

Уставна и законска положба на локална самоуправа, правната заштита на локалната самоуправа и статусот на Европската повелба на локална самоуправа во правниот систем на Република Северна Македонија

I. УСТАВНАТА ПОЛОЖБА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

а) Правото на граѓаните непосредно или преку свои претставници да одлучуваат за прашања од значење на заедницата во која живеат е еден од основните белези на секое демократско општество, но истовремено и показател за степенот на неговата развиеност.

Секако, едно такво општество има обврска во своите највисоки правни акти да го признае ова право, но преку истите да обезбеди и негово остварување преку предвидување соодветни гаранции.

Последните се неопходни, бидејќи по правило, централната власт во една држава секојпат има природно тенденции да се наметне над локалната самоуправа, преку донесувањето на одредени правила или со дејствувањето на државните органи.

Важноста на постоењето на локалната самоуправа, не е само во однос на демократските процеси, туку и во однос на ефикасноста на решавање на локалните прашања, за што самата локална самоуправа разбирливо е во предност во однос на централната власт, која има обврска за управува на целата државна територија и не е во можност да го има истиот фокус како локалната власт.

Секако, за мултиетничките општества какво што впрочем е македонското, особено е важно постоењето на локална самоуправа каде претставниците на етничките заедници, а особено за помалите заедници кои преку своите претставници ќе можат да ги остварат своите потреби, но и своите особености како што е на пример јазикот.

б) Нашиот Устав, предвидува дека локалната самоуправа е една од темелните вредности на уставниот поредок на нашата држава (член 8 став 1 алинеја 9 од Уставот). Но, што значи ова? Одговорот е дека оваа одредба е во делот на општите одредби, кои се користат при толкувањето на останатите посебни одредби на Уставот, но се и насока на доносителите на пониските акти од Уставот, кои мора да бидат во согласност со истиот и да ги креираат нормите на начин што ќе бидат во духот на оваа темелна вредност.

Секако, ова не е единствената норма која ја содржи Уставот, а се однесува на локалната самоуправа. Напротив, како што се предвидени посебни оддели на Уставот за слободите и правата на човекот и граѓанинот, државната власт итн., така, Уставот содржи и посебен оддел (Оддел V), целосно посветен на локалната самоуправа и на нормативно разработување на претходно споменатата темелна вредност кој содржи вкупно четири члена.

Оваа правна рамка содржи низа основни принципи кои се појдовна основа за пониското нормативно разработување на ниво на закон. Основни карактеристики на оваа уставна уреденост се: едностепена локална самоуправа (општини и Градот Скопје) која има гарантирана самостојност во која може да се основаат облици на локална самоуправа; локалната самоуправа се уредува со закон за кое потребно највисокото можно мнозинство во Собранието (2/3 мнозинство), каде истовремено е потребно апсолутно мнозинство од вкупниот број пратеници од заедниците кои не се мнозинство во Републиката; надлежностите на општините и Градот Скопје се изречно утврдени со Уставот и со закон; утврдени се два извори на финансирање (сопствени извори на приходи определени со закон и средства од Републиката); територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините се утврдуваат со закон; надзорот на законитоста на работата на општините и Градот Скопје го врши Републиката која има уставна можност со закон да им довери вршење на определени работи.

Меѓутоа, покрај во одделот во кој посебно е уредена локалната самоуправа, Уставот содржи и други одредби поврзани со неа и остварувањето на одредени уставни слободи и права во нејзини рамки. Во овој дел, се мисли на Амандманот V на Уставот, меѓу другото се уредува употребата на јазиците во единиците на локалната самоуправа во која најмалку 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

в) Нужно е да се спомене дека некои од овие уставни решенија се критикувани од науката. Во делот на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, се смета дека со Уставот од 1991 година и начинот на кој се утврдени надлежностите е направен чекор назад во однос на дотогашниот социјалистички правен систем во кој беше предвидена тнр. клаузула на претпоставена надлежност на општините, а во смисла на тоа дека им припаѓаат сите функции што со Уставот и законите не се предвидени како државни функции, за разлика од сегашното решение според кое општините се надлежни само за она што со Уставот и закон е предвидено како нивна надлежност.

Во прилог на овој аргумент се наведува и решението од Законот за локалната самоуправа од 2002 година, каде во член 20 од овој закон е предвидено дека општините, во рамките на законот, во согласност со

начелото на супсидијарност, 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 надлежност на органите на државната власт.

Втората основна забелешка е пренагласената улога на законодавецот како еден од главните лостови на централната власт во уредувањето на прашањата кои се однесуваат на локалната самоуправа.

Така, согласно Уставот, локалната самоуправа се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници. Меѓутоа, обемот и начинот на уредување е оставен на неговата волја, каде покрај уставните рамки коишто мора да ги почитува и да ги разработи со законските норми, во останатиот дел има целосна слобода во регулирањето на прашањата што се однесуваат на локалната самоуправа.

Понатаму, законодавецот е тој што одлучува за територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините, каде индиректно се одлучува за (не)постоењето на одредена единица на локалната самоуправа. Како пример, се наведува донесувањето на Законот од 1995 година со кој територијата на Република Македонија беше поделена на 123 општини, наместо дотогашните 34, за да во 2004 година се донесе Законот за територијална организација на локалната самоуправа со кој се предвидени 84 општини плус Градот Скопје, наместо дотогашните 123, што значи дека со влегувањето на овој закон престанаа да постојат 39 општини претходно предвидени со Законот од 1995 година.

Исто така, како аргумент се наведува тоа што согласно Уставот, законодавецот е тој што определува кои ќе бидат сопствените извори на финансирање на општините и Градот, како и тоа кои работи ќе им се довери вршењето на одредени работи на општините (што не треба да се поистоветува со надлежност, туку само на одреден дел) кои се од надлежност на централната власт.

II. ЗАКОНСКА РАМКА

Покрај уставните одредби, функционирањето на локалната самоуправа се одвива во правната рамка содржана во неколку закони: Законот за локална самоуправа (кој се нарекува „устав на локалната самоуправа“), Законот за Град Скопје, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Закон за меѓуопштинска соработка, Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија.

Со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) се регулира прашањето за надлежностите на општината (листа на надлежности), непосредното учество на граѓаните во одлучувањето (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум), организацијата и работата на органите на општината (совет и градоначалник), општинската администрација (нејзино организирање и работи кои треба да ги извршува), актите кои ги донесуваат советот и градоначалникот, имотот на општината, надзорот над работата на органите на општината (надзор над законитоста и контрола и ревизија врз материјално финансиското работење), распуштањето на советот на општината, механизмите на соработка помеѓу органите на општината и Владата на Република Македонија, месната самоуправа (надлежност, основање организација), заштитата на локалната самоуправа, утврдувањето на службените јазици во општината, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Инаку, мора да се спомене дека иако овој закон е донесен пред речиси дваесет години, до денес воопшто не е изменуван или дополнуван. Тоа може да се оправда со двата вида мнозинство кои се потребни за негово донесување (истото се однесува и на изменување и дополнување).

Меѓутоа, факт е дека во нашиот правен систем има и други закони кои се донесуваат со двотретинско мнозинство, но сепак во овој период беа неколку пати менувани.

Согласно одредбите на Законот за локалната самоуправа, единици на локалната самоуправа се општините кошто се правни лица и своите надлежности ги извршуваат органи избрани непосредно од граѓаните (член 3).

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 Република Македонија. Одредбите од овој закон се однесуваат и на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, доколку со Законот за Градот Скопје поинаку не е уредено (член 4).

Остварувањето на правото на локална самоуправа граѓаните го остваруваат непосредно и преку претставници во органите на општината (член 5).

Општината го уредува вршењето на своите надлежности со статутот и други прописи (член 7 став 1).

Општата надлежност на општините е уредена во членот 20 од Законот, според кој општините, во рамките на законот, во согласност со

начелото на супсидијарност, 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 надлежност на органите на државната власт.

Надлежностите на општините се утврдени во членот 21 од Законот, според кој: општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење (став 1). Со законот со кој се утврдуваат други надлежности на општината се определуваат и изворите на финансирање за вршење на тие надлежности (став 2). Надлежностите од ставот (1) на овој член по правило се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со закон (став 3).

Општините, согласно членот 22 од Законот, во кој е наведена листата на надлежностите на општините, се надлежни за вршење на следниве работи: урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште; заштитата на животната средина и природата; локалниот економски развој; комуналните дејности; културата; спортот и рекреацијата; социјалната заштита и заштита на децата; образование; здравствената заштита; спроведување на 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; противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици; надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност и други работи определени со закон.

Согласно ставот 2 на овој член, надлежностите од ставот (1) на овој член се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон, а во ставот 3 е уредено дека со закон се утврдуваат работите од надлежност на општината кои таа задолжително ќе ги врши.

Облиците на учеството на граѓаните се уредени во членот 25 од Законот, според кој граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон, а трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет.

Контролата на законитоста на прописите пред нивното објавување е регулирана во членот 51 од Законот за локалната самоуправа, кој предвидува дека: (1) Ако градоначалникот смета дека прописот на советот не е во согласност со Уставот и законите, должен е во рок од седум дена од денот на доставувањето со решение да го запре неговото

објавување, со кое ќе ги образложи причините за запирањето. (2) Советот е должен, во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението од ставот 1 на овој член, да го разгледа решението и да одлучи по него. (3) Ако советот го потврди прописот, градоначалникот е должен да го објави и истовремено да поднесе **иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот пропис пред Уставниот суд на Република Македонија**. (4) За иницијативата од ставот (3) на овој член градоначалникот е должен да го информира министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа.

Како прописи кои Советот го донесува во рамките на вршењето на работите од својата надлежност се: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон. Прописите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот, доколку поинаку не е определено со овој или друг закон. Прописите за чие извршување се потребни финансиски средства мораат да содржат и одредби со кои се утврдуваат изворите и висината на средствата за нивно извршување. Прописите се објавуваат во службениот гласник на општината најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Прописите од ставот (1) на овој член влегуваат во сила осмиот ден од денот на објавувањето, доколку со статутот поинаку не е определено. Општината води збирка на објавените прописи, која е достапна на општ увид (член 62).

За решавање на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица, градоначалникот донесува решенија (член 63).

III. УСТАВНИОТ СУД И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

а) Овој однос може да се разгледува низ призмата на надлежностите на Уставниот суд преку кои одлучува за прашања што се однесуваат на локалната самоуправа.

Во оваа смисла, Уставниот суд може да се јави во улога на „заштитник“, но и контролор на локалната самоуправа.

Прво, во рамките на својата надлежност, Судот може да ги оценува законите или нивни одделни одредби во однос на уставните одредби или уставноста и законитоста на други прописи кои се однесуваат на локалната самоуправа и евентуално, доколку утврди нивна несогласност со нив да ги укине или поништи. Особено во овој дел е важно определувањето на опсегот и значењето на темелната вредност на уставниот поредок-локалната самоуправа во делот на правното резонирање на Судот и кои се обврските на законодавецот за да се смета дека истата е испочитувана. Притоа, мора да се спомене дека како иницијатор на една ваква постапка може да се јави секоја од општините или Градот Скопје доколку смета дека со одреден закон или негова одредба или пропис се повредени уставните или законските одредби.

Ова е регулирано во членот 87 од Законот за локалната самоуправа, според кој, Советот и градоначалникот може пред Уставниот суд на Република Македонија да поднесат иницијатива за оценка на уставноста на законите и уставноста и законитоста на општите акти на министерствата и другите органи на државната управа со кои се нарушува уставната положба и правата на општината утврдени со Уставот и законите.“.

Исто така, Уставниот суд има надлежност да решава за судирот на надлежностите меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа, каде може да одлучи во случај од страна на централната власт има обид за „преземање“ на надлежност на одредена општина или пак да се префли надлежност на општината за која е надлежна централната власт.

Второ, Уставниот суд ја контролира уставноста и законитоста на прописите на единицата на локалната самоуправа. Впрочем, владеењето на правото се однесува за секого. Во овој дел, Уставниот суд ги оценува прописите кои ги донесуваат општините што важат за сите кои живеат на подрачјето на таа општина и на тој начин ги штити слободите и правата на самите граѓани, уставните и законските одредби, но во крајна смисла и нивното право на локална самоуправа.

Оваа контрола има еден посебен аспект, а согласно член 51 став 1 од Законот за локалната самоуправа, којшто предвидува дека ако

градоначалникот смета дека прописот на советот не е во согласност со Уставот и законите, должен е во рок од седум дена од денот на доставувањето со решение да го запре неговото објавување, со кое ќе ги образложи причините за запирањето. Советот е должен, во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението од ставот 1 на овој член, да го разгледа решението и да одлучи по него (став 2). Ако советот го потврди прописот, градоначалникот е должен да го објави и **истовремено да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот пропис пред Уставниот суд на Република Македонија** (став 3). За иницијативата од ставот 3 на овој член градоначалникот е должен да го информира министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (став 4).

Покрај ова, во рамките на заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд ги штити граѓаните од секој поединечен или правосилен акт на општината.

АНАЛИЗА НА СТАТИСТИЧКИ ПОДАТОЦИ

б) Анализа на статистички податоци од уставно-судската практика на Судот во изминатите 10 години и ставови по одредени прашања кои се однесуваат на актите на единиците на локалната самоуправа.

Примени предмети во кои како подносители на иницијативите се јавуваат органите на единиците на локалната самоуправа

Год.	Вк.бр.примени иницијативи	Подносители - органи на општина	
2011	236	3	1,3%
2012	205	5	2,4%
2013	107	6	5,6%
2014	173	2	1,2%
2015	128	2	1,5%
2016	181	5	2,8%
2017	168	6	3,6%
2018	137	5	3,6%
2019	167	7	4,2%
2020	324	1	0,9%

Во последните 10 години, од анализата на статистичките податоци произлегува дека како подносители на иницијатива, органите на општините се јавуваат во просек од само 2,7 % од вкупниот број на подносители на иницијативи.

Од вкупниот број на примени иницијативи со кои се оспоруваат покрај закони и други прописи и општи акти, во конкретниот случај актите на локалната самоуправа биле оспорени просечно 14,4% од вкупниот број поднесени иницијативи.

Примени предмети кога како оспорени се јавуваат актите на единиците на локалната самоуправа

Год.	Вк.број на примени иницијативи	Оспорени акти на локалната самоуправа	
		Број	Процент
2011	236	25	10,6%
2012	205	36	17,6%
2013	107	23	21,5%
2014	173	18	10,4%
2015	128	16	12,5%
2016	181	12	6,6%
2017	168	53	31,5%
2018	137	22	16%
2019	167	22	13,2%
2020	324	14	4,3%

Начин на кој е завршена постапката за оценување на уставноста и законитоста на актите на единиците на локалната самоуправа

година	Одлуки		Решенија			Админист. завршени	Нерешени
	укинувачки	поништувачки	неповедување постапка	отфрлање на иницијативата	запирање на постапка		
2011	2	/	10	11	1	1	/
2012	2	/	14	16	1	2	1
2013	3	1	6	10	1	/	/
2014	4	/	7	7	/	/	/
2015	/	/	8	5	1	2	/
2016	/	/	6	6	/	/	/
2017	9	22	4	13	1	3	/
2018	3	1	6	11	/	/	/
2019	2	/	8	11	1	/	/
2020	1	/	/	3	/	/	10
ВК.	26	24	69	93	6	8	11

Од изнесеното, може да се констатира, дека во изминатите 10 години, Судот донел вкупно 50 одлуки со кои се укинале или поништиле акти на единиците на локалната самоуправа, од кои 26 одлуки се укинувачки, а 24 се поништувачки одлуки.

Од вкупниот број на донесени решенија во последните 10 години, во кои се оценувала уставноста и законитоста на актите на единиците на локалната самоуправа, Судот донел вкупно 69 решенија со кои не повел постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорените акти, 93 решенија со кои ги отфрлил иницијативите и 6 решенија со кои ја запреп постапката.

Како нерешен предмет од 2012 година е **У.бр.35/2012**, иницијатива поднесена од Министерството за локална самоуправа-Државен инспекторат за локална самоуправа, при што оспорени се: Одлуката за преименување на Основното училиште „Никола Вапцаров“ во Основно училиште „Имри Елези“ бр.07-109/3 од 27 јануари 2012 година; Одлуката за преименување на Основното училиште „Јане Сандански“ во Основно училиште „Јашар Беј Шкупи“ бр.07-109/5 од 27 јануари 2012 година; Одлуката за преименување на Основното училиште „Цветан Димов“ во Основно училиште „Хасан Приштина“ бр.17-109/6 од 27 јануари 2012 година, и Одлуката за преименување на Основното училиште „Рајко Жинзифов“ во Основно училиште „Исмаил Кемаљи“ бр.07-109/4 од 27 јануари 2012 година, сите донесени од Советот на општина Чаир, објавени во „Службен гласник на општина Чаир“ бр.1 од 1 февруари.

Законодавецот во функција на обезбедување на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, утврдил прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Владеенето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата се темелни вредности на уставниот поредок на Републиката, во која смисла законодавецот со Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020) пропишал прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Со овој закон престанува да важи претходно донесениот Закон за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 90/17, 64/18 и 168/18), според кој досега Уставниот суд ги оценуваше актите и прописите донесени од органите на локалната самоуправа.

Со овој закон се уредува системската и хиерархиската уреденост на урбанистичкото планирање во системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на урбанистичкото планирање и

уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање.

Пред Уставниот суд во најголем број случаи беа оспорувани одлуките за донесување на деталните или генералните урбанистички планови во однос на постапката на нивното донесување која што прецизно е регулирана во законската регулатива.

Вкупниот број на оспорени одлуки за донесување на ДУП или ГУП, во последните 10 години, по кои Судот одлучувал е **90**, при што Судот донел вкупно: 17 одлуки со кои ги укинал оспорените одлуки за донесување на детален урбанистички план, донесени од Советите на општините и 4 одлуки со кои ги поништил одлуките за донесување на ДУП; 50 решенија со кои неповел постапка, 15 решенија со кои ги отфрлил иницијативите за нивна оцена и 4 решенија со кои ја запрел постапката.

Во случаите кога Судот ја оценувал согласноста на одлуките за донесување на деталните урбанистички планови со уставните и законските норми, најпрвин ја утврдува фактичката состојба врз основа на доставената писмена документација до Судот од стана на учесниците во постапката.

Кога Судот оценил дека доносителите на оспорените акти не ги спроведувале фазите во постапката за донесувањето на предметниот детален урбанистички план, согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање, истите ги укинувал. Ова од причина, што во постапката по предметот Судот утврдил дека при донесувањето на одлуките за донесување на деталните урбанистички планови не била запазена постапката за донесување на ДУП, во смисла на тоа што: не била добиена согласност од надлежното министерство на предлог-планот и оспорената одлука била донесена без согласност, не била објавена одлуката за спроведување/неспроведување на стратегиска оцена на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина на веб страната на општината, одлуките биле донесени и објавени иако не била дадена дозвола за археолошко истражување на дел од Деталниот урбанистички план кој претставувал споменична целина и културно наследство, не била спроведена јавна презентација и јавна анкета и сл.

Во сите овие случаи, Уставниот суд ги укинал одлуките за донесување на ДУП, бидејќи утврдил повреда на начелото на владеење на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и

унапредувањето на животната средина и на природата, како темелни вредности на уставниот поредок на Републиката, како и со одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање и Законот за животната средина.

Во одредени случаи кога Судот оценил дека со оспорените одлуки се доведува до можно настанување на тешко отстранливи и ненадоместливи последици за граѓаните, Судот носел и времена мерка односно решенија за запирање од извршување на поединечните акти или дејствија што биле преземени врз основа на оспорениот акт, бидејќи оценил дека се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд.

Уставниот суд во 2018 година донесе 4 одлуки со кои ги поништи одлуките за поништување на Одлуките за донесување детален урбанистички план за општина Центар, сите донесени од Советот на Општина Центар – Скопје, и оценил дека Советот на Општина Центар, презел дејствија надвор од овластувањата со закон и донел одлука за поништување на одлука за претходно донесен детален урбанистички план, односно дејствија за кои воопшто немаат ниту надлежност, ниту пак во закон, воопшто постои пропишана постапка за поништување на урбанистички план.

Имено, општините имаат овластување во постапка определена со закон, да донесуваат, изменуваат и дополнуваат детален урбанистички план, но законодавецот не пропишал овластување за општините да поништат веќе донесен план во законски пропишана постапка кој започнал да се применува и тоа подолг период и да вратат во правен поредок претходно донесен урбанистички план кој престанал да важи.

Во овие предмети Судот констатирал дека Советот на Општина Центар-Скопје, без правен основ ги донел оспорените одлуки за поништување на претходно донесени планови, коишто содржеле и императивно наложување за прекинување на управни постапки за спроведување на ДУП-ви кои со оспорените одлуки биле поништени, како и задолжување на конкретни институции за поништување на веќе издадени одобренија од Општина Центар-Скопје. Оттука, Судот утврдил дека во отсуство на законско овластување и пропишана постапка во закон, за поништување на донесен урбанистички план, со оспорените одлуки донесени од страна на Советот на Општина Центар-Скопје и последиците кои произлегуваат од нив, сериозно и грубо се нарушува правната сигурност на граѓаните и неосновано се доведува во прашање уставната гаранција на правото на сопственост, што не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 30 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Со оглед дека не постои законско овластување и пропишана постапка за поништување на легално донесен урбанистички план којшто бил во сила и се применувал повеќе години, поради негова неусогласеност со новодонесен генерален урбанистички план, Судот оцени дека Советот на Општина Центар немал правен основ за донесување на оспорената одлука со која во 2017 година се поништува Деталниот урбанистички план донесен во 2012 година и се враќа во примена планот од 2001 година. Ваквото поништување на Деталниот урбанистички план и последиците од ваквата одлука, грубо ја нарушуваат правната сигурност на граѓаните, неосновано го доведуваат во прашање правото на сопственост, на кој начин се повредува владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок во Република Македонија.

Во текот на 2017 година пред Уставниот суд беа оспорени вкупно 19 одлуки за распишување на референдум на локално ниво, од кои 14 одлуки се однесуваа на распишување на референдум на локално ниво за населување и интеграција на бегалци/мигранти, а 5 се однесуваа на распишување на референдум на локално ниво за изградба на рудници. Во сите овие предмети коишто се однесуваа на оценка на уставноста и законитоста на одлуките за распишување на референдум на локално ниво, донесени од совети на општини од повеќе градови во државата, Судот оцени дека правото на граѓаните на локална самоуправа, односно правото на граѓаните да ја остваруваат власта на локално ниво преку форми на непосредно одлучување како што е референдумот, не е неограничено по својот предмет. Граѓаните во единиците на локалната самоуправа по пат на референдум можат да одлучуваат само за прашања што се од надлежност на општината, во коишто не спаѓа прашањето за експлоатација на минералните сировини и отворање на рудници за нивна преработка, како и прашањето за интеграција на бегалците за што одлучуваат органите на централната власт.

Судот донесе 5 одлуки со кои ги поништи Одлуките за распишување на референдум на локално ниво за изградба на рудници и донесе 14 одлуки со кои ги поништи Одлуките за распишување на референдум на локално ниво за населување и интеграција на бегалци/мигранти.

Пред Уставниот суд, како спорно правно прашање се поставило и прашањето дали интервенција во урбанистички план со која се менува големината на градежна парцела може да се смета за техничка исправка, или пак тоа претставува суштинска измена на планот, којашто мора да се направи во постапка за донесување на планот согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање. Во оваа смисла, Уставниот суд, укинал Заклучок за техничка исправка за дел од ДУП бидејќи оценил дека оспорениот заклучок не бил донесен согласно одредбите на Законот за просторното и урбанистичко планирање, како и со членот 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, бидејќи спротивно е на начелото

на владеење на правото под изговор на исправка на сторена техничка грешка да се врши суштинска промена на претходно уредени и воспоставени односи помеѓу субјектите во правото.

Во текот на оваа година, Судот исто така имаше интервентна одлука во однос на Одлуката за начинот на применување на деталните урбанистички планови донесена од Советот на Општина Центар. Имено, со оваа одлука престанала да важи Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, за која Уставниот суд со Решение У.бр.28/2019 од 20.03.2019 година повел постапка и изразил сомнение за нејзината несогласност со одредбите на член 8 став 1 алиенја 3, член 9 став 2 и член 30 став 1 и став 3 од Уставот и одредбите од релевантните закони. Но, по донесувањето на последната одлука за начинот на применување на ДУП, Судот ја запре постапката. И двете одлуки кои беа предмет на оцена пред Уставниот суд, од содржината и суштината на двете одлуки донесени од Советот на Општина Центар, се утврди дека тие имаат исто дејство и скоро истоветна содржина, односно и со претходната и со последната оспорена одлука се запираат, односно нема да се применуваат деталните урбанистички планови што не се усогласени со генералниот урбанистички план.

Уставниот суд, прво поведе постапка и донесе временна мерка по предметната одлука, а потоа донесе одлука со која ја укина Одлуката за начинот на применување на деталните урбанистички планови, донесена од Советот на Општина Центар бидејќи оцени дека оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9 став 2, член 30 ставови 1 и 3 и членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија и со одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање и Законот за локалната самоуправа.

Пред Судот исто така, биле оспорувани и други акти донесени од Советите на општините, при што Судот утврдил повреда на уставните и законските одредби и актите ги укинувал или поништувал. Во оваа смисла ќе ги споменам:

- Судот донесе одлука со која укина одредба од Одлуката за одобрување висината на цената за собирање и транспортирање на комуналниот отпад на подрачјето на Градот Скопје, донесена од Советот на Град Скопје и оцени дека:

Одредбата во Одлуката на Совет на Град Скопје со која покрај видот и количеството на отпадот, како критериуми за определување на висината на цената на комуналната услуга е предвидена и дејноста на корисникот на услугата е спротивна на Законот за управување со отпад (бидејќи законодавецот не ја предвидел како критериум за определување на висината на цената на услугата за

собирање и транспортирање на комуналниот отпад) и на член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот на Република Македонија

- Судот има донесено три одлуки со кои укина одлуки за комунален ред на општините или нивни делови:

- Одлука со која го укина член 176 од Одлуката за комунален ред на Општина Штип и оцени дека:

При состојба кога единиците на локалната самоуправа имаат со Закон пренесените овластувања за доуредување на условите за чување на животни и домашни миленици исклучиво по однос на дворните места, но не и по однос на бројот на домашните миленици кои можат да бидат чувани во едно семејно домаќинство, начинот на нивното движење надвор од дворните места, барањето на посебно одобрение за чување на миленик од куќниот совет или пак за забраната за чување на куче кое постојано лае и завива одлуката на советот на општината не е во согласност со членот 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот. Воедно постои и повреда на членот 12 став 3 алинеја 8 од Законот за комунални дејности и членовите 21 став 2 и 22 став 1 од Законот за локалната самоуправа.

- Одлука со која го укина член 126 во дел: „и комунални редари“ од Одлуката за комунален ред и мерки за нејзино спроведување во Општина Лозово, донесена од Советот на Општина Лозово, при што оцени дека:

Оспорениот член од Одлуката за комунален ред и мерките за нејзино спроведување во Општина Лозово пропишува инспекцискиот надзор над спроведувањето на Одлуката да го вршат и комуналните редари на Општината, во ситуација кога инспекциски надзор над примената на одредбите од одлуката за комунален ред е делокруг на општинските комунални инспектори според Законот за комуналните дејности што не е во согласност со член 30 став 1, член 32 став 2, член 34 алинеја 5, членовите 35, 41, 42 и 44 од Законот за комуналните дејности.

- Одлука со која го укина членот 106 од Одлуката за комунален ред на Општина Битола, донесена од Советот на Општина Битола и оцени дека:

Единиците на локалната самоуправа можат да ги пропишуваат условите за чување на животни и домашни миленици исклучиво само по однос на дворните места. При тоа единиците на локалната самоуправа не се овластени да ги доуредат бројот на домашните миленици кои можат да бидат чувани во едно семејно домаќинство, начинот на нивното движење надвор од дворните места, барањето

на посебно одобрение за чување на миленик од кукниот совет или пак да забрани чување на куче кое постојано лае и завива надвор од законски предвидена процедура.

- Судот донесе Одлука со која ја укина Одлуката за утврдување на цени за чистење на снег на локалните патишта и улици во зимскиот период од ЈПКД „Маврово“ од Маврови Анови при што оцени дека:

Со оспорената одлука се создаваат обврски само за ВИКЕНД КУЌИТЕ, но не и за другите индивидуални или хотелски објекти, кои, исто така, се корисници на наведените локални патишта и улици. Со ваквиот начин на утврдување на цените, се повредува принципот на еднаквост на граѓаните што не е во согласност со членот 9 од Уставот на Република Македонија, според кој сите граѓани во Република Македонија се еднакви пред Уставот и законите, бидејќи во случајов станува збор за еден вид на комунална услуга – одржување на јавна чистота – чистење на снегот во зимски услови, во интерес на урбаното живеење на сите корисници еднакво во рамките на законските критериуми ќе треба да го понесат финансискиот товар на надоместокот, а не само викенд куките, како што определува оспорената одлука.

- Уставниот суд ја укина Листата за определување на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти на територијата на општина Гостивар, донесена од Советот на Општина Гостивар со образложение:

Оспорената Листа не е во согласност со Уставот на Република Македонија, Законот за локалната самоуправа и Законот за определување на имиња на улици, плоштади, мостови и на други инфраструктурни објекти во поглед на постапката за нејзиното донесување од причини што за оспорената одлука Владата на Република Македонија не дала согласност, истата била донесена без потребното мнозинство од заедниците кои не се мнозинско население во општината, по неа не дала мислење Комисијата за односи меѓу заедниците формирана во општината, како и тоа што предлог - Листата е утврдена од Комисијата за комунални работи и сообраќај формирана од претходниот состав 2007 година.

- Судот ја укина Одлуката за определување на имиња на девет нови улици во град Неготино, донесена од Советот на Општина Неготино бидејќи утврдил дека истата не е во согласност со одредбите на Законот за определување на имиња на улици, плоштади, мостови и на други инфраструктурни објекти. Имено според одредбите на овој закон, име на улица, плоштад, мост и на друг инфраструктурен објект може да се промени на начин и во постапка за нивно определување, а промената не може да се врши шест месеца пред одржување на редовни

претседателски, парламентарни и локални избори и една година пред планиран попис на населението. Во конкретниот случај, Судот оцени дека оспорената одлука е донесена 5 месеци и 9 дена пред одржувањето на редовните петти по ред претседателски избори, односно Советот на Општина Неготино, со донесената оспорена Одлука, извршил промена на имиња на девет улици во град Неготино на 4 ноември 2013 година, а редовните претседателски избори се одржани на 13 април 2014 година.

- Уставниот суд го поништи членот 1 од Критериумите за утврдување на пазарна вредност на недвижен имот во Општина Јегуновце, донесени од Советот на Општина Јегуновце. Во конкретниот случај Советот на Општина Јегуновце, со оспорениот член 1 од Критериумите, за недвижниот имот од населените места наведени во табеларниот приказ содржан во наведениот оспорен член, како критериум за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот, предвидел да се цени дали сопственикот на имот е физичко или правно лице. Ставот на Судот беше следниов:

Законот за даноците на имот и Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот, не предвидува пресметувањето на пазарна вредност на недвижен имот да се врши во зависност од титуларот на сопственоста, туку во зависност од видот на имотот и според основни и дополнителни елементи содржани во Методологија и во обрасците кои се нејзин составен дел. Оттука, не постои уставна оправданост за нормативниот потег на доносителот на актот по однос оспорениот член 1 од Критериумите за утврдување на пазарна вредност на недвижен имот во Општина Јегуновце, а при состојба на јасно уредена норматива за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот во законските и подзаконските прописи од областа на даноците на имот.

Пред Уставниот суд беа оспорувани и други акти донесени од органите на единиците на локалната самоуправа како што се:

- одлука за јавни паркиралишта, ценовник за услуги кои ги извршува ЈП Градски паркинг Скопје, одлуката за утврдување на Ценовникот на услугите на ЈП „Градски паркинг, одлука за отстапување на користење на паркинг простори од општина, одлука за определување на јавни паркиралишта за зонско паркирање на подрачјето на град Струга; одлука за утврдување на тарифа на цени по зони, за организирање на зонско паркирање; одлука за условите и начинот на паркирање, организацијата, уредување и начин на наплата на јавните паркиралишта, како и блокирање, деблокирање, преместување и чување на возила на подрачјето на општина

- Одлука за утврдување на надоместок за користење на површина во општа употреба - автобуски стојалишта, одлуката за уредување на општински линиски превоз

- Одлуката за воведување на самопридонес за изградба на фекална канализација во населените места

- Одлука за утврдување на висината на надомест за приклучок на објект на водоводна мрежа, донесена од Управниот одбор на Јавното претпријатие за комунални дејности „Маврово“ од Маврови Анови.

- Заклучокот за надминување на моменталната состојба на водата за пиење

- Одлуката за утврдување на цената за одведување и прочистување на отпадни води

- Решението за давање согласност за формирање на паралелки со помал број на ученици на ССОУ „Димитрија Чуповски“-Велес

- Одлуката за определување на надоместок на членовите на посебните тела на Општина

- Одлуките за преименување на имињата на основните училишта, решение за именување на претставници на општина Карбинци во Училишниот одбор во општинското Основно училиште, решението за разрешување и именување на членови на училишен одбор на Општинското основно училиште

- Буџет на општина, Одлука за извршување на Буџетот на Општина Илинден, одлука за утврдување на стапките на даноците на имот

- Одлука за основање на јавно претпријатие, Одлуката за давање на субвенции на Јавното сообраќајно претпријатие

- Одлука за пренесување на правото на опственост на недвижна ствар од општина Велес на општина Чашка

- Одлуката за граѓанската иницијатива за самопридонес за изградба на фекална канализација и водоснабдителен систем на населените места Требош, Палатица и Озормиште, донесена од Советот на Општина Желино и Одлуката за приклучок на водоводната и канализационата мрежа

- Програма за дополнување на Програмата за изработување на урбанистички планови на општина, Програма за дополнување на Програмата за располагање со градежно земјиште во сопственост на Република Македонија, Програмата за изменување и дополнување на

Програмата за работа во областа на располагањето со градежно земјиште во сопственост на Република Македонија на подрачјето на Општина Струга, Програмата за уредување на градежно земјиште, Одлука за усвојување на годишната Програма за поставување временни објекти во Општина Охрид, Одлука за усвојување на Годишната програма за поставување на урбана опрема

- Одлука за отстранување на постојните временни монтажно-демонтажни објекти и урбаната опрема, Одлуката за давање согласност за поставување на урбана опрема на подрачјето на Општина, Одлуката за утврдување на потребата за поставување на урбана опрема и за условите, начинот и постапката за издавање на одобрение за поставување на урбана опрема, донесена од страна на Општина Неготино, и Одлука за утврдување на стандарди и нормативи за поставување на урбана опрема

- Одлуката за определување и исплата на надомест на изборните трошоци на организатори на изборната кампања на локалните избори

- Одлуката за употреба на знамето на албанската етничка заедница во јавниот и службениот живот на територијата на Општина Кичево

- Одлуката за давање на согласност на Годишниот план за вработување на Општинска јавна установа за социјална заштита на стари лица „Д-р Иван Влашки Берово“, Одлука за давање на согласност на Годишниот план за вработување на Општина Берово, Одлука за давање согласност на Годишниот план за вработување на Општинската јавна установа детска градинка „23 Август“- Берово, Одлука за ставање вон сила на Одлуката за давање согласност на измената на Годишниот план за вработување на Општина Кратово

- Одлуки за делегирање вршење на работи од јавен интерес.

IV. НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

И покрај самостојноста во извршувањето на надлежностите и Уставот и Законот за локалната самоуправа предвидуваат надзор над работата на органите на општината во вршењето на нејзините надлежности.

Овој надзор го опфаќа надзорот над законитоста, и контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење. Во врска со надзорот над работата на органите на општината во вршењето на делегирани работи од надлежност на органите на државната управа, Законот го предвидува надзорот над законитоста и надзорот над ефикасноста. Во случаите утврдени со закон, се врши и претходен надзор кој опфаќа претходна согласност на прописите на општината. Начинот и постапката на вршењето на надзорот над работата на органите на општината се утврдени со закон. (член 69)

Како органи за вршење на надзор, согласно одредбите на членот 70 од Законот се предвидени: Министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа врши надзор над законитоста на прописите на општината; органите на државната управа вршат надзор над законитоста на работата на органите на општината; Министерството за финансии врши контрола на материјалното и финансиското работење на општината; Државниот завод за ревизија, согласно со Законот за државна ревизија врши ревизија над материјалното и финансиското работење на општината и надзорот над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на општината.

Надзорот над законитоста на прописите на општината подетално е разработен во членот 71 од Законот, според кој: „(1) Градоначалникот е должен, во рок од 10 дена од денот на нивното објавување, да ги достави прописите на општината до министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. (2) Доколку органот од ставот (1) на овој член смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. (3) Решението од ставот (2) на овој член се објавува во „Службен весник на Република Македонија“. (4) Органот од ставот (1) на овој член, во рок од 30 дена од денот на објавувањето на решението од ставот (1) на овој член, до Уставниот суд на Република Македонија поднесува иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на запрениот пропис. (5) Ако постапката не биде покрената во определениот рок од став 4 на овој член, престанува важноста на решението за запирање на примената на прописот од ставот (1) на овој член, и запрениот пропис станува извршен.

Согласно Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа, Државниот инспекторат за локална самоуправа како орган во состав на Министерството за локална самоуправа врши надзор над законитоста на прописите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и се грижи за унапредување на нивната законитост. Предмет на надзор се и постапките за донесување на правните акти во општините, како начин на имплементација на Законот за локална самоуправа, на позитивните законски прописи и на Уставот на Република Северна Македонија од единиците на локалната самоуправа.

Инспекцискиот надзор се реализира како редовен, вонреден и контролен надзор, кој може да се изврши како однапред планиран во годишна и квартална програма донесена од страна на директорот на институцијата, или по пријава на физички и правни лица. При вршење на инспекцискиот надзор се применуваат одредбите од Законот за локална самоуправа и Законот за инспекциски надзор.

Тековните редовни инспекциски надзори над законитоста на прописите од општините се врши во просториите на ДИЛС, откако тие ќе бидат доставени од општините до Државниот инспекторат за локална самоуправа, а во согласност со законската обврска на општините да ги доставуваат донесените одлуки и прописи до Државниот инспекторат за локална самоуправа во рок од 10 дена од нивното донесување.

Согласно оценките на ДИЛС, преку директорот и инспекторите или доколку е доставена претставка за поплака во однос на работењето на некоја од општините, надзорот се врши и преку посета во општините. Притоа, за денот, содржината и обемот на инспекцискиот надзор, инспекторот го известува граѓаночалникот и претседателот на советот на општината во која ќе се врши надзор. Но, доколку се утврди потреба, се вршат и инспекциски надзори над работата на советите на општините по пат на ненајавена посета.

Во случај на утврдена повреда, инспекторот подготвува акти со кои предлага конкретни решенија. Инспекторот има овластување да презема мерки согласно на Правилникот за вршење на инспекциски надзор, доколку оцени дека постојат неправилности со кои се крши Уставот и законите на Република Северна Македонија.

Доколку утврди неправилности, инспекторот има право да донесе Решение за запирање на примена на прописот. **Инспекторатот има овластување да подготви и иницијатива за оценка на уставноста и законитоста на актите на општината пред Уставен суд на Република Северна Македонија.**

Доколку пак инспекторот утврди дека има основано сомнение за сторен прекршок или кривично дело должен е да го извести надлежниот орган за превземање управни и други мерки.

Органи на државната управа, здруженија на граѓани и други правни и физички лица можат да поднесуваат иницијативи, предлози и преставки до ДИЛС по што ДИЛС е должен да изврши надзор и во рок од 30 дена да го извести подносителот на претставката.

Општините се должни редовно, во законски рок од 10 дена до ДИЛС да ги доставуваат донесените акти за над истите да се изврши проверка. Исто така, општините се должни да ги обезбедат сите барани документи за вршење на инспекциски надзор од ДИЛС. Доколку одговорното лице во единицата на локалната самоуправа не обезбеди услови за вршење на инспекциски надзор или не ги достави бараните прописи и записници му се изрекува казна согласно закон.

V. ЗАШТИТА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Заштитата на уставната положба на општината, е регулирана во членот 87 од Законот за локалната самоуправа, за кој стана збор во делот во кој се разгледува односот на Уставниот суд со локалната самоуправа.

На општините им се **гарантира судска заштита** пред надлежните судови во однос на актите и на активностите на органите на државната управа и на Владата на Република Македонија со кои се попречува вршењето на надлежностите на општините утврдени со закон (член 88 од Законот за локалната самоуправа).

VI. ПРАВНА ЗАШТИТА ОД АКТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Со **Законот за општата управна постапка**, се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и **органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје**, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.

Со **Законот за управните спорови** е уредено дека во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи во согласност со овој закон.

Во управен спор судот одлучува, покрај другото и за: законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции донесени, покрај другите и **од органите на единиците на локална самоуправа**; судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје и за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините, и градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот на Република Македонија или законите не е предвидена поинаква судска заштита.

VII. ЕВРОПСКА ПОВЕЛБА ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Собранието на Република Македонија на 14 мај 1997 година донесе Закон за ратификација на Европската повелба за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.23/1997) од кога истата е дел од внатрешниот правен поредок на Република Северна Македонија и не може да се менува со закон.

Според Европската повелба за локална самоуправа, локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните, непосредно или преку претставници кои самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење.

Во Преамбулата на Европската повелба за локална самоуправа, меѓудругото е нагласено дека локалните власти претставуваат главни фундаменти на секој демократски поредок, а правото на граѓаните да учествуваат во вршењето на јавните работи е едно од демократските начела што заеднички ги споделуваат сите држави членки на Советот на Европа.

Уставна и законска основа за локалната самоуправа е уредена во членот 2 од Повелбата, според кој: „Начелото на локална самоуправа ќе се признае во домашното законодавство, а таму каде е возможно, во уставот“.

Оттука, произлегува дека принципот на локалната самоуправа се утврдува со законодавството на секоја земја договорничка, а онаму каде што е тоа можно со уставот. Според тоа, она што е важно е што

Повелбата бара законско гарантирање на локалната самоуправа, а каде што е можно и уставно.

Со членот 3 од Повелбата е уреден концептот на локалната самоуправа односно дека локалната самоуправа го подразбира правото и оспособеноста на локалните власти, во границите на законот, да ги регулираат и да раководат со битните страни на јавните работи, врз основа на сопствената одговорност и во интерес на локалното население, кое право се остварува по пат на совети или собранија составени од членови избрани на слободни избори, со тајно гласање, врз основа на непосредно, општо и еднакво избирачко право. Овие совети односно собранија може да имаат извршни органи кои се одговорни пред нив. Ова право во никој случај не ги дерогира собирите на граѓаните, референдумот или некој друг облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во случаите кога тоа е дозволено со закон.

Начелата на Повелбата во голема мера се вградени во законите со кои е уредена локалната самоуправа или уредуваат прашања кои имаат допирни точки со неа. Така системот на локалната самоуправа е уреден со Уставот на Република Северна Македонија и законите за локалната самоуправа.

Оттука, имајќи ја во вид уставната определба дека локалната самоуправа се уредува со закон, прашањата сврзани со организацијата и работата на органите на општината, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, а во тие рамки и нивната надлежност, спаѓаат во доменот на законодавната регулатива.

Локалната самоуправа се уредува со Законот за локална самоуправа којшто се донесува со двотретинско двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) се регулира прашањето за надлежностите на општината (листа на надлежности), непосредното учество на граѓаните во одлучувањето (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум), организацијата и работата на органите на општината (совет и градоначалник), општинската администрација (нејзино организирање и работи кои треба да ги извршува), актите кои ги донесуваат советот и градоначалникот, имотот на општината, надзорот над работата на органитена општината (надзор над законитоста и контрола и ревизија врз материјално финансиското работење), распуштањето на советот на општината, механизмите на соработка помеѓу органите на општината и Владата на Република Македонија, месната самоуправа (надлежност, основање организација), заштитата на локалната самоуправа,

утврдувањето на службените јазици во општината, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Оттука, локалната самоуправа како уставна материја и една од темелните вредности на уставниот поредок којшто е уредена со Законот за локалната самоуправа којшто понконкретно ги регулира прашањата во однос на локалната самоуправа, произлегува дека во правниот систем на Република Северна Македонија е прифатено начелото на Европската повелба принципот на локалната самоуправа да биде утврден со устав и закон.

Самостојноста на единиците на локалната самоуправа во извршувањето на своите надлежности произлегува од Уставот и Законот за локалната самоуправа, при што произлегува дека и ова решение е во согласност со начелото на Европската повелба според коешто локалната самоуправа го подразбира правото и оспособеноста на локалните власти, во границите на законот, да регулираат и раководат со битните страни на јавните работи, врз основа на сопствена одговорност и во интерес на локалното население.

Изборот на органите на единиците на локалната самоуправа (совет и градоначалник) е регулиран со Законот за локалната самоуправа. Со ваквото решение прифатено е начелото на Европската повелба за локална самоуправа, според кое правото на локална самоуправа се остварува по пат на совети или собранија составени од членови избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање.

Надлежноста на единиците на локалната самоуправа е определена со Уставот, Законот за локална самоуправа и други закони. Исто така, со Законот за локална самоуправа е уредена можноста на единиците на локалната самоуправа да се пренесуваат надлежности од органите на државната управа. Единиците на локалната самоуправа во рамките на закон имаат право на своето подрачје да ги извршуваат работите од локален карактер и од јавен интерес коишто не се исклучени од нивна надлежност, а ниту се во надлежност на државен орган.

Со цел извршување на работите од надлежност на органите на општината е организирана општинска администрација при што организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите се определуваат со одлука. За вработувањето, правата и должностите, системот на плати и надоместоци на плати, одговорноста, оценувањето и престанокот на работниот однос на вработените се применуваат одредбите од Законот за административни службеници. Оттука, произлегува со ваквите решенија во регулативата се применува начелото на Европската повелба со кое на локалните власти им се гарантира правото на сопствени органи на управа и професионален кадар на вработени. Исто така, начелото на Повелбата со кое се пропишува на носителите на

локалните функции да им се овозможат услови за слободно работење и соодветен надоместок е применето законското утврдено право на надоместок на членовите на советот за присуство на седници и надоместок за патни и дневни трошоци, додека пак градоначалникот, има право на плата и други надоместоци.

И покрај тоа што единиците на локалната самоуправа се самостојни во извршувањето на своите надлежности, со Уставот на Република Северна Македонија и со Законот за локална самоуправа е предвиден надзор над нивните извршувања. Овој надзор го опфаќа надзорот над законитоста и контролата и ревизијата над материјално-финансиското работење. Во врска со извршувањето на делегираните надлежности, Законот го предвидува надзорот над законитоста и ефикасноста. Во таа смисла, Повелбата предвидува управен надзор над уставноста и законитоста во работата на локалните власти којшто се врши од страна на централните органи.

Финансирањето на единиците на локалната самоуправа е регулирано со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во кој е уредено дека како извори на финансирање на општината се: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите и задолжувањето. Како сопствени извори на приходи се: локалните даноци, локалните такси и локални надоместоци утврдени со закон, приходи од сопственост, приходи од донации, приходи од парични казни утврдени со закон, приходи од самопридонес и други приходи утврдени со закон.

Во таа смисла и во Повелбата е речено дека локалните власти имаат право на соодветни сопствени извори на финансирање со кои слободно располагаат. 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 утврдат локалните власти. Со Закон, на општините им е дадено правото, заради заштита и унапредување на заедничките интереси, да се здружуваат во здружение. Исто така, законот им го признава правото на единиците на локалната самоуправа да соработуваат со единиците на локалната самоуправа од други земји, како и да членуваат во меѓународни организации на локалните власти. Повелбата определува дека секоја земја треба да им го признае правото на локалните власти да припаѓаат на здруженија на локалните власти, како и на здруженија на меѓународни организации на локалните власти.

Заради заштита на уставната положба, на општините, на советот и градоначалникот им е дадено право, со Закон, пред Уставниот суд на Република Северна Македонија да поднесат иницијативи за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на општите акти на

министерствата и другите органи на државната управа. На општините, исто така, им се дава правото на судска заштита пред надлежните судови во однос на акти и активности на органите на државната управа и на Владата на Република Северна Македонија. Во оваа смисла Повелбата истакнува дека локалните власти имаат право на правни средства заради обезбедување на слободно вршење на нивните функции и на почитување на начелата на локалната самоуправа востановени со устав или закон.

Оттука, произлегува заклучокот дека македонската правна регулатива што се однесува на локалната самоуправа, е усогласена со Европската повелба за локална самоуправа.

Претседател
на Уставниот суд
на Република Северна Македонија,

Сали Мурати