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост и здравствено воспитување. Исто така, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност и во:

- унапредување на здравјето;
- превентивни активности;
- заштита на здравјето на работниците и заштита при работа;

- здравствен надзор над животната средина;
- надзор над заразните болести;
- помош на пациенти со специјални потреби.

Единиците на локалната самоуправа имаат надлежност во противпожарната заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици, како и во подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив. Исто така, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност да вршат надзор над работата на јавните служби, кои се основани од нивна страна.

Покрај ваквата широка и долга листа на изворни надлежности, Законот за локалната самоуправа од 2002 година начелно ја операционализира уставната одредба и за делегирани надлежности.²⁷⁶ Така, органот на државната управа во согласност со закон може да го делегира извршувањето на определени работи од својата надлежност на градоначалникот на единицата на локалната самоуправа. Таквото делегирање на надлежност треба да биде придружено со пренесување на финансиски средства за нејзино извршување. Исто така, важно е да имаме предвид дека единицата на локалната самоуправа во рамките на законски утврдените стандарди, извршувањето на делегираната надлежност може да ја приспособи на локалните услови. Кон ова треба да го додадеме и податокот дека за извршувањето на делегираните надлежности е одговорен органот на државната управа.

Во вршењето на работите од својата надлежност единиците на локалната самоуправа во согласност со закон може да основаат јавни служби.²⁷⁷ Токму преку овие јавни служби треба да дојде до реализирање на голем дел од надлежностите на единиците на локалната самоуправа. Дополнително, законски се утврдува и можноста за делегирање на вршењето на работите од надлежност на единиците на локалната самоуправа, врз други правни и физички лица, врз основа на меѓусебен договор за извршување работи од јавен интерес.²⁷⁸ Сосема очекувано, и во вакви состојби, општината останува одговорна за работите чие извршување го делегирала.

276 Член 23 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

277 Член 24, став 1 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

278 Член 24, став 2 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

4. Финансирање на единиците на локалната самоуправа

Гарантирањето на широк обем на надлежности на единиците на локалната самоуправа е клучно за развој на локалната самоуправа во една држава. Меѓутоа, за да можат да ги остваруваат работите од својата надлежност, единиците на локалната самоуправа треба да имаат определени материјални и други средства. Без финансиски средства локалната самоуправа не би можела да функционира. Сосема лесно може да забележиме дека ваквиот став е присутен во Уставот од 1991 година земајќи предвид дека во него е утврден принципот според кој општините се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката.²⁷⁹

Сепак, во периодот од 1991 до 2002 година, се покажа дека законската рамка и во поглед на финансирањето на единиците на локалната самоуправа отстапуваше од принципот утврден во Уставот. Токму во периодот од 1991 до 2002 година единиците на локалната самоуправа се соочиле со хроничен недостаток на финансиски средства. Финансирањето на локалната самоуправа во периодот од 1991 до 2002 година било едно од најпроблематичните точки во македонската локална самоуправа. Затоа, процесот на децентрализација започнат по 2002 година предвидувал и реформа на финансирањето на единиците на локалната самоуправа со цел остварување и на фискална децентрализација што им овозможила единиците на локалната самоуправа самостојно да располагаат со финансиските средства соодветни за спроведување на зголемениот обем на надлежности.

Таквата реформа на финансирањето на единиците на локалната самоуправа била започната со Законот за локалната самоуправа од 2002 година. Имено, овој Закон содржи начелни одредби за изворите на приходите на единиците на локалната самоуправа, утврдувајќи дека финансирањето на единиците на локалната самоуправа се уредува со посебен Закон. Дополнително, овој Закон, исто така, утврдува дека:²⁸⁰

- › Сопствени извори на приходи на општината се локалните даноци, надоместоци и такси утврдени со закон;
- › Општината, во рамките определени со закон, ја утврдува висината на стапките на локалните даноци и висината на локалните надоместоци и такси;
- › На општините им се гарантираат дотации од државата;
- › Општините, во согласност со закон, имаат право да се задолжуваат на домашниот и странскиот пазар на капитал;
- › Општината е самостојна во располагањето со сопствените приходи.

279 Член 114, став 4 од Уставот од 1991 година.

280 Член 11 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Законот за локалната самоуправа од 2002 година ја потенцирал потребата од усогласеност меѓу надлежностите на единиците на локалната самоуправа и финансиските средства, односно барал изворите на приходите да обезбедат соодветно извршување на надлежностите. Со тоа, Законот за локалната самоуправа од 2002 година е целосно на линија дека за развиена локална самоуправа не е доволно само политичка децентрализација, туку и фискална децентрализација со разновидни еластични финансиски извори.

Токму поради тоа, во 2004 година бил донесен и посебен Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Станува збор за Закон кој формално ги поставил основите за фискалната децентрализација и детално го уредил финансирањето на единиците на локалната самоуправа. Без никава дилема, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа претставува закон креиран според европските стандарди, во кој биле операционализирани одредбите од член 8 од Европската повелба за локална самоуправа.²⁸¹ Лесно може да се забележи дека Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година предвидел разновидни финансиски извори. Така, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува дека единиците на локалната самоуправа се финансираат од:

- › Сопствени извори на приходи;
- › Дотации на средства од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите;
- › Задолжување.

Во таа насока, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година предвидел широка листа на сопствени извори на приходи. Во согласност со овој Закон, сопствени извори на приходи на единиците на локалната самоуправа во нашата држава се приходите што се обезбедуваат од:

- › локалните даноци утврдени со законот:
 - данок на имот;
 - данок на наследство и подарок утврден со закон;
 - данок на промет на недвижности;
 - други локални даноци утврдени со закон.
- › Локалните такси утврдени со законот:
 - комунални такси;
 - административни такси;
 - други локални такси утврдени со закон.

281 Александра Максимовска, Фискална децентрализација и финансирање на локалната самоуправа во Република Македонија (Велес: Здружение на финансиски работници на локалната самоуправа, 2007), (стр.296).

- › Локални надоместоци утврдени со закон:
 - надомест за уредување градежно земјиште;
 - надоместоци од комунална дејност;
 - надоместоци за просторни и урбанистички планови;
 - други локални надоместоци утврдени со закон.
- › Приходите од сопственост
 - приходи од закупнина;
 - приходи од камати;
 - приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините.
- › Приходите од донации;
- › Приходите од парични казни утврдени со закон;
- › Приходите од самопридонес;
- › Други приходи утврдени со закон.

Идејата за сопствени извори на приходи лежи во податокот дека единиците на локалната самоуправа се должни самостојно да вршат наплата и слободно да располагаат со собраните приходи. Дополнително, кога говориме за сопствени извори на приходи треба да имаме предвид дека самите единици на локалната самоуправа имаат право во согласност со закон да ги утврдуваат стапките кои треба да бидат наплатени. Така, Законот за даноците на имот определува дека стапката на данок на имот може да се движи од 0,10 до 0,20 %, но единиците на локалната самоуправа во рамките определени со закон ја определуваат висината на стапката на данокот на имотот.²⁸²

Идентична е состојбата и во поглед на стапката на данокот на наследство и подарок. Единиците на локалната самоуправа во рамките определени со Законот за даноците на имотот (од 2 до 3 % доколку станува збор за втор наследен ред и од 4 до 5 % доколку станува збор за трет наследен ред) ја определуваат висината на стапката на данокот на наследство и подарок.²⁸³

Истата состојба може да ја забележиме и во поглед на локалните такси и локалните надоместоци. Единиците на локалната самоуправа ја определуваат висината на локалните такси и надоместици, но во согласност со соодветните закони.

Приходите од сопственост, од донации, парични казни, како и приходите од самопридонес се, исто така, дел од сопствените извори на приходи. Од нив,

282 Член 6 од Законот за даноците на имот („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

283 Член 16 од Законот за даноците на имот („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

посебно се интересни приходите од самопридонес. Практично, преку собирање приходи од самопридонес може да се обезбедат средства за задоволување определени потреби на граѓаните. Притоа, одлуката за собирање приходи од самопридонес мора да биде потврдена на референдум од страна на граѓаните на единицата на локалната самоуправа, а дополнително одлуката на советот на единицата на локалната самоуправа за самопридонес мора да ги уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средства кои се собираат, обврзниците на самопридонес, лицата кои се ослободени од плаќање на самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, вршењето на надзор од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.²⁸⁴

Покрај сопствени извори на приходи, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува и финансирање на единиците на локалната самоуправа преку средства од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите. На самиот старт тука треба да ги споменеме приходите од персоналниот данок и данокот на додадена вредност (ДДВ). Иако средствата од овие два големи данока доаѓаат од буџетот на Републиката, сепак, треба да имаме предвид дека не станува збор за наменски средства и единиците на локалната самоуправа имаат право самостојно да раководат со финансиските средства стекнати од овие два данока.

Кога станува збор за персоналниот данок на доход треба да имаме предвид неколку работи. Првенствено, приходите од персоналниот данок на доход од тековната година се распределуваат според следниов тек:²⁸⁵

- › 3 % од персоналниот данок на доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште;
- › 100 % од персоналниот данок на доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани во согласност со Законот за занаетчиска дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.

Наплатата на персоналниот данок на доход од плати на физички лица се врзува за единицата на локалната самоуправа во која граѓаните живеат или, пак, престојуваат, а не за единицата на локалната самоуправа во која се наоѓа

²⁸⁴ Член 7, став 2 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

²⁸⁵ Член 5 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

нивното работно место. За работното место се врзува доколку станува збор за физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност и во ваков случај целиот персонален данок на доход оди во локалните каси. Во другите случаи само 3 % од персоналниот данок на доход одат во локалните каси. Земајќи во предвид дека говориме за персонален данок, тогаш може да заклучиме дека 3 % претставува навистина низок процент.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, исто така, првично предвиде релативно ниска стапка кога станува збор за данокот на додадена вредност (ДДВ). Според првичното решение, приходите, во висина од 3 % од вкупно наплатениот данок на додадена вредност во претходната фискална година беа резервирани за единиците на локалната самоуправа.²⁸⁶

Во текот на 2009 година биле направени измени и дополнувања на законската рамка²⁸⁷ и со ваквите измени било предвидено во периодот од 2009 до 2013 година, приходите од данок на додадена вредност постепено да се зголемуваат од 3 % на 4,5 %. Така, во 2010 година стапката скокнала на 3,4 %, во 2011 година на 3,7 % и во 2012 година дојде до предвидените 4,5 %. Кон овој податок треба да го додадеме и податокот дека со посебна Уредба на Влада биле определени критериуми според кои финансиските средства од данокот на додадена вредност биле распределени на единиците на локалната самоуправа. Притоа, бројот на жители, големината на површината, како и бројот на населени места играле улога во определувањето која единица на локална самоуправа колку средства треба да добие од овој данок. Тука уште еднаш треба да се потенцира дека иако овие средства доаѓаат од централниот Буџет, сепак, единиците на локалната самоуправа самостојно одлучувале за нивното користење.

Покрај персоналниот данок на доход и данокот на додадена вредност, од централниот Буџет до касите на единиците на локалната самоуправа се пренесувале финансиски средства и преку други дотации. Од централниот Буџет до локалните каси се пренесуваат финансиски средства и преку:

- › Наменски дотации (финансирање на конкретна активност);²⁸⁸
- › Капитални дотации (финансирање на инвестициони проекти);²⁸⁹

286 Член 9 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

287 Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 156/2009).

288 Член 10 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

289 Член 11 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

- › Блок-дотации (финансирање на надлежности утврдени во член 22, точки 5, 7, 8 и 9 од Законот за локалната самоуправа),²⁹⁰
- › Дотации за делегирани надлежности (финансирање на делегираната надлежност од орган на државната управа на градоначалникот на единицата на локалната самоуправа).²⁹¹

Покрај сопствени приходи и средства од централниот Буџет, единиците на локалната самоуправа, исто така, имаат право да се задолжуваат. Таквото задолжување единиците на локалната самоуправа имаат право да го прават во земјата и во странство единствено по претходно донесена одлука на советот на единицата на локалната самоуправа. Дополнително, кога станува збор за задолжување во странство, тогаш на единицата на локалната самоуправа ѝ е потребна и претходна согласност од страна на Владата на Републиката.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвиде два вида на задолжување, и тоа:

- › Краткорочно задолжување²⁹² – (задолжување кое е наменето за покривање на привремен недостиг од готовински средства);
- › Долгорочно задолжување²⁹³ – (задолжување за финансирање на капитални средства и инвестиции)

Со измените и дополнувањата на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во 2009 година²⁹⁴ се овозможи долгорочно задолжување на единиците на локалната самоуправа и за:

- › рефинансирање на долговите настанати по основ на задолжување за финансирање на капитални средства и инвестиции;
- › обврски по основ на активирани државни гаранции;
- › обврски по основ на земени позајмици;
- › заштита и отстранување на последици предизвикани од природни непогоди и од еколошки катастрофи.

290 Член 12 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

291 Член 13 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

292 Член 19 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

293 Член 20 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

294 Закон за изменување и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 156/2009).

Притоа, советот на единицата на локалната самоуправа е должен да одржи јавна расправа при долгорочно задолжување. Дополнително, треба да имаме предвид дека вкупната годишна отплата на долгот (главнина, камата и други трошоци) направен врз основа на долгорочно задолжување и долгорочна позајмица од Централниот буџет на Републиката не може да надмине 30 % од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

Од друга страна, кога станува збор за краткорочно задолжување треба да имаме предвид неколку работи. Првенствено, краткорочното задолжување треба да се отплати во рок од 12 месеци од денот на склучувањето на договорот за задолжување. Дополнително, вкупниот долг на општината направен по основ на краткорочно задолжување и краткорочна позајмица од Централниот буџет на Републиката во текот на фискалната година, не може да надмине 30 % од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

Покрај предвидување на широка и разновидна листа на финансиски извори за единиците на локалната самоуправа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година е многу важен закон за македонската локална самоуправа, бидејќи ги постави и основите за почеток на фискалната децентрализација во државата. Во таа насока, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година предвиде фискалната децентрализација да биде спроведена врз база на неколку основни начела, и тоа:²⁹⁵

- › постепено пренесување на надлежностите во согласност со капацитетот на општините за преземање на овие надлежности;
- › правично и соодветно обезбедување на средствата за ефикасно и непречено извршување на пренесените надлежности;
- › намалување на средствата во Буџетот на Републиката и фондовите за функциите што ќе се пренесат во надлежност на општините.

Практично, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година предвиде фазен пристап во добивањето поголеми финансиски надлежности на единиците на локалната самоуправа. Станува збор за познатата прва и втора фаза на фискалната децентрализација. Секоја од фазите сосема очекувано беше врзана со стекнување определени финансиски надлежности, но и исполнување определени услови потребни за стекнување на таквите финансиски надлежности. Дополнително, Законот и за првата и за

295 Член 44, став 3 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

втората фаза на фискалната децентрализација предвидуваше формирање посебни комисии кои требаше да оценат дали условите за влез во прва, односно втора фаза на фискалната децентрализација се исполнети.

Така, формално првата фаза од фискалната децентрализација започна во 2005 година. Условите за влез во првата фаза на фискалната децентрализација беа поврзани со административниот капацитет на единиците на локалната самоуправа во поглед на финансиското управување.²⁹⁶

Првата фаза на фискалната децентрализација на единиците на локалната самоуправа во нашата држава им овозможи самостојно администрирање на локалните даноци, такси и надоместоци, односно самостојно администрирање на сопствените приходи. Покрај администрирање на локалните даноци, такси и надоместици, во првата фаза единиците на локалната самоуправа добија и право самостојно да одлучуваат за користење на приходите од ДДВ и персоналниот данок на доход предвидени за локалните единици.

Многу брзо по почетокот на првата фаза на фискалната децентрализација македонското општество започна да се подготвува за започнување и на втората фаза на фискалната децентрализација. Слично како и кај првата фаза на фискалната децентрализација, така и кај втората фаза на фискалната децентрализација, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвиде посебни услови кои единиците на локалната самоуправа требаше да ги исполнат за да влезат во втората фаза на фискалната децентрализација. Во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, единиците на локалната самоуправа за да влезат во втората фаза на фискалната децентрализација требаше:²⁹⁷

- › да ги исполнат условите од првата фаза на фискалната децентрализација;
- › да имаат соодветен кадровски капацитет за финансиско управување;
- › да покажуваат добри финансиски резултати во работењето во период од најмалку 24 месеци;
- › за добрите резултати од работењето навремено и правилно да го известуваат Министерството за финансии и тоа да биде потврдено од Министерството за финансии;

296 Најмалку 2 вработени во општинската администрација кои се квалификувани во областа на финансиското управување, подготвувањето на буџетот, неговото извршување, сметководството и финансиските извештаи, како и најмалку 3 вработени во општинската администрација кои се квалификувани за идентификација и собирање даноци.

297 Член 46 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

- › да немаат заостанати ненамирени обврски кон добавувачите или кон кои било други доверители коишто ги надминуваат условите на плаќање што се вообичаени.

Слично како и кај првата фаза, така и кај втората фаза на фискалната децентрализација, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвиде формирање посебна Комисија за следење и оценка на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација. Ваквата Комисија заедно со Министерството за финансирање имаше задача да оцени дали определена единица на локалната самоуправа е подготвена за влез во втората фаза на децентрализација. Во таа насока, веќе кон средината на 2007 година беа поднесени првите барања за влез во втората фаза на фискалната децентрализација од страна на единиците на локалната самоуправа. Имајќи го тоа предвид, 2007 година беше прилично активна година во полето на фискалната децентрализација. Во 2007 година дури 51 единица на локалната самоуправа добија право да влезат во втората фаза на фискалната децентрализација. Низ годините и останатите единици на локалната самоуправа постепено пристапуваа кон втората фаза на фискалната децентрализација. Конечно, во текот на 2012 година и последната единица на локалната самоуправа во нашата држава влезе во втората фаза од фискалната децентрализација. Со тоа, почнувајќи од 2012 година, сите единици на локална самоуправа се наоѓаат во втората фаза на фискалната децентрализација.

Втората фаза од фискалната децентрализација подразбираше пренос на средства од Буџетот на Републиката преку блок-дотации за јавните установи што вршат работи во согласност со надлежностите од член 22, точки 5, 7, 8 и 9 од Законот за локалната самоуправа од 2002 година.²⁹⁸ Станува збор за надлежностите во областа на:

- › Културата (точка 5)
- › Социјалната заштита и заштитата на децата (точка 7)
- › Образованието (точка 8)
- › Здравствената заштита (точка 9)

Сето ова говори дека единиците на локалната самоуправа денес имаат големи приходи, но и трошоци. Таквите приходи и трошоци на единицата на локалната самоуправа се утврдуваат со буџетот на единиците на локалната самоуправа. Буџетот претставува едногодишен акт на единицата на локалната самоуправа. Него го донесува советот на единицата на локалната самоуправа. Буџетот се донесува за една календарска година и важи за годината за која е донесен.

²⁹⁸ Ibid.

Буџетот на единицата на локалната самоуправа се донесува пред почетокот на годината. Доколку буџетот за наредната година не биде донесен до 31 декември во тековната година, советот на единицата на локалната самоуправа е должен да донесе одлука за времено финансирање и финансиски план за нејзино спроведување за период од 1 јануари до 31 март за тековната година.²⁹⁹

По истекот на годината за која е донесен буџетот, се донесува годишна сметка за извршување на буџетот.³⁰⁰ Годишната сметка на буџетот ја донесува советот на единицата на локалната самоуправа најдоцна до 15 март во тековната година и таа треба да биде доставена до Министерството за финансии најдоцна до 31 март во тековната година. Исто така, Советот на единицата на локалната самоуправа усвојува и годишен извештај. Годишниот извештај се состои од:³⁰¹

- › годишна сметка;
- › извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност;
- › извештај за реализацијата на инвестициските програми, наменските, капиталните и блок-дотациите и на дотациите за пренесени надлежности;
- › извештај од одговорниот сметководител со кој се потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува внатрешна³⁰² и надворешна³⁰³ ревизија. Така, единиците на локалната самоуправа треба да воспостават систем и процедури за внатрешна ревизија во согласност со меѓународните стандарди за професионално работење на внатрешната ревизија прифатени од Министерството за финансии. За надворешната ревизија е задолжен Државниот завод за ревизија. Токму, Државниот завод за ревизија врши редовни годишни ревизии на сите финансиски извештаи на единиците на локалната самоуправа во согласност со Законот за државна ревизија. Таквата ревизија треба да помогне кон поттранспарентно финансиско работење на единиците на локалната самоуправа.

299 Член 28 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

300 Член 33 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

301 Член 34, став 2 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

302 Член 37 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

303 Член 38 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).

5. Облици на остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа

Во единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа) се воспоставуваат бројни и различни општествени односи. Меѓу нив посебно место несомнено заземаат односите што се воспоставуваат во процесот на остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа или, како што уште се нарекуваат, политичките односи. Во сообразност со тоа, единиците на локалната самоуправа се јавуваат и како политички заедници.

Политичките односи во единиците на локалната самоуправа се воспоставуваат и се институционализираат првенствено како односи меѓу самите граѓани, но и како односи меѓу граѓаните и нивните претставници во процесот на одлучувањето и управувањето во локалните единици. Основна улога во остварувањето на правото на граѓаните на локална самоуправа во единиците на локалната самоуправа несомнено имаат самите граѓани. Тие се носители на сите облици на одлучување. Во сообразност со тоа, граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа преку два основни облика:³⁰⁴

- › непосредно (директно);
- › посредно (преку претставници во органите на единиците на локалната самоуправа).

Непосредното учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се остварува преку граѓанска иницијатива, собир на граѓани и референдум, но и преку претставки, предлози, јавни трибини и анкети. Од друга страна, посредното учеството на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се остварува преку демократски избрани претставници во органите на единиците на локалната самоуправа. Со тоа, македонската локална самоуправа ги следи препораките на Европската повелба за локална самоуправа и овозможува простор за остварување на непосредна и претставничка локална самоуправа за македонските граѓани.

5.1. Облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во единиците на локалната самоуправа

Во неколку наврати имавме можност да согледаме дека локалната самоуправа е најблиската политичка структура до граѓаните. Како таква, локалната са-

304 Член 5 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

моуправа им овозможува на граѓаните непосредно и постварно учество во одлучувањето за прашања од локално значење.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува три облици на непосредна демократија, и тоа:

- › граѓанска иницијатива;
- › собир на граѓани;
- › референдум.

Дополнително, покрај овие три облици на непосредна демократија, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува и право на граѓаните да поднесуваат претставки и предлози за работата на органите на општинската администрација, како и можноста органите на локалната самоуправа (Совет на општината и Градоначалник) при изготвување на прописите да организираат јавни трибини и анкети.

5.1.1 Граѓанска иницијатива

Преку граѓанската иницијатива граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење. Граѓанската иницијатива како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се огледува во тоа што граѓаните имаат право да му предложат на советот на единицата на локалната самоуправа да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност.³⁰⁵

Тука треба да напоменеме дека според Законот за локалната самоуправа од 2002 година граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. За прашања за кои може да се поднесе граѓанска иницијатива на локално ниво, Советот е должен да расправа доколку иницијативата е поддржана од најмалку 10 % од избирачите на единицата на локалната самоуправа. Доколку наведениот услов е исполнет, Советот е должен да ја одржи расправата по предлогот во рок од 90 дена по доставената иницијатива и ведно да ги информира граѓаните за донесените одлуки.

5.1.2 Собир на граѓани

Собирите на граѓаните како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната

305 Член 26 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

самоуправа се општи собири на граѓаните. Прашањето за собирот на граѓани е првенствено регулиран во член 27 од Законот за локалната самоуправа од 2002 година. Во согласност со овој Закон, собир на граѓани може да се свика за целата единица на локалната самоуправа или, пак, за дел од единицата на локалната самоуправа. Градоначалникот на единицата на локалната самоуправа го свикнува собирот на граѓаните по:

- › сопствена иницијатива;
- › на барање на советот;
- › или на барање од најмалку 10 % од избирачите на општината.

Со собирот на граѓани претседава градоначалникот или лице од администрацијата на единицата на локалната самоуправа, додека, пак, право да учествуваат и одлучуваат имаат сите граѓани со живеалиште на подрачјето на кое се организира собирот. Целта на ваквите собири на граѓани се состои во можноста самите граѓани да разгледуваат прашања, да заземаат ставови и да изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на граѓаните од подрачјето на целата единица на локалната самоуправа или за дел од единицата на локалната самоуправа.

Врз основа на расправата водена по прашањето на собирот на граѓаните, со мнозинство гласови од присутните, на собирот на граѓаните може да се усвојат заклучоци за работата на органите и телата на единицата на локалната самоуправа. Органите на единицата на локалната самоуправа се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓани и да ги имаат предвид при одлучувањето по прашањата на кои се однесуваат. Како во случајот со граѓанската иницијатива, така и во случајот на собир на граѓани, органите на единицата на локалната самоуправа треба да ги информираат граѓаните за донесените одлуки поврзани со донесените заклучоци од собирите на граѓани.

5.1.3 Референдум

Референдумот како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење има мошне големо значење и широка примена во единиците на локалната самоуправа. Тоа не е случајно. референдумот е најпогоден облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето. На референдумот граѓаните учествуваат во одлучувањето за определени прашања со тајно гласање. По својата суштина и начинот на спроведувањето, референдумот има предности во однос на собирите на граѓаните. Референдумот е, повеќе отколку собирите на граѓаните, бидејќи претставува инструмент на послободно и попотполно изразување на вистинското мислење на

граѓаните. Како таков референдумот е неопходно средство за доведување во согласност на формалните со материјалните принципи на плуралистичката локална демократија.

Референдумот е значаен инструмент на урамнотежување на непосредните и претставничките облици и методи на одлучување во единиците на локалната самоуправа. Тој е нужен елемент на локалната самоуправа и тоа како во остварувањето на месната самоуправа така и на самоуправата во единиците на локалната самоуправа во целина (општините и Градот Скопје). Оттаму, позитивниот резултат на референдумот е гаранција дека усвоената одлука доследно ќе се реализира.

Граѓаните преку референдум на локално ниво можат да одлучуваат за прашањата од надлежност на единицата на локалната самоуправа, како и за други прашања од локално значење.³⁰⁶ Референдум на локално ниво распишува советот на единицата на локалната самоуправа. Според тоа, советот на единицата на локалната самоуправа е должен да распише референдум на барање на најмалку 20 % од избирачите на единицата на локалната самоуправа (задолжителен референдум).³⁰⁷

Покрај задолжителниот референдум, Законот за локалната самоуправа од 2002 година го предвидува и факултативниот референдум на локално ниво. Така, советот на единицата на локалната самоуправа по сопствена иницијатива може да распише референдум за прашања од својата надлежност (факултативен референдум).³⁰⁸ Тука треба да напоменеме дека референдум на локално ниво не може да се распише за прашања што се однесуваат на буџетот и завршната сметка на буџетот на единицата на локална самоуправа, како и за организацијата на администрацијата на единицата на локалната самоуправа, но и за прашања за кои советот на единицата на локалната самоуправа одлучува со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинско население во единицата на локалната самоуправа.³⁰⁹ За прашањата за кои може да се спроведе референдум на локално ниво, референдумот се спроведува со тајно гласање.

306 Член 28, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

307 Член 28, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

308 Член 28, став 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

309 Член 40 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на РМ“, бр. 81/2005).

Право на глас на референдумот имаат граѓаните кои се жители на единицата на локалната самоуправа и воедно имаат избирачко право. Гласањето на референдумот се врши со гласачки ливчиња, а за поставеното прашање граѓаните одлучуваат во целина со гласање „за“ или „против“. Одлуката на референдумот е усвоена ако за неа гласало мнозинството од избирачите кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број избирачи.³¹⁰ Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот на единицата на локалната самоуправа.³¹¹ Според тоа, советот на единицата на локалната самоуправа не може да донесе одлука или да преземе мерки спротивно на одлуката донесена на референдумот. Кон тоа треба да го додадеме и податокот дека советот на единицата на локалната самоуправа не може да распише повторно референдум за исто прашање пред истекот на рокот од две години од денот на одржаниот референдум.³¹² Сето тоа, ја засилува положбата на референдумот во однос на претставничките облици и методи на одлучување во единиците на локалната самоуправа.

5.1.4 Претставки, предлози, јавни трибини и анкети

Законот за локалната самоуправа од 2002 година, исто така, го овозможува правото на секој граѓанин, поединечно или заедно со други, да доставува претставки и предлози за работата на органите на единицата на локалната самоуправа, како и претставки и предлози за работата на администрацијата на единицата на локалната самоуправа.³¹³ Покрај правото за поднесување на претставки и предлози, Законот за локалната самоуправа од 2002 година ја предвидува и обврската единицата на локалната самоуправа на подносителот да му достави образложен одговор во рок 60 дена од денот на приемот на претставката или предлогот. Доколку се работи за прашања што не се во надлежност на единицата на локалната самоуправа, тогаш градоначалникот на единицата на локалната самоуправа е должен да ја препрати претставката или предлогот до надлежниот орган и да го информира подносителот за тоа.

Слободно може да се заклучи дека ваквите одредби во Законот за локалната самоуправа од 2002 година се во функција на јакнење на одговорноста и отво-

310 Член 41 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на РМ“, бр. 81/2005).

311 Член 28, став 4 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

312 Член 19 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на РМ“, бр. 81/2005).

313 Член 29 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

реноста на локалната власт пред своите граѓани. Во таа насока е и можноста органите на единицата на локалната власт да организираат јавни трибини и анкети при изготвување на локалните прописи.

5.2 Посредно учество на граѓаните во одлучување за прашања од локално значење

Покрај облиците на непосредно учество, македонските граѓани во одлучувањето за прашања од локално значење учествуваат и преку демократски избрани претставници во органите на единиците на локалната самоуправа. Кога станува збор за локалната власт, македонските граѓани имаат можност на директни избори да ги изберат нивните претставници во два локални органи – Совет и градоначалник. Советот на единицата на локалната самоуправа е претставнички орган на граѓаните, додека, пак, градоначалникот е извршен орган на единицата на локалната самоуправа. Во таа насока, интересен е податокот дека македонската локална самоуправа при организирање на претставничката локална самоуправа го следи моделот претседател-совет, кој како модел е препознатлив за локалната самоуправа во Соединетите Американски Држави. Одиме подетално да ги погледнеме организацијата и работата на органите на единиците на локалната самоуправа.

5.2.1 Совет на единицата на локалната самоуправа

Советот на единицата на локалната самоуправа како претставнички орган на граѓаните одлучува (за прашања) во рамките на надлежностите на единицата на локалната самоуправа. Советот го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. За избор на советниците во единицата на локалната самоуправа се применува пропорционалниот изборен модел со користење на Д'онтовиот систем за утврдување на резултатите. Времетраењето на мандатот на советниците на единиците на локалната самоуправа изнесува четири години. Советниците ги претставуваат граѓаните, одлучуваат по сопствено уверување и не може да бидат отповикани од страна на граѓаните (слободен мандат).

Бројот на советници се определува во зависност од бројот на жители во единицата на локалната самоуправа. Сосема логично помалите општини по број на жители имаат и помал број на советници, додека, пак, поголемите општини по број на жители имаат поголем број на советници. Така, советот на општините може да брои најмалку 9 члена, а најмногу 33 члена. Според тоа, бројот

на членови на советот, во зависност од бројот на жителите во општината е различен, и тоа:³¹⁴

Жители	Членови на советот
До 5 000	9
Од 5 001 до 10 000	11
Од 10 001 до 20 000	15
Од 20 001 до 40 000	19
Од 40 001 до 60 000	23
Од 60 001 до 80 000	27
Од 80 001 до 100 000	31
Над 100 000	33

Без разлика на бројот на советници, советот на единицата на локалната самоуправа е надлежен за бројни и значајни прашања што се битни за развојот и унапредувањето на единицата на локалната самоуправа. Така, Советот на единицата на локалната самоуправа е надлежен да:³¹⁵

- › донесува статут на општината и други прописи;
- › донесува буџет на општината и годишна сметка на општината;
- › ја утврдува висината на сопствените извори на приход за финансирање на општината, во рамките утврдени со закон;
- › основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и да врши надзор над нивната работа;
- › именува членови во управните одбори на јавните служби, кои ги основа;
- › усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби што ги основа општината;
- › ги усвојува извештаите за извршување на буџетот и годишната сметка на општината;
- › решава за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес, а од локално значење, во согласност со законот;
- › ги усвојува извештаите за работа и годишните сметки на јавните служби, кои ги основа општината;
- › решава за начинот на располагање со сопственоста на општината;
- › решава за начинот на вршење финансиска контрола на буџетот на општината, во согласност со законот;

314 Член 34 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

315 Член 36 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

- › го избира лицето што ја раководи подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, во согласност со законот;
- › го разгледува и да го усвојува извештајот за јавна безбедност на подрачјето на општината, кој го доставува до министерот за внатрешни работи и до народниот правобранител;
- › дава препораки на раководното лице на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи од областа на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот;
- › врши други работи утврдени со закон.

Веќе напоменавме дека членовите на советите на единиците на локалната самоуправа се избираат на директни избори со мандат од четири години. По утврдувањето на резултатите и крај на изборниот процес првиот чекор за новоизбраните советници е формалното конституирање на советот. Ова прашање е регулирано во член 37 од Законот за локалната самоуправа од 2002 година. Имено, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека претседателот на советот од претходниот состав во рок од 20 дена од денот на завршувањето на изборите треба да ја свика првата седница на новиот совет на единицата на локалната самоуправа. Доколку советот на единицата на локалната самоуправа не биде свикан во рок од 20 дена, тогаш самите советници во рок од 10 дена, по истекот на претходниот рок, се свикуваат и под претседателство на најстариот член на советот го конституираат советот.

Ако седницата на советот не се одржи ни во овој рок, тогаш се распишуваат нови избори за членови на советот, на начин утврден со закон. Исто така, треба да се напомене дека новоизбраните членови на советот на конститутивната седница потпишуваат свечена изјава во која истакнуваат дека правата и должностите на член на советот ќе ги вршат совесно и дека при нивното вршење ќе ги почитуваат Уставот, законот, прописите на советот и дека ќе го штитат уставниот поредок на Републиката.³¹⁶

На конститутивната седница покрај потврда на мандатите на новоизбраните членови на советот на единицата на локалната самоуправа, исто така, се пристапува и кон избор на претседател на советот. Претседателот на советот се избира од редот на членовите на советот, со мандат од четири години.³¹⁷ Кандидатот кој ќе добие мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот (апсолутно мнозинство) се смета за избран за претседател на советот на

316 Член 38 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

317 Член 47 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

единицата на локалната самоуправа. Доколку ниту еден кандидат не го освои потребното мнозинство, тогаш двајцата кандидати кои во првиот круг добиле најголем број гласови одат во втор круг. Во вториот круг победник е кандидатот кој освоил повеќе гласови. Така, законските решенија првенствено се трудат претседателот на советот зад себе да ја има поддршката од мнозинството членови на советот, но во исто време ја затвораат и можноста за блокирање на изборот на претседател на советот на единицата на локалната самоуправа.

Претседателот на советот на единицата на локалната самоуправа е задолжен да ги свикува седниците на советот и со нив да раководи.³¹⁸ Во таа насока, претседателот на советот се грижи за организацијата и работата на советот, а воедно и ги потпишува прописите што ги донел советот и во рок од три дена од денот на нивното донесување ги доставува до градоначалникот заради нивно објавување.

Како што веќе можевме да согледаме, советот на единицата на локалната самоуправа работи на седници (најмалку една во три месеци), а нив ги свикува и со нив раководи претседателот на советот. Покрај свикување по сопствена иницијатива, претседателот на советот во рок од 15 дена од денот на поднесувањето е должен да свика седница на советот на барање на градоначалникот или, пак, на барање на најмалку 1/4 од членовите на советот.³¹⁹ Денот, часот, местото на одржување на седниците на советот, како и предлогот на дневниот ред по кој ќе се работи на седницата задолжително се објавуваат најмалку седум дена пред одржување на седницата. Во случај претседателот на советот да не ја свика седницата на советот во предвидениот рок тогаш членовите на советот можат сами да се состанат и да изберат претседател за конкретната седница.

Покрај редовни седници, исто така, треба да имаме предвид дека претседателот на советот по сопствена иницијатива или, пак, по барање на 1/3 од членовите на советот е должен да свика вонредна седница на советот.³²⁰ Притоа, статутот на единицата на локалната самоуправа треба да ги содржи случаите за кои може да биде свикана вонредната седница. Тука треба да се напомене дека за оправданоста на причините за свикувањето на вонредната седница се гласа на самиот почеток на вонредната седница на советот на единицата на локалната самоуправа. Дополнително, треба да имаме предвид дека на вонредна седница на советот не може да се менува дневниот ред. Дневниот ред, заедно со денот, часот и местото на одржување на седницата се наведуваат во известувањето за свикување на вонредната седница.

318 Член 48 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

319 Член 39, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

320 Член 40 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Без разлика дали станува збор за редовна или, пак, за вонредна седница, советот на единицата на локалната самоуправа може да работи ако на седницата присуствуваат мнозинството од вкупниот број членови на советот (апсолутно мнозинство).³²¹ Притоа, доколку ваквиот кворум за работа е исполнет, тогаш советот може да одлучува, а одлуката ќе се смета за донесена доколку биде изгласа со мнозинство гласови од присутните членови на советот, освен доколку Законот или статутот на единицата на локалната самоуправа не предвидуваат потреба од поинакво мнозинство.³²² На седниците на советот по правило присутните членови гласаат јавно, а за секоја седница на советот се води посебен записник.

Основно правило е дека седниците на советот се јавни.³²³ Но, советот може да донесе одлука да работи без присуство на јавноста. Одлуката за исклучување на присуството на јавноста се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот. За исклучување на присуство на јавноста може да се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини. Сепак, треба да имаме предвид дека присуството на јавноста не може да се исклучи при расправата за буџетот на единицата на локалната самоуправа, годишната сметка на буџетот, како и при расправата за урбанистичките планови. Со таквото решение Законот за локалната самоуправа се обидува да ја заштити транспарентноста при носењето одлуки за овие важни прашања за единицата на локалната самоуправа.

Членовите на советот на единицата на локалната самоуправа во остварувањето на својата функција имаат бројни права и должности, кои се регулирани во член 43 од Законот за локалната самоуправа. Така, членовите на советот имаат право и должност да присуствуваат и да учествуваат во работата на советот и на неговите работни тела. Посебно е значајно правото на членовите на советот на седницата на советот да даваат иницијативи и предлози и да поставуваат прашања до градоначалникот. Членовите на советот, во вршењето на функцијата член на совет, уживаат и имунитет. Тоа значи дека членот на советот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во советот на единицата на локалната самоуправа. Освен наведените, членовите на советот имаат и други права и должности утврдени со статутот на единицата на локалната самоуправа и другите општи акти, во согласност со Законот за локалната самоуправа од 2002 година.

321 Член 41, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

322 Член 41, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

323 Член 42 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Работодавецот на членот на советот на единицата на локалната самоуправа е должен да го ослободи од професионалната работа членот на советот заради присуство на седниците на советот или на комисиите во кои е член. Дополнително, членовите на советот имаат право на надоместок за присуството на седниците и надоместок на патните и дневните трошоци, во рамките утврдени со закон.

Законот за локална самоуправа од 2002 година во член 44 го регулира и конфликтот на интереси на членовите на совети на единиците на локална самоуправа. Така, член на совет не може да учествува во процесот на одлучување за прашања во кои тој или неговиот брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија може да има финансиски или друг интерес. Во ваква состојба членот на советот е должен да го информира советот на единицата на локалната самоуправа за постоење конфликт на интереси. Дополнително, член на советот на единиците на локалната самоуправа не може да биде вработен во општинската администрација ниту, пак, да учествува во процесот на одлучување за прашања што се однесуваат на јавна служба основана од единицата на локалната самоуправа доколку во истата јавна служба членот на советот е вработен.

Покрај регулирањето на конфликт на интереси, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува и основи за престанок и одземање мандат. Иако веќе напоменавме дека членовите на советот на единицата на локалната самоуправа имаат слободен мандат и не може да бидат отповикани, сепак, доколку настанат определени услови, тогаш нивниот мандат може да трае и помалку од четири години. Така, на членот на советот му престанува мандатот по сила на закон ако:³²⁴

- › поднесе оставка;
- › во случај на смрт;
- › ако е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на казна затвор во траење од над шест месеци;
- › ако настапи случај на неспојливост со функцијата член на советот во согласност со Законот;
- › ако му биде одземена деловната способност со правосилно решение;
- › ако престане да биде жител на единицата на локалната самоуправа.

Советот на единицата на локалната самоуправа на првата наредна седница го констатира прекинет на мандатот поради исполнување на еден од горенаведените услови.

324 Член 46, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Покрај прекин на мандатот, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува и можност на одземање на мандатот на членот на советот. На членот на советот може да му биде одземен мандатот доколку неоправдано, по ред, отсутствува од три седници на советот.³²⁵ За оправданоста на отсутството, односно за одземањето на мандатот, одлучува самиот совет и тоа со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот (апсолутно мнозинство).

Покрај престанок и одземање на мандат на член на советот, треба да имаме предвид дека и мандатот на целосниот совет на единицата на локалната самоуправа може да трае помалку од четири години. Законот за локалната самоуправа таквото распуштање на советот го регулира во посебна глава (Глава X). Поради тоа, предвременото распуштање на советот на единицата на локалната самоуправа ќе биде разработено дополнително.

5.2.2 Градоначалник на единицата на локалната самоуправа

Извршен орган во рамките на единицата на локалната самоуправа е градоначалникот. Тој е индивидуален орган на единицата на локалната самоуправа со нагласена улога во функционирањето на локалната самоуправа. Положбата на градоначалникот е посебно зајакната со начинот на неговиот избор. Имено, градоначалникот се избира на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање во согласност со закон. На тој начин и градоначалникот го добива мандатот директно од граѓаните, односно избирачите, како што е тоа случај и со членовите на советот на единицата на локалната самоуправа. Со тоа, градоначалникот добива можности да се развие во главен извршител на работите на единицата на локалната самоуправа.

Градоначалникот се избира за мандатен период од четири годин без ограничување на реизборот на оваа функција. Во досегашната пракса може да се забележат примери кога определени личности биле градоначалници во три, па и во четири мандати.

За разлика од членовите во советот на единицата на локалната самоуправа, функцијата градоначалник се извршува професионално. Тоа значи дека за време на вршењето на функцијата градоначалник не може да се врши и друга професионална дејност. Дополнително, Законот за локалната самоуправа го регулира и прашањето за конфликт на интереси на градоначалникот. Градоначалник на единица на локалната самоуправа не може да биде именуван за член

325 Член 46, став 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

во надзорни, управни и контролни органи на трговски друштва и јавни служби, не може да учествува во процесот на одлучување за прашања за кои тој или неговиот брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија може да има финансиски или друг личен интерес. Во вакви случаи, градоначалникот е должен да го информира советот за постоење на конфликт на интерес, а за прашањето одлучува еден од членовите на советот избран на начин на кој се избира претседателот на советот на единицата на локалната самоуправа.

Улогата и значењето на градоначалникот како индивидуален извршен орган на единицата на локалната самоуправа е видлива особено од неговите надлежности. Градоначалникот има бројни функции. Така, градоначалникот:³²⁶

- › ја претставува и ја застапува единицата на локалната самоуправа;
- › ја контролира законитоста на прописите на советот;
- › ги објавува прописите во службеното гласило на единицата на локалната самоуправа;
- › го обезбедува извршувањето на одлуките на советот;
- › го обезбедува извршувањето на работите што со закон се пренесени на единицата на локалната самоуправа;
- › дава иницијативи и предлози до советот за донесување прописи;
- › го предлага буџетот и годишната сметка на буџетот на единицата на локалната самоуправа;
- › го извршува буџетот на единицата на локалната самоуправа;
- › избира директори на јавни служби што ги основала единицата на локалната самоуправа по пат на конкурс;
- › редовно го известува советот за извршување на своите надлежности во согласност со статутот на единицата на локалната самоуправа;
- › решава управни работи за права, обврски и интереси на правни и на физички лица во согласност со закон. За извршување на оваа надлежност градоначалникот може да овласти раководен службеник да ја води постапката и да решава во управни работи, како и да потпишува.

Исто така, треба да имаме предвид дека градоначалникот обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на единицата на локалната самоуправа. Покрај управување со имотот на единицата локалната самоуправа, градоначалникот, исто така, раководи и со администрацијата на единицата на локалната самоуправа. При таквото раководење градоначалникот:³²⁷

326 Член 50 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

327 Ibid.

- › Донесува правилник за систематизација на работните места на администрацијата на единицата на локалната самоуправа;
- › Одлучува за вработувањето, правата, должностите и одговорностите на вработените во администрацијата, доколку поинаку не е определено со закон;
- › Ја раководи администрацијата на единицата на локалната самоуправа.

При набројувањето на надлежностите на градоначалникот можеме да забележиме дека градоначалникот како извршен орган има надлежност и во заштитата на уставноста и законитоста во единицата на локалната самоуправа.³²⁸ Во оваа смисла доколку градоначалникот смета дека определен пропис донесен од страна на советот на единицата на локалната самоуправа не е во согласност со Уставот и законите, тогаш тој/таа е должен/а во рок од седум дена од денот на доставување на прописот да го запре неговото објавување. Запирањето на објавувањето на прописот градоначалникот го врши со носење решение во кое прецизно треба да бидат образложени причините за запирањето на објавувањето.

Во ваква ситуација, советот на единицата на локалната самоуправа е должен да го разгледа и да донесе одлука за решението во рок од 15 дена од денот на неговото објавување. Притоа, советот може да ги прифати причините на градоначалникот и да одлучи да не го донесе прописот или, пак, да се обиде да го усогласи со Уставот и законите, но, исто така, може и да не ги прифати причините на градоначалникот и да го потврди спорниот пропис. Доколку советот го потврди прописот, тогаш градоначалникот е должен да го објави прописот, но истовремено да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот пропис пред Уставниот суд. За ваквата иницијатива градоначалникот е должен да го информира и министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (Министерство за локална самоуправа).

Во случај на спреченост или отсуство, градоначалникот има право да определи еден член од редот на членовите на советот на единицата на локалната самоуправа што ќе го заменува. Притоа, на ваквиот член на советот му мирува неговата функција во советот во периодите кога го заменува градоначалникот. Тука треба да напоменеме дека градоначалникот при спреченост или отсуство не може да определи да биде заменуван од страна на претседателот на советот.

За разлика од Законот за локалната самоуправа од 1995 година, законот од 2002 година не предвидува можност граѓаните да покренат прашање за до-

328 Член 51 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

верба на градоначалникот на нивната единица на локалната самоуправа. Законот се задржува единствено на условите за престанок и одземање на мандат. Така, мандатот на градоначалникот може да престане и пред крајот на неговиот четиригодишен мандат ако:³²⁹

- › самиот даде оставка на функцијата градоначалник;
- › настапи смрт;
- › е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на казна затвор во траење над шест месеци;
- › со правосилно решение му е одземена деловната способност;
- › настане неспособност на функцијата градоначалник;
- › престане да биде жител на единицата на локалната самоуправа.

Мандатот на градоначалникот, исто така, може да биде и одземен во случај на неоправдано отсуство подолго од шест месеци. За оправданоста на отсуството одлучува советот на единицата на локалната самоуправа и тоа со двотретинско мнозинство од вкупниот број членови на советот.³³⁰

Во случај мандатот на градоначалникот да прекине или да биде одземен пред истекот на четиригодишниот мандат, тогаш членот на советот што го заменува градоначалникот е должен, во рок од 15 дена, да го извести министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (Министерство за локална самоуправа). Ова министерство, пак, во рок од 15 дена треба да ја извести Владата, која во рок од еден месец треба да констатира дека престанал или бил одземен мандатот на градоначалникот и истовремено да иницира распишување нови избори за градоначалник на засегнатата единица на локалната самоуправа.

Дополнителни избори за градоначалник на засегнатата единица на локалната самоуправа нема да се спроведат доколку до новиот изборен период има помалку од шест месеци. Без разлика дали дополнителни избори за градоначалник ќе бидат спроведени или не, до изборот на новиот градоначалник, функцијата градоначалник треба да ја извршува член на советот, кој ќе биде избран од страна на самиот совет во иста постапка како што се избира претседателот на советот. Во ваков случај, на членот на советот кој во овој период ќе ја извршува функцијата градоначалник му мирува неговата функција во советот на единицата на локалната самоуправа.

329 Член 54, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

330 Член 54, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

6. Локални избори

Законот за локалната самоуправа од 2002 година во член 33 определува дека советот на единиците на локалната самоуправа го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Дополнително, во член 35 е предвидено дека мандатот на членовите на советот на единиците на локалната самоуправа изнесува 4 година. Во член 49 истите одредби може да се најдат и за избор на градоначалник.

Градоначалник на единица на локална самоуправа се избира секоја четврта година на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање во согласност со законот со кој се регулираат локалните избори. До почетокот на 2006 година, спроведувањето на локалните избори било регулирано со Законот за локални избори.³³¹ Почнувајќи од 2006 година, па сè до денес, детално регулирање на локалните избори се врши со Изборниот законик.³³² Во таа насока, Изборниот законик ги содржи сите одредби потребни за организирање на локалните избори.

Изборниот законик ја следи насоката од Законот за локалната самоуправа од 2002 година и предвидува дека членовите на советите и градоначалникот на единиците на локалната самоуправа се избираат на општи, непосредни и слободни избори, со тајно гласање. Изборниот законик ја гарантира и слободата и тајноста на гласањето. Во оваа смисла се истакнува дека никој не смее да го повика граѓанинот на одговорност поради гласањето ниту, пак, од него да бара да каже за кого гласал или зошто не гласал.³³³

Изборите за членови на совет и за градоначалник се одржуваат секоја четврта година истовремено во сите единици на локалната самоуправа, во првата половина на месец октомври. Треба да имаме предвид дека во неколку наврати терминот за одржување на локалните избори беше менуван во рамките на Изборниот законик. Така, првичното решение во Изборниот законик предвидувааше локалните избори да се спроведуваат во првата седмица од месецот март. Во текот на 2008 година биле направени измени и дополнувања на Изборниот законик,³³⁴ кои предвидоа локалните избори да се спроведуваат во втората половина на месецот март. Ваквото решение било на сила до 2014 година. Во 2014

331 Закон за локалните избори („Службен весник на РМ“, бр. 46/1996).

332 Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

333 Член 2, став 2 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

334 Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“, бр. 136/2008).

година биле донесени нови измени и дополнувања,³³⁵ кои предвидоа локалните избори да се спроведуваат во првата половина на месецот мај.

Во 2017 година било креирано моменталното решение, односно дека локалните избори во Републиката се спроведуваат во првата половина на месец октомври.³³⁶

За разлика од честите промени на терминот за одржување на локалните избори, решенијата за изборниот модел околу изборот на членовите на советот и градоначалникот на единиците на локалната самоуправа се идентични од носењето на Изборниот законик во 2006 година до денес. Имено, изборот на членови на советите се врши на подрачјето на општината, односно Градот Скопје според пропорционалниот модел, додека, пак, изборот за градоначалник се врши на подрачјето на општината, односно Градот Скопје според мнозинскиот модел. Овие два принципа на изборниот систем кои постојат паралелно и дејствуваат независно еден од друг во остварувањето на изборниот процес посебно доаѓаат до примена при утврдувањето на резултатите од изборите за членови на советот, односно при утврдувањето на резултатите за избор на градоначалник. Тука, исто така, треба да го напоменеме и моментот дека подрачјето на општината, односно Градот Скопје, за избор на членови на советите и за избор на градоначалник претставува единствена изборна целина (една изборна единица). Тоа значи дека секоја единица на локалната самоуправа претставува посебна изборна единица.

Понатаму, Изборниот законик од 2006 година детално е определено активно-то и пасивното избирачко право. Така, правото да избира членови на советот на единицата на локалната самоуправа, како и градоначалник на единицата на локалната самоуправа има секој државјанин на Републиката, кој наполнил 18 години живот, има деловна способност и е со постојано живеалиште во општината, односно Градот Скопје каде што се вршат изборите.³³⁷

Од друга страна, кога станува збор за правото да се биде избран за член на советот на единицата на локалната самоуправа или, пак, за градоначалник на единицата на локалната самоуправа треба да се има предвид дека кандидат за член на совет или, пак, градоначалник може да биде секој македонски државјанин доколку:³³⁸

335 Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“, бр. 14/2014).

336 Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“, бр. 67/2017).

337 Член 6, став 1 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

338 Член 7, став 2 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

- › Наполнил 18 години живот;
- › Има деловна способност;
- › Има постојано живеалиште во единицата на локалната самоуправа каде што се врши изборот.

Исто така, треба да имаме предвид дека кандидат за член на совет на единицата на локалната самоуправа, или, пак, за градоначалник на единицата на локалната самоуправа не може да биде лице кое:³³⁹

- › е осудено со правосилна судска одлука на безусловна казна затвор над шест месеци, чие издржување сè уште не е започнато;
- › се наоѓа на издржување казна затвор за сторено кривично дело.

Изборниот законик го уредува и прашањето за инкомпатибилноста (неспојливоста) на функцијата член на совет и градоначалник на единица на локална самоуправа со вршењето на други јавни функции или професии. Ова прашање е уредено на тој начин што е утврдено дека функцијата член на советот и градоначалник на единицата на локалната самоуправа е неспојлива со функцијата:³⁴⁰

- › претседател на Републиката;
- › пратеник во Собранието на Републиката;
- › претседател на Владата на Републиката;
- › министер;
- › судија, јавен обвинител, јавен правобранител, народен правобранител;
- › други носители на функции кои ги избира или ги именува Собранието и Владата на Републиката.

Исто така, Изборниот законик определува дека функцијата градоначалник е неспојлива со:³⁴¹

- › извршување на стручни и управни работи во органите на државната управа;
- › извршување на стопанска или друга профитна дејност;
- › членување во управни одбори на јавни претпријатија, јавни установи, фондови, агенции, заводи и во други правни лица, како и со изборот на претставник на државниот и општествен капитал во трговските друштва.

Дополнително, Изборниот законик прецизно определува и дека функцијата градоначалник на Градот Скопје и функцијата член на Советот на Градот

339 Член 7, став 3 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

340 Член 8, ставови 1 и 2 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

341 Член 8, став 3 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

Скопје е неспојлива со функцијата градоначалник на општина и функцијата член на советот на општината на подрачјето на Градот Скопје.³⁴²

Како што веќе можевме да видиме, изборите за членови на совет и за градоначалник се одржуваат секоја четврта година истовремено во сите единици на локалната самоуправа, во првата половина на месецот октомври. Целиот изборен процес за избор на членови на советите и за градоначалник на единиците на локалната самоуправа започнува со Актот за распишување на изборите. Овој Акт го донесува претседателот на Собранието и со него се определува денот од кога почнуваат да течат роковите за извршување на изборните дејствија и денот на одржувањето на изборите.³⁴³ Актот за распишување на изборите се објавува и во „Службен весник“.

Треба да се напомене дека претседателот на Собранието при распишувањето на изборите треба да биде внимателен, бидејќи од денот на распишувањето на изборите до денот на одржувањето на изборите не може да помине повеќе од 90 дена, ниту помалку од 70 дена.³⁴⁴ Токму во овој временски период локалните избори треба да бидат организирани, а органи за нивно спроведување се:³⁴⁵

- › Државната изборна комисија;
- › општинските изборни комисии и изборната комисија на Градот Скопје;
- › избирачките одбори.

Откако локалните избори ќе бидат распишани од страна на претседателот на Собранието, следната важна фаза во спроведувањето на изборите е процесот на кандидирање. Според Изборниот законик, предлагањето на кандидати за членови на совет и градоначалник на единиците на локалната самоуправа се врши со листа на кандидати, односно на кандидат за градоначалник. Право да поднесат листа на кандидати за членови на совет, односно листа на кандидат за градоначалник имаат:³⁴⁶

- › регистрираните политички партии (самостојно или во коалиција);
- › група избирачи.

Кога подносител на листата на кандидати за членови на советот, односно кандидат за градоначалник на единица на локална самоуправа е политичка партија, тогаш политичката партија мора да приложи и потврда за регистрација

342 Член 8, став 4 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

343 Член 12, став 1 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

344 Член 12, став 4 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

345 Член 17 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

346 Член 60, став 1 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

од надлежен суд.³⁴⁷ Доколку станува збор за коалиција на политички партии, тогаш при поднесување на листата на кандидати мора да се приложи и договорот за коалицирање на политичките партии кои ја формирале коалицијата.³⁴⁸

Од друга страна, кога група избирачи сакаат да поднесат листа на кандидати за членови на совет, односно листа на кандидат за градоначалник, тогаш процесот на кандидирање започнува со собирање потписи на избирачи од единицата на локалната самоуправа. Тоа значи дека групата избирачи за да може да поднесе листа на кандидати за членови на совет, односно листа на кандидат за градоначалник, првенствено треба да собере определен број на потписи на избирачи од единицата на локалната самоуправа во која сакаат да кандидираат листа на кандидати за совет или кандидат за градоначалник. Сосема очекувано, бројот на потписи зависи од бројот на жители на единицата на локалната самоуправа во која групата избирачи сакаат да поднесат листа на кандидати за членови на совет, односно листа на кандидат за градоначалник. Така, бројот на потребни потписи се движи според следниов распоред:³⁴⁹

Број на жители	Број на потребни потписи
1. Во општината до 10.000 жители	најмалку 100 потписи од запишаните избирачи во изводот од Избирачкиот список за општината
2. Во општината од 10.001 до 30.000 жители	најмалку 150 потписи од запишаните избирачи во изводот од Избирачкиот список за општината
3. Во општината од 30.001 до 50.000 жители	најмалку 250 потписи од запишаните избирачи во изводот од Избирачкиот список за општината
4. Во општината од 50.001 до 100.000 жители	најмалку 350 потписи од запишаните избирачи во изводот од Избирачкиот список за општината
5. Во општината над 100.001 жители	најмалку 450 потписи од запишаните избирачи во изводот од Избирачкиот список за општината
6. Во градот Скопје	најмалку 1.000 потписи од запишаните избирачи во изводот од Избирачкиот список на подрачјето на градот Скопје

Потписите на избирачите во постапката на кандидирање се собираат на посебен образец пред службените лица на Државната изборна комисија. Притоа,

347 Член 65 став 2 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

348 Член 65, став 3 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

349 Член 62 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

секој избирач својот потпис може да го даде за повеќе листи на кандидати за членови на совет и за повеќе листи на кандидати за градоначалник. Собирањето на потписите започнува петнаесеттиот ден од денот на распишување на изборите и трае 15 дена. Доколку групата на избирачи успее во предвидениот рок да ги собере потребните потписи, тогаш при поднесување на листата на кандидати за членови на советот, односно кандидат за градоначалник, покрај листата, исто така, треба да ги приложи и потребниот број на потписи.

Сосема очекувано е дека политичките партии (една или повеќе партии во коалиција), како и група избирачи во една единица на локалната самоуправа можат да предложат само една листа на кандидати за членови на совет и една листа на кандидат за градоначалник. Кога станува збор за членови на советот на единицата на локалната самоуправа, потребно е листата на кандидати да содржи онолку кандидати колку што се избираат членови на советот. Кандидатот кој е предложен на листата треба да има постојано живеалиште во општината, односно Градот Скопје, во која се вршат избори и може да биде предложен само на една листа.

За секоја кандидатура е потребна писмена согласност на кандидатот. Писмената согласност е неотповиклива. Листите на кандидати за членови на совет, односно листата на кандидат за градоначалник, подносителите ги доставуваат до изборната комисија најдоцна 30 дена пред денот на одржувањето на изборите. Доколку листите на кандидати, односно листата на кандидат за градоначалник е уредна, тогаш општинската изборна комисија, односно Изборната комисија на Градот Скопје, ја потврдува листата со решение.

На денот на избори, избирачот го врши гласањето на тој начин што го заокружува редниот број пред подносителот на листата за членови на совет, односно редниот број пред кандидатот за градоначалник за којшто се определил да гласа.³⁵⁰ По заокружувањето, избирачот го преклопува гласачкото ливче и го става во кутијата за гласање. И во првиот, и во вториот случај станува збор за наједноставниот начин на гласање – поединечно гласање. Според тоа, избирачот кога гласа за членови на советот на единицата на локалната самоуправа, всушност, гласа за партиската листа/листата на групата избирачи составена од повеќе кандидати. Иако се избираат повеќе кандидати за членови на совет и иако листата е составена од повеќе кандидати, сепак, избирачот заокружува само еднаш. Притоа, понудената листа е затворена, кандидатите се подредени од страна на политичката партија/групата избирачи и избирачот

350 Член 110 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

нема можност да го менува редоследот во листата на кандидати за членови на советот. За разлика од тоа, кога станува збор за градоначалник, избирачот не гласа за листа составена од повеќе кандидати туку за еден кандидат – за личност. Гласањето започнува во 7:00 часот и непрекинато трае до 19:00 часот. По затворањето на гласачките места, се започнува со процесот на сумирање и утврдување на резултатите од гласањето на гласачките места.

Токму тука користењето на различни изборни модели игра голема улога при утврдувањето на резултатите. На самиот почеток од овој дел веќе имавме можност да согледаме дека за избор на членови на советот на единици на локалната самоуправа се користи пропорционалниот изборен модел. Имајќи го тоа предвид, Изборниот законик се определил утврдувањето на резултатите од изборите за членови на советот да се врши според Д'онтовата формула (D'Hondt-овиот модел).³⁵¹ Овој систем, односно модел подразбира дека изборната комисија го врши утврдувањето на резултатите од изборите на тој начин што најпрво утврдува колку избирачи гласале во општината. По утврдувањето на бројот на избирачите кои гласале, изборната комисија го утврдува вкупниот број дадени гласови за секоја листа на кандидати во општината, односно Градот Скопје. Понатаму добиените гласови на секоја листа на кандидати се делат со 1, 2, 3, 4, итн. сè до бројот на членовите на советот кои се избираат во општината, односно Градот Скопје.

Така се добиваат голем број на количници, кои се редат по големина, при што релевантни се онолку најголеми количници, колку што се избираат членови на советот во конкретната општина, односно Градот Скопје. Листата добива толкав број места, односно мандати колку што има најголеми количници од бројот на количниците како што е претходно наведено. Притоа, од листите на кандидати за членови на советот се избираат кандидатите наведени во листата според нивниот редослед. Доколку избраниот кандидат според претходно наведениот принцип (според редоследот) се откаже, за избран кандидат се смета наредниот од листата. На избраните кандидати за членови на советот, изборната комисија им издава уверение за изборот. Од друга страна, за изборот на градоначалник на единица на локалната самоуправа се применува мнозинскиот изборен модел со апсолутно мнозинство.³⁵² Според тоа, гласањето за градоначалник се спроведува во еден, односно два изборни круга, при што во првиот круг од гласањето за градоначалник е избран оној кандидат кој добил мнозинство гласови од избирачите кои гласале, доколку на изборите

351 Член 130 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

352 Член 132-133 од Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006).

излегле една третина од вкупниот број на избирачи запишани во изводот од Избирачкиот список за соодветната единица на локалната самоуправа.

Вака поставено станува збор за мнозински избран модел со апсолутно мнозинство кој не е поставен ригидно и преку тоа ја отвора можноста за победа на кандидатите и во првиот круг на локалните избори. Токму затоа, според ваквиот модел, на последните неколку изборни циклуси поголем број од градоначалниците беа избрани во првиот круг отколку во вториот круг на гласање. Сепак, доколку во првиот круг ниту еден кандидат за градоначалник не го добие претходно наведеното потребно мнозинство гласови, тогаш се пристапува кон организирање на втор круг. Вториот круг на гласање се одржува во рок од 14 дена од денот на завршувањето на првиот круг на гласањето и во него се гласа за двајцата кандидати кои во првиот круг добиле најмногу гласови. Победник во вториот круг на гласањето за градоначалник е кандидатот кој добил поголем број гласови.

Изборната комисија на избраните кандидати за градоначалници на единиците на локалната самоуправа им издава уверение за изборот. По добивањето на уверението, избраните кандидати за градоначалник во рок од седум дена треба да ја преземат должноста од претходниот градоначалник.

Меѓутоа, треба да имаме предвид дека постои можност на гласањето за градоначалник да биде предложен само еден кандидат. Во таков случај доколку во првиот круг на гласање ваквиот кандидат не го добие потребното мнозинство гласови, тогаш се повторува целата изборна постапка. Целата изборна постапка се повторува и во случај доколку во првиот круг од гласањето за избор на градоначалник не излез една третина од вкупниот број на избирачи од конкретната единица на локалната самоуправа.

7. Комисија за односи меѓу заедниците

Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува обврска за формирање Комисија за односи меѓу заедниците во единиците на локалната самоуправа во кои најмалку 20 % од вкупниот број жители утврден на последниот извршен попис на населението се припадници на одредена заедница што не е мнозинство во единицата на локалната самоуправа.³⁵³

353 Член 55, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Целта на ваквите комисии е да ги разгледуваат прашањата што се однесуваат на односите меѓу заедниците и да даваат мислење и предлози за нивно решавање.³⁵⁴ Ваквите мислења и предлози комисиите треба да ги достават до советот на единицата на локалната самоуправа, кој, пак, е должен да ги разгледа и да донесе одлука по нив. Според тоа, комисиите за односи меѓу заедниците имаат еден вид на советодавна улога на советот на единицата на локалната самоуправа за прашањата од меѓуетничките односи.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година, исто така, прецизно определува дека комисиите за односи меѓу заедниците се формираат врз основа на паритетна застапеност на заедниците, но остава простор начинот на избор на членовите на комисиите да биде уреден со статутот на единицата на локалната самоуправа.³⁵⁵ Таквата флексибилност за избор на членови на комисиите овозможува различен пристап од страна на единиците на локалната самоуправа при креирањето на овие комисии. Таквата реалност, пак, придонесува комисиите за односи меѓу заедниците да бидат претежно нефункционални. Во пракса, наместо меѓуетничките прашања да бидат разгледувани примарно од комисиите за односи меѓу заедниците, тие се препуштени на локалните политички лидери и градоначалници, а дополнително и локалните администрации имаат тенденција да ги заобиколуваат комисиите.³⁵⁶

Според тоа, очигледно е дека се потребни законски измени кои ќе ги прецизираат законските одредби кои се однесуваат на комисиите за односи меѓу заедниците, со цел овие комисии да станат институционален центар и форум за прашањата од меѓуетничките односи на локално ниво.

8. Администрација на единиците на локалната самоуправа

Законот за локалната самоуправа од 2002 година, во глава VI ја уредува администрацијата на единиците на локалната самоуправа (општинската администрација). Така, првенствено, во оваа глава се дефинира дека општинската администрација ги извршува работите од надлежност на единиците на локалната самоуправа.³⁵⁷ Според тоа, треба да имаме предвид дека општинската

354 Член 55, став 4 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

355 Член 55, став 2 и 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

356 Ивана Томовска и Дамир Нежири, Анализа на политики: Комисии за односи меѓу заедниците (Тетово: Институт за развој на заедниците, 2011), 10-11.

357 Член 57, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

администрација претставува столб во функционирањето на единиците на локалната самоуправа бидејќи е задолжена за:

- › подготвување на актите за советот и градоначалникот;
- › подготвување на седниците на советот, како и седниците на неговите постојани и повремени комисии;
- › вршење на стручни работи за советот и за градоначалникот;
- › водење на сметководството на единицата на локалната самоуправа;
- › следење на проблематиката во областите од надлежност на единицата на локалната самоуправа, вршење анализа на состојбата и дава иницијативи и предлози за нивно решавање;
- › доставување информации и податоци во врска со активностите на единиците на локалната самоуправа на барње на надлежните органи или врз основа на закон;
- › ракување со документите на единицата на локалната самоуправа, како и чување сè до нивното уништување, односно до предавање во Државниот архив.
- › Вршење на други работи што ќе ѝ ги определи советот и градоначалникот.

Од сето горенаведено може да се заклучи дека општинската администрација има голема улога во практичното спроведување на донесените локални политики на органите на единиците на локалната самоуправа. Во таа насока, со цел поголема контрола и надзор, Законот за локалната самоуправа им овозможува на единиците на локална самоуправа можност за организирање на општински инспекторат заради вршење на инспекциски надзор над вршењето на работите од нејзината надлежност.³⁵⁸

Во поглед на организација, Законот на локалната самоуправа предвидува дека општинската администрација се организира во сектори и одделение³⁵⁹, при што организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ги утврдува советот на единицата на локалната самоуправа, врз основа на предлог на градоначалникот на единицата на локалната самоуправа.³⁶⁰

Законот за локалната самоуправа од 2002 година го регулира и статусот на вработените во општинската администрација. Притоа, Законот за локална самоуправа од 2002 година ги дели вработените во општинската администра-

358 Член 57 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.5/2002).

359 Член 57, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

360 Член 57, став 4 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

ција на две групи. Во првата група ги класифицира вработените во општинската администрација кои вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи потенцирајќи дека овие вработени имаат статус на државни службеници и дека за нив важат одредбите од Законот за државните службеници.³⁶¹ Од друга страна, Законот за локалната самоуправа во друга група ги сместува вработените кои вршат административно-технички и помошни работи и предвидува дека за нив важат одредбите од работното законодавство.³⁶²

Сепак, реформите на јавната администрација во последните неколку години придонесоа Законот за државните службеници да биде ставен вон сила, а статусот на вработените во општинската администрација да биде регулиран со Законот за административни службеници од 2014 година.³⁶³ Дополнително, во 2014 година беше донесен и Законот за вработените во јавниот сектор,³⁶⁴ кој, исто така, содржи одредби за вработените во општинската администрација. При тоа, вработените во општинската администрација кои вршат административни работи³⁶⁵ имаат статус на административни службеници, при што во зависност од институцијата во која се вработени може да бидат државни службеници или јавни службеници. За нив статусот, класификациите, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос се регулирани во Законот за административни службеници. Од друга страна, за вработените во општинската администрација кои вршат административно-технички и помошни работи се применуваат општите прописи за работните односи и колективните договори.

Кон сето ова, треба да се додаде и податокот дека Законот за локалната самоуправа ја предвидува можноста за формирање заедничка администрација.³⁶⁶ Со тоа, единиците на локалната самоуправа имаат можност да обезбедат подобри услуги за своите жители преку спојување на нивните административни капацитети.

361 Член 58, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.5/2002).

362 Член 58, став 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.5/2002).

363 Закон за административни службеници („Службен весник на РМ“, бр. 27/2014).

364 Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на РМ“, бр.27/2014).

365 Под административни работи се подразбира стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа – Закон за административните службеници.

366 Член 61 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

9. Меѓусебна соработка на единиците на локалната самоуправа

Во делот за општинската администрација видовме дека единиците на локалната самоуправа можат да формираат заедничка администрација. Со тоа практично го отвораме прашањето за меѓуопштинската соработка. Соработката меѓу единиците на локалната самоуправа претставува мошне значајно прашање на локалната самоуправа. Тоа значи дека единиците на локалната самоуправа не се територијално изолирани и во себе затворени локални заедници. Напротив, тие се широко отворени за меѓусебна соработка и тоа како со соседните така и со другите единици на локалната самоуправа во Републиката. Со други зборови, соработката меѓу единиците на локалната самоуправа може да се остварува на целата територија на државата.

Правната рамка за остварување на меѓусебна соработка на единиците на локалната самоуправа може да се најде во Законот за локалната самоуправа од 2002 година, но и во Законот за меѓуопштинска соработка од 2009 година.³⁶⁷

Имено, во член 14 од Законот за локалната самоуправа од 2002 година е предвидено дека во вршењето на своите надлежности, општините можат меѓусебно да соработуваат. Врз таа основа, во истиот член на овој Закон се наведува дека:

- › Заради остварување на заедничките интереси и вршење на заедничките работи од надлежност на општините, тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби, во согласност со закон;
- › Со цел извршување на одделни надлежности, општините можат да формираат заеднички административни тела во одредени области, во согласност со закон.

Лесно може да забележиме дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година ја поставува основата за меѓусебна соработка на единиците на локалната самоуправа, но остава простор начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓусебна соработка да бидат детално уредени во посебен закон. Таквото детално уредување се остварува преку Законот за меѓуопштинска соработка од 2009 година. Токму овој Закон ги уредува начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка, како и облиците преку кои се остварува финансирањето, евиденцијата и надзо-

367 Закон за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009).

рот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка.³⁶⁸

Така, Законот за меѓуопштинска соработка предвидува дека под меѓуопштинска соработка се подразбира соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели.³⁶⁹ Исто така, Законот за меѓуопштинска соработка под меѓуопштинска соработка подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини.³⁷⁰

Следејќи ги насоките од Законот за локалната самоуправа, Законот за меѓуопштинска соработка предвидува таквата соработка да се остварува преку:³⁷¹

- формирање тела за меѓуопштинска соработка;
 - (заедничко работно тело/ комисија и заедничко административно тело)
- основање на заеднички јавни служби;
 - (заедничко јавно претпријатие и заедничка јавна установа)
- склучување договори за здружување на финансиски, материјални и други средства;
- склучување договори за вршење определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини.

Од горенаведеното може да се забележи дека правната рамка им овозможува на општините да формираат заеднички административни тела заради остварување на заедничките интереси и вршење заеднички работи од делокругот на својата надлежност на пошироко подрачје. Дополнително, кога се во прашање јавните претпријатија и јавните установи како облик на остварување на меѓуопштинската соработка, се работи за такви јавни претпријатија и јавни установи што општините можат во согласност со закон, да ги основаат за вршење на работите од локален карактер и кои во овој случај, заради остварување заеднички интереси, работите ќе ги вршат на пошироко подрачје од подрачјето на една општина. Практично, станува збор за заеднички административни тела, заеднички јавни претпријатија, заеднички јавни установи, кои треба да вршат испорака на услуги од својата надлежност за две или повеќе општини кои одлучиле да воспостават меѓуопштинска соработка.

368 Член 1 од Законот за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009).

369 Член 2, став 1 од Законот за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009).

370 Член 2, став 2 од Законот за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009).

371 Член 9 од Законот за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009).

Исто така, здружувањето на средства како облик на меѓуопштинска соработка има мошне големо значење за остварување на заедничките интереси во поглед на економскиот развој на пошироко подрачје. Всушност, општините ги здружуваат своите средства најчесто заради финансирање на изградбата на комунални, здравствени, школски или други објекти од интерес за тие општини, како и заради финансирање на разни други акции кои треба да ја зајакнат материјалната основа на општината. Истовремено, здружувањето на средствата придонесува и за поефикасно вршење на заедничките работи од делокругот на надлежноста на општините кои бараат пообемни финансиски средства.

При разгледување на различните облици на меѓуопштинска соработка не треба да ја заборавиме и можноста за вршење определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини. Секако, таквото вршење на определени работи би било спроведувано за извесен надомест. Практично станува збор за продавање и купување услуги меѓу локалните власти.

Законот за меѓуопштинска соработка од 2009 година предвидува и детална постапка околу воспоставувањето на меѓуопштинската соработка.³⁷² Во таа насока, предлог, односно иницијатива за меѓуопштинска соработка може да поднесат:

- › Градоначалник;
- › Член на советот на општината;
- › Најмалку 10 % од избирачите на општината.

Таквиот предлог, односно иницијатива се поднесува до советот/советите на општината/општините. Доколку советот на општината/општините го прифати таквиот предлог, тогаш општините формираат заедничка комисија за подготовка на предлогот на актот за воспоставување на меѓуопштинската соработка и предлозите на актите со кои се основаат или се формираат облиците преку кои ќе се остварува меѓуопштинската соработка. Заедничката комисија треба да ја подготви одлуката за воспоставување на меѓуопштинската соработка. Таквата одлука, на крајот, треба да биде донесена од страна на секој од советите на општините со мнозинство гласови од вкупниот број членови. Ваквите одлуки се основ за склучување писмен договор за уредување на меѓусебните права и одговорности на општините кои воспоставиле меѓуопштинска соработка (заедничко административно тело, заедничко јавно претпријатие, заедничка јавна уставнова итн). Таквиот договор се објавува во „Службен весник“, а дополнително општините кои воспоставиле меѓуопштинска сора-

372 Член 4-8 од Законот за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009).

ботка се должни да го известат министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (Министерството за локална самоуправа) и да ги достават актите за воспоставената соработка во рок од 30 дена од денот на воспоставената соработка.

Најчесто, облици на соработка се воспоставуваат меѓу соседните единици на локалната самоуправа. Тоа е сосема нормално со оглед на соседските односи, движењето и начинот на животот на населението, географската положба, сличните природни и материјални услови на економскиот и општествениот развој на соседните единици на локалната самоуправа и слично. Меѓутоа, соработката меѓу единиците на локалната самоуправа може да се остварува и надвор од соседските локални единици. Меѓусебната соработка на единиците на локалната самоуправа не би можела по административен пат да се територијализира, ниту, пак, да се затвора во границите на одделни региони. Тоа носи со себе деформации од потесен или поширок локализам. Со други зборови, границите, обемот и облиците на меѓусебната соработка на единиците на локалната самоуправа треба да зависат од природата и обемот на одделни проблеми и од интересот на локалните единици заеднички да ги решаваат. Крајната цел, е преку ваквата меѓуопштинска соработка граѓаните да добијат поквалитетни услуги од страна на единиците на локалната самоуправа.

Соработката меѓу единиците на локалната самоуправа се остварува и преку нивно здружување во посебни заедници на единици на локалната самоуправа. Имено, здружение на општините, во кое заради заштита и унапредување на заедничките интереси се здружиле повеќе од 2/3 од општините на целата територија на Републиката, има право да настапува во име на единиците на локалната самоуправа и притоа:³⁷³

- › Соработува со Владата за прашањата од значење за општините во Републиката;
- › Иницира донесување закони што се однесуваат на унапредување на локалната самоуправа;
- › Дава предлози за проектирање на предлогот на Буџетот на Републиката во делот што се однесува на доделување на средства на општините наменети за вршење на надлежностите утврдени со закон;
- › Остварување соработка со сродни организации од други земји и ја претставува државата во меѓународни организации на локалните власти.

373 Член 81 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Здружението на единиците на локалната самоуправа има големо значење не само за функционирањето на локалната самоуправа, туку и за политичкиот систем во целина. Ваквата заедница на единиците на локалната самоуправа е легитимен претставник на единиците на локалната самоуправа во земјата и во странство.

Заедницата ги застапува интересите на локалната самоуправа пред органите на државната власт, врши притисок врз органите на државната власт за подобрување на правната рамка во корист на локалните единици во државата, но и соработува со органите на државната власт. Основањето, организацијата, функционирањето и регистрирањето на Здружението на единиците на локалната самоуправа се уредува со посебен закон. Во моментот, само ЗЕЛС ги исполнува критериумите да биде легален и легитимен претставник на единиците на локалната самоуправа, бидејќи во него членуваат сите единици на локалната самоуправа во нашата држава.

Покрај внатрешната соработка, единиците на локалната самоуправа остваруваат и меѓународна соработка. Тоа значи дека единиците на локалната самоуправа соработуваат и со единици на локалната самоуправа (општини, градови) на други земји, како и со меѓународни организации на локалните заедници и имаат право да членуваат во меѓународни организации за локална власт. Оваа соработка на единиците на локалната самоуправа, односно на општините и на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, им дава можност да се здобијат со многу широки и корисни сознанија за развојот и унапредувањето на локалната самоуправа. Треба да имаме предвид дека и во овој случај, министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (Министерство за локална самоуправа) води евиденција за остварената меѓународна соработка на општините.

10. Видови акти на органите на единиците на локалната самоуправа

Органите на единиците на локалната самоуправа, во вршењето на работите од својата надлежност, донесуваат определени акти. Актите на органите на единиците на локалната самоуправа се несомнено еден од битните фактори за навремено и ефикасно остварување на работите од нивната надлежност, но и за функционирањето на локалната самоуправа во целина.

Советот на единицата на локалната самоуправа, како претставнички орган на граѓаните, во вршењето на работите од својата надлежност, донесува општи акти, и тоа:³⁷⁴

- › статут;
- › програми;
- › планови;
- › одлуки;
- › други општи акти предвидени со статутот во согласност со закон.

Актите донени од страна на советот на единицата на локалната самоуправа се објавуваат во службениот гласник на единицата на локалната самоуправа најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Доколку со статутот на единицата на локалната самоуправа не е поинаку определено, актите донесени од страна на советот на единицата на локалната самоуправа влегуваат во сила осмиот ден од денот на нивното објавување. Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува и обврска единиците на локалната самоуправа да водат збирка на објавени прописи, која треба да е достапна на општ увид.

За разлика од советот на единиците на локалната самоуправа, градоначалникот, за решавање на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица, донесува решенија.³⁷⁵ Според тоа, градоначалникот донесува поединечни акти. Тоа е сосема очекува имајќи предвид дека градоначалникот на единицата на локалната самоуправа е носител на извршната власт на локално ниво.

11. Надзор над работата на единиците на локалната самоуправа

Надзорот над работата на единиците на локалната самоуправа претставува прашање што секогаш добива посебно значење за локалната самоуправа. Често се случува токму преку надзорот централните институции да добијат можност да го ограничат функционирањето на локалната самоуправа. Токму затоа и Европската повелба за локална самоуправа пропишува дека вршењето надзор врз работата на локалната самоуправа треба да се врши преку прецизни законски одредби. Дополнително, таквиот надзор треба да зависи и од видот на надлежностите.

374 Член 62 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

375 Член 63 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Законот за локалната самоуправа од 2002 година ги следи токму овие насоки на Европската повелба за локална самоуправа. Во Законот за локалната самоуправа од 2002 година во глава IX се утврдува надзорот над работата на единиците на единиците на локалната самоуправа. Оваа глава се состои од вкупно 5 члена (69, 70, 71, 72 и 73), кои јасно го определуваат карактерот на надзорот врз работата на единиците на локалната самоуправа. Дополнително, во 2010 година бил донесен и Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа.³⁷⁶ Целта на овој закон се состоела во решителноста да се обезбеди поефективен, поефикасен и правно регулиран систем на надзор над законитоста на прописите на општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје, како и во унапредувањето на нивната законитост.³⁷⁷

Ваквата правна рамка за надзор над работата на единиците на локалната самоуправа на самиот почеток предвидува зависност на карактерот на надзорот над единиците на локалната самоуправа од видот на надлежноста. Така, кога станува збор за изворни надлежности на единиците на локалната самоуправа надзорот над работата на нивните органи се однесува на:

- › законитоста;
- › контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење на единицата на локалната самоуправа.

Надзорот над законитоста на прописите на единицата на локалната самоуправа го врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа (Министерство за локална самоуправа).³⁷⁸ Имено, градоначалникот на единицата на локалната самоуправа е должен во рок од 10 дена од денот на нивното објавување да ги достави прописите на единицата на локалната самоуправа до министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа (Министерство за локална самоуправа).

Доколку соодветното министерство смета дека прописот не е во согласност со Уставот и законите, тогаш во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот треба да донесе решение за запирање на примената на прописот. Во решение-то треба да бидат образложени причините за запирањето. Таквото решение се објавува во „Службен весник“. Со тоа, Министерството за локалната самоуправа преку запирањето на прописот спречува да настане ненадоместлива штета.

376 Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 158/2010).

377 Член 2 од Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 158/2010).

378 Член 70, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Но, постапката за надзорот на прописите на единиците на локалната самоуправа не застанува тука. По објавувањето на решението во „Службен весник“, соодветното министерство во рок од 30 дена од објавувањето на решението, треба да поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на запрениот пропис пред Уставниот суд. Со тоа, практично Уставниот суд, а не министерството, е надлежен да го поништи или да го укине актот доколку најде дека е незаконит или спротивен на Уставот. Тука треба да напомене дека доколку пред Уставниот суд не биде покрената постапка во определениот рок, тогаш престанува важноста на решението за запирање на примената на прописот и запрениот пропис станува извршен.

Покрај контролата на законитоста на прописите на органите на единиците на локалната самоуправа, исто така, треба да имаме предвид дека **надзор над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа вршат и органите на државната управа.**³⁷⁹

Во поглед на материјалното и финансиското работење на единиците на локалната самоуправа контролата ја врши Министерството за финансии,³⁸⁰ додека, пак, Државниот завод за ревизија е задолжен за ревизија над материјалното и финансиското работење на единиците на локалната самоуправа.³⁸¹ Во таа насока, градоначалникот е должен во рок од 30 дена од денот на донесувањето, да ги достави извештаите за извршувањето на буџетот и завршната сметка на единицата на локалната самоуправа до Државниот завод за ревизија. На крајот, конечниот извештај за извршената ревизија се доставува до органите на единицата на локалната самоуправа, министерот надлежен за работите на локалната самоуправа (министерот за локална самоуправа) и до министерот за финансии.

Во делот посветен на надлежностите на единиците на локалната самоуправа можеме да забележиме дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува и надлежности на локалните единици делегирани од страна на централните институции. Во вакви случаи, надзорот над работата на локалните единици е сосема поинаку поставен во споредба со надзорот кога станува збор за изворни надлежности. Така, надзорот над работата на единиците на локалната самоуправа кога станува збор за делегирани надлежности опфаќа контрола и надзор над законитоста, но контрола и надзор и над ефикасноста на работењето (целисходноста) на единиците на локалната самоуправа. Сосема очекувано, надзорот над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на единицата на локалната самоуправа.³⁸²

379 Член 70, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

380 Член 70, став 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

381 Член 70, став 4 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

382 Член 70, став 5 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Исто така, во случаите предвидени со закон може и претходен надзор во смисла на претходна согласност на прописите на единиците на локалната самоуправа. Така, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека доколку при донесувањето на прописот на единиците на локалната самоуправа се бара претходна согласност од друг орган, тогаш органот треба да се произјасни околу согласноста најдоцна во рок од 60 дена од денот кога му е врачен предлогот на прописот.³⁸³ Доколку органот не се произјасни во определениот рок, тогаш се смета дека согласноста е дадена. Со тоа, се елиминира можноста единиците на локалната самоуправа да бидат блокирани при носењето на нивните прописи кога за нив треба да се обезбеди согласност од друг орган.

12. Распуштање на органите на единиците на локалната самоуправа

Принципите кои го уредуваат прашањето за распуштање на органите на единиците на локалната самоуправа заслужуваат посебно внимание. Тоа не е случајно. Со распуштањето, кога ќе бидат исполнети условите предвидени со Законот за локалната самоуправа, престанува работата на постојните органи на единиците на локалната самоуправа и се пристапува кон избор на нови органи. Од овие причини материјата на распуштањето на органите на единиците на локалната самоуправа мора да биде прецизно уредена и ниту во еден момент да не дава повод за сомневање дали актот на распуштањето е преземен во согласност со законот или не.

Распуштањето се однесува во прв ред на советот на единицата на локалната самоуправа. **Законот за локалната самоуправа од 2002 година пропишува два вида распуштање на советот, и тоа:**

- › распуштање на советот како чин, односно одлука на самиот совет;
- › распуштање на советот како право на Владата на Републиката кога се исполнети пропишаните услови.

Во првиот случај, станува збор за самоиницијативно распуштање на советот. Во овој случај, советот на единицата на локалната самоуправа се распушта ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број негови членови (апсолутно мнозинство).³⁸⁴

383 Член 73, став 5 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

384 Член 74 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Во вториот случај, советот на единицата на локалната самоуправа се распушта со акт на Владата на Република. Меѓутоа, во вториот случај треба да се исполнети пропишани услови за да може Владата да пристапи кон распуштање на советот на единицата на локалната самоуправа. Таквото распуштање на советот на единицата на локалната самоуправа може да настапи доколку советот:³⁸⁵

- › Повторно го донесе прописот што претходно бил поништен или укинат со одлука од страна на Уставниот суд;
- › Донесе одлука со која се загрозува суверенитетот и територијалниот интегритет на Републиката;
- › Не се состане за период од шест месеци;
- › Не го донесе буџетот и годишната сметка на буџетот до 31 март во тековната година.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година во член 76 детално ја предвидува **и постапката за распуштање на советот на единицата на локалната самоуправа кога таквото распуштање е резултат на горенаведените услови**. Имено, градоначалникот на единицата на локалната самоуправа е должен веднаш да го извести министерството надлежно за вршење на работите од областа на локалната самоуправа (Министерството за локална самоуправа) доколку настапи еден од горенаведените услови. Во таква состојба, Министерството надлежно за вршење на работите од областа на локалната самоуправа (Министерството за локална самоуправа) во рок од 7 дена од денот на приемот на известувањето од градоначалникот треба до Владата на Републиката да поднесе предлог за распуштање на советот на единицата на локалната самоуправа.

Владата, пак, во рок од еден месец од денот на приемот на предлогот од министерството, треба да донесе решение за распуштање на советот на единицата на локалната самоуправа по сила на закон. Таквото решение се објавува во „Службен весник“. За остатокот од изборниот период се распишуваат нови избори за членови на советот на единицата на локалната самоуправа, во согласност со Изборниот закон. Тука треба да напоменеме дека доколку до новиот изборен период има помалку од шест месеци, тогаш нема да бидат спроведени нови избори. Исто така, треба да имаме предвид дека до изборот на новиот совет на единицата на локалната самоуправа, работите на советот ги извршува градоначалникот на единицата на локалната самоуправа, при што градоначалникот не може:³⁸⁶

385 Член 75 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

386 Член 77 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

- › Да одлучува за прашања што се однесуваат на располагање со сопственоста на единицата на локалната самоуправа;
- › Да одлучува за прашања во кои градоначалникот или неговиот брачен другар, деца или роднина до втор степен странична линија имаат финансиски или друг личен интерес;
- › Да донесува прописи предвидени во членот 36 од Законот за локалната самоуправа.

Кон сето ова, исто така, треба да го имаме предвид и податокот дека повторни избори за членови на советот на единицата на локалната самоуправа се спроведуваат и во состојба кога првата седница на новоизбраниот совет нема да се одржи во рок од триесет и еден ден од денот на завршување на локалните избори.

13. Механизми за соработка на единиците на локалната самоуправа со владата и органите на управата

Законот за локалната самоуправа од 2002 година содржи посебна глава (глава XI) каде е регулирана соработката меѓу единиците на локалната самоуправа, владата и органите на државната управа.³⁸⁷ Во таа насока, државните органи се должни благовремено и соодветно да ги консултираат органите на единиците на локалната самоуправа кога одлучуваат за прашања што се однесуваат на нив. Ваквите консултации се нужни и при изготвувањето на просторниот план на Републиката. Начинот на консултирање се утврдува со законите од соодветната област.

Исто така, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека Владата треба да соработува со единиците на локалната самоуправа за прашања што се од нивен интерес, и тоа за:³⁸⁸

- › Законите што се однесуваат на единиците на локалната самоуправа;
- › Износот на општата дотација што треба да им се додели на единиците на локалната самоуправа во тековната календарска година;
- › Изворите на финансирање на надлежности.

387 Член 78-81 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

388 Член 80 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

За соработката за горенаведените прашања се подготвува посебен извештај во кој се внесуваат прашањата за кои е постигната согласност, како и прашањата за кои не е постигната согласност. Таквиот извештај треба да се поднесе и до Собранието на Републиката.

Дополнително, соработката меѓу единиците на локалната самоуправа и државата се одвива и преку склучување на договори меѓу државата и единиците на локалната самоуправа. Така, Владата, заради координација при планирањето, програмирањето и имплементирањето на политиките во одредени области, може да склучи договори за соработка со една или повеќе единици на локалната самоуправа во државата. Повторно, за таквите договори за соработка треба да биде информирано и Собранието на Републиката.

Голема улога во соработката со владата и органите на државната улога има и Здружението на единиците на локалната самоуправа во кое заради заштита и унапредување на заедничките интереси се здружиле повеќе од 2/3 од единиците на локалната самоуправа од целата територија на државата. Таквото Здружение како легален и легитимен претставник на единиците на локалната самоуправа во нашата држава соработува со Владата по прашања од значење за единиците на локалната самоуправа, но и иницира и предлага закони и решенија што се однесуваат на унапредувањето на законската рамка и состојбата со локалната самоуправа во државата.

14. Месна самоуправа

Можноста за основање облици на месна самоуправа зазема важно место во македонската локална самоуправа. Имено, можноста македонските граѓани да основаат облици на месна самоуправа е загарантирано и со Уставот.³⁸⁹ Уставната можност била детално разработена во Законот за локалната самоуправа од 1995 година и од 2002 година. Имајќи предвид дека прашањето за месната самоуправа било регулирано и во Уставот од 1974 година на Социјалистичка Република Македонија, слободно може да кажеме дека месната самоуправа има долга и плодна традиција на македонските простори.

389 Член 114, став 3 од Уставот од 1991 година.

Месната самоуправа во Законот за локалната самоуправа од 2002 година е регулирана во главата XII³⁹⁰ каде се предвидени можности за нејзино формирање во:³⁹¹

- › Градовите – урбани заедници;
- › Другите населени места – месни заедници.

Според тоа, подрачјето за кое се основаат урбаните заедници се границите на урбаните единици, според урбанистичкиот план на градот, додека, пак, подрачјето за кое се основаат месните заедници се границите на катастарските општини на населените места. Законот за локалната самоуправа од 2002 година оставил простор прашањата околу основањето и функционирањето на месните заедници во единиците на локалната самоуправа да бидат регулирани со статутот на единицата на локалната самоуправа. Така, со статутот на единиците на локалната самоуправа, поблиску се определуваат:³⁹²

- › Облиците на месна самоуправа што се основаат на подрачјето на единицата на локалната самоуправа;
- › Односите со органите на единицата на локалната самоуправа;
- › Работите од надлежност на градоначалникот чие извршување може да се делегира на претседателот на советот на месната самоуправа;
- › Начинот на обезбедување средства за делегираните работи;
- › Други прашања од значење за месната самоуправа.

Во текот на 2006 година ЗЕЛС (Заедницата на единиците на локалната самоуправа) изработил посебен урнек на правила за уредување на месните заедници.³⁹³ Станува збор за упатство кое требало да придонесе за поголема униформност во работата на месната самоуправа во македонската локална самоуправа.

Кога станува збор за надлежностите на месната самоуправа треба да имаме предвид дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува општи одредби за надлежностите на урбаните, односно месните заедници. Одредбите во овој Закон предвидуваат дека урбаните, односно месните заедници имаат надлежност да разгледуваат прашања, да заземаат ставови и да изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на жителите од тоа подрачје.

390 Член 82-86 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

391 Член 82, став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

392 Член 82, став 4 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

393 Види повеќе на <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=258715f0-12cc-4dc1-b56a-fe5c2b6196e8>

Во поглед на институционалната рамка, предвидена е можност за избор на совет на урбаната, односно месната заедница и претседател на советот. Советот на урбаната, односно месната заедница се избира на собири на граѓани на урбаната, односно месната заедница, на начин и во постапка што се утврдени со статутот на општината. Покрај членови, советот на урбаната, односно месната заедница има и свој претседател. Претседателот на советот на урбаната или месната заедница се избира од редот на членовите на советот со мандат од 4 години. За изборот, правата и обврските на претседателот на советот на урбаната или на месната заедница се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа од 2002 година кои се однесуваат на изборот, правата и обврските на претседателот на советот на единицата на локалната самоуправа.

Градоначалникот може да делегира вршење на определени работи од непосреден интерес и секојдневно значење за животот и работата на жителите, на претседателот на советот на урбаната, односно месната заедница, на начин утврден со статутот. При таквото делегирање треба да се утврдат средства за извршување на работите делегирани од страна на градоначалникот, како и начинот на вршење надзор над нивното извршување.

Кога говориме за месна самоуправа, треба да имаме предвид дека централната идеја зад можноста за основање облици на месна самоуправа се наоѓа во податокот дека месната самоуправа отвора можности за вклучување на граѓаните и нивните иницијативи во решавањето на прашањата врзани за местото на живеење. Сепак, исто така, треба да имаме предвид дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува определени прашања (на пример, финансирањето на месната самоуправа), кои претходно беа прецизно регулирани со Законот за локалната самоуправа од 1995 година, сега да бидат регулирани со статутот на единиците на локалната самоуправа.

Можеме да забележиме дека голем дел од работите поврзани со формирањето и функционирањето на месната самоуправа се оставени на регулирање преку статутот на единиците на локалната самоуправа. Ваквите законски одредби придонесуваат за правна и финансиска нестабилност на месната самоуправа во македонската локална самоуправа. Тоа, пак, влијае негативно врз функционирањето на урбаните, односно месните заедници во единиците на локалната самоуправа.

15. Заштита на локалната самоуправа

За вистинската положба и улога на локалната самоуправа во политичкиот систем не е доволно само таа да биде гарантирана со Уставот. Со тоа што на граѓаните со Устав им се гарантира правото на локална самоуправа не значи дека тоа ќе биде и остварено. Всушност, остварувањето на локалната самоуправа може да биде обезбедено дури тогаш кога на граѓаните и на единиците на локалната самоуправа ќе им се обезбедат правни и други средства и инструменти за заштита на локалната самоуправа во случај да биде нарушено или ограничено ова право на граѓаните.

Ако не е обезбедена заштита на локалната самоуправа, тогаш оваа институција може да остане обична декларација. Од друга страна, самата заштита на локалната самоуправа е дотолку позначајна и поуспешна доколку обезбедува што е можно поефикасно остварување на локалната самоуправа во реалниот политички систем.

Во овој контекст Законот за локалната самоуправа од 2002 година утврдува три основни принципи врз основа на кои се остварува заштитата на локалната самоуправа.

Според првиот принцип, советот на единицата на локалната самоуправа, како и градоначалникот, може пред Уставниот суд на Републиката да поднесе барање за оцена на уставноста на законите и уставноста и законитоста на општите акти на министерствата и другите органи на државната управа со кои се нарушуваат уставната положба и правата на единицата на локалната самоуправа утврдени со Уставот и законот.³⁹⁴

Според вториот принцип, на единиците на локалната самоуправа им се гарантира судска заштита пред надлежните судови во однос на актите и активностите на органите на државната управа и на Владата на Републиката со кои им се попречува вршењето на надлежности на единиците на локалната самоуправа кои им се дадени со Устав и закон.³⁹⁵

Најпосле, според третиот принцип, единиците на локалната самоуправа треба благовремено и соодветно да бидат консултирани во постапката на планирање и одлучување за прашања кои се однесуваат на нив.³⁹⁶ Дополнително,

394 Член 87 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

395 Член 88 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

396 Член 78 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

единиците на локалната самоуправа треба да бидат консултирани за планирањето на јавните работи при изготвувањето на просторниот план на Републиката. Со тоа, на единиците на локалната самоуправа им се дава можност и превентивно да дејствуваат во правец на заштита на локалната самоуправа.

16. Службени јазици во единиците на локалната самоуправа

Охридскиот рамковен договор извршил големо влијание и врз јазичните политики во македонскиот политички систем, а со тоа и во македонската локална самоуправа. Под влијание на Охридскиот рамковен договор бил донесен Амандманот V на Уставот од 1991 година, кој се однесува токму на јазичните политики. Во Амандман V се содржани и одредби што се однесуваат на користењето на јазикот и писмото на мнозинските заедници на локално ниво во државата. **Така, Амандман V на Уставот од 1991 година определува дека во единиците на локалната самоуправа јазикот и писмото што го користат најмалку 20 % од граѓаните е службен јазик, покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.**

Дополнително, Амандман V определува дека за употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20 % од граѓаните во единиците на локалната самоуправа, одлучуваат органите на единиците на локалната самоуправа.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година целосно го следи Амандман V од Уставот. Во член 89, Законот за локалната самоуправа од 2002 година определува дека службен јазик во општините е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо. Понатаму, Законот за локалната самоуправа од 2002 година во член 90 определува дека во општините службен јазик покрај македонскиот и неговото кирилско писмо е и јазикот и писмото кои го користат најмалку 20 % од жителите на општината. Тука, треба да напоменеме дека при таквата употреба јазикот и писмото кои го користат најмалку 20 % од жителите се користи заедно со македонскиот јазик. Дополнително, Законот за локалната самоуправа од 2002 година остава простор во единиците на локалната самоуправа како службени јазици да се користат и јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20 % од жителите.³⁹⁷

397 Член 90, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Одлуката за таквото користење ја носи советот на единицата на локалната самоуправа. Со тоа, советот на единицата на локалната самоуправа како претставнички орган во рамки на локалната самоуправа има можност активно да придонесува кон развој на јазичните политики на локално ниво.

Употребата на јазикот и писмото на заедниците, кои не се мнозинство во нашата држава на локално ниво подетално била регулирана во 2008 година со Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20 % од граѓаните на Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа.³⁹⁸ Овој Закон бил на сила сè до 2018 година. Во 2018 година бил донесен Законот за употреба на јазиците.³⁹⁹ Со овој Закон се зголемил обемот на употребата на јазикот кој го говорат најмалку 20 % од граѓаните на Републиката и на централно и на локално ниво. Така, денес јазикот кој го говорат најмалку 20 % од жителите на единиците на локалната самоуправа може да се користи во органите на единиците на локалната самоуправа, во комуникацијата на граѓаните со органите, телата и јавните претпријатија на единиците на локалната самоуправа, како и во означувањето на инфраструктурни објекти во рамки на единицата на локалната самоуправа. Со тоа, македонската локална самоуправа целосно ги следи, а во определени области и ги надминува европските стандарди за користење на јазиците на немнозинските заедници на локално ниво.

17. Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа

Градот Скопје претставува посебна единица на локалната самоуправа. Идејата Градот Скопје да биде организиран како посебна единица на локалната самоуправа ја среќаваме во член 17 од Уставот. Во овој член се определува дека организацијата на Градот Скопје се уредува со посебен закон.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година целосно го следи член 117 од Уставот каде во член 4 утврдува дека Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на Градот Скопје, како главен град на државата. Дополнително, Законот за локалната само-

398 Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20 % од граѓаните на Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 101/2008).

399 Закон за употреба на јазиците („Службен весник на РМ“, бр. 7/2019).

управа од 2002 година предвидува дека неговите одредби се однесуваат и на Градот Скопје доколку со Законот за Градот Скопје не е уредено поинаку.⁴⁰⁰ Практично, преку ваквата одредба Законот за локалната самоуправа од 2002 година се потврдува дека положбата на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа не е битно различна од другите единици на локалната самоуправа и дека не станува збор за втор степен на локална самоуправа.

Од воведниот преглед на развојот на македонската локална самоуправа забележавме дека првиот закон посветен на Градот Скопје бил донесен во 1996 година. Процесот на децентрализација неминовно довел до потреба од носење на нов закон и за Градот Скопје. Таков закон бил донесен во 2004 година. При неговото носење бил следен Амандманот XVI кој предвидува дека Законот за Градот Скопје се донесува со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во државата. Како таков, со Законот за Градот Скопје од 2004 година се уредува:⁴⁰¹

- › организацијата на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа;
- › надлежностите и финансирањето на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје;
- › употребата на јазиците на заедниците во Градот Скопје и во општините во Градот Скопје;
- › соработката меѓу Градот Скопје и општините во Градот Скопје;
- › како и други прашања од значење за Градот Скопје.

При исполнувањето на овие цели, Законот за Градот Скопје од 2004 година определил неколку основни општи одредби. Така, во Законот се потенцира дека граѓаните на Скопје го остваруваат правото на локална самоуправа преку формите на директната демократија и преку демократски избрани претставници во локалните органи на власта.⁴⁰² Тука, треба да потенцираме дека граѓаните на Скопје ги имаат на располагање под исти услови и истите алатки на директната демократија предвидени во Законот за локалната самоуправа од 2002 година (референдум, граѓанска иницијатива и собирот на граѓаните). Во поглед на органите, и Законот за Град Скопје од 2004 година, како и Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека советот и градоначалникот се органи на Градот Скопје. Меѓутоа, за разлика од советот на општините, За-

400 Член 4, став 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

401 Член 1 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

402 Член 2 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

конот за Градот Скопје од 2004 година предвидува дека бројот на членови на советот на Градот на Скопје изнесува 45 членови.⁴⁰³

Изборот на органите на Градот Скопје се спроведува според одредбите на Изборниот законик од 2006 година, вклучително и подоцнежните измени и дополнувања на Законикот. Тоа значи, дека органите на Градот Скопје се избираат на идентичен начин како и органите на останатите општини во државата. Затоа, тука треба да напоменеме дека:

- › право да бидат избрани за членови на советот на Градот Скопје и за градоначалник на градот Скопје имаат жителите на градот;
- › право да бидат избрани за членови на советот на општина во Градот Скопје и за градоначалник на општина во Градот Скопје имаат жителите на градот со постојано живеалиште на подрачјето на општината каде што се врши изборот.

Законот за Градот Скопје од 2004 година, исто така, определува дека жители на Град Скопје се македонските граѓани кои имаат постојано живеалиште на подрачјето на градот. Дополнително, Законот за Градот Скопје определува и дека градот и општините во Градот Скопје имаат својство на правно лице, како и посебни сопствени симболи (грб и знаме).

Сосема за очекување се поставува прашањето кои општини припаѓаат во рамки на Градот Скопје. Одговорот на ова прашање можеме да го најдеме во Законот за територијалната организација на локалната самоуправа од 2004 година, но исто така, одговорот може да го најдеме и во Законот за Градот Скопје. Имено, подрачјето на Градот Скопје, го сочинуваат **подрачјата на вкупно 10 општини, и тоа подрачјата на општините:**⁴⁰⁴

- › Аеродром
- › Бутел
- › Гази Баба
- › Ѓорче Петров
- › Карпош
- › Кисела Вода
- › Сарај
- › Центар
- › Чаир
- › Шуто Оризари

403 Член 20 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

404 Член 7 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

Во поглед на надлежностите, Законот за Градот Скопје од 2004 година утврдува поделена надлежност меѓу градот и општините. При разграничувањето, законодавецот се раководи од карактерот на работите, при што оние што се функционално неделиви и од подеднакво значење за целото подрачје на Скопје се резервирани за градот, а оние што се функционално деливи и од значење за поодделните општини се општински надлежности.

Во таа насока, надлежности на Градот Скопје се:⁴⁰⁵

Планирање и уредување на просторот	Надлежности, односно работи од јавен интерес од локално значење на Градот Скопје се: - донесување просторен план на Градот Скопје; - донесување генерален урбанистички план на Градот Скопје; - давање мислење за предлогот на деталните урбанистички планови, урбанистички проекти и урбанистички планови за населените места што ги донесуваат општините во Градот Скопје; - уредување градежно земјиште; - утврдување стандарди и давање согласност за поставување времени објекти, мебел и урбана опрема на подрачјето на Градот Скопје.
Заштита на животната средина и природата	- заштита, преземање мерки и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачкото зрачење на подрачјето на Градот Скопје.
Локален економски развој	- планирање на локалниот економски развој на Градот Скопје; - утврдување развојни и структурни приоритети на ниво на Градот Скопје; - водење локална економска политика на ниво на Градот Скопје; - утврдување стратегија и давање поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и претприемништвото; - развој и поттикнување алтернативен и културен туризам; - подобрување на условите за престој на туристите во Градот Скопје и туристичко пропагандно информирање.

Комунални
дејности

- изградба, користење, заштита и одржување на магистрални и собирни улици и други инфраструктурни објекти;
- категоризација и именување на градски населби, улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;
- снабдување со вода за пиење од единствениот водоснабдителен систем на Градот Скопје;
- одведување и пречистување на отпадните води;
- одведување и испуштање на атмосферските води;
- обработка и испорака на технолошката вода;
- изградба и одржување на јавното осветлување на магистралните и собирните улици на подрачјето на Градот Скопје;
- собирање и транспортирање на комуналниот и друг вид на неопасен отпад;
- одржување на депониите за комунален и друг вид на неопасен отпад;
- уредување и организирање на јавниот градски и приградски превоз на патници;
- одржување на јавната чистота на јавните сообраќајни површини;
- одржување и користење на градските паркови, парк-шумите на подрачјето на Градот Скопје, водните и спортско-рекреативни зони, утврдени со генералниот урбанистички план и други заштитени подрачја во согласност со закон;
- одржување на зеленилото на магистралните и собирните улици;
- изградба, одржување и користење на јавни паркиралишта од значење за Градот Скопје, утврдени со урбанистички план;
- поставување, замена, отстранување и одржување на сообраќајните знаци и заштитната опрема на локалните патишта и улици;
- утврдување услови и режим на сообраќајот на подрачјето на Градот Скопје;
- одржување на гробовите, гробиштата, крематориумите и давање погребални услуги на градските гробишта, утврдени со урбанистички план;
- снабдување со природен гас и топлинска енергија;
- изградување, водење, одржување и користење на единствен географски информационален систем на Градот Скопје;
- регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови;
- дезинсекција на подрачјето на Градот Скопје;
- изградба, користење и одржување на пазари на големо и пазари за продажба на моторни возила на подрачјето на Градот Скопје;
- ерадикација на животните скитници;
- определување места за закоп на мртви животни и нивно одржување;
- украсување на Градот Скопје.

Култура	- институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти од значење за Градот Скопје; - негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; - организирање културни манифестации; - поттикнување на разновидни специфични форми на творештво; - одбележување на настани и личности од значење за Градот Скопје.
Образование	- основање, финансирање и учество со свои претставници во органите на управувањето на јавните средни училишта на подрачјето на Градот Скопје, во согласност со закон; - именување директори на јавните средни училишта и на ученичките домови, во согласност со закон; - организирање превоз, исхрана и сместување на ученици во ученичките домови, во согласност со закон.
Спорт	- обезбедување услови за развој на квалитетен спорт во Градот Скопје; - организирање, поттикнување и помагање спортски манифестации и приредби од значење за Градот Скопје; - изградба и одржување на спортски објекти од значење за Градот Скопје.
Социјална и детска заштита	- остварување на социјална грижа за инвалидни лица, деца без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лица изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигање на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик; - сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи-домови за стари лица, во согласност со закон; - сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи детски одморалишта, во согласност со закон; - учество со свои претставници во органите на управување во јавните установи за деца - детски градинки, на подрачјето на Градот Скопје, во согласност со закон.

Здравствена заштита	- учество во управувањето со мрежата на јавните здравствени установи и објектите за примарна здравствена заштита од значење за Градот Скопје; - преземање мерки за заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; - здравствено воспитување; - унапредување на здравјето; - превентивни активности; - здравствен надзор над животната средина и над заразните болести; - помош на пациенти со специјални потреби.
Заштита и спасување	- координација на активностите за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, елементарни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив.
Противпожарна заштита	- противпожарна заштита на подрачјето на Градот Скопје.
Надзор	- надзор над вршењето на работите од надлежност на Градот Скопје.

Градот Скопје во вршењето на работите од своја надлежност, треба да донесува и да обезбедува примена на единствена регулатива, и воедно да се грижи за исто ниво на услуги и подеднаква достапност до граѓаните, со примена на исти стандарди. Дополнително, Градот Скопје ги врши и работите што произлегуваат од неговиот карактер, како главен град на Републиката. Исто така, централната власт може да му даде определени права или да му довери вршење определени работи. Практично тука ја гледаме можноста за делегирани надлежности на Градот Скопје.

Од друга страна, надлежности на општините во Градот Скопје се:⁴⁰⁶

Планирање и уредување на просторот	- покренување иницијативи за донесување, измена и дополнување на просторниот план на Градот Скопје и генералниот урбанистички план на Градот Скопје; - давање мислења по нацртите на просторниот план на Градот Скопје и генералниот урбанистички план на Градот Скопје; - донесување детални урбанистички планови, урбанистички проекти и урбанистички планови за населените места во општината; - спроведување урбанистички планови и проекти и издавање документација за изградба на објекти од локално значење (услови за градба, урбанистичка согласност, одобрениј за градење); - издавање одобренија за поставување времени објекти, мебел и урбана опрема; - уредување на градежно земјиште во делот на опремување на градежното земјиште со објекти и инсталации од секундарната инфраструктура.
Заштита на животната средина и природата	- покренување иницијативи и преземање мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и од нејонизирачко зрачење.
Локален економски развој	- планирање на локалниот економски развој на општината; - утврдување развојни и структурни приоритети на општината; - поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и претприемништвото во општината.

406 Член 15 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

Комунални дејности	- изградба, одржување, реконструкција и заштита на сервисни и станбени улици и други инфраструктурни објекти; - одржување на јавната чистота на сервисните и станбените улици; - организирање, изнесување и транспортирање на комунален и друг вид на неопасен отпад; - изградба и одржување на јавно осветлување на станбени и сервисни улици на подрачјето на општината; - одржување на гробовите и гробиштата и давање погребални услуги на општинските гробишта утврдени со урбанистички план; - изградба, одржување и користење на јавни паркиралишта од значење за општината утврдени со урбанистички план; - одржување и користење на зеленилото на сервисните и станбените улици; - отстранување на нерегистрираните моторни и други возила од јавните површини; - одржување и користење на јавните пазари; - дезинфекција и дератизација; - изградба и одржување на јавни санитарни јазли.
Култура	- институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти од значење за општината; - негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; - организирање културни манифестации, поттикнување на разновидни специфични форми на творештво; - одбележување на настани и личности од значење за општината.
Образование	- основање, финансирање и учество во управувањето со основните училишта на нејзиното подрачје, во согласност со закон; - именување директори на основните училишта, во согласност со закон; - превоз и исхрана на учениците во училиштата од нејзина надлежност, во согласност со закон.
Социјална и детска заштита	- сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи за деца; - детски градинки, во согласност со закон; - преземање мерки од областа на социјалната заштита во согласност со закон.

Здравствена заштита	- преземање мерки за заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; - здравствено воспитување; - унапредување на здравјето; - превентивни активности; - здравствен надзор над животната средина и над заразните болести; - помош на пациенти со специјални потреби.
Заштита и спасување	- заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања и елементарни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив.
Надзор	- надзор над вршењето на работите од надлежност на општината.

Од прегледот на надлежностите на Градот Скопје и надлежностите на општините во рамки на Градот Скопје можеме да забележиме дека не постои разлика во областите во кои надлежностите се спроведуваат од страна на Градот Скопје и од страна на општините во Градот Скопје. Разликите единствено произлегуваат од карактерот на работите, односно дали работите се од значење за Градот Скопје или, пак, се од значење за општините во рамки на Градот Скопје.

Притоа, за вршење на јавните работи од локално значење во рамките на својата надлежност Градот Скопје, но и општините во рамките на Градот Скопје, можат да основаат јавни служби, во согласност со закон. Исто така, Законот за Градот Скопје го врзува начелото на супсидијарност и за Градот Скопје, но и за општините во рамките на Градот Скопје.

Во вршењето на работите од својата надлежност Градот Скопје и општините во Градот Скопје мора меѓусебно да соработуваат. При извршување на определени надлежности општините во рамки на Градот Скопје првенствено треба да добијат позитивно мислење и согласност од страна на Градот Скопје. Исто така, Градот Скопје е должен за сите покренати иницијативи и дадени предлози од општините во Градот Скопје да заземе став и за тоа да ја извести општината во Градот Скопје.⁴⁰⁷ Дополнително, во вршењето на работите од својата надлежност Градот Скопје и општините во Градот Скопје остваруваат меѓусебна соработка преку:⁴⁰⁸

407 Член 16 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

408 Член 52 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

- › размена на материјали од своја надлежност заради меѓусебно информирање или давање согласност;
- › иницирање на акти и мерки за уредување на работи од заеднички интерес за Градот Скопје;
- › преземање заеднички акции и мерки за решавање и вршење на работи од своја надлежност
- › давање стручна помош во извршувањето на закони и други прописи.

Кон сето ова може да го додадеме и податокот дека градоначалникот на Градот Скопје и градоначалниците на општините во Градот Скопје основаат и Координативно тело на градоначалници со цел остварување на меѓусебна соработка. Ова координативно тело го сочинуваат градоначалникот на Град Скопје и градоначалниците на општините во Градот Скопје и со него раководи градоначалникот на Град Скопје. По правило, координативното тело треба да се состанува најмалку еднаш во месецот и притоа:⁴⁰⁹

- › да разгледува и дава препораки за прашања од заеднички интерес за Градот Скопје и општините во Градот Скопје во насока на одржлив и хармоничен развој на Градот Скопје и општините во Градот Скопје;
- › да усогласува стратегии и планови кои влијаат врз развојот на градот како единствена просторна и функционална целина;
- › да ги усогласува ставовите во врска со деталните и генералниот урбанистички план, плановите за јавниот превоз, техничките инфраструктурни планови, администрирањето и наплатата на сопствените приходи, приходните и расходните потреби на градот и општините.

Преку тоа треба да се придонесе кон единствено функционирање на локалната самоуправа на ниво на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа.

Врз основа на анализата на нормативните решенија за Градот Скопје би можело да се констатира дека со примената на одредбите од Законот за локалната самоуправа во целост, како и со одредбите од Законот за Градот Скопје со кои некои прашања и односи се поинаку определени во однос на Градот Скопје, несомнено на задоволувачки и прифатлив начин правно се физиономира Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Истовремено со тоа се определени местото и улогата на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа во едностепената локална самоуправа во државата. Решение кое е предвидено и во самиот Устав од 1991 година.

409 Член 54 од Законот за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004).

Резимеа

Резиме (МК)

Локална самоуправа

Учебникот „Локална самоуправа“ е колективен труд на група професори кои припаѓаат на пет различни генерации академски кадар од катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје.

Првото издание на учебникот „Локална самоуправа“ е дело на проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова и проф. д-р Владимир Митков. Тие ги поставија темелите и содржината на најважните тематски единици на оваа наставно-научна дисциплина на Факултетот, поради што и ги посочуваме како доајени во оваа научна област.

Посебен печат во учебникот имаат оставено експертските искуства на проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, која како долгогодишен член во Конгресот на локални и регионални власти при Советот на Европа има стекнато импозантно искуство забележително во целиот текст на учебникот.

Освен овие големи искуствени сознанија на доајените на предметот Локална самоуправа, од не помала вредност и значење за учебникот е и научната свежина на помладите професори од Катедрата кои му дадоа додадена вредност на текстот.

Посебно можат да се издвојат новитетите во локалната самоуправа содржани во главата посветена на европските стандарди за локалната самоуправа, ЕУ и локалната/регионалната власт во националните држави, компаративната локална самоуправа, како и во други теми што поминаа низ процесот на дополнување и надградување со нови информации и податоци.

Со право може да се заклучи дека овој учебник претставува пример за одлична академска соработка меѓу колеги од иста катедра преку која соработка се испреплетоа различните генерациски искуства, знаење и научни податоци важни за квалитетно надградување на тематските единици што се разработуваат во локалната самоуправа.

Учебникот едовремено е резултат на голема академска почит меѓу колегите автори. Научните искуства на постарите професори, како и научната свежина на помладите колеги во едно дело се покажаа како одличен спој на вредности кои даваат и конкретни резултати.

Во содржинска смисла учебникот ги анализира сите важни прашања што се однесуваат на локалната самоуправа, почнувајќи од првите никулци на локалниот живот и организацијата на првите човекови заедници објаснети низ призмата на градовите-држави-полиси, преку средновековните локални заедници и градови до модерните локални принципи и стандарди за квалитетно локално организирање на граѓаните.

Во учебникот посебен осврт и анализа се дадени на сите поимни карактеристики на локалната самоуправа, историскиот развој на локалната самоуправа, односот и разликите меѓу локалната самоуправа-децентрализацијата-децентрализацијата, теориите на локалната самоуправа, типологијата, моделите и нивоата на организирање на локалните органи, локалната самоуправа во голем број европски земји.

Посебно се разработени европските стандарди и вредности на локалната самоуправа во правото на Советот на Европа, во правото на ЕУ, националните искуства и правни решенија во контекст на европските правила и принципи.

Значаен дел од учебникот е посветен на историската еволуција на македонската локална самоуправа, како во претходниот социјалистички систем, така и денес, како современа демократска самоуправа.

Анализирани се сите уставни и законски решенија од 1946 година, па сè до осамостојувањето на земјата, како и македонскиот Устав од 1991 година, вклучително и сите закони за локалната самоуправа, територијалната организација на земјата, финансирањето на единиците на локалната самоуправа, администрацијата, вработените во јавниот сектор, Изборниот законик итн. од значење за објаснување на сите елементи на моделот на македонската локална самоуправа. Преку анализата на законските решенија читателот добива детални информации за начинот на функционирањето на локалната администрација во земјата, односот на локалната самоуправа кон централната власт, проблемите со децентрализацијата, облиците на непосредното и посредното остварување на демократијата во локалните средини, финансирањето на општините, посебниот статус на главниот град Скопје и многу други прашања.

Согледани и анализирани се сите поважни предизвици низ кои помина македонската локална самоуправа како од правна, така и од политичка гледна точка, тешкотиите во процесот на децентрализацијата, проблемите со префрлувањето на надлежностите од различни области од централно на локално ниво и слично.

Учебникот „Локална самоуправа“ е вистинско освежување во научниот и академскиот простор како на факултетот, така и пошироко. Преку актуелизација и отворање сложени и комплексни феномени и поими од локален карактер, но со поширок дискурс на политичко и национално влијание, како автори се надеваме дека успеавме во нашата мисија – да навлеземе во секоја пора на локалната самоуправа и локалната администрација дома и компаративно во голем број земји со цел разработка на сите аспекти и прашања од оваа област.

На крај, би сакале да изразиме голема благодарност до Фондацијата Конрад Аденауер во Скопје, која, како и до сега, ја продолжува традицијата за поддршка на процесот на издавање универзитетски учебници за потребите на нашите студенти. Со издавачката активност на учебниците, меѓу другото, Фондацијата Конрад Аденауер во Скопје го помага студентскиот стандард, бидејќи студентите ги добиваат учебниците целосно бесплатно. Од друга страна, Фондацијата го помага и развојот на македонската наука која без научни и стручни дела не може да биде видлива, ниту конкурентна на европско тло.

Rezyme (SQ)

Vetëqeverisja Lokale

Libri shkollor Vetëqeverisja Lokale është një punë kolektive e një grupi profesorësh që i përkasin pesë gjeneratave të ndryshme të stafit akademik nga Departamenti i së Drejtës Kushtetuese dhe Sistemit Politik në Fakultetin e Drejtësisë «Justiniani i Parë» në Shkup

Botimi i parë i librit shkollor Vetëqeverisja Lokale është vepër e prof. Dr. Gordana Siljanovska-Davkova dhe prof. Dr. Vladimir Mitkov. Ata hodhën bazat dhe përmbajtjen e njësive më të rëndësishme tematike të kësaj disipline mësimore-shkencore në Fakultet, për këtë arsye ne i vëmë në dukje si doajenë në këtë fushë shkencore.

Një vulë të veçantë në tekstin shkollor kanë lënë përvojat e ekspertëve të prof. Dr. Gordana Siljanovska-Davkova e cila si anëtare shumëvjeçare e Kongresit të pushteteve lokale dhe rajonale të Këshillit të Evropës ka fituar një përvojë mbresëlënëse të dukshme në të gjithë tekstin e librit shkollor.

Përveç këtyre njohurive të mëdha eksperienciale të doajenëve të lëndës Vetëqeverisja Lokale me vlerë dhe rëndësi jo më pak për tekstin shkollor është edhe freskia shkencore e profesorëve më të rinj nga katedra që i dhanë vlerë të shtuar tekstit.

Posaçërisht mund të veçohen risitë në vetëqeverisjen lokale të përfshira në kapitullin kushtuar standardeve evropiane për vetëqeverisjen lokale, BE dhe qeverisjen lokale / rajonale në shtetet nacionale, vetëqeverisjen lokale krahasuese si dhe në tema të tjera që kaluan në procesin e plotësimit dhe azhurnimit me informacione dhe të dhëna të reja.

Me të drejtë mund të konkludohet se ky libër shkollor është një shembull i bashkëpunimit të shkëlqyeshëm akademik midis kolegëve nga katedra e njëjtë përmes të cilit bashkëpunimi ndërthuri përvoja të ndryshme brezash, njohuri dhe të dhëna shkencore të rëndësishme për përmirësimin cilësor të njësive tematike të zhvilluara në qeverisjen vendore.

Libri shkollor është në të njëjtën kohë rezultat i respektit të madh akademik midis kolegëve autorë. Përvojat shkencore të profesorëve më të vjetër si dhe freskia shkencore e kolegëve më të rinj në një vepër provuan të jenë një kombinim i shkëlqyeshëm i vlerave që japin rezultate konkrete.

Sa i përket përmbajtjes, libri shkollor analizon të gjitha çështjet e rëndësishme që lidhen me vetëqeverisjen lokale duke filluar nga fidanet e para të jetës lokale dhe organizimin e komuniteteve të para njerëzore të shpjeguara përmes prizmit të politikave të qyteteve-shteteve, përmes komuniteteve mesjetare lokale dhe qyteteve deri te parimet dhe standardet moderne lokale. për organizim cilësor lokal të qytetarëve.

Teksti mësimor jep një rishikim dhe analizë të veçantë të të gjitha karakteristikave konceptuale të vetëqeverisjes lokale, zhvillimit historik të vetëqeverisjes lokale, marrëdhënies dhe ndryshimeve ndërmjet vetëqeverisjes lokale-decentralizim-dekoncentrim, teoritë e vetëqeverisjes lokale, tipologjinë, modelet dhe nivelet e organizimit lokal, vetëqeverisja në shumë vende evropiane ...

Posaçërisht janë analizuar standardet dhe vlerat evropiane të vetëqeverisjes lokale në ligjin e Këshillit të Evropës, në ligjin e BE-së, përvojat kombëtare dhe zgjidhjet ligjore në kontekstin e rregullave dhe parimeve evropiane.

Një pjesë e konsiderueshme e librit shkollor i kushtohet evolucionit historik të vetëqeverisjes lokale maqedonase si në sistemin e mëparshëm socialist ashtu edhe sot, si një vetëqeverisje moderne demokratike.

Janë analizuar të gjitha zgjidhjet kushtetuese dhe ligjore nga 1946 deri në pavarësinë e vendit, si dhe Kushtetuta e Maqedonisë nga 1991, duke përfshirë të gjitha ligjet për vetëqeverisjen lokale, organizimin territorial të vendit, financimin e njërive të vetëqeverisjes lokale, administratën, punonjësit publikë, sektori, Kodi zgjedhor, etj. të rëndësishme për shpjegimin e të gjitha elementeve të modelit të vetëqeverisjes lokale maqedonase. Përmes analizës së zgjidhjeve ligjore lexuesi merr informacion të detajuar mbi funksionimin e administratës lokale në vend, qëndrimin e vetëqeverisjes lokale ndaj qeverisë qendrore, problemet me decentralizimin, format e realizimit direkt dhe indirekt të demokracisë në zonat lokale, financimin e komunave, statusin e veçantë të kryeqytetit Shkupi dhe shumë çështje të tjera.

Janë identifikuar dhe analizuar të gjitha sfidat e rëndësishme që ka kaluar vetëqeverisja lokale maqedonase, si nga pikëpamja ligjore ashtu edhe nga pikëpamja politike, vështirësitë në procesin e decentralizimit, problemet me transferimin e kompetencave nga zona të ndryshme nga niveli qendror në atë lokal dhe të ngjashme.

Libri shkollor Qeverisja Lokale është një freskim i vërtetë në hapësirën shkencore dhe akademike si në fakultet ashtu edhe më gjerë. Duke aktualizuar dhe hapur fenomene dhe koncepte komplekse dhe komplekse të karakterit lokal, por me një

diskurs më të gjerë të ndikimit politik dhe kombëtar, si autorë ne shpresojmë të kemi sukses në misionin tonë - të depërtojmë në çdo pore të qeverisjes lokale dhe administratës lokale në shtëpi dhe krahasimisht në një numër vendesh në mënyrë që të zhvillojnë të gjitha aspektet dhe çështjet në këtë fushë.

Në fund, dëshirojmë të shprehim mirënjohjen tonë për Fondacionin Konrad Adenauer në Shkup, i cili, si më parë, vazhdon traditën e mbështetjes së procesit të botimit të teksteve universitare për nevojat e studentëve tanë. Me aktivitetin botues të librave shkollorë, ndër të tjera, Fondacioni Konrad Adenauer në Shkup ndihmon standardin e studentit, sepse studentët i marrin librat shkollorë plotësisht falas. Nga ana tjetër, Fondacioni ndihmon zhvillimin e shkencës maqedonase, e cila pa punë shkencore dhe profesionale nuk mund të jetë e dukshme ose konkurruese në tokën evropiane.

Zusammenfassung (DE)

Lokale Selbstverwaltung

Das Lehrbuch „Lokale Selbstverwaltung“ wurde von einem Autorenkollektiv verfasst, dessen Mitglieder verschiedenen akademischen Generationen am Lehrstuhl für Verfassungsrecht und politisches System der Juristischen Fakultät „Justinian I“ an der Universität „Hl. Kyrill und Method“ in Skopje angehören.

Die erste Ausgabe des Lehrbuchs wurde von Prof. Dr. Dr. Gordana Siljanovska-Davkova und Prof. Dr. Vladimir Mitkov verfasst. Die beiden Autoren legten den wissenschaftlichen Grundstein für das Fach Lokale Selbstverwaltung an der Fakultät und gaben die wichtigsten thematischen Lehreinheiten inhaltlich vor. Daher gelten sie als Begründer des wissenschaftlichen Fachs.

Prof. Siljanovska-Davkovas langjährige, beeindruckende Erfahrung als Mitglied im Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates ist in alle Kapitel des Lehrbuches eingeflossen und verleiht ihm einen ganz besonderen Charakter.

Neben dem reichhaltigen Erfahrungsschatz der Begründer ist die wissenschaftliche Frische, welche die jüngeren Mitarbeitenden des Lehrstuhls eingebracht haben, ebenso bedeutend für die aktualisierten Inhalte des Lehrbuchs.

Insbesondere sind hier die Neuerungen auf dem Gebiet der Lokalen Selbstverwaltung hervorzuheben, die im Kapitel über europäische Standards enthalten sind, wie auch die Texte zur EU und Lokal-/Regionalregierungen in den Mitgliedstaaten, zur lokalen Selbstverwaltung im Vergleich, wie auch weitere Themen, die durch neue Informationen und Daten ergänzt und ausgebaut wurden.

Man kann zu Rechtsagen, dass das Lehrbuch ein Resultat hervorragender akademischer Zusammenarbeit unter Kollegen vom Lehrstuhl für Lokale Selbstverwaltung darstellt. Darin fließen die Erfahrungen unterschiedlicher Generationen mit Kenntnissen und Daten zusammen, die für eine gehaltvolle Erweiterung der thematischen Einheiten relevant sind.

Zugleich zeugt das Lehrbuch auch von großem akademischem Respekt unter den Koautoren. Die wissenschaftliche Erfahrung der älteren Professoren und Professorinnen sowie die wissenschaftliche Frische der jüngeren Kollegen und

Kolleginnen haben sich als außerordentliche Verbindung von Werten erwiesen, aus der konkrete Ergebnisse hervorgegangen sind.

In den einzelnen Kapiteln werden alle wichtigen Fragen der lokalen Selbstverwaltung analysiert, von den ersten Keimen lokalen Lebens und der Organisation der ersten Gemeinschaften, die am Beispiel der Poleis, bzw. der Stadtstaaten aufgezeigt werden, über mittelalterliche Siedlungsgemeinschaften und Städte, bis hin zu zeitgenössischen Prinzipien und Standards für gute lokale Bürgerorganisation.

Insbesondere werden die fachspezifische Begrifflichkeit, die historische Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung, die Beziehungen und Unterschiede zwischen lokaler Selbstverwaltung, Dezentralisierung und Dekonzentrierung, unterschiedliche Theorien sowie Typologien, Modelle und Organisationsebenen der Selbstverwaltungs-institutionen beschrieben und analysiert und die lokale Selbstverwaltung in zahlreichen Ländern Europas beleuchtet.

Besonderer Wert wurde auf die Herausarbeitung der europäischen Standards und Werte im Hinblick auf lokale Selbstverwaltung innerhalb des Rechts des Europarats, des EU-Rechts, sowie nationaler Erfahrungen und Gesetze im Kontext der Regeln und Prinzipien der EU gelegt.

Das Lehrbuch widmet sich über weite Strecken der historischen Entwicklung der mazedonischen lokalen Selbstverwaltung im Rahmen des vorangehenden sozialistischen Systems wie auch der heutigen modernen demokratischen Selbstverwaltung.

Sämtliche relevanten Verfassungstexte und Gesetze von 1946 bis zur Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 wurden analysiert, ebenso die mazedonische Verfassung aus dem Jahr 1991. Des weiteren wurden alle seither erlassenen Gesetze zur lokalen Selbstverwaltung, territorialen Organisation, Finanzierung der Selbstverwaltungseinheiten, Administration, über die Beschäftigten des Öffentlichen Sektors, das Wahlgesetz etc., die für die Erläuterung des mazedonischen Modells der lokalen Selbstverwaltung von Bedeutung sind, in die Analyse miteinbezogen. Die Analyse der Gesetzestexte vermittelt dem Leser detaillierte Informationen über die Funktionsweise der mazedonischen lokalen Administration, die Beziehung der lokalen Selbstverwaltung zur Zentralregierung, die Schwierigkeiten bei der Dezentralisierung, Erscheinungsformen der unmittelbaren und mittelbaren Demokratie in lokalen Milieus, die Gemeindefinanzierung, den Sonderstatus der Hauptstadt Skopje, wie auch zu zahlreichen weiteren Themen.

Eine Analyse der wichtigsten rechtlichen und politischen Herausforderungen an die mazedonische lokale Selbstverwaltung, der Schwierigkeiten beim Prozess der Dezentralisierung sowie der Probleme, welche die Übertragung von Verantwortlichkeiten verschiedener Gebiete von der zentralen auf die lokale Ebene mit sich brachte, wurde in das Lehrbuch einbezogen.

„Lokale Selbstverwaltung“ stellt eine wissenschaftliche und akademische Bereicherung dar, und dies weit über den Rahmen der Juristischen Fakultät „Justinian I“ hinaus. Wir Autoren hoffen, durch die Aktualisierung und Einführung komplexer Phänomene und Begriffe, die sich nicht nur auf die lokale Selbstverwaltung, sondern auch auf weiter gefasste politische und nationale Diskurse beziehen, unsere uns selbst gestellt Aufgabe erfüllt zu haben: alle Facetten der lokalen Selbstverwaltung und lokalen Administration, im nationalen Kontext, aber auch im Vergleich zu zahlreichen anderen Staaten, einbezogen zu haben, mit dem Ziel, sämtliche Aspekte und Fragestellungen abzudecken.

Zum Schluss möchten wir uns herzlich beim Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Skopje für die Unterstützung bei der Herausgabe dieses Bandes bedanken. Damit wird eine langjährige Tradition der Zusammenarbeit weitergeführt, aus der schon eine ganze Reihe universitärer Lehrbücher für die Bedarfe unserer Studierenden hervorgegangen ist. Mit der Herausgabe dieser Lehrbücher unterstützt die Konrad-Adenauer-Stiftung die Studierenden direkt, da sie sie vollständig kostenfrei beziehen können. Außerdem unterstützt die Stiftung dadurch auch die mazedonische Wissenschaft, die ohne wissenschaftliche Arbeiten weder noch oder auf dem Gebiet Europas konkurrenzfähig ist.

Summary (ENG)

Local Self-Government

The Local Self-Government textbook is a collective work of a group of professors who belong to five different generations of academic staff from the Department of Constitutional Law and Political System at the Faculty of Law "Iustinianus Primus" in Skopje.

The first edition of the Local Self-Government textbook is the work of prof. Gordana Siljanovska-Davkova, PhD, and prof. Vladimir Mitkov, PhD. They laid the foundations and the content of the most important thematic units of this educational and scientific discipline at the Faculty, which is why we distinguish them as doyens in this scientific field.

A special impression in the textbook has been made by the expert experience of prof. Gordana Siljanovska-Davkova, PhD, who as a longtime member of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe has gained an impressive experience, which is noticeable throughout the text of the coursebook.

Besides the immense experiential insights of the doyens of the subject Local Self-Government, of no less value and importance for the textbook is the scientific freshness of the younger professors from the Department, who gave added value to the text.

The novelties in the local self-government that can be specially emphasized are contained in the chapters dedicated to the European standards for local self-government, the EU and the local/regional government in the national states, the comparative local self-government, as well as in other topics that underwent a process of supplementing and upgrading the material with new information and data.

It can be justly concluded that this textbook is an example of excellent academic cooperation between colleagues from the same department, which enabled the intertwining of different generational experiences, knowledge and scientific data important for quality upgrading of the thematic units elaborated in relation to Local Self-Government.

At the same time, the textbook is the result of a great academic respect among fellow authors. The scientific experiences of the senior professors as well as the scientific novelty of the junior colleagues in a single work proved to be a great combination of values that give specific results.

In terms of content, the textbook analyzes all important issues related to local self-government starting from the first occurrences of local life and the organization of the first human communities explained through the prism of city-states-poleis, through the medieval local communities and cities to the modern local principles and standards for quality local organization of the citizens.

In the textbook, special review and analysis is given to all the conceptual characteristics of local self-government, the historical development of local self-government, the relationship and differences between local self-government-decentralization-deconcentration, the theories of local self-government, the typology, the models and levels of local organization, the local self-government in many European countries etc.

There is a special analysis of the European standards and values of local self-government in the law of the Council of Europe, in the EU law, the national experiences and legal solutions in the context of the European rules and principles.

A significant part of the textbook is dedicated to the historical evolution of the Macedonian local self-government, both in the previous socialist system and today, as a modern democratic self-government.

All constitutional and legal solutions from 1946 until the independence of the country are analyzed, as well as the Macedonian Constitution from 1991, including all laws on local self-government, territorial organization of the country, financing of local self-government units, administration, public sector employees, the Electoral Code etc., important for explaining all elements of the Macedonian local self-government model. Through the analysis of the legal solutions, the reader gets detailed information on the functioning of the local administration in the country, the rapport of the local self-government with the central government, the problems with decentralization, the forms of direct and indirect realization of democracy in the local areas, the financing of the municipalities, the special status of the capital city of Skopje and many other issues.

All the important challenges that the Macedonian local self-government has gone through, both from a legal and a political point of view, including the difficulties in

the decentralization process, and the problems with the transfer of competencies from different areas from central to local level, have been identified and analyzed.

The Local Self-Government textbook is a real refreshment in the scientific and academic space both at the faculty and beyond. By actualizing and opening complex phenomena and concepts of local character, but with a wider discourse of political and national influence, as authors we hope to succeeded in our mission – to penetrate every pore of local self-government and local administration at home and in comparison, with a number of countries in order to develop all aspects and issues in this area.

In the end, we would like to express our gratitude to the Konrad Adenauer Foundation in Skopje, which, as before, continues the tradition of supporting the process of publishing university textbooks for our students' needs. By publishing the textbooks, among other things, the Konrad Adenauer Foundation in Skopje helps raise the student standard, because students receive the textbooks completely for free. On the other hand, the Foundation helps the development of Macedonian science, which cannot be visible, nor competitive on the European soil without scientific and professional works.



Користена литература

Литература

- › Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, 2010;
- › Alba Nogueira López, *The relationship between central and local authorities*, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy, Council of Europe, 2007;
- › Alderfer, H.F., *Local government in developing countries*, New York, McGraw-Hill, 1964;
- › Alder, JH, *General Principles of Constitutional and Administrative Law* (Palgrave Macmillan 2002);
- › Amasa M. Eaton, *The Right to Local Self-Government*, Harvard Law Review, Vol. 13, No. 6;
- › Anderson N., *The Urban Community world perspective*, London, 1960;
- › Anderson, W., *The Units of Government in United States*, Chicago, 1954;
- › Andrew C, Goldsmith M, *The theme of local governance*, International Political Science Review 19, 1998;
- › Ángel Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, 2012;
- › Artan Hoxha, *Local Government in Albania*, Stabilization of Local Governments, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000;
- › Asch, M., *Regions of tomorrow*, London, Evelyn, Adams and Machey, 1969;
- › Ацевски И., Скопје: визија и реалност, СAK-CTИЛ, 1996;
- › Bakunjin M., *Sosudarstvenost i anarhija*, Jzbr, soc.t.I "Golos truda", Peterburg - Moskva, 1922;
- › Barnett, H, *Constitutional and Administrative Law* (Cavendish Publishing Limited 2002);
- › Bennett, R. 1993. *Local government in the new Europe*, London; New York: Belhaven Press;
- › Boggero, Giovanni, *European Local Self-Government Chartered and Constitutionalised*, <https://iris.uniupo.it/retrieve/handle/11579/115577/30238/PDF%20G.%20BOGGERO%20tesi%20di%20dottorato.pdf>.
- › Bogdanor V, *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Basil Blackwell, 1987;
- › Byrne T., *Local Government in Britain*, Penguin Books, 1990;
- › Carević, d-r M., "Komuna, vlast i vlasništvo", Socijalizam, br. 7/8, 1968;
- › Carl-Gunnar Peterson, *Local Self-government and Democracy in Transition: A Presentation of Current Local Government Issues in Sweden*, Swedish Ministry of Public Administration, 1989;
- › Chandler J.A., *Local Government today*, Manchester University Press, 1990;

- › Clarke J.J.: "Outlines of local government of the United Kingdom", London, Pitman, 1969;
- › COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS CONCERNING CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROVISIONS FOR THE PROTECTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e).
- › Christiansen T. and P. Lintner, 'The Committee of the Regions after 10 Years: Lessons from the Past and Challenges for the Future', 2005, Eipascope, Bulletin No. 2005/1;
- › Čemerlić, H., Lokalna samouprava u FNRJ, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1953;
- › David Held, "Modeli demokratije", Školska knjiga, Zagreb, 1990;
- › David Wilson, Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan International Higher Education, 2011;
- › David R. Berman, *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*, M.E. Sharpe, 2003 и во Page E, Goldsmith M, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage, 1987;
- › David R. Berman, *Local Government and the States: Autonomy, Politics and Policy*, M.E. Sharpe, 2003;
- › Dendias M., *Le gouvernement local*, Paris, 1932;
- › Decentralisation and Local Government: Topic Guide, November 2015, DOI: 10.13140/RG.2.1.4337.7364, Affiliation: GSDRC, University of Birmingham, https://www.researchgate.net/publication/282850735_Decentralisation_and_Local_Government_Topic_Guide;
- › Emilia Drumeva, *Local Government in Bulgaria, Stabilization of Local Governments*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000;
- › Eva Marín Hlynisdóttir, *Sub-National Governance in Small States: The Case of Iceland*, Springer Nature, 2020;
- › Đorđević d-r Jovan, "Politički sistem", (prilog nauci o čoveku i samoupravljanju), "Savremena administracija", Beograd, 1977;
- › Đorđević, J., "O samoupravom i odgovornom društvu", Sl. List SFRJ, Beograd, 1971;
- › Easton D., *A system od Analysis of Political Life*, The University od Chicago Press, Chicago and London, 1979;
- › Евгениј, Димитров, Зачетоците и развојот на уставноста на Македонија до донесувањето на Уставот на НРМ, Годишник на Правниот факултет за 1975 година, Скопје, 1976 година;
- › Girke, "Natural Law and Theory of Society", Baker, 1934;
- › Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, BRILL, 2017;
- › Guderjan, M. 'Local Government and European Integration - Beyond Europeanisation?' 2012, *Political Perspectives*, 6(1);
- › Friedrich C, "Community", LAP, New York;
- › Hans Kelzen, "The Pure Theory of Law", 55, harv, L.R.;
- › Hari Shankar, Asthana Braj Bhushan, *Statistics for Social Sciences*, Atlantic Publishers & Dist, 1988;

- › Havlan, P., Janeček, J. (2016). Territorial Self-Governing Units of the Czech Republic as Entities Possessing Ownership and Other Proprietary Rights. DANUBE: Law and Economics Review, 7(2);
- › Heinelt, H. and Hlepas, N. 2006. "Typologies of local government systems". In The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy, Edited by: Bäck, H., Heinelt, H. and Magnier, A. 21–42. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften;
- › Hellmut Wollmann, *Local Government Systems: From Historic Divergence towards Convergence? Great Britain, France, and Germany as Comparative Cases in Point*, Sage Publications, 2000;
- › Hillary G., "Definitions of Community, Areas of Agreement", Rural sociology, Vol.20, No.2, 1955;
- › Hooghe, L. and G. Marks, „Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union”, 1996, The Journal of Federalism, 26(1);
- › Humes S. and Martin E., The structure of local government, A Survey of 81 countries, The Hague, IULA, 1969;
- › Hugh Whalen, Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government, The Canadian Journal of Economics and Political, Vol. 26, No. 3;
- › Iglicara A., "Zadovoljavanje interesa u lokalnoj zajednici", Zakonitost, br.11-12, 1990;
- › Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Локални избори, 1996, Скопје, 1998;
- › Ивана Томовска и Дамир Незири, Анализа на политики: Комисии за односи меѓу заедниците (Тетово: Институт за развој на заедниците, 2011);
- › Jande, Berry, Goldman, "The Challenge of Democracy, Houghton Mifflin, 1995;
- › Janković, V., "Normativna funkcija opštine", Opština br. 10-11, 1980, Beograd;
- › Jelinek, G., "Allgemine Saatslehre", 1905;
- › Joshua Toulmin Smith, Local self-government and centralization, J. Chapman, 1851;
- › Jovićić M., "Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama", Savremena administracija, Beograd, 1974;
- › Jovitt K., After Leninism: The New World Disorder, Journal of Democracy, winter 1991;
- › Kaufman H., Politics and Policies in State and Local Governments, Foundations of Modern Political Science Series, ed. Robert Dahl, Yale University;
- › Laski H., "Politicka gramatika" II, Geca Kon, Beograd, 1935;
- › Laski H., "Sloboda u modernoj drzavi", Beograd, 1985;
- › Leemans A.F. Changing Patterns of Local Government, IULA (International Union of Local Authorities), The Hague, 1970;
- › Litterr, J., "Organisations: System, Control and Adaptation", Vol. II, 2, New York, 1963;
- › Lucci, Paula, 2015. 'Localising the Post-2015 Agenda: What Does It Mean in Practice?' Overseas Development Institute, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9395.pdf>.
- › Maas A. ed.; Area and Power, A Theory of Local Government, The free press 1., Illinois, 1959;
- › Marks, K. F. Engels, "Избрани дела", "Граѓански рат у Француској", knjiga 1;

- › Marcou, G. (1993) „New tendencies in European Local Government“, Belhaven Press, London;
- › Mellie K.B.A., History of local government, Unwin University books, The New Town and county Hall series No..I, London, 1968;
- › Michael Goldsmith, Caroline Andrew, *From Local Government to Local Governance—and Beyond?*, Sage Journals, 1998;
- › Милосављевић, Б., Основни елементи за (нови) модел система локалне самоуправе, „Законитост“, бр. 11-12 – 1990;
- › Митков, Владимир, „Развиток на комуналниот систем на СР Македонија“;
- › Nagel, K.-J.: Capital cities of federations. On the way to analysing the normative base of their asymmetrical status, GRTP Political Theory Working Paper, Barcelona, December 2011. - A longer version was published as: Nagel, K.-J.: Der Status der Bundeshauptstädte: Plädoyer für eine vergleichende Hauptstadtforshung, Jahrbuch des Föderalismus 2011;
- › Pajvančić, M., „Ustavni okvir regionalne države “ (“Constitutional Framework of Regional State “) in Decentralizacija u kontekstu novog ustava Srbije i EU integracija (Decentralization in the Context of the New Constitution of Serbia and EU Integrations), 2008;
- › Panara, C. The Sub-national Dimension of the EU – A Study of Multilevel Governance, Cham, Springer, 2015;
- › Pateman C, Participation and Democratic Theory, Cambridge University Press, 1970;
- › Pašić, d-r N. “Samoupravna integracija društva s posebnim osvrtom na položaj i uloga komune”, Opština u reformu političkog sistema, Beograd, 1971;
- › Peters, H., “Handbüch der Kommunalen wissenschaft und Praxis“, Berlin;
- › Piffner, J. M-Sherwood, F, “Administrative Organisation“, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1960;
- › Rhodes RAW, The National World of Local Government, Allen and Unwin, London, 1986;
- › Proudhon P., Jdee generell de Revolution an XIX siecle, ed Riviere, Paris, 1924;
- › Punnett R.M., Britihsh government and Politics, Dartmouth, 1992;
- › Ramljak d-r Milan, “Centralna i lokalna uprava u razvoju“, doktorat, Zagreb, 1982;
- › Ramljak d-r Milan, “Komunalni sistem ili lokalna samouprava“, Promjene ustava SR Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 1989;
- › Rapoport, A.: On the nature of capitals and their expression, in: Taylor, J/ Lengelle, J/Andrew, C. (eds.): Capital cities, Ottawa 1993;
- › Regulska J, *Local government reform in central and eastern Europe*, Local Government in the New Europe, Belhaven Press, 1993;
- › Richards P., Delegation in Local government, Unvin University Books, London, 1996;
- › Richards P., The New England Local Government System, Unvin University Books, London, 1998;
- › Romeo, Leonardo, 2012. ‘Decentralizing for Development: The Developmental Potential of Local Autonomy and the Limits of Politics-Driven Decentralization

Reforms'. ICLD Working Paper No 11. Swedish International Centre for Local Democracy, Visby, Sweden. http://www.delog.org/cms/upload/pdf-Igld/ICLD-Workingpaper_11_tryck-low.pdf;

- › Siljanovska-Davkova G., "Local self-government - Magna Carta of Local Democracy", Valencia, Spain, 1998;
- › Siljanovska-Davkova G., "The structure and Operation of Local Democracy in the Republic of Macedonia", Council of Europe, Strasbourg, 2001;
- › Силјановска-Давкова, Гордана, „Општината помеѓу нормата и стварноста“, докторат одбранет на Правниот факултет во Љубљана;
- › Силјановска-Давкова, Гордана, „ За (не)усогласеноста на македонската локална самоуправа со Европската повелба за локална самоуправа“, Зборник на трудови посветен на Е. Димитров, Правен факултет, 1999;
- › Simona Kukovic, Miro Hacek, *Comparative Local Government in Europe*, Institute for Locals Self-Government;
- › Simona Kukovič, *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*, Fakultet za družbene vede, 2012;
- › Slack, E./Chattopadhyay, R. (eds.): *Finance and governance of capital cities in federal systems*, Montreal 2009;
- › Smellie K.B. *A History of Local Government*, Unwin University Books, London, 1968;
- › Snežana Vujadinović, Dejan Šabić, Mirjana Gajić, *Local Government in Serbia: Between Legislation and Practice*, Zbornik radova - Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2016;
- › Sophie Lobev, "History, Role and Activities of the Council of Europe: Facts, Figures and Information Sources", Published April 2005, <http://nyulawglobal.org/globale>
- › Stanovčić, V.,. 2000. "Oblici decentralizacije i disperzije moći: federalizam, autonomija, regionalizam, lokalna samouprava") ("Forms of Decentralization and Dispersion of Power; Federalism, Autonomy, Regionalism, Local Self-Government"), (стр.44): *Autonomija i multietnička društva (Autonomy and Multiethnic Societies)*. Subotica: Otvoreni univerzitet, Subotica;
- › Vincent Ostrom, Robert L. Bish, Elinor Ostrom, *Local Government in the United States*, ICS Press, 1988;
- › Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann, *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, Springer Science & Business Media, 2007;
- › Vodyanitskaya, Elena, *Local Government*, Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL], <https://oxcon.oupplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e365>.
- › Uwe Jens Rudolf, Warren G. Berg, *Historical Dictionary of Malta*, Scarecrow Press, 2010;
- › В. Мратовиќ, Н. Филиповиќ, С. Сокол, *Уставно право и политичке институције*, Загреб, 1981;
- › Wiseman H.V., *Political Systems*, Routledge, Kegan Paul, London, 1996.

Интернет страници

- › <https://sdgs.un.org/un-system-sdg-implementation/economic-and-social-commission-asia-and-pacific-escap-24510>
- › <https://www.alda-europe.eu/public/publications/168-EPD-Fact-Sheet-Local-democracy-1.pdf>.
- › https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/publikationen/Diverses/167288-decentralisation-local-governance_EN.pdf.
- › <https://journals.openedition.org/factsreports/3405>
- › https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/UN_Local%20Governance%20and%20Decentralisation%2C%202009.pdf.
- › https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/UN_Local%20Governance%20and%20Decentralisation%2C%202009.pdf.
- › <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/200saz.pdf>.
- › <https://www.ekonomika.org.rs/en/PDF/ekonomika/2016/clanci16-4/13.pdf>.
- › <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>.
- › <http://makinapacalatxilbalba.blogspot.co.nz/2009/01/population-of-ancient-rome-inpopular.html>.
- › https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/925/
- › [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e).
- › https://www.jstor.org/stable/2139473?seq=2#metadata_info_tab_contents
- › <https://www.sciencedirect.com/topics/economics-econometrics-and-finance/local-government-finance>.
- › <https://www.lgnz.co.nz/assets/Publications/3e6f178e2e/A-global-perspective-on-localism.pdf>
- › <https://www.localis.org.uk/wp-content/uploads/2003/08/Travers-T-Esposito-L.-The-Divine-and-Fall-of-Local-Democracy.-A-History-of-Local-Government-Finance.pdf>.
- › <https://www.rosalux.de/en/publication/id/1448/status-of-capital-cities/>
- › <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/rms/0900001680935bd0>
- › https://europewatchdog.info/en/international-treaties_and_monitoring/.
- › <http://www.coe.int/en/web/congress>
- › <http://www.coe.int/en/web/congress/priorities-of-the-congress>.
- › <https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts>
- › <http://www.electionaccess.org/en/resources/international-laws/264/>
- › <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17082&lang=en>.
- › <https://www.coe.int/en/web/congress/observation-des-elections>.
- › <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee>.
- › <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>.

- › <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- › https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/
- › https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0
- › https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf.
- › <https://cor.europa.eu/en>.
- › https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf.
- › https://www.dos.ny.gov/lg/handbook/html/the_origins_of_local_government_and_the_federal_system.html
- › <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=258715f0-12cc-4dc1-b56a-fe5c2b6196e8>

Закони

- › Закон за Градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004)
- › Закон за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002)
- › Закон за употреба на јазиците („Службен весник на РМ“, бр. 7/2019)
- › Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20 % од граѓаните на Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 101/2008)
- › Закон за локалните избори („Службен весник на РМ“, бр. 46/1996)
- › Изборен законик („Службен весник на РМ“, бр. 40/2006)
- › Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“, бр. 136/2008)
- › Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“, бр. 14/2014)
- › Закон за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на РМ“, бр. 67/2017)
- › Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 158/2010)
- › Закон за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“, бр. 79/2009)
- › Закон за административни службеници („Службен весник на РМ“, бр. 27/2014)
- › Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на РМ“, бр. 27/2014)
- › Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на РМ“, бр. 81/2005)
- › Закон за територијалната поделба на Република Македонија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 49/1996)
- › Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 98/2008)
- › Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004)
- › Општ закон за уредување на општините и околиите, „Службен лист на ФНРЈ“, бр. 26 од 1955 година.



ISBN 978-608-4648-60-4