



УНИВЕРЗИТЕТ „КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ



Докторска дисертација на тема:

**„ОДНОСОТ ПОМЕЃУ ЦЕНТРАЛНАТА И ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ, СО
ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА КИЧЕВО“**

Име и презиме: Арбен Ристеми

Број на индекс: 100/190

Ментор: проф. д-р Борче Давитковски

Насока: Административно право

Скопје, 2026 г.

Докторанд:

м-р Арбен Ристеми

Тема:

**ОДНОСОТ ПОМЕЃУ ЦЕНТРАЛНАТА И ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ, СО ПОСЕБЕН
ОСВРТ НА ОПШТИНА КИЧЕВО**

Ментор: Проф. Д-р Борче Давитковски

Правен факултет „Јустинијан Први” Скопје

Комисија за одбрана:

Проф. д-р Ана Павловска Данева

Правен факултет „Јустинијан Први” Скопје

Проф. д-р Тања Каракамишева Јовановска

Правен факултет „Јустинијан Први” Скопје

Проф. д-р Ивана Шумановска Спасовска

Правен факултет „Јустинијан Први” Скопје

Проф. д-р. Драган Гоцевски

Правен факултет „Јустинијан Први” Скопје

Научна област: Административно право

Датум на одбрана: 15.10.2026 г.

БЛАГОДАРНОСТ

За реализирањето на ова истражување искрено ја изразувам мојата благодарност до менторот проф. д-р Борче Давитковски за неговата стручна поддршка, посветеност и континуирано охрабрување во текот на изработката на оваа дисертација. Од почетокот на моите докторски студии, преку секоја книга, секоја сугестија и секој животен совет што ми ги даде, неговата мудрост, трпеливост и професионален пристап беа од суштинско значење за успешно надминување на предизвиците и постигнување на поставените цели. Без неговата несебична поддршка, конструктивни насоки и човечки однос, реализацијата на ова истражување би била значително отежната. Неговата поддршка придонесе да стекнам самодоверба и уверување дека сум на вистинскиот пат.

Исто така, подготовката на финалната верзија на истражувањето не би била возможна без значајниот придонес на Комисијата – проф. д-р. Ана Павловска Данева, проф. д-р. Тања Каракамишева Јовановска, проф. д-р. Ивана Шумановска Спасовска и проф. д-р. Драган Гоцевски. Им упатувам искрена благодарност бидејќи нивните конструктивни критики и совети дадоа посебен печат и голем придонес кон комплетирањето на финалната верзија на овој труд.

Сепак, најдлабока благодарност должам на моето семејство кое е темелот на мојот живот и вредностите поради кои постоиме:

На мојата сопруга, Едлира, за твојата безрезервна поддршка, разбирање и охрабрување, за тоа што веруваш во мене и што ме потсетуваш да гледам со позитивни очи на сè што ќе се испречи пред нас. Нека твојата љубов засекогаш биде мојата сила и поттик.

На мојата петгодишна ќерка Рона, чија безрезервна љубов и присуство ми помогнаа татковата посветеност да ја претворам во сила, инспирација и творечка енергија, со која го довршив мојот докторски труд.

На мојата новородена ќеркичка Нида, која пристигна во мојот живот во текот на завршната фаза од изработката на оваа докторска дисертација. Иако си премногу мала за да ги разбереш овие зборови, твоето доаѓање ми донесе нова радост, надеж и дополнителна сила да истраам до самиот крај. Нека овој труд биде еден мал доказ

дека со љубов, посветеност и истрајност можат да се остварат и најголемите соништа.

На мојата мајка Руждије, чија постојана грижа и поддршка ми носат мир и сигурност, а нејзината истрајност и сила ми покажуваат дека секој предизвик е совладлив – и дека никогаш не треба да се откажам од своите убедувања.

На татко ми, Ахмед, кој ме научи на дисциплина, одговорност и верба, а со неговите мудри совети ми помогна да останам чесен и праведен и фокусиран на моите цели и желбата за едукација.

На мојот брат Имет, кој со својот оптимизам и поддршка секогаш ме учи да гледам на животот со надеж и да не се откажувам, дури и кога патот е тежок и исполнет со предизвици.

Посебна благодарност упатувам и до мојот колега Доц. д-р. Лиридон Зенку за неговата стручна помош и поддршка при подготовката на докторската дисертација.

Посебна благодарност упатувам и до мојот колега од Општина Кичево, Аргетим Емини, за неговата несебична помош, поддршка и подготвеност секогаш да излезе во пресрет кога тоа беше потребно. Неговата колегијалност, искреност и несебично споделување на своето време и помош имаа значајна улога во успешното завршување на овој труд. Искрено му благодарам за сè.

На мојот мал круг од големи луѓе, пријателите за кои сум секојдневно благодарен што се секогаш тука за мене бидејќи и најтешкиот пат се оди полесно кога не си сам.

Ова истражување е плод на вложен труд и посветеност, но и на скапоцената поддршка, искрената верба, разбирањето, љубовта и пријателството што ме следеа низ целиот процес.

Ваш, Арбен.

Изјавувам дека докторскиот труд го изработив самостојно, дека уредно ги цитирав сите користени извори и литература и дека трудот не е користен во рамките на други универзитетски студии или за стекнување на друго звање.

м-р Арбен Ристеми с.р.

Изјавувам дека доставената електронската верзија на докторскиот труд е идентична со мојот докторски труд во печатена форма.

м-р Арбен Ристеми с.р.

-Апстракт-

Оваа докторска дисертација ги анализира односите помеѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија, со посебен фокус на Општина Кичево како студија на случај. Истражувањето е насочено кон испитување на степенот на децентрализација, функционалната и фискалната автономија на локалната самоуправа, институционалната координација, како и перцепциите на граѓаните и вработените во јавниот сектор за функционирањето на локалното управување.

Теоретскиот дел се темели на современите концепти на децентрализација, повеќестепено управување и локална демократија, при што се анализираат нормативната рамка и институционалните механизми кои го уредуваат односот меѓу централната и локалната власт. Емпирискиот дел се базира на квантитативно истражување спроведено во периодот мај–јуни 2025 година, со примерок од 57 испитаници, вклучувајќи вработени во јавниот и приватниот сектор, самовработени, невработени лица и граѓани.

Резултатите од истражувањето укажуваат дека и покрај формално воспоставениот систем на децентрализација, во пракса постојат значајни ограничувања во однос на финансиската автономија, институционалната координација и реалната можност на локалната власт самостојно да донесува и имплементира одлуки. Значителен дел од испитаниците ја оценуваат соработката помеѓу локалната и централната власт како средна или лоша, при што како клучни проблеми се идентификуваат политичките влијанија, недоволната финансиска поддршка и паралелните процеси на одлучување.

Дисертацијата заклучува дека процесот на децентрализација во Република Северна Македонија сè уште не е целосно консолидиран и дека е потребно продлабочување на фискалната и функционалната автономија на локалната самоуправа. Во таа насока, се формулираат конкретни препораки за унапредување на институционалната координација, зголемување на транспарентноста, јакнење на административните капацитети и поттикнување на активното учество на граѓаните во процесите на локално управување.

Клучни зборови: децентрализација; локална самоуправа; централна власт; повеќестепено управување; Општина Кичево; јавни политики

-Abstract-

This doctoral dissertation analyzes the relations between central and local government in the Republic of North Macedonia, with a particular focus on the Municipality of Kichevo as a case study. The research examines the degree of decentralization, the functional and fiscal autonomy of local self-government, institutional coordination mechanisms, as well as the perceptions of citizens and public sector employees regarding the functioning of local governance.

The theoretical framework is based on contemporary concepts of decentralization, multi-level governance, and local democracy, with an analysis of the normative and institutional arrangements regulating the relationship between central and local authorities. The empirical part relies on a quantitative survey conducted in the period May–June 2025, involving a sample of 57 respondents, including public and private sector employees, self-employed individuals, unemployed persons, and citizens.

The findings indicate that despite a formally established decentralization framework, significant limitations persist in practice, particularly with regard to fiscal autonomy, institutional coordination, and the effective capacity of local authorities to independently make and implement decisions. A considerable proportion of respondents evaluate the cooperation between local and central government as moderate or poor, identifying political influence, insufficient financial support, and parallel decision-making processes as major challenges.

The dissertation concludes that the decentralization process in the Republic of North Macedonia remains incomplete and insufficiently consolidated. Accordingly, it proposes concrete recommendations aimed at strengthening fiscal and functional decentralization, improving institutional coordination, enhancing transparency, building administrative capacities, and encouraging greater citizen participation in local governance processes.

Keywords: decentralization; local self-government; central government; multi-level governance; Municipality of Kichevo; public policy

СОДРЖИНА

СПИСОК НА ТАБЕЛИ	15
СПИСОК НА ГРАФИКОНИ	15
ВОВЕД	16
Предмет и цел на истражувањето.....	17
Научен придонес	18
Методолошки пристап.....	19
Истражувачки хипотези	20
Структура на трудот.....	20
ПРВ ДЕЛ — ТЕОРЕТСКИ ОСНОВИ НА ОДНОСОТ МЕЃУ ЦЕНТРАЛНАТА И ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ	21
1. Поим и значење на организацијата на државната управа	22
2. Поимно определување на централизацијата и децентрализацијата	26
3. Принципот на хиерархија во државната управа	31
4. Принципот на субординација и надзор.....	31
5. Принципот на субсидијарност и автономија на локалните единици	32
6. Значењето на теоретските принципи за односите централна – локална власт	34
7. Европските стандарди за организација на управата и локалната самоуправа	35
8. Теоретско-правна рамнотежа меѓу автономијата и контролата	35
9. Историски развој на идејата за локална самоуправа	36
10. Типологија и модели на локална самоуправа.....	38
10.1. Англосаксонски модел.....	41
10.2. Континентален (француски) модел	42
10.3. Скандинавски модел	42
10.4. Мешани и современи модели.....	43
11. Теоретски пристапи во современата политичка и правна доктрина.....	43
11.1. Правна теорија на локалната самоуправа	44
11.2. Политичка теорија на локалната самоуправа	44
11.3. Управна теорија и нови модели на управување.....	45
12. Влијанието на децентрализацијата врз демократските процеси и владеењето на правото.....	46
12.1. Децентрализацијата како инструмент на демократизација.....	46
12.2. Децентрализацијата и владеењето на правото	47
12.3. Демократски ризици и предизвици на децентрализацијата.....	48
13. Заклучни согледувања од теоретскиот дел.....	49
ВТОР ДЕЛ — ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	51
1. Воведни согледувања.....	51
2. Уставна поставеност на локалната самоуправа.....	53
2.1. Уставни принципи.....	53
2.2. Уставни амандмани и политички контекст.....	54
2.3. Уставна гаранција и судска заштита.....	55

2.4. Case study: Урбанизмот (ДУП) – суспензија на општински акти и уставно-судска контрола	56
2.4.1. Урбанизмот како чувствителна надлежност на локалната самоуправа.....	56
2.4.2. Правниот надзор и можноста за суспензија на ДУП.....	56
2.4.3. Практика на суспензии – од законитост кон целисходност	57
2.4.4. Улогата на Уставниот суд во контролата на ДУП	58
2.4.5. Последици од суспензиите и укинувањата на ДУП	58
2.4.6. Урбанизмот како индиректна форма на авокација.....	59
2.4.7. Системска оценка.....	59
2.4.8. Анализа на конкретни предмети од уставно-судската практика	60
2.4.9. Алтернативни предлози за уредување на надзорот над урбанистичките акти.....	63
2.5. Контрола на актите на единиците на локалната самоуправа и улогата на централните органи и Уставниот суд	64
2.5.1. Видови контрола над актите на локалната самоуправа.....	64
2.5.2. Контрола по жалба против поединечни акти на општините.....	65
2.5.3. Правен надзор и суспензија на општите акти на општините	67
2.5.4. Улогата на Уставниот суд во контролата на актите на локалната самоуправа.....	71
2.5.5. Критичка оценка: помеѓу законитоста и автономијата	72
2.6. Урбанистичкото планирање како поле на засилена контрола: ДУП, суспензија на акти и улогата на Уставниот суд	73
2.6.1. Суспензија на детални урбанистички планови од страна на централните органи	73
2.6.2. Укинување на ДУП и авокација на урбанистичките надлежности	74
2.6.3. Улогата на Уставниот суд во контролата на урбанистичките акти.....	75
2.6.4. Урбанизмот како инструмент на фактичка централизација.....	75
3. Законска рамка и институционален систем на локалната самоуправа	76
3.1. Закон за локална самоуправа (2002).....	76
3.2. Други релевантни закони	78
3.3. Институционален систем и механизми на контрола.....	79
4. Финансиска децентрализација и фискална автономија на општините.....	80
4.1. Принципи на финансиска автономија	81
4.2. Структура на приходите на општините	81
4.3. Процес на фискална децентрализација.....	82
4.4. Практични предизвици и препораки	83
4.5. Реалниот карактер на децентрализацијата по ЗЛС од 2002 година.....	84
4.5.1. Изворни и пренесени надлежности во системот на локалната самоуправа.....	85
4.5.2. Надзор над изворните и делегирани надлежности	87
4.5.3. Влијание на материјалните закони (lex specialis) врз реалната автономија на општините.....	88
4.5.4. Авокација како инструмент на централизација: делумна и целосна авокација.....	98
4.5.5. Делегација и хиерархија: финансискиот аспект на делегацијата на надлежностите	99
4.5.6. Контрола на актите на единиците на локалната самоуправа: потребата од институционално и функционално зајакнување на Вишиот Управен суд (компаративен пример од Република Хрватска)	100
4.5.7. Студии на случај: одлуки на Уставниот суд на Република Северна Македонија во областа на локалната самоуправа	102
4.6. Делегација и децентрализирани надлежности – теорија и македонска практика	104
4.6.1. Поим и правна природа	105

4.6.2. Примери од праксата – упатување	105
5. Институционални односи меѓу централната и локалната власт	105
5.1. Вертикална поделба на власта и систем на надлежности	106
5.2. Форми на координација и соработка	106
5.3. Надзор и контрола	107
5.4. Пример: Општина Кичево како студија на случај	108
6. Односот меѓу централната власт и локалната самоуправа според Законот за локална самоуправа од 1995 и 2002 година	108
6.1. Историско-правен контекст на Законот за локална самоуправа од 1995 година	108
6.2. Односот централна – локална власт според ЗЛС од 1995 година	109
6.3. Законот за локална самоуправа од 2002 година – концепциски пресврт ...	110
6.4. Делегација на надлежности (пренесување на овластувања)	110
6.5. Авокација на надлежности (одземање на овластувања)	111
6.5.1. Делегација и авокација на надлежности во односите меѓу централната власт и локалната самоуправа	112
6.6. Споредбена оценка: ЗЛС 1995 vs ЗЛС 2002	114
6.7. Преодно значење за анализа на Општина Кичево	114
6.8. Системски импликации од студиите на случај	114
7. Пренесување и одземање на надлежности во праксата: студии на случај (делегација и авокација)	115
7.1. Теоретско поимање на делегацијата и авокацијата	116
7.2. Студија на случај: Образованието во Општина Гостивар	116
7.2.1. Законска рамка за делегацијата во образованието	117
7.2.2. Финансиското работење како инструмент на зависност	117
7.2.3. Именувањето на директорите како точка на конфликт	118
7.2.4. Правни и институционални последици	119
7.2.5. Теоретска оценка	119
7.3. Студија на случај: Детските градинки во Општина Куманово	120
7.3.1. Законска рамка за управување со детските градинки	120
7.3.2. Практиката на авокација во Општина Куманово	121
7.3.3. Именувањето на директорите како клучен проблем	121
7.3.4. Финансиската зависност како дополнителен механизам на контрола	122
7.3.5. Последици од авокацијата на надлежностите	122
7.3.6. Теоретска и системска оценка	123
7.4. Делегација на надлежности: позитивни аспекти и ограничувања	123
7.5. Критичка анализа: последици од авокацијата врз локалната автономија ..	124
8. Заклучни согледувања од Вториот дел	124
8.1. Уставно-правни аспекти	124
8.2. Законска рамка и институционална структура	125
8.3. Финансиска децентрализација	125
8.4. Институционални односи и практична имплементација	126
8.5. Општа оценка	126
Подзаклучок на Вториот дел	127

ТРЕТ ДЕЛ — КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МОДЕЛИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ЕВРОПА И РЕГИОНОТ 129

1. Воведни согледувања	129
2. Модел на локална самоуправа во Словенија	130
2.1. Правна рамка и организација	130
2.2. Финансиска рамка	130
2.3. Карактеристики	130
3. Модел на локална самоуправа во Хрватска	131

3.1. Двостепен систем.....	131
3.2. Фискална децентрализација.....	131
3.3. Административна рамка.....	131
4. Модел на локална самоуправа во Србија.....	132
5. Модел на локална самоуправа во Албанија.....	132
5.1. Надлежности и институции	132
6. Модел на локална самоуправа во Грција	133
6.1. Реформите „Каподистријас“ (1997) и „Каликратес“ (2010)	133
6.2. Надлежности и финансии	133
7. Компаративна анализа – споредбени согледувања и оценка на моделот на Северна Македонија	134
7.1. Општи забелешки и методолошки пристап.....	134
7.2. Споредбени карактеристики на моделите.....	134
7.3. Споредбени согледувања.....	136
7.3.1. Споредба на механизмите за надзор и контрола над актите на локалната самоуправа.....	137
7.4. Оценка на моделот на Северна Македонија	139
7.5. Насоки за понатамошен развој	140
8. Заклучни согледувања од Третиот дел.....	141
8.1. Европски контекст и развојни тенденции.....	141
8.2. Регионални специфики.....	142
8.3. Позицијата на Северна Македонија во компаративен контекст	142
8.4. Научни согледувања и импликации	143
8.5. Општа оценка	144
ЧЕТВРТИ ДЕЛ – СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: ОПШТИНА КИЧЕВО	145
4.1. Вовед и методолошки пристап на студијата на случај	145
4.2. Историски и административен развој на Општина Кичево.....	146
4.2.1. Историски контекст	146
4.2.2. Развој по стекнувањето на независноста (1991–2005)	146
4.2.3. Фаза на територијална консолидација (2004–2013).....	147
4.2.4. Современи административни карактеристики.....	148
4.2.5. Општа оценка на административниот развој	148
4.3. Институционална структура и локални надлежности на Општина Кичево	149
4.3.1. Општи институционални поставености	149
4.3.2. Совет на Општина Кичево	149
4.3.3. Градоначалник и извршна власт	150
4.3.4. Општинска администрација.....	151
4.3.5. Надлежности на Општина Кичево	152
4.3.6. Оценка на функционалноста.....	153
4.4. Финансиски капацитет и буџетска анализа на Општина Кичево.....	154
4.4.1. Општи карактеристики на финансискиот систем	154
4.4.2. Приходи на Општина Кичево	154
4.4.3. Расходи на Општина Кичево.....	156
4.4.4. Задолженост и финансиска стабилност	157
4.4.5. Општа оценка на финансискиот капацитет	157
4.4.6. Финансиски односи помеѓу централната власт и Општина Кичево	158
4.4.6.1. Финансиската автономија како предуслов за ефективна локална самоуправа.....	158
4.4.6.2. Блок-дотациите и нивното значење за Општина Кичево	159
4.4.6.3. Финансиска зависност и условена автономија.....	159
4.4.6.4. Капиталните трансфери како инструмент на влијание	160

4.4.6.5. Последици врз локалниот развој во Кичево	160
4.4.6.6. Финансиските односи и перцепцијата на граѓаните.....	161
4.4.6.7. Оценка на финансиските односи.....	161
4.5. Локални политики, развојни програми и актуелни предизвици на Општина Кичево	162
4.5.1. Општ преглед на локалните политики	162
4.5.2. Локален економски развој	162
4.5.3. Урбан развој и инфраструктура	163
4.5.4. Животна средина.....	164
4.5.5. Социјална политика и јавни услуги	165
4.5.6. Актуелни предизвици	165
4.5.7. Политички односи помеѓу Општина Кичево и централната власт	167
4.5.7.1. Политичката димензија на односите централна – локална власт... ..	167
4.5.7.2. Политичка координација и институционална соработка	167
4.5.7.3. Политички несогласувања и нивните последици	168
4.5.7.4. Политичкото влијание врз капиталните проекти.....	168
4.5.7.5. Политичката димензија и принципот на еднаквост.....	168
4.5.7.6. Влијанието врз локалната демократија.....	169
4.5.7.7. Поврзаност со анкетните резултати	169
4.5.7.8. Оценка на политичките односи	170
4.6. Оценка и компаративна перспектива за Општина Кичево.....	170
4.6.1. Општа аналитичка поставеност.....	170
4.6.2. Споредбена анализа на институционалните капацитети	171
4.6.3. Финансиска компаративна анализа	172
4.6.4. Компаративна перспектива на локалните политики	173
4.6.5. Силни и слаби страни: интегрирана оценка	174
4.6.6. Општа оценка во рамките на националниот модел	174
4.6.7. Case study: Урбанистичко планирање во Општина Кичево – односи со централната власт, суспензии и правен надзор	175
4.6.7.1. Урбанизмот како клучна надлежност на Општина Кичево	175
4.6.7.2. Улогата на централната власт во надзорот над ДУП во Кичево	176
4.6.7.3. Суспензии и застои како форма на индиректна авокација.....	176
4.6.7.4. Врската меѓу урбанизмот и локалниот развој во Кичево.....	177
4.6.7.5. Потенцијална улога на Уставниот суд.....	177
4.6.7.6. Перцепцијата на односите – поврзаност со анкетните резултати ..	178
4.6.7.7. Системска оценка.....	178
4.7. Односите меѓу централната власт и Општина Кичево – правни, финансиски и политички аспекти	179
4.7.1. Поврзаност на анкетните резултати со положбата на Општина Кичево ..	179
4.7.2. Правни односи меѓу централната власт и Општина Кичево	180
4.7.2.1. Надлежности и правен надзор	180
4.7.3. Финансиски односи и зависност од централната власт	180
4.7.3.1. Буџетска структура и трансфери.....	180
4.7.3.2. Финансиска контрола како индиректна авокација.....	181
4.7.4. Студија на случај: Урбанизам и ДУП во Општина Кичево.....	181
4.7.5. Политички аспекти на односот централна власт – Општина Кичево	182
4.7.6. Аналитички осврт: Општина Кичево како илустративен пример.....	182
4.7.7. Подзаклучок	183
4.8. Мини case-study: Општина Кичево – проекти, урбанизам (ДУП) и финансиски односи.....	183
4.8.1. Финансиски и развојни проекти	183
4.8.2. Урбанизам и детални урбанистички планови (ДУП)	184
4.8.3. Општа оценка на case-study	184

Подзаклучок на IV дел – Општина Кичево	184
ПЕТИ ДЕЛ: АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО..	186
Студија на случај: Општина Кичево	186
5.1. Методологија	186
5.2. Демографски профил на испитаниците	186
5.3. Перцепции за односот меѓу локалната и централната власт	188
5.4. Квалитативни наоди (извлечено од отворените прашања)	193
5.5. Дискусија и интерпретација.....	193
5.6. Заклучни согледувања и препораки	194
ШЕСТИ ДЕЛ – ОПШТИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	198
6.1. Општи заклучоци од истражувањето.....	198
6.2. Проверка на истражувачките хипотези.....	199
6.3. Теоретски и научен придонес на истражувањето	201
6.4. Практични препораки за унапредување на односите меѓу централната и локалната власт	202
6.4.1. Унапредување на процесот на децентрализација.....	202
6.4.2. Подобрување на институционалната координација.....	202
6.4.3. Намалување на политичкото влијание	203
6.4.4. Јакнење на транспарентноста и учеството на граѓаните.....	203
6.4.5. Развој на административните капацитети	203
6.5. Ограничувања на истражувањето и насоки за идни истражувања	203
6.6. Општи заклучоци од емпириското истражување.....	204
6.7. Препораки.....	206
6.7.1. Препораки во однос на нормативната рамка	206
6.7.2. Препораки во однос на финансиската децентрализација.....	207
6.7.3. Препораки во однос на институционалната соработка	207
6.7.4. Препораки во однос на транспарентноста и учеството на граѓаните	208
6.7.5. Општа препорака	208
6.8. Критичко преиспитување на контролата на централните органи врз единиците на локалната самоуправа	208
6.8.1. Алтернативни предлози за реформа на контролата	210
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	212
Монографии и научни книги	212
Научни трудови и списанија	215
Законски и подзаконски акти	215
Стратешки документи и меѓународни извори.....	216
Уставно-судска практика (Уставен суд на Република Северна Македонија).....	217
Емпириски извори	218

СПИСОК НА ТАБЕЛИ

Табела 1. Споредбени карактеристики на моделите на локална самоуправа во избрани европски држави	133
Табела 2. Општина Кичево во споредба со избрани општини (примерни индикатори)	170
Табела 3. Распределба на испитаниците по возраст	184
Табела 4. Распределба на испитаниците по пол	184
Табела 5. Распределба на испитаниците според статусот на вработеност.....	184
Табела 6. Оценка на соработката меѓу локалната и централната власт	185
Табела 7. Дали локалната власт има доволно овластувања?	186
Табела 8. Оценка на финансиската поддршка од централната власт	187
Табела 9. Дали локалната власт има доволно финансиски и човечки ресурси?	187
Табела 10. Дали локалната власт ги има потребните овластувања за донесување важни одлуки?	188
Табела 11. Како граѓаните ја перципираат локалната власт?	189
Табела 12. Дали граѓаните се доволно информирани за односот меѓу локалната и централната власт?	189

СПИСОК НА ГРАФИКОНИ

Графикон 1. Структура на испитаниците по возраст	192
Графикон 2. Структура на испитаниците според пол	193
Графикон 3. Оценка на соработката меѓу локалната и централната власт	193
Графикон 4. Оценка на финансиската поддршка од централната власт.....	193
Графикон 5. Перцепција за локалната власт	194
Графикон 6. Информираност на граѓаните	194

ВОВЕД

Односот меѓу централната и локалната власт претставува едно од суштинските прашања во современите демократски држави и е директно поврзан со концептот на поделба на власта, принципот на субсидијарност и функционирањето на јавната администрација. Во основата на секој демократски систем стои идејата дека властите треба да бидат организирани така што ќе овозможат рамнотежа помеѓу единството на државата и автономијата на нејзините делови. Во таа смисла, прашањето за децентрализацијата и локалната самоуправа претставува не само правен и административен, туку и политички, економски и социјален феномен.

Во последните две децении, Република Северна Македонија спроведува низа реформи во насока на зајакнување на локалната самоуправа и приближување на системот на управување кон европските стандарди на добро владеење и субсидијарност. И покрај усвоената правна рамка и бројните политички декларации, практичната реализација на децентрализацијата и натаму се соочува со низа предизвици: нерамномерна распределба на надлежности, ограничена финансиска автономија на општините, слаба институционална капацитетност и зависност од централната власт.

Оттаму, оваа докторска дисертација има за цел да ја истражи и објасни суштината на односот меѓу централната и локалната власт, преку анализа на правните, институционалните и функционалните аспекти на децентрализацијата, со посебен осврт на искуството на Општина Кичево.

Предмет и цел на истражувањето

Предмет на истражувањето е системот на локална самоуправа во Република Северна Македонија и неговата интеракција со централната власт, во контекст на уставните начела, законската рамка и административната практика. Целта на трудот е да се идентификуваат клучните предизвици и ограничувања што ја отежнуваат ефективната имплементација на децентрализацијата, како и да се предложат можни решенија за подобрување на односот меѓу двата нивоа на власт.

Специфичните цели вклучуваат:

- анализа на теоретските концепти на централизација и децентрализација;
- оценка на нормативната рамка за локална самоуправа;
- идентификација на институционалните слабости во вертикалната поделба на власта;
- компаративна анализа на модели од избрани земји во регионот;
- емпириска проценка на состојбата преку студијата на случај за Општина Кичево;
- формулирање на препораки за подобрување на системот на локално управување.

Научен придонес

Научниот придонес на дисертацијата се состои во сеопфатна анализа на системот на односи меѓу централната и локалната власт, преку комбинирање на теоретски и емпириски пристап. Со тоа се создава научна основа за понатамошно истражување на механизмите на децентрализација и нивната примена во контекстот на политичката и административната транзиција на земјата. Дополнително, компаративната анализа нуди нови согледувања за можностите за прилагодување на успешни регионални практики во македонскиот систем.

Конкретно, научниот придонес на овој труд може да се идентификува низ неколку димензии. **Прво**, се нуди систематско теоретско-правно расветлување на категориите централизација и децентрализација во контекстот на современата административно-правна доктрина, со изречно поврзување на класичните принципи (хиерархија, централизам, децентрализација, субординација) со уставната и законската рамка на Република Северна Македонија, што во домашната литература досега не е изведено во вакви интегрирани рамки. **Второ**, се воведува аналитичко разграничување меѓу нормативно прокламираната и фактичката децентрализација, со посебно идентификување на инструментите на „тивка централизација“ – авокацијата на надлежности, суспензијата на општите акти на општините, условеноста на капиталните трансфери и пракса на инспекциски надзор – кои во условите на македонскиот систем суштински ја детерминираат реалната автономија на единиците на локалната самоуправа.

Трето, студијата на случај на Општина Кичево претставува оригинален емпириски придонес: преку анализа на буџетските податоци, институционалните практики, нормативните акти на локално ниво и перцепциите на граѓаните и вработените во јавниот сектор, се добива слика за функционирањето на децентрализацијата во една средно обемна општина, што служи како репрезентативен материјал за пошироки заклучоци за состојбата во земјата. **Четврто**, компаративната анализа со моделите на локалната самоуправа во Словенија, Хрватска, Србија, Албанија и Грција обезбедува споредбен контекст и идентификува конкретни решенија кои можат да послужат како основа за нормативни и институционални реформи во Република Северна Македонија. **Петто**, на крајот, се формулираат конкретни препораки за подобрување на правната рамка,

институционалната координација и финансиската автономија на локалните единици, кои имаат и теоретска и непосредно практична вредност за носителите на политики и за стручната заедница.

Со интегрирањето на нормативната, институционалната, компаративната и емпириската перспектива, истражувањето нуди методолошки модел за анализа на односите централна – локална власт кој може да биде применуван и во идни истражувачки проекти, како и да послужи како основа за натамошно надградување на македонската административно-правна доктрина во областа на локалната самоуправа.

Методолошки пристап

Истражувањето применува мултидисциплинарен методолошки пристап кој вклучува:

- **правна анализа** – на уставни и законски акти поврзани со системот на локална самоуправа;
- **аналитичка метода** – за проучување на институционалните односи меѓу централните и локалните органи;
- **компаративна метода** – преку споредба со модели од други држави од регионот (Албанија, Хрватска, Словенија, Србија и Грција);
- **емпириска метода** – преку студијата на случај за Општина Кичево и анализа на достапни статистички и административни податоци;
- **индуктивно-дедуктивен пристап** – за извлекување општи заклучоци врз основа на конкретни наоди.

Истражувачки хипотези

1. Постои нормативна рамка која овозможува развој на локалната самоуправа, но нејзината примена е ограничена поради институционални и политички фактори.
2. Финансиската зависност на општините од централната власт го ограничува нивниот степен на автономија и ефикасност.
3. Постојните механизми на надзор и контрола од страна на централните институции не секогаш се во согласност со принципот на пропорционалност и со начелото дека надзорот треба да се однесува само на законитоста, а не и на целисходноста на изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа.
4. Примената на успешни компаративни модели од регионот може да придонесе за подобрување на локалното управување во Северна Македонија.

Дополнително, во рамките на студијата на случај за Општина Кичево се проверува и посебна (оперативна) хипотеза: „Нивото на ефикасност и транспарентност на локалната власт директно зависи од степенот на фискална автономија и административен капацитет.“ (види т. 4.1).

Структура на трудот

Дисертацијата е структурирана во шест целини.

Првиот дел се однесува на теоретските основи на односот меѓу централната и локалната власт и го дефинира концептот на децентрализација.

Вториот дел е насочен кон правната и институционалната рамка на локалната самоуправа во Република Северна Македонија.

Третиот дел содржи компаративна анализа со избрани држави од регионот, а четвртиот дел претставува студија на случај за Општина Кичево.

На крајот, се презентирани главните наоди, заклучоци и препораки.

ПРВ ДЕЛ — ТЕОРЕТСКИ ОСНОВИ НА ОДНОСОТ МЕЃУ ЦЕНТРАЛНАТА И ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ

Овој дел е посветен на теоретските основи на односот меѓу централната и локалната власт и претставува појдовна точка за разбирањето на нормативната и институционалната рамка што ќе биде анализирана во наредните глави. Анализата започнува со поимното определување на организацијата на државната управа како темелна категорија на административното право, по што следи разработка на поимите централизација и децентрализација како два спротивставени, но и комплементарни процеси во организирањето на државната власт. Посебно внимание се посветува на принципите на хиерархија, централизам, децентрализација и субординација, кои функционираат како реални алатки преку кои се обликува односот меѓу нивоата на власт, како и на нивното значење за изградба на стабилна и демократска локална самоуправа.

Понатаму, теоретскиот дел ги опфаќа европските стандарди за организација на управата и локалната самоуправа, теоретско-правната рамнотежа меѓу автономијата и контролата, како и историскиот развој на идејата за локална самоуправа. Се прави типолошка анализа на современите модели на локална самоуправа во европската традиција, се разработува принципот на субсидијарност и автономијата на локалните единици, а потоа се претставуваат и современите теоретски пристапи – правен, политички и управен – во проучувањето на локалната власт. На крајот, се разгледува влијанието на децентрализацијата врз демократските процеси и владеењето на правото, како и општите принципи на организација на државната управа, со цел да се добие сеопфатна слика што служи како основа за натамошните анализи во делот за нормативната и институционалната рамка во Република Северна Македонија.

1. Поим и значење на организацијата на државната управа

Организацијата на државната управа претставува еден од темелните елементи на современата држава и има суштинско значење за ефикасното остварување на јавните функции. Таа се однесува на начинот на кој се структурираат органите на управата, нивната меѓусебна поврзаност, хиерархиски односи, како и односот кон другите носители на јавни овластувања, особено кон единиците на локалната самоуправа.

Организацијата на државната управа претставува клучен елемент во функционирањето на современата држава, бидејќи преку неа се обезбедува ефикасно спроведување на законите, јавните политики и заштита на јавниот интерес. Во теоријата на административното право, како и во позитивното право, се издвојуваат неколку основни принципи врз кои се темели организацијата на државната управа, меѓу кои особено значајни се: принципот на хиерархија, принципот на централизам, принципот на децентрализација и принципот на субординација.¹

Во теоријата на административното право, организацијата на управата не се разгледува само како техничко или институционално прашање, туку како прашање со изразена уставно-правна и политичка димензија, бидејќи од неа директно зависи степенот на демократичност, транспарентност и одговорност на јавната власт.²

Поимот „организација на државната управа“ ја означува севкупноста на органите и институциите кои, во согласност со Уставот и законите, вршат јавни овластувања и работи од јавен интерес. Во теоријата на административното право, организацијата се определува како систем од меѓусебно поврзани и хиерархиски уредени органи преку кои државата ја остварува извршната функција и обезбедува спроведување на правниот поредок. Според проф. д-р Борче Давитковски, организацијата на државната управа е израз на начинот на кој државата ја артикулира

¹ Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018, дел за поимот и организацијата на државната управа. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

² Ibid.

својата управна власт, преку определување на нејзините носители, нивниот делокруг, поделбата на надлежностите и формите на меѓусебна координација и контрола³.

Во Република Северна Македонија, организацијата на државната управа е уредена со Уставот, со Законот за организација и работа на органите на државната управа⁴, со Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 59/2000 и измените), како и со посебните закони со кои се основаат поедини управни институции. Според овие прописи, носителите на функциите на државната управа се структурираат во неколку нивоа, со јасно определени надлежности и форми на меѓусебна поврзаност.

Со Законот за организација и работа на органите на државната управа се уредуваат организацијата, надлежностите и работата на органите на државната управа. При тоа, органите на државната управа, како дел од извршната власт, се основаат во областите и подрачјата кои се од значење за вршење на функциите на државата и за ефикасно остварување на правата и должностите на граѓаните и правните лица. Согласно овој закон „Органите на државната управа, можат да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации. Министерствата се основаат за вршење на функциите на државната управа групирани по области за еден или повеќе сродни управни ресори⁵. Другите органи на државната управа можат да се основаат како самостојни органи на државната управа или органи во состав на министерствата. Самостојните органи на

³ Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018, дел за организацијата на државната управа. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

⁴ Законот за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000 и измените 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; 96/2019; 110/2019; 154/2019; 121/2024).

⁵ За вршење на функциите на државната управа се основаат следниве министерства: 1. Министерство за одбрана; 2. Министерство за внатрешни работи; 3. Министерство за правда; 4. Министерство за односи меѓу заедниците; 5. Министерство за надворешни работи и надворешна трговија; 6. Министерство за европски прашања; 7. Министерство за финансии; 8. Министерство за економија и труд; 9. Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини; 10. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство; 11. Министерство за здравство; 12. Министерство за образование и наука; 13. Министерство за социјална политика, демографија и млади; 14. Министерство за локална самоуправа; 15. Министерство за култура и туризам; 16. Министерство за дигитална трансформација; 17. Министерство за јавна администрација; 18. Министерство за транспорт; 19. Министерство за животна средина и просторно планирање и 20. Министерство за спорт, Член 11 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000 и измените 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; 96/2019; 110/2019; 154/2019; 121/2024).

државната управа можат да се основаат само доколку управните ресори за кои се основаат не се во надлежност на ниту едно министерство и е потребна нивна целосна независност од министерствата и директна одговорност пред Владата. Органите во состав на министерствата можат да се основаат за вршење на определени управни, стручни и други работи од надлежност на министерството. Управните организации се основаат за вршење определени стручни и други работи кои бараат примена на научни и стручни методи и со нив поврзани управни работи од областите за кои се основаат министерствата. Управните организации се основаат како самостојни органи на државната управа“.⁶

Имајќи ги во предвид овие органи, се доаѓа и до поимот државна управа, во формална смисла под кој се подразбира збир на државни органи и организации кои вршат управни работи, определени со устав и закони. Во Република Македонија, тоа би биле: министерствата; органите во состав на министерствата, (инспекторати, бироа, управи, совети); самостојните државни органи (агенции, дирекции, комисии) и управните организации (заводи, центри, архив)⁷. Додека јавната администрација претставува поширок поим, бидејќи не ги опфаќа само органите на државна управа, туку и локалните органи, установите и институтите (јавните служби), приватните субјекти со јавни овластувања, невладиниот сектор во рамките на вршењето јавни дејности, односно целата – администрација на која и е доверено вршење на јавни овластувања.⁸

Органите на државната управа се надлежни да: ја спроведуваат политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието на Република Македонија и прописите на Владата на Република Македонија; одговорни се за извршување на законите и другите прописи; ги извршуваат насоките и ставовите на Владата за работата на органите на државната управа; следат и се одговорни за состојбата во областите за кои се основани; даваат иницијатива за решавање на прашањата во областите за кои се основани; решаваат во управни работи; вршат надзор над законитоста на актите и работењето на трговските друштва, установите и

⁶ Член 5 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000 и измените 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; 96/2019; 110/2019; 154/2019; 121/2024).

⁷ Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Административно право : прв дел (материјално право) - 3. изменето и дополнето изд. - Скопје : Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2018, https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf, стр. 13

⁸ Ibid., стр. 14

другите правни лица кога за тоа се овластени со закон; вршат управен и инспекциски надзор и други управни работи кога за тоа се овластени со закон; ги подготвуваат предлозите на законите чиј овластен предлагач е Владата; ги подготвуваат прописите што ги донесува Владата и вршат и други работи утврдени со Уставот и со закон.⁹

Со Законот за организација и работа на органите на државната управа се уредува и односот помеѓу органите на државната управа и единиците на локалната самоуправа и тоа преку одредбата за врење на надзор со која се уредува дека надзорот над законитоста на прописите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје го врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. Додека надзорот над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје се врши од органите на државната управа. Во однос на делегираните надлежности надзорот го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје¹⁰. На овој начин всушност се воспоставува однос на контрола помеѓу централните и локалните органи, кој е неопходен заради остварување на принципот на законитост во работењето на јавните органи.

Како што веќе напоменавме, во организацијата на јавната власт во поширока смисла учествуваат и **единиците на локалната самоуправа** – општините и Градот Скопје, односно локалните органи – Советот и Градоначалникот, на кои Уставот и Законот за локалната самоуправа им гарантираат сопствени надлежности (урбанистичко планирање, локален економски развој, комунални дејности, заштита на животната средина, образование, култура, социјална заштита и други) и право самостојно да донесуваат прописи, буџети и одлуки во рамките на тие надлежности. Иако локалните органи формално не се составен дел на државната управа, тие функционираат во цврста институционална и функционална врска со неа, што е суштинско за разбирањето на предметот на оваа дисертација.

Принципите на хиерархија, централизам, децентрализација и субординација директно се остваруваат токму преку оваа организациска поставеност. Хиерархијата

⁹ Член 13 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000 и измените 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; 96/2019; 110/2019; 154/2019; 121/2024).

¹⁰ Член 38-а од Законот за организација и работа на органите на државната управа, („Службен весник на РМ“ бр. 58/2000 и измените 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; 96/2019; 110/2019; 154/2019; 121/2024).

се манифестира во рамките на самата државна управа, со односи на надреденост и подреденост меѓу Владата, министерствата и нивните органи во состав. Централизмот доаѓа до израз преку концентрирањето на стратешките одлуки во централните органи и преку нивната надлежност за уредување на материјата со прописи со општо дејство на територијата на целата држава. Децентрализацијата, пак, се остварува преку преносот на надлежности, ресурси и одлучувачка моќ од централните органи кон единиците на локалната самоуправа, додека субординацијата е јасно изразена во правниот и управниот надзор што централните органи го вршат врз законитоста на работата на органите од понизок ред и врз општите акти на општините.

2. Поимно определување на централизацијата и децентрализацијата

Прашањето за односот меѓу централната и локалната власт неизбежно го наметнува разгледувањето на поимите централизација и децентрализација, кои претставуваат два комплементарни, но истовремено и спротивставени процеси во организацијата на државната власт. Овие концепти ја одразуваат динамиката меѓу државното единство и локалната автономија, како и стремежот кон воспоставување рамнотежа меѓу ефикасноста на управувањето и учеството на граѓаните во донесувањето одлуки.

Централизацијата, во својата суштина, претставува процес на концентрирање на власта и управувачките функции во рацете на централните државни органи. Таа подразбира дека основните одлуки и политики се носат од еден централен субјект – обично Владата или министерствата – кои имаат надлежност над целата територија на државата.

Во теоретската литература, централизацијата често се оправдува со аргументите за единство на политиките, административна ефикасност и контрола врз јавните ресурси.

Централизмот претставува принцип според кој одлучувањето и управувањето се концентрирани во централните државни органи. Во централизираниот модел, локалните органи имаат ограничена самостојност и најчесто дејствуваат како продолжена рака на централната власт.

Францускиот модел на државна управа традиционално се наведува како класичен пример на силно централизирана администрација, во која државата преку своите префекти врши силен надзор над локалните власти.¹¹ Овој модел влијаел и врз административните системи во многу европски земји, вклучително и во државите од Југоисточна Европа.

Во контекст на Република Северна Македонија, централизмот историски бил доминантен принцип, особено во периодот пред воспоставувањето на современиот систем на локална самоуправа. Оваа традиција оставила длабоки траги во административната култура, што и денес се рефлектира преку силната улога на централните органи во однос на локалните власти.

Од друга страна, децентрализацијата претставува процес на пренос на овластувања, одговорности и ресурси од централните кон локалните органи на власта. Таа овозможува одлучување поблиску до граѓаните, со што се зголемува транспарентноста, отчетноста и учеството во јавните работи. Децентрализацијата е еден од темелите на современата демократија и е израз на принципот на субсидијарност, според кој секое прашање треба да се решава на оној најнизок можен ниво на власт каде што може ефективно да се спроведе.

Децентрализацијата претставува процес на пренесување на надлежности, одговорности и ресурси од централните органи кон пониските нивоа на власт, пред сè кон единиците на локалната самоуправа. Во теоријата се разликуваат повеќе форми на децентрализација: политичка, административна и фискална.

Политичката децентрализација подразбира право на локалните власти да носат политички одлуки во рамките на своите надлежности. Административната децентрализација се однесува на пренос на управни функции, додека фискалната децентрализација е поврзана со обезбедување финансиска автономија.¹²

Според Леон Диги и Морис Ориу, децентрализацијата претставува механизам за приближување на власта до граѓаните и за зголемување на ефикасноста и

¹¹ Rivero, J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 2013, стр. 88–92.

¹² Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972, стр. 3–7.

одговорноста на јавната управа.¹³ Овие ставови се прифатени и во современите европски стандарди, вклучително и во Европската повелба за локална самоуправа.

Сепак, децентрализацијата не значи целосно отсуство на државна контрола. Напротив, таа мора да биде проследена со соодветни механизми на надзор, со цел да се обезбеди законитост и заштита на јавниот интерес.

Во европскиот континентален систем, децентрализацијата е тесно поврзана со традицијата на локалната самоуправа и уставното начело на поделба на власта. Според Европската повелба за локална самоуправа (1985), локалната власт треба да има право и способност, во рамките на законот, да ги регулира и управува значаен дел од јавните работи во интерес на локалното население. Овој документ претставува основен извор за воспоставување на стандардите на локална демократија во Европа.¹⁴

Иако централизацијата и децентрализацијата понекогаш се перципираат како спротивни процеси, тие всушност функционираат комплементарно – централизацијата обезбедува координација и контрола, додека децентрализацијата обезбедува флексибилност и приближување на власта кон граѓаните. Во современите држави, вистинскиот предизвик не лежи во изборот меѓу едниот или другиот модел, туку во воспоставувањето на оптимален баланс кој ќе овозможи и ефективно управување и демократско учество.

Во теоретско-правна смисла, **централизацијата** се дефинира како систем на организирање на државната власт во кој надлежноста за донесување одлуки, нормативната уредувачка функција и контролата над спроведувањето се концентрирани во централните државни органи – најчесто Владата, министерствата и нивните органи во состав – додека територијалните органи имаат сведена улога на исполнители на одлуките донесени на централно ниво. Од друга страна, **децентрализацијата** се определува како процес на правен, институционален и финансиски пренос на овластувања, ресурси и одговорности од централните државни органи кон територијално определени носители на јавни овластувања – пред сè, кон единиците на локалната самоуправа – со цел одлучувањето да се

¹³ Duguit, L., *Traité de droit constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing, Paris, 1923, стр. 301–305; Hauriou, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 11-то издание, Sirey, Paris, 1927, стр. 421–425.

¹⁴ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 3.

приближи до граѓаните и да се обезбеди ефективна автономија на локалните заедници во вршењето на работите од јавен интерес.

Овие поими имаат и јасна нормативна потврда во правниот поредок на Република Северна Македонија. Уставот на Република Северна Македонија, во член 8, ја утврдува локалната самоуправа како една од темелните вредности на уставниот поредок, додека членовите 114–117 ја гарантираат уставната положба, основните надлежности и финансиските извори на единиците на локалната самоуправа¹⁵. Со Законот за локалната самоуправа¹⁶ изречно се утврдува дека локалната самоуправа е право на граѓаните самостојно и преку претставници да управуваат со работите од јавен интерес од локално значење, а во член 22 се наведени сопствените надлежности на општините (урбанистичко планирање, локален економски развој, комунални дејности, заштита на животната средина, основно и средно образование,

¹⁵ Член 114

(1) На граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа. (2) Единици на локалната самоуправа се општините. (3) Во општините можат да се основаат облици на месна самоуправа. (4) Општините се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката. (5) Локалната самоуправа се уредува со закон кој се донесува со 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 Северна Македонија. 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 Република Северна Македонија.

Член 115

(1) 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. (2) Општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката. (3) Републиката со закон може да довери вршење на определени работи на општината.

Член 116

Територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините се утврдуваат со закон.

Член 117

(1) Градот Скопје е посебна единица на локална самоуправа, чија организација се уредува со закон. (2) Во градот Скопје граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од значење за градот Скопје, 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. (3) Градот Скопје се финансира од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката. (4) Градот Скопје е самостоен во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на неговата работа ја врши Републиката. (5) Републиката со закон може да му довери вршење на определени работи на градот Скопје, Устав на Република Македонија, Службен весник: 52/1991 од 22.11.1991Измени:

1/1992; 1/1992; 31/1998; 31/1998; 91/2001; 91/2001; 84/2003; 84/2003; 107/2005; 107/2005; 3/2009; 3/2009; 13/2009; 49/2011; 49/2011; 6/2019; 6/2019;

¹⁶ член 1 и член 22 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 5/2002)

основна здравствена заштита, култура, спорт и др.). На сличен начин, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа¹⁷ ја операционализира фискалната децентрализација, преку утврдување на сопствените приходи на општините, трансферите од централниот буџет, блок-дотациите и капиталните трансфери (членовите 4–6 и 9–12).

Како меѓународно-правен израз на принципот на децентрализација во европскиот контекст се јавува Европската повелба за локална самоуправа (Стразбур, 1985), чии членови 3 и 4 ги поставуваат темелните стандарди: член 3 ја дефинира локалната самоуправа како право и способност на локалните власти да регулираат и управуваат значителен дел од јавните работи во свое име и во интерес на локалното население, а член 4 го утврдува принципот дека јавните одговорности по правило треба да ги вршат оние власти што се најблиску до граѓаните.

На спротивната страна, централизмот наоѓа израз во прописите што централните органи ги донесуваат за извршување на законите – уредбите на Владата за извршување на закон, упатствата на министрите и инспекциските надлежности на државните инспекторати – како и во механизмите на правен надзор над работата на локалните власти, кои овозможуваат суспензија на општи акти на општините за кои централните органи оценуваат дека се во спротивност со уставот или со законите.

Во практичното функционирање на македонскиот систем, овие поими се впечатливо видливи преку две групи примери. Од една страна, како израз на децентрализацијата може да се наведат пренесените (изворните) надлежности во областа на образованието и комуналните дејности, како и фискалните инструменти на блок-дотациите кои им овозможуваат на општините самостојно да управуваат со одредени јавни услуги. Од друга страна, бројни механизми за контрола од страна на централните органи, како што се: суспензијата на детални урбанистички планови (ДУП) од страна на централните органи, авокацијата на надлежности во областа на просторното и урбанистичкото уредување, како и условеноста на голем дел од капиталните инвестиции од одлуки на централно ниво. Токму ваквиот двостран карактер на македонскиот систем – формално децентрализиран, но во пракса со силно изразена централна контрола – е тоа што го прави поимното разграничување

¹⁷ Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 61/2004, со измените)

меѓу централизацијата и децентрализацијата клучна појдовна точка за натамошната анализа во овој труд.

3. Принципот на хиерархија во државната управа

Хиерархијата претставува класичен принцип на организација на државната управа и се заснова на односот на надреденост и подреденост меѓу органите. Во рамките на хиерархиски организирана управа, повисоките органи имаат право да издаваат задолжителни упатства, да вршат надзор, како и да интервенираат во работата на пониските органи.

Макс Вебер, анализирајќи ја рационално-правната бирократија, ја истакнува хиерархијата како неопходен предуслов за правна сигурност, дисциплина и ефикасност во управувањето.¹⁸ Според него, хиерархискиот поредок овозможува јасна распределба на надлежностите и одговорноста, што е особено важно во комплексните државни системи.

Сепак, во современите демократски држави, принципот на хиерархија не може да се применува апсолутно, особено кога станува збор за односот со локалната самоуправа. Единиците на локалната самоуправа не се класични хиерархиски подредени органи, туку уставно загарантирани субјекти со сопствени надлежности, што значи дека хиерархијата мора да биде ограничена и правно прецизирана.

4. Принципот на субординација и надзор

Субординацијата во државната управа се однесува на правната можност на повисоките органи да вршат надзор над работата на пониските органи или носителите на јавни овластувања. Во однос на локалната самоуправа, овој принцип се манифестира преку правен и управен надзор, но не и преку целосна хиерархиска потчинетост.

¹⁸ Weber, M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1978, стр. 956–958.

Домашната теорија, особено во делата на проф. д-р Борче Давитковски, прави јасна разлика меѓу надзорот врз законитоста и мешањето во целисходноста на локалните одлуки.¹⁹ Според ова гледиште, централната власт има право да интервенира само кога е повреден законот, но не и кога станува збор за политичка или развојна проценка на локалната власт.

Овој принцип е од суштинско значење за разбирање на понатамошната анализа на односите меѓу централната и локалната власт, особено во контекст на контролата на актите на единиците на локалната самоуправа.

5. Принципот на субсидијарност и автономија на локалните единици

Еден од темелните концепти на современата локална самоуправа е **принципот на субсидијарност**, кој претставува нормативна и организациска основа за распределба на надлежностите меѓу различните нивоа на власт. Според овој принцип, одлучувањето и извршувањето на јавните функции треба да се вршат на оној најнизок можен ниво на власт што може ефикасно да ги спроведе, а централната власт треба да интервенира само кога локалните органи не можат да ја исполнат дадената функција.²⁰

Принципот на субсидијарност се развил како реакција на прекумерната централизација во државните системи и има двојна димензија – **политичка** и **административна**. Во политичка смисла, тој обезбедува зголемено учество на граѓаните во процесите на донесување одлуки и зајакнување на локалната демократија; во административна смисла, тој овозможува рационална распределба на надлежностите и подобра искористеност на јавните ресурси.²¹

Овој принцип е јасно утврден во **член 4 од Европската повелба за локална самоуправа (1985)**, каде што се наведува дека јавните одговорности воопшто треба

¹⁹ Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., *Административно право – прв дел (материјално право)*, трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018 (дел за поделбата и видовите на надлежностите). Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

²⁰ Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas and Political Reality* (London: Routledge, 2006), 46–48.

²¹ Stephen Tierney, “Subsidiarity and the European Constitution,” *Law and Philosophy* 22, no. 2 (2003): 161–163.

да се вршат, по можност, од оние власти кои се најблиску до граѓаните.²² Повелбата нагласува дека централната власт не треба да ја презема одговорноста за прашања кои можат да се решат на локално ниво, освен во случаи кога обемот или природата на задачите бараат таква интервенција.

Во континенталната правна традиција, принципот на субсидијарност е тесно поврзан со **автономијата на локалните единици**, која се смета за уставно гарантирано право.²³ Автономијата подразбира слобода на локалните власти да располагаат со сопствени надлежности, финансиски средства и организациски капацитети за нивно остварување. Таа има три основни димензии:

- **Нормативна автономија**, која им овозможува на локалните органи да донесуваат прописи во рамките на своите надлежности;
- **Организациска автономија**, која се однесува на можноста за слободно уредување на внатрешната структура на локалната власт;
- **Фискална автономија**, која ја гарантира финансиската самостојност преку сопствени приходи и можност за донесување локален буџет.

Автономијата на локалните единици не значи изолираност од државниот систем, туку взаемна зависност и соработка меѓу нивоата на власт. Во демократските системи, **локалната самоуправа е дел од државната власт**, но со посебен статус што ѝ овозможува да ги извршува своите функции на начин што најнепосредно ги одразува потребите на заедницата.²⁴

Во европскиот контекст, принципот на субсидијарност е понатаму развиен и институционализиран преку **Договорот од Маастрихт (1992)**, кој го вградува во правниот поредок на Европската унија.²⁵ Ова го прави субсидијаритетот не само национален, туку и **наднационален принцип** кој ја уредува поделбата на надлежности меѓу унијата и државите членки, како и во рамките на самите држави.

Суштината на субсидијарноста и автономијата на локалните единици е да се обезбеди систем на управување што ќе ги обедини ефикасноста и демократското учество, овозможувајќи им на граѓаните да имаат директно влијание врз процесите

²² European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 4.

²³ Rudolf Gneist, *Self-Government, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* (Berlin: Springer, 1871).

²⁴ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1959), 59–61.

²⁵ Treaty on European Union (Maastricht Treaty), 1992, Article 5.

на одлучување во средината во која живеат. Во тој контекст, современите модели на локална самоуправа настојуваат да воспостават рамнотежа меѓу државното единство и локалната независност, што претставува клучен предуслов за стабилно владеење и одржлив демократски развој.

6. Значењето на теоретските принципи за односите централна – локална власт

Принципите на хиерархија, централизам, децентрализација и субординација не претставуваат апстрактни теоретски конструкции, туку реални алатки преку кои се обликува односот меѓу централната и локалната власт. Начинот на кој тие се применуваат во позитивното право директно влијае врз степенот на автономија на општините, како и врз квалитетот на локалното управување.

Овие теоретски основи претставуваат неопходна подлога за понатамошната анализа на законската рамка и практиката на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, што ќе биде предмет на следните делови од дисертацијата.

Меѓу теоретските принципи кои ги обликуваат односите централна – локална власт, посебно место зазема **принципот на субсидијарност**, кој во современата европска административно-правна доктрина се смета за носечки принцип на децентрализацијата. Според овој принцип, одлучувањето и извршувањето на јавните функции треба да се вршат на она најнизок можен ниво на власт каде што можат ефикасно да се спроведат, додека централната власт треба да интервенира само кога локалните органи не можат да ја исполнат дадената функција. Овој принцип е изречно утврден во член 4 од Европската повелба за локална самоуправа (1985), а во европскиот контекст ја наоѓа својата понатамошна институционализација и преку Договорот од Мастрихт (1992, член 5), кој го воведува субсидијаритетот како начело и на над националното уредување меѓу Европската унија и нејзините земји членки. Оваа реченица е избришана затоа што принципот е преместен погоре.

7. Европските стандарди за организација на управата и локалната самоуправа

Организацијата на државната управа и односот меѓу централната и локалната власт во современите европски држави сè повеќе се обликуваат под влијание на заедничките европски стандарди. Најзначаен документ во оваа област претставува Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа, која поставува минимални стандарди за автономијата на локалните власти.

Според Повелбата, локалната самоуправа претставува „право и способност на локалните власти, во рамките на законот, да управуваат со значаен дел од јавните работи под сопствена одговорност и во интерес на локалното население“. Оваа дефиниција јасно укажува дека локалната самоуправа не смее да биде сведена на административна експозитура на централната власт, туку мора да поседува реална функционална и финансиска автономија.²⁶

Европските стандарди посебно инсистираат на:

- јасно утврдени надлежности на локалните власти,
- соодветни финансиски ресурси за нивно извршување,
- ограничен и законски утврден надзор од страна на централните органи.

Во таа насока, надзорот на централната власт врз локалната самоуправа треба да биде претежно насочен кон проверка на законитоста, а не кон оценка на целисходноста на локалните одлуки. Овој пристап има за цел да се спречи прекумерна централизација и политичко влијание врз локалните органи.

8. Теоретско-правна рамнотежа меѓу автономијата и контролата

Едно од клучните прашања во теоријата на административното право е како да се воспостави соодветна рамнотежа меѓу автономијата на локалната самоуправа и потребата од државна контрола. Апсолутна автономија може да доведе до правна

²⁶ Европска повелба за локална самоуправа, Совет на Европа, Стразбур, 1985, член 3.

фрагментација и нееднаква примена на правото, додека прекумерната контрола ја поткопува суштината на локалната демократија.

Современите теоретичари, како Улрих Батис и Жан-Мари Понси, укажуваат дека односот меѓу централната и локалната власт треба да се темели на принципот на супсидијарност, според кој јавните работи треба да се вршат на најниското ниво на власт кое е способно ефикасно да ги реализира.

Во домашната правна теорија, овој принцип се поврзува со уставното начело на локална самоуправа и со законските механизми за делегација и авокација на надлежностите. Контролата на централните органи, особено преку правен надзор и уставно-судска заштита, претставува корективен механизам, а не инструмент за политичко доминирање.

Оттука, правилното разбирање и примена на овие теоретски принципи е од суштинско значење за анализа на практичните односи меѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија, особено во контекст на функционирањето на општините како што е Општина Кичево.

9. Историски развој на идејата за локална самоуправа

Идејата за **локална самоуправа** има длабоки историски корени и е тесно поврзана со развојот на државноста и политичката организација на заедниците. Нејзината суштина — правото на граѓаните да управуваат со сопствените јавни работи — се јавува уште во античките општества, кога локалните заедници имале извесна автономија во одлучувањето за економските и административните прашања што директно ги засегаа нивните членови.

Во **античка Грција**, полисите (град-држави) функционираа како автономни политички заедници со развиен систем на локално управување.²⁷ Во овие градови постоеле народни собранија, советници и магистрати избирани од граѓаните, што претставува еден од првите облици на директна демократија и самоуправување. **Римската република** пак, воведува поорганизирана административна структура,

²⁷ Aristotle, *Politics*, trans. Benjamin Jowett (Oxford: Clarendon Press, 1885), Book IV.

каде што локалните магистрати и градски совети имале одредена надлежност, но сепак биле под контрола на централната власт во Рим.²⁸

Во **средниот век**, со појавата на **феудалниот систем**, локалната самоуправа била значително ограничена, бидејќи политичката и економската моќ била концентрирана во рацете на феудалците. Сепак, токму во тој период почнува да се развива феноменот на **градските комуни**, особено во северна Италија, Франција и германските кнежевства, кои успеале да обезбедат поголема автономија преку хартии за привилегии издадени од монарсите.²⁹

Развојот на **модерната држава** во XVII и XVIII век, особено по појавата на апсолутизмот, довел до засилена централизација на власта. Владетелите настојувале да воспостават единствен правен и административен систем, со цел зајакнување на државното единство и контрола. Но, токму како реакција на прекумерната централизација, во XIX век започнува нов бран на мисловно и политичко преиспитување на односот меѓу централната и локалната власт.

Во **Франција**, по Француската револуција (1789), локалната самоуправа се појавува како израз на слободата и демократското учество на граѓаните. Уставот од 1791 година ја воспоставува општината (*commune*) како основна административна единица со избрани совети.³⁰ Паралелно со тоа, **англискиот модел** на самоуправа се развива на основа на традицијата на локални совети (*borough councils*) и мировни судии (*justices of the peace*), кои во текот на вековите стекнале високо ниво на практична автономија.³¹

Во XIX век, концептот на **локална самоуправа** добива јасна правна и политичка форма во рамките на либералната држава. Тоа се периодите кога локалната власт се согледува не само како административна потреба, туку како гарант за демократско учество и противтежа на централизираната власт. Германската правна школа, особено преку делата на Рудолф Гнајст и Ото Мајер, го формулира

²⁸ Max Weber, *The City* (New York: Free Press, 1958), 42–45.

²⁹ Susan Reynolds, *An Introduction to the History of English Medieval Towns* (Oxford: Clarendon Press, 1977), 88–93.

³⁰ Jean-Claude Thoenig, *The Local Government System in France* (London: Routledge, 2006), 19–22.

³¹ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), 33–35.

принципот на *Selbstverwaltung* — самоуправа, кој подоцна станува основа на современите европски уставни концепции.³²

По **Втората светска војна**, процесот на децентрализација и локална демократија станува составен дел на демократската обнова на Европа. Особено по создавањето на Советот на Европа (1949), локалната самоуправа добива ново значење како елемент на заштита на човековите права и демократските вредности. Кулминација на овој процес е усвојувањето на **Европската повелба за локална самоуправа (1985)**, која воспоставува заеднички стандарди за организација, надлежности и финансиска автономија на локалните власти.³³

Историски гледано, развојот на локалната самоуправа ја следи еволуцијата на демократијата: од локалната автономија на античките градови, преку борбата на градските комуни во средниот век, до современите уставни системи кои ја препознаваат локалната власт како темелна вредност на владеењето на правото. Токму оваа историска перспектива претставува основа за разбирање на современите модели на однос меѓу централната и локалната власт во модерните демократски држави.

10. Типологија и модели на локална самоуправа

Современата теорија и пракса на локалната самоуправа развиваат повеќе **типолошки модели** кои произлегуваат од историските, правните и политичките традиции на различните држави. Во основа, тие модели се формираат како резултат на начинот на кој државата ја организира својата територијална власт, распределбата на надлежностите и степенот на автономија што ѝ се доделува на локалната заедница.

Според општо прифатената класификација, во Европа се разликуваат три основни модели на локална самоуправа:

³² Rudolf Gneist, *Self-Government, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* (Berlin: Springer, 1871).

³³ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Preamble.

1. **Англосаксонски модел,**
2. **Континентален (француски) модел, и**
3. **Скандинавски модел.**

Секој од овие модели израснува врз сопствена правна и историска основа и се операционализира преку прецизно определена нормативна рамка.³⁴

Англосаксонскиот модел, познат и како систем на „*ultra vires*“ или модел на енумерирани надлежности, нема единствен системски закон за локалната самоуправа; неговите правни основи се изградени врз обичајното право, уставните конвенции и низа парламентарни статuti со кои се основаат и менуваат локалните власти, како што се Local Government Act 1972 и Local Government Act 2000 во Обединетото Кралство, кои ја утврдуваат структурата на советите, формите на одлучување, надлежностите и финансиите. Овој модел е препознатлив по широката дискреција на локалните советници, високиот степен на граѓанско учество и контрола што се сведува на финансиски надзор и проверка на законитоста.

Континенталниот (француски) модел, чија колевка е Франција, се темели на единствен законски акт со кој на сеопфатен начин се уредуваат сите аспекти на локалното управување. Во Франција, ова е Code général des collectivités territoriales (CGCT) – Општиот законик за територијалните единици, кој ги обединува законските одредби за општините, департманите и регионите, нивните надлежности, финансиите и контролата што ја вршат претставниците на државата (префектите). Истиот модел се препознава и во правните системи на Грција (Закон 3852/2010 „Каликратес“), Италија (Decreto Legislativo 267/2000 – TUEL), Шпанија (Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local) и во голема мера во земјите од Западен Балкан, кои својата правна архитектура ја преземаат од оваа традиција. Карактеристично за овој модел е единството на правната рамка, силната улога на државниот надзор и развиената судска заштита на локалната автономија.³⁵

³⁴ Hesse, J. J. and Sharpe, L. J., „Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations“, во: Hesse, J. J. (ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Nomos, Baden-Baden, 1991, стр. 603–621.

³⁵ Moreno, A.-M. (ed.), Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2012 (за националните системски закони и моделите на државен надзор).

Скандинавскиот модел (нордски модел) уредува посебна положба на локалните единици преку засебни уставни одредби и со посебни закони за локално управување, како *Kommunallagen* (Закон за општините) во Шведска (2017:725), *Kommuneloven* во Норвешка и *Kommunallagen* во Финска. Карактеристично за овој модел е широкиот опсег на надлежности на општините – особено во областа на социјалните услуги, образованието и здравството – значајниот удел на сопствените локални даночни приходи (особено персоналниот данок на доход кој се администрира на општинско ниво) и силната традиција на партиципативно одлучување. Овој модел често се наведува како пример за „функционална децентрализација“ во која локалните власти не само што имаат правна автономија туку и реален финансиски и кадровски капацитет за нејзино остварување.

Покрај трите класични модели, во современата теорија и пракса се идентификуваат и мешани и современи модели, кои интегрираат елементи од класичните типови во зависност од историскиот развој, политичката култура и интегративните процеси (особено евроинтеграцијата).³⁶ Овие современи модели се потпираат и на надлежности утврдени со меѓународни инструменти – пред сè со Европската повелба за локална самоуправа (Стразбур, 1985), која во член 2 бара признавање на локалната самоуправа во домашното законодавство и, по можност, во уставот, во член 3 ја утврдува нејзината дефиниција и предметниот опфат, додека во членовите 4–11 ги уредува надлежностите, нивните граници, заштитата на територијалниот опфат, административната структура, условите за вршење на функциите, надзорот, финансиските средства, правото на здружување и судската заштита.

Во контекстот на Република Северна Македонија, моделот на локалната самоуправа припаѓа на континенталната (француско-европска) семејна линија, изграден врз: членовите 114–117 од Уставот на Република Северна Македонија, кои воспоставуваат принципиелна рамка за локалната самоуправа; Законот за локалната самоуправа како системски закон; Законот за територијална организација на локалната самоуправа³⁷, кој ја утврдува територијалната поставеност на општините и

³⁶ Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2011, стр. 1–24.

³⁷ Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Службен весник: 55/2004 од 16.08.2004
Измени: 12/2005; 98/2008; 106/2008; 149/2014;

Градот Скопје; Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа³⁸, кој ја операционализира фискалната децентрализација; Изборниот законик³⁹, кој ги уредува и локалните избори; Законот за меѓуопштинска соработка; како и Европската повелба за локална самоуправа, ратификувана од земјата, чии стандарди се сметаат за интегрален дел од внатрешниот правен поредок.

10.1. Англосаксонски модел

Англосаксонскиот модел, кој најмногу е застапен во Велика Британија и во земјите со англосаксонска правна традиција, се темели на **висока автономија на локалните власти** и на силно развиена традиција на граѓанско учество.⁴⁰ Главната карактеристика на овој систем е отсуството на детален законски акт кој го регулира системот на локалната самоуправа на национално ниво; наместо тоа, се применуваат **обични закони и уставни конвенции**, кои овозможуваат флексибилност и прилагодување на локалните потреби.

Локалните органи во овој модел имаат широка дискреција при донесување на одлуки, а контролата од централната власт е ограничена главно на финансиски надзор и проверка на законитоста.⁴¹ Поради тоа, англосаксонскиот модел често се наведува како пример за функционална децентрализација и демократија на локално ниво.

³⁸ Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник: 61/2004 од 13.09.2004

Влегува во сила: 21.09.2004. Се применува од: 01.07.2005. Измени:

96/2004; 22/2007; 67/2007; 156/2009; 47/2011; 192/2015; 209/2018; 244/2019; 53/2021; 77/2021; 150/2021; 173/2022; 170/2024; 37/2025; 77/2026;

³⁹ Изборен законик, Службен весник: 40/2006 од 31.03.2006, Измени:

127/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 31/2015; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 57/2017; 67/2017; 125/2017; 35/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018; 27/2019; 98/2019; 146/2019; 42/2020; 74/2021; 215/2021; 58/2024; 76/2024; 116/2025;

⁴⁰ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), 28–33.

⁴¹ David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 5th ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), 41–45.

10.2. Континентален (француски) модел

Континенталниот модел, кој има корени во Франција, е базиран на **јасно утврдена законска рамка и строга хиерархија** помеѓу централната и локалната власт.⁴² Локалните единици се сметаат за „административни продолжетоци“ на централната власт, што значи дека државата задржува надзор и контрола врз нивната работа преку назначени претставници (префекти, гувернери итн.).

Овој модел се карактеризира со постоење на **двостепена структура** – избрани локални совети и државни претставници со извршни овластувања.⁴³ Иако често се оценува како „поцентрализиран“, тој овозможува висока правна сигурност и административна координација. Францускиот модел, со одредени измени, бил прифатен и во повеќе европски земји, меѓу кои Италија, Шпанија и Грција, како и во поранешните југословенски републики, каде што оставил значително наследство во системите на јавна управа.⁴⁴

10.3. Скандинавски модел

Скандинавскиот модел, застапен во државите како Шведска, Данска и Норвешка, се одликува со **широка автономија на општините** и со високо ниво на јавна отчетност и транспарентност.⁴⁵ Овие држави се познати по тоа што на локалните органи им доверуваат голем број јавни функции – образование, здравство, социјална заштита, локална инфраструктура – при што општините располагаат со значајни сопствени извори на приходи.

Во овој модел, **граѓаните имаат силна улога во одлучувањето**, преку развиени механизми на учество и директна демократија (локални референдуми,

⁴² Jean-Claude Thoenig, *The Local Government System in France* (London: Routledge, 2006), 18–21.

⁴³ Yves Mény and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1998), 142–147.

⁴⁴ Zoran Lončar, *Lokalna samouprava i upravni sistemi u Evropi* (Beograd: Službeni glasnik, 2013), 56–60.

⁴⁵ Jørgen Lotz, *Local Government and the Welfare State* (Copenhagen: Danish Institute for Local Government Studies, 2009), 12–16.

јавни расправи).⁴⁶ Скандинавскиот модел е често посочуван како пример за ефикасна комбинација на локална автономија и социјална одговорност на државата.

10.4. Мешани и современи модели

Во современите демократии, ретко се среќаваат „чисти“ модели на локална самоуправа. Повеќето држави применуваат **мешани системи**, во кои се комбинираат елементи од различни традиции во зависност од политичката култура, уставниот поредок и административните потреби.⁴⁷

Во постсоцијалистичките земји, меѓу кои и Република Северна Македонија, моделот на локална самоуправа претставува хибрид меѓу континенталниот и скандинавскиот систем, при што постепено се воведуваат практики за зголемување на автономијата и транспарентноста на локалните власти.

11. Теоретски пристапи во современата политичка и правна доктрина

Современата научна мисла го разгледува односот меѓу централната и локалната власт преку различни **теоретски пристапи**, кои се развивале паралелно со еволуцијата на државата и нејзините институции. Во најголема мера, тие пристапи се групираат во три доминантни рамки: **правна теорија, политичка теорија и управна теорија**.⁴⁸

⁴⁶ Jan-Erik Lane, *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective* (London: Routledge, 2005), 73–78.

⁴⁷ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 95–98.

⁴⁸ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 22–25.

11.1. Правна теорија на локалната самоуправа

Правната теорија ја третира локалната самоуправа како **правна институција со уставна гаранција**, која произлегува од принципот на поделба на власта и од правото на граѓаните на учество во јавните работи. Според класичната правна школа, локалната самоуправа е „децентрализиран облик на државна власт“, која поседува правен субјективитет, но е дел од државниот поредок.⁴⁹

Францускиот теоретичар Морис Орју ја формулира познатата доктрина за **децентрализирана државна управа**, според која локалните органи не претставуваат посебна власт, туку продолжение на државната администрација со сопствена автономија во рамките на законот.⁵⁰ Од друга страна, германската правна школа, преку делата на Рудолф Гнајст и Ото Мајер, развива поинаков пристап, нагласувајќи ја **самостојноста на локалните заедници** во управувањето со јавните прашања.⁵¹

Во англосаксонската теорија, локалната самоуправа се поврзува со концептот на **правна личност на заедницата**, според кој општините се субјекти на правото со сопствена волја и капацитет за одлучување.⁵² Овој пристап, познат како *corporate theory of local government*, подоцна станува основа на бројни уставни решенија во западните демократии.

11.2. Политичка теорија на локалната самоуправа

Политичката теорија ја разгледува локалната самоуправа како **демократска институција** чија главна функција е да обезбеди учество на граѓаните во процесите на одлучување. Според овој пристап, суштината на децентрализацијата не е само во преносот на овластувања, туку во создавање механизми за **граѓанска вклученост и контрола на власта**.⁵³

⁴⁹ Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11e éd. (Paris: Sirey, 1927), 51–53.

⁵⁰ Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, 2e éd. (Paris: Sirey, 1916), 37–39.

⁵¹ Rudolf Gneist, *Self-Government, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* (Berlin: Springer, 1871).

⁵² A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1959), 63–66.

⁵³ Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 120–123.

Теоретичарите како Алексис де Токвил, во своето класично дело *Democracy in America*, истакнуваат дека локалната самоуправа е „училиште на демократијата“, бидејќи ги учи граѓаните на одговорност, соработка и активна партиципација.⁵⁴ Овој пристап влијае врз современите концепции на **партиципативна демократија**, според кои локалното ниво е најпогодно за развој на демократска култура и институционална отчетност.

Современите политички теории исто така го поврзуваат развојот на локалната самоуправа со процесите на **демократска консолидација и доброто владеење**.⁵⁵ Преку зголемување на транспарентноста, децентрализацијата придонесува за поголема легитимност на државните институции и ја зајакнува довербата на граѓаните во јавниот систем.

11.3. Управна теорија и нови модели на управување

Управната теорија го анализира односот меѓу централната и локалната власт од перспектива на **ефикасноста и рационалноста на јавната администрација**. Според овој пристап, децентрализацијата претставува средство за подобрување на квалитетот на јавните услуги и приближување на администрацијата до граѓаните.⁵⁶

Во последните децении, се појавуваат нови модели како **„нов јавен менаџмент“ (New Public Management – NPM)**, кој ја нагласува потребата од пренос на овластувања кон локалните нивоа заради зголемена отчетност и пазарна ефикасност.⁵⁷ Подоцнежните развои на оваа парадигма, како **„мрежно управување“ (network governance)** и **„мултиlevelно управување“ (multi-level governance)**, особено во рамките на Европската унија, ја рedefинираат улогата на локалните власти како партнери, а не подредени субјекти на централната власт.⁵⁸

⁵⁴ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trans. H. C. Mansfield and D. Winthrop (Chicago: University of Chicago Press, 2000), 58–60.

⁵⁵ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), 43–47.

⁵⁶ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 74–79.

⁵⁷ Ewan Ferlie et al., *The New Public Management in Action* (Oxford: Oxford University Press, 1996), 11–14.

⁵⁸ Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001), 83–87.

Овие современи пристапи го истакнуваат значењето на **соработката и хоризонталната координација** меѓу различните институции, при што локалната самоуправа станува активен чинител во процесот на креирање јавни политики.⁵⁹ Со тоа се надминува класичната дихотомија централизација–децентрализација, заменувајќи ја со пофлексибилен систем на споделена власт и меѓузависност.

12. Влијанието на децентрализацијата врз демократските процеси и владеењето на правото

Децентрализацијата претставува еден од клучните механизми преку кои се зајакнуваат **демократските процеси и владеењето на правото** во современите држави. Таа обезбедува институционална рамка за активно учество на граѓаните во управувањето со јавните работи и за унапредување на транспарентноста, отчетноста и одговорноста на јавните институции.⁶⁰

12.1. Децентрализацијата како инструмент на демократизација

Основната врска меѓу децентрализацијата и демократијата се состои во тоа што **преносот на овластувања кон локалното ниво** создава услови за поголема политичка инклузивност и за поефикасно претставување на интересите на граѓаните.⁶¹ На локално ниво, граѓаните се во можност директно да влијаат врз процесите на одлучување, било преку избраните претставници во советите, било преку форми на непосредна демократија, како што се јавните расправи, локалните референдуми и граѓанските иницијативи.

Токвил уште во XIX век укажува дека **локалната самоуправа е „училиште на демократијата“**, бидејќи токму преку локалното учество граѓаните се учат на

⁵⁹ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), 121–124.

⁶⁰ Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 114–118.

⁶¹ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 73–76.

политичка одговорност и активна партиципација во јавниот живот.⁶² Денес, оваа идеја е темел на концептот на **партиципативна демократија**, во кој локалното ниво се смета за простор на приближување на државната власт кон граѓанинот.⁶³

Истражувањата покажуваат дека државите со подлабока децентрализација често имаат и **повисоко ниво на доверба во институциите**, бидејќи граѓаните имаат чувство на непосредно влијание и контрола врз јавните политики.⁶⁴ Со тоа се зајакнува легитимитетот на власта и се создава поотпорен демократски систем.

12.2. Децентрализацијата и владеењето на правото

Во контекст на владеењето на правото, децентрализацијата има двојно значење. Од една страна, таа овозможува **подобра примена на правните норми на локално ниво**, бидејќи локалните власти најдобро ги познаваат специфичните потреби на заедницата; од друга страна, создава дополнителни механизми за **контрола на власта** преку поделба на надлежностите и воспоставување систем на меѓусебна отчетност.⁶⁵

Преку преносот на јавни функции на локалните органи, се воспоставува **полицентричен систем на управување**, во кој различните нивоа на власт делуваат како рамноправни партнери.⁶⁶ Ова ја намалува можноста за концентрација на моќта во централните институции и го ограничува ризикот од политичка злоупотреба.

Дополнително, децентрализацијата придонесува за **поголема правна сигурност**, бидејќи локалните одлуки се донесуваат поблиску до граѓаните и овозможуваат транспарентна контрола.⁶⁷ Таа, исто така, овозможува развој на локални институции на надзор — општински совети, ревизорски комисии, јавни

⁶² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trans. Henry Reeve (New York: Vintage Books, 1990), 58–61.

⁶³ Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 2003), 121–123.

⁶⁴ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), 83–86.

⁶⁵ Brian Levy and Sahr Kpundeh, *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons* (Washington, DC: World Bank, 2004), 37–39.

⁶⁶ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 88–91.

⁶⁷ Jan-Erik Lane, *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective* (London: Routledge, 2005), 101–104.

расправи — кои претставуваат основа за воспоставување на култура на законитост и отчетност.

Во практичка смисла, **владеењето на правото и децентрализацијата се взаемно зависни процеси**. Владеењето на правото создава предуслови за законска и институционална рамка во која децентрализацијата може да се спроведе ефикасно, додека децентрализацијата создава механизми преку кои се овозможува реална примена на тој принцип на локално ниво.⁶⁸

12.3. Демократски ризици и предизвици на децентрализацијата

И покрај позитивните ефекти, децентрализацијата не е без ризици. Еден од најчестите предизвици е можноста за локален клиентелизам и корупција, особено кога локалните власти располагаат со значителни ресурси без доволни механизми на контрола.⁶⁹

Во такви услови, наместо демократизација, може да дојде до репродукција на централистички практики на локално ниво.

Друг потенцијален проблем е нерамномерниот развој на општините, бидејќи богатите и урбаните општини можат да создадат поголеми капацитети за самоуправа во споредба со руралните и сиромашните подрачја.⁷⁰ За да се избегнат овие нерамнотежи, државите обично воспоставуваат механизми за фискално израмнување и меѓуопштинска соработка, со цел да се осигура еднаков пристап до јавни услуги за сите граѓани.

Конечно, успешноста на децентрализацијата во зајакнувањето на демократијата и владеењето на правото зависи од нејзината вистинска примена – дали преносот на надлежности е реален и ефективен, дали постојат доволни финансиски ресурси, и

⁶⁸ Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas and Political Reality* (London: Routledge, 2006), 62–65.

⁶⁹ Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993), 98–101.

⁷⁰ Jørgen Lotz, *Local Government and the Welfare State* (Copenhagen: Danish Institute for Local Government Studies, 2009), 19–21.

дали локалните институции се способни да ја носат одговорноста што им е доделена.⁷¹

13. Заклучни согледувања од теоретскиот дел

Теоретската анализа на односот меѓу централната и локалната власт укажува дека децентрализацијата не претставува само административна реформа, туку **суштински демократски процес** кој ја менува самата природа на државното управување.⁷² Таа не е единствено техничко прашање на распределба на надлежности, туку прашање на **вредности, институционален дизајн и политичка култура**.

Историскиот развој на идејата за локална самоуправа покажува дека автономијата на локалните заедници е длабоко вкоренета во европската правно-политичка традиција. Од античките град-држави, преку средновековните комуни, до современите демократии, локалната самоуправа секогаш претставувала **основен облик на граѓанска самоорганизација** и практична реализација на принципот на народен суверенитет.⁷³

Современите модели на локална самоуправа демонстрираат дека не постои универзален рецепт за успешна децентрализација. Наместо тоа, секој систем се развива во зависност од историските и културните специфики, уставната структура и степенот на развој на политичките институции.⁷⁴ Сепак, може да се издвојат неколку заеднички елементи кои го одредуваат успехот на децентрализацијата:

- **јасна поделба на надлежностите,**
- **финансиска автономија,**
- **институционална одговорност и транспарентност,**

⁷¹ Vladimir Mihajlovski, *Децентрализација и локална самоуправа во Република Македонија* (Скопје: МИ-АН, 2014), 62–66.

⁷² Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), 42–44.

⁷³ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trans. Henry Reeve (New York: Vintage Books, 1990), 59–61.

⁷⁴ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 115–118.

• и вграден механизам на меѓусебна контрола и соработка меѓу нивоата на власт.

Принципот на **субсидијарност**, како основа на локалната самоуправа, обезбедува нормативна рамка која ги дефинира границите на државната интервенција. Тој ја афирмира идејата дека секое прашање треба да се решава на најниското можно ниво, при што централната власт има **помошна, а не доминантна улога**.⁷⁵ Овој принцип го поврзува демократското учество со ефикасноста на управувањето и претставува мост меѓу теоријата и практиката на современата јавна администрација.

Дополнително, анализата на современите теоретски пристапи – правни, политички и управни – покажува дека децентрализацијата функционира најуспешно кога е придружена со **силни институции, отчетна администрација и активно граѓанско општество**.⁷⁶ Во спротивно, преносот на овластувања без одговорност може да доведе до локален партикуларизам, нерамномерен развој и нарушување на принципот на владеење на правото.⁷⁷

На крајот, може да се заклучи дека децентрализацијата и локалната самоуправа се **меѓусебно условени** со демократијата и владеењето на правото: демократијата бара децентрализација како механизам за учество и контрола на власта, додека децентрализацијата не може да опстане без правна држава која гарантира транспарентност, отчетност и заштита на јавниот интерес.⁷⁸

Овие теоретски согледувања претставуваат основа за натамошната анализа на **правната и институционалната рамка на локалната самоуправа во Република Северна Македонија**, која ќе биде предмет на следниот дел на трудот. Преку оваа анализа ќе се оцени во кој степен уставните и законските решенија ја одразуваат суштината на децентрализацијата како демократски принцип, и како се реализира во практиката на локалното управување.

⁷⁵ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 4.

⁷⁶ Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 120–123.

⁷⁷ Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993), 98–101.

⁷⁸ Michael Burgess, *Federalism and European Union: Political Ideas and Political Reality* (London: Routledge, 2006), 62–65.

ВТОР ДЕЛ — ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

1. Воведни согледувања

Развојот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија претставува динамичен процес кој се одвива во рамките на пошироката **транзиција кон демократски систем на владеење и европска интеграција**.⁷⁹ Во изминатите три децении, државата спроведе низа уставни и законски реформи насочени кон унапредување на децентрализацијата, во согласност со европските стандарди и принципите на субсидијарност и владеење на правото.

Локалната самоуправа во македонскиот правен систем е **уставна категорија** која има двојна улога:

- од една страна, таа претставува форма на **демократско учество на граѓаните** во управувањето со јавните работи,
- од друга страна, таа е дел од **јавната власт**, со јасно определени надлежности, организација и контрола.⁸⁰

Воведувањето на современ концепт на локална самоуправа започнува со **Уставот од 1991 година**, кој ја воспоставува како еден од темелните елементи на државниот поредок.⁸¹ Со тоа, Република Македонија ја напушта претходната социјалистичка концепција на „општествено самоуправување“ и преминува кон **европски модел на децентрализирана власт**, заснован на политичка и административна автономија на општините.

Клучен момент во развојот на системот претставува **Амандманот XVII од 2001 година**, со кој во Уставот се внесуваат нови одредби за локалната самоуправа, во рамките на политичкиот процес што следеше по **Рамковниот договор од Охрид**.⁸²

⁷⁹ Vladimir Mihajlovski, *Децентрализација и локална самоуправа во Република Македонија* (Скопје: МИ-АН, 2014), 14–17.

⁸⁰ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 28–30.

⁸¹ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 52/1991.

⁸² Amendments XVII–XX, Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

Овој договор, меѓу другото, ја утврди децентрализацијата како инструмент за подобрување на меѓуетничките односи и за зајакнување на локалната демократија.

Процесот на децентрализација беше дополнително уреден со усвојувањето на **Законот за локална самоуправа (2002)**, кој ги дефинира надлежностите, организацијата и формите на соработка на општините, како и односот со централната власт.⁸³ Воедно, беше спроведен и процес на **територијална реорганизација (2004)**, со кој бројот на општини беше намален и усогласен со критериумите за одржливост и функционалност.⁸⁴

Од аспект на **европската правна рамка**, Република Северна Македонија е потписник на **Европската повелба за локална самоуправа (ратификувана во 1997)**, што претставува важна потврда за нејзината заложба за демократија и децентрализација.⁸⁵ Преку ова, државата се обврзува да обезбеди вистинска локална автономија, финансиска независност и правна заштита на локалните органи.

И покрај усвоените нормативни решенија, практичната реализација на децентрализацијата се соочува со бројни **предизвици**: недоволна финансиска независност, ограничени човечки ресурси, централистички административни навики и нерамномерна распределба на капацитети меѓу општините.⁸⁶ Овие прашања остануваат во фокусот на реформите, особено во контекст на приближувањето кон Европската унија и усогласувањето со стандардите на доброто управување.

Оттука, целта на овој дел е да се направи **сеопфатна анализа на правната и институционалната поставеност** на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, преку разгледување на:

- уставната рамка и основните принципи,
- законската регулатива и нејзината усогласеност со европските стандарди,
- институционалната структура и односот меѓу централната и локалната власт,

⁸³ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002.

⁸⁴ Закон за територијална организација на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 55/2004.

⁸⁵ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985 (ratified by Macedonia in 1997).

⁸⁶ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia* (Paris: OECD, 2021), 22–25.

- како и практичните аспекти на функционирањето на општините.

Со тоа, ќе се обезбеди научна основа за оценка на степенот на функционалност и автономија на локалната самоуправа, како и за формулирање препораки за натамошно унапредување на системот во насока на ефективна и демократска децентрализација.

2. Уставна поставеност на локалната самоуправа

Уставната поставеност на локалната самоуправа во Република Северна Македонија претставува **темелна правна рамка** за нејзиното постоење, организација и функционирање. Со **Уставот од 1991 година**, државата воспостави нов концепт на владеење заснован на **демократски плурализам, поделба на власта и владеење на правото**, во кој локалната самоуправа доби статус на уставно гарантирана институција.⁸⁷

Во **Глава V од Уставот**, насловена „*Локална самоуправа*“, се утврдува дека граѓаните имаат право да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, директно и преку избрани претставници.⁸⁸ Со ова се воспоставува **уставен баланс меѓу народниот суверенитет и територијалната организација на власта**, при што општините се дефинираат како основни единици на локалната самоуправа.

2.1. Уставни принципи

Основните уставни принципи на кои се темели локалната самоуправа се:

- **демократија и учество на граѓаните,**
- **автономија и правна субјективност на општините,**
- **законитост и транспарентност во работењето на локалните органи,**

⁸⁷ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 31–34.

⁸⁸ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 52/1991, чл. 114.

• и **взаемна соработка со централната власт во рамките на уставот и законите.**⁸⁹

Уставот ја гарантира **правната личност на општините**, нивното право на сопствен имот и буџет, како и можноста за утврдување на локални давачки и други извори на приходи.⁹⁰ Со тоа, општините не се само административни поделби на државата, туку **носители на јавни овластувања** во име на локалната заедница.

Посебно значаен е членот 115, кој ги определува **надлежностите на општините**, меѓу кои се: урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната заштита, предучилишното образование и заштитата на животната средина.⁹¹ Овие надлежности се уставна потврда на идејата дека јавните функции треба да се извршуваат на најблиско ниво до граѓаните, во согласност со принципот на **субсидијарност**.

2.2. Уставни амандмани и политички контекст

Реформата на уставната рамка во 2001 година, спроведена преку **Амандманите XVI–XX**, претставува еден од најважните моменти во развојот на локалната самоуправа.⁹² Овие амандмани се дел од поширокиот процес на имплементација на **Рамковниот договор од Охрид**, кој ја постави децентрализацијата како средство за стабилизација и интеретничка доверба.⁹³

Со **Амандманот XVII** се утврди дека „во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за јавни прашања од локално значење“, со што се потврди демократскиот карактер на локалното владеење.⁹⁴

⁸⁹ Vladimir Mihajlovski, *Децентрализација и локална самоуправа во Република Македонија* (Скопје: МИ-АН, 2014), 19–22.

⁹⁰ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 9.

⁹¹ Устав на Република Македонија, чл. 115.

⁹² Amendments XVI–XX, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

⁹³ Рамковен договор од Охрид, 13 август 2001, член 3.

⁹⁴ Amendments XVII, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

Дополнително, со **Амандманот XVIII** се вовеле уставна одредба за **финансиска автономија** на општините, со гаранција дека тие имаат сопствени извори на приходи и право да располагаат со нив во рамките на законите.⁹⁵

Особено важна е и уставната промена што се однесува на **меѓуопштинската соработка и регионалниот развој**, со која се овозможува здружување на општините заради остварување заеднички интереси.⁹⁶ Оваа норма претставува уставна основа за современите форми на интер-општинско партнерство и за децентрализацијата на регионално ниво.

2.3. Уставна гаранција и судска заштита

Во уставниот систем на Република Северна Македонија, локалната самоуправа е **гарантирана институција**, што значи дека нејзиното постоење и надлежности не можат да се укинат или ограничат со подзаконски акти или административни одлуки.⁹⁷ Уставниот суд има надлежност да обезбеди заштита на **уставноста и законитоста на прописите** што ги донесуваат општините, но исто така и да ја заштити нивната автономија од прекумерна интервенција на централната власт.⁹⁸ Со ова се создава **систем на вертикална поделба на власта**, во кој локалното ниво има сопствени институции, функции и механизми на контрола, но останува интегрален дел од уставниот поредок на државата. Така, уставната поставеност на локалната самоуправа не е само техничка структура, туку **основен елемент на демократската архитектура** на Република Северна Македонија.

⁹⁵ Amendments XVIII, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

⁹⁶ Amendments XIX, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

⁹⁷ European Charter of Local Self-Government, Article 11.

⁹⁸ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа*, 108–110.

2.4. Case study: Урбанизмот (ДУП) – суспензија на општински акти и уставно-судска контрола

2.4.1. Урбанизмот како чувствителна надлежност на локалната самоуправа

Урбанистичкото планирање претставува една од најзначајните и најчувствителни надлежности на единиците на локалната самоуправа, бидејќи директно влијае врз:

- просторниот развој,
- економските активности,
- заштитата на животната средина,
- имотните права на граѓаните.

Со Законот за локална самоуправа од 2002 година и со Законот за просторно и урбанистичко планирање, донесувањето на деталните урбанистички планови (ДУП) е утврдено како изворна надлежност на општините, што претставува еден од клучните елементи на нивната автономија.⁹⁹

Сепак, токму во оваа област се забележуваат најчестите интервенции на централната власт, преку механизми на правен надзор, суспензија на акти и покренување постапки пред Уставниот суд.

2.4.2. Правниот надзор и можноста за суспензија на ДУП

Централната власт, преку надлежното министерство, има право да врши надзор над законитоста на општите акти на општините, вклучително и деталните урбанистички планови.¹⁰⁰

Доколку се утврди дека одреден акт е спротивен на закон или на Уставот, министерството може:

- да ја суспендира неговата примена,

⁹⁹ Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на РСМ“ бр. 32/2020, Измени: 111/2023; 73/2024; 171/2024; 224/2024; 40/2025; 101/2025; 101/2025; 127/2025; 134/2026; кој го замени Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр. 199/2014 и измени).

¹⁰⁰ Член 3 став 1 точка 1 од Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа, Службен весник: 158/2010 од 09.12.2010. Измени: 187/2013; 43/2014; 64/2018; 3/2025, „Прописи на општината“ се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓуопштинска соработка, како и конкретните акти што ги донесува градоначалникот на општината за извршување на актите на советот на општината;

- да покрене постапка пред Уставниот суд.¹⁰¹

Иако овој механизам е оправдан од аспект на заштита на законитоста, во праксата често се поставува прашањето дали суспензијата навистина се темели на правни аргументи или претставува средство за ограничување на локалната автономија.

2.4.3. Практика на суспензии – од законитост кон целисходност

Прегледот на достапната уставно-судска практика поврзана со деталните урбанистички планови покажува дека Уставниот суд ги оценува овие акти претежно од аспект на нивната законитост и на постапката за нивно донесување, а поретко од аспект на развојната целисходност. Ова може да се илустрира со неколку конкретни предмети:

- предметот У.бр.183/2024, во кој Судот утврди дека постоечки детални урбанистички планови биле изменети без спроведување на пропишаната постапка;¹⁰²
- предметот У.бр.45/2023 (Општина Куманово, акт бр. 07-8027/6 од 12 септември 2007 година), во кој спорна беше промената на намената на градежна парцела од индивидуално домување во сообраќајница и паркинг, без учество на сопственикот;¹⁰³

¹⁰¹ Член 23 од Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа, Службен весник: 158/2010 од 09.12.2010

Измени: 187/2013; 43/2014; 64/2018; 3/2025;

(1) За пропис за кој инспекторот смета дека постојат услови за запирање на неговата примена поради неусогласеност со Уставот или закон, подготвува решение за запирање на примената на прописот. (2) За пропис за кој е донесено решение за запирање на неговата примена поради неусогласеност со Уставот или закон, инспекторот подготвува иницијатива за поведување постапка за оцена на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на Република Северна Македонија. (3) Актите од ставовите (1) и (2) на овој член ги донесува директорот на инспекторатот и истите во рок од три дена ги објавува на веб-страницата на Министерството за локална самоуправа. (4) За донесувањето на решението од ставот (1) на овој член, неговото објавување и поднесувањето на иницијативата од ставот (2) на овој член, се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа.

¹⁰² Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.183/2024; Судот утврди дека постоечки детални урбанистички планови биле изменети и дополнети со обична одлука, без спроведување на пропишаната постапка во две фази согласно членовите 27 и 31 од Законот за урбанистичко планирање. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 32561).

¹⁰³ Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.45/2023 (детален урбанистички план за дел од У.Е. „11 Октомври“, Урбан блок 39, Општина Куманово, бр. 07-8027/6 од 12.09.2007); спорно е менувањето на намената на градежна парцела од „индивидуално домување“ во „сообраќајница и паркинг“ без учество на сопственикот и без утврден надомест. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 26339).

- предметот У.бр.51/2020, во кој Судот, оценувајќи ја можноста за суспензија на веќе донесен план, одлучи да не поведе постапка за оценка на неговата законитост.¹⁰⁴

Овие примери покажуваат дека контролата над деталните урбанистички планови претежно се однесува на законитоста на постапката и на заштитата на правата на трети лица, а не на автоматска замена на локалната одлука со централна. Оттука, критиката треба да се насочи не кон самото постоење на надзорот, туку кон неговите недоволно прецизни критериуми и рокови, што подетално се анализира во точката 2.4.8.

2.4.4. Улогата на Уставниот суд во контролата на ДУП

Уставниот суд претставува крајна инстанца за оценка на уставноста и законитоста на општите акти на општините. Во постапките поврзани со урбанистичките планови, Судот:

- одлучува по иницијативи поднесени од централни органи, граѓани или правни лица,
- оценува дали ДУП е донесен во согласност со законската процедура,
- ја испитува неговата содржина од аспект на уставно заштитените права.

Иако улогата на Уставниот суд е клучна за заштита на владеењето на правото, честата употреба на оваа постапка во областа на урбанизмот создава впечаток дека урбанистичкото планирање станува предмет на централна контрола преку судски механизми.¹⁰⁵

2.4.5. Последици од суспензиите и укинувањата на ДУП

Суспензијата или укинувањето на деталните урбанистички планови има сериозни последици за локалното управување:

¹⁰⁴ Решение на Уставниот суд на РСМ У.бр.51/2020, во кое Судот ја разгледува можноста за суспензија на веќе донесен урбанистички план и заштитната мерка за надомест на штета (од страна на единицата на локалната самоуправа, односно Владата за плановите од државно значење) во случај на незаконита суспензија. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 20612).

¹⁰⁵ Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.37/2017 (Општина Центар – Скопје), со која е укината одлука на општинскиот совет; Судот утврди дека општината нема законско овластување да поништи веќе донесен и подолго време применуван детален урбанистички план. Достапно преку базата на одлуки: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 12709).

- се создава правна несигурност за инвеститорите и граѓаните,
- се блокираат развојни проекти,
- се намалува довербата во локалната власт,
- се пролонгира просторното планирање.

Сепак, укинувањата на планови по правило се засноваат на утврдени формални или процедурални повреди при нивното донесување (како во предметот У.бр.183/2024), а не на оценка на нивната содржинска целисходност. Поради тоа, тие не претставуваат систематско обесхрабрување на нормативната активност на општините, туку механизам за обезбедување на законитоста.¹⁰⁶

2.4.6. Урбанизмот како индиректна форма на авокација

Од теоретски аспект, интервенциите во областа на урбанизмот може да се толкуваат како индиректна форма на авокација. Иако надлежноста формално останува кај општините, преку:

- суспензија на актите,
- долготрајни судски постапки,
- рестриктивен надзор,
- централната власт фактички ја одзема можноста за самостојно одлучување.

2.4.7. Системска оценка

Case study-то за урбанизмот покажува дека деталните урбанистички планови претставуваат една од главните точки на судир меѓу централната и локалната власт. Наместо да бидат инструмент за локален развој, тие често стануваат:

- предмет на политички конфликти,
- механизам за централно влијание,
- извор на институционална нестабилност.

Оваа состојба укажува на потребата од:

¹⁰⁶ Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.183/2024; Судот утврди дека постоечки детални урбанистички планови биле изменети и дополнети со обична одлука, без спроведување на пропишаната постапка во две фази согласно членовите 27 и 31 од Законот за урбанистичко планирање. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 32561).

- појасни законски критериуми за суспензија,
- ограничување на дискрецијата на централните органи,
- зајакнување на процесната автономија на општините.

2.4.8. Анализа на конкретни предмети од уставно-судската практика

Со цел оваа глава вистински да добие карактер на студија на случај, а не само на теоретски осврт, во продолжение се анализираат конкретни предмети од практиката на Уставниот суд на Република Северна Македонија поврзани со деталните урбанистички планови. Изборот на предметите е направен така што ги опфаќа сите типични ситуации на судир меѓу централната и локалната власт во оваа област: границите на надлежноста на општините, режимот на суспензија на плановите, суштинската и процедуралната контрола на актите, како и интервенцијата покрената по иницијатива на државни органи. За секој предмет се наведуваат бројот, доносителот на оспорениот акт и суштината на одлуката, што овозможува читателот самостојно да ги провери изворите.

(а) Граница на надлежноста на општината – предметот У.бр.37/2017. Во овој предмет Уставниот суд постапуваше по иницијатива против одлука на Советот на Општина Центар – Скопје со која општината се обиде да поништи веќе донесен и подолго време применуван детален урбанистички план. Судот оцени дека наводите во иницијативата се основани, утврдувајќи дека општините имаат овластување во законски пропишана постапка да донесуваат, изменуваат и дополнуваат детални урбанистички планови, но дека законодавецот не им доделил овластување да поништат веќе донесен план што започнал да се применува.¹⁰⁷ Овој предмет е значаен бидејќи јасно ги повлекува границите на изворната урбанистичка надлежност: локалната автономија не вклучува право на произволно укинување на сопствените важечки планови, што индиректно ја релативизира и тезата дека секоја интервенција врз ДУП е неоправдано мешање — во некои случаи токму контролата на законитоста го штити правниот промет и стекнатите права.

¹⁰⁷ Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.37/2017 (Општина Центар – Скопје), со која е укината одлука на општинскиот совет; Судот утврди дека општината нема законско овластување да поништи веќе донесен и подолго време применуван детален урбанистички план. Достапно преку базата на одлуки: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 12709).

(б) Режим на суспензија и заштита од злоупотреба – предметот У.бр.51/2020. Во овој предмет Судот ја разгледуваше законската можност за суспензија на веќе донесен урбанистички план, негов дел или поединечни плански одредби, под строго пропишани услови. Од посебно значење за темата на овој труд е тоа што законската рамка предвидува заштитна мерка — обврска за надомест на штета од страна на единицата на локалната самоуправа, односно од Владата кога станува збор за планови од државно значење — во случај на незаконита суспензија на планот.¹⁰⁸ Со ова, предметот покажува дека режимот на суспензија не е без противтежа: незаконитата суспензија повлекува материјална одговорност, што е важен аргумент против сфаќањето дека централната власт суспендира планови без никаква одговорност за последиците.

(в) Суштинска контрола и заштита на имотните права – предметот У.бр.45/2023. Предметот се однесува на детален урбанистички план за дел од урбаната единица „11 Октомври“, Урбан блок 39, во Општина Куманово (акт бр. 07-8027/6 од 12 септември 2007 година). Со планот намената на градежна парцела во приватна сопственост беше сменета од „индивидуално домување“ во „сообраќајница и паркинг“, без сопственикот да биде соодветно вклучен и без утврден надомест за причинетата штета.¹⁰⁹ Овој предмет илустрира дека уставно-судската контрола над ДУП не е секогаш форма на „централизација“, туку честопати претставува единствениот механизам преку кој граѓанинот ја штити сопственоста од одлуки на самата локална власт. Со тоа, критиката кон контролата мора да биде нијансирана: проблемот не е во постоењето на контролата, туку во нејзините критериуми и пропорционалност.

(г) Интервенција покрената од државни органи – случајот со општина Гостивар. Поучен е примерот на Општина Гостивар, во кој Уставниот суд постапуваше во два правца. Во едниот предмет (У.бр.108/2021), кој се однесуваше на детален урбанистички план за Урбана единица „В“, блок 8 (плански период 2017–2022), Судот не поведе постапка, оценувајќи дека општината ги испочитувала сите фази на

¹⁰⁸ Решение на Уставниот суд на РСМ У.бр.51/2020, во кое Судот ја разгледува можноста за суспензија на веќе донесен урбанистички план и заштитната мерка за надомест на штета (од страна на единицата на локалната самоуправа, односно Владата за плановите од државно значење) во случај на незаконита суспензија. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 20612).

¹⁰⁹ Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.45/2023 (детален урбанистички план за дел од У.Е. „11 Октомври“, Урбан блок 39, Општина Куманово, бр. 07-8027/6 од 12.09.2007); спорно е менувањето на намената на градежна парцела од „индивидуално домување“ во „сообраќајница и паркинг“ без учество на сопственикот и без утврден надомест. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 26339).

пропишаната постапка — со што се потврдува дека контролата не води автоматски кон поништување кога актот е законит.¹¹⁰ Во друг предмет, пак, Судот ги поништи одлуките за усвојување на деталните урбанистички планови за блок 25 (урбана единица VI, VII и VIII, КО Гостивар 1) и за блок 24 (КО Гостивар 1), по иницијатива во која учествуваа и државни субјекти.¹¹¹ Споредбата на двата исхода во иста општина покажува дека одлучувачки фактор е законитоста на постапката, а не политичката припадност на доносителот — наод што ја нијансира тезата за систематска „тивка централизација“ преку урбанизмот.

(д) Процедурална контрола – предметите У.бр.80/2021 и У.бр.183/2024. Во предметот У.бр.80/2021 (детален урбанистички план „Градска четврт Ј 07“, Општина Центар – Скопје) Судот утврди процедурална повреда поврзана со потребното мнозинство при гласањето во Советот.¹¹² Во предметот У.бр.183/2024 Судот констатира дека постоечки детални урбанистички планови биле изменети со обична одлука, без спроведување на пропишаната постапка во две главни фази согласно членовите 27 и 31 од Законот за урбанистичко планирање.¹¹³ Слична логика Судот примени и во предметот У.бр.30/2017 (Општина Охрид, потег Лагадин–Пештани), каде констатира погрешна примена на член 84 од тогаш важечкиот закон.¹¹⁴ Овие предмети покажуваат дека најголемиот дел од интервенциите всушност се сведуваат на контрола на законитоста на постапката, а не на содржинска оценка на развојните приоритети.

¹¹⁰ Решение на Уставниот суд на РСМ У.бр.108/2021 (детален урбанистички план – Урбана единица „В“, блок 8, Општина Гостивар, плански период 2017–2022, површина 18,6433 ха); Судот не повел постапка, оценувајќи дека општината ги испочитувала сите фази на пропишаната постапка. Достапно преку базата на одлуки: <https://ustavensud.mk>.

¹¹¹ Одлука на Уставниот суд на РСМ УЗ.бр.60/2025 и УЗ.бр.61/2025 од 25.02.2026 година, со која се поништени Одлуката за усвојување на Конечен предлог-детален урбанистички план за блок 25 (урбана единица VI, VII и VIII, КО Гостивар 1, површина 15,176 ха, плански период 2019–2029) и Одлуката за усвојување на Конечен детален урбанистички план за блок 24 (КО Гостивар 1, површина 26,088 ха, плански период 2023–2028), Општина Гостивар. Достапно на: <https://ustavensud.mk>.

¹¹² Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.80/2021 (детален урбанистички план „Градска четврт Ј 07“, Општина Центар – Скопје, бр. 07-4414/4 од 18.07.2014); Судот утврди процедурална повреда при донесувањето на планот (несоодветно мнозинство при гласањето во Советот). Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 23121).

¹¹³ Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.183/2024; Судот утврди дека постоечки детални урбанистички планови биле изменети и дополнети со обична одлука, без спроведување на пропишаната постапка во две фази согласно членовите 27 и 31 од Законот за урбанистичко планирање. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 32561).

¹¹⁴ Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.30/2017 (Општина Охрид, потег Лагадин–Пештани), во која се констатира погрешна примена на член 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и фактичко ставање вон сила на претходно донесениот ДУП од 1999 година. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 17999).

Аналитичкиот преглед на наведените предмети овозможува неколку повторувачки наоди. Прво, контролата над деталните урбанистички планови во најголем дел се однесува на процедурална и формална законитост (мнозинство, фази на постапка, усогласеност со повисок план), а поретко на содржинска целисходност. Второ, во значителен дел од предметите иницијативата доаѓа од граѓани и правни лица, а не само од централните органи, што ја оспорува сликата дека станува збор за еднонасочна централна доминација. Трето, постојат и предмети во кои Судот не поведува постапка, што покажува дека контролата не е автоматски инструмент за поништување. Сепак — и тука критиката останува валидна — времетраењето на постапките, отсуството на јасни рокови и недоволно прецизните критериуми за суспензија создаваат правна несигурност што фактички ја ослабнува изворната надлежност на општините. Оттаму, проблемот не е во самото постоење на контролата, туку во нејзиниот дизајн, што е појдовна основа за алтернативните предлози изнесени подолу.

2.4.9. Алтернативни предлози за уредување на надзорот над урбанистичките акти

Наспроти изнесената критика, и во согласност со принципот на пропорционален надзор од член 8 од Европската повелба за локална самоуправа,¹¹⁵ се предлагаат следните алтернативни решенија. Прво, суспензијата на детален урбанистички план треба да биде допуштена само врз основа на конкретно наведена законска повреда, со писмено образложение и со определен законски рок во кој надзорниот орган мора да поведе постапка пред надлежниот суд; во спротивно, суспензијата престанува да важи по сила на закон. Второ, целисходно е содржинската оценка на развојните приоритети да се одвои од контролата на законитоста — првата останува во доменот на локалната автономија, додека судската контрола се ограничува на уставноста и законитоста. Трето, по углед на францускиот и грчкиот модел, контролата може да се пренасочи кон управно-судска постапка во која надзорниот орган дејствува како предлагач, а не како орган што самостојно ја

¹¹⁵ За концептот на „пропорционален надзор“ ограничен на законитоста в. член 8 од Европската повелба за локална самоуправа (Стразбур, 1985) и Препораката Rec(1998)12 на Комитетот на министри на Советот на Европа за надзорот над дејноста на локалните власти.

суспендира одлуката.¹¹⁶ Четврто, потребно е воведување на инструмент за претходна (превентивна) консултација меѓу општината и надлежното министерство во фаза на изработка на планот, со што би се намалил бројот на дополнителни суспензии и судски постапки. Овие предлози ја задржуваат заштитата на законитоста, но ја ограничуваат дискрецијата и ја зголемуваат правната сигурност за граѓаните и инвеститорите.

2.5. Контрола на актите на единиците на локалната самоуправа и улогата на централните органи и Уставниот суд

Контролата на актите на единиците на локалната самоуправа претставува еден од најзначајните механизми преку кои централната власт обезбедува законитост и уставност во функционирањето на локалната самоуправа, но истовремено и еден од најконтроверзните аспекти во односите помеѓу централизацијата и децентрализацијата. Во правната теорија, оваа контрола се смета за нужен коректив на автономијата на општините, но не и средство за нивно потчинување.¹¹⁷

2.5.1. Видови контрола над актите на локалната самоуправа

Во правниот систем на Република Северна Македонија се разликуваат неколку форми на контрола врз актите на единиците на локалната самоуправа:

1. Контрола по жалба против поединечни акти
2. Правен надзор над општите акти

¹¹⁶ Споредбено, во францускиот и грчкиот систем суспензијата на локален акт по правило не дејствува автоматски, туку бара претставникот на државата (префект, односно надзорниот орган) да поведе постапка пред управен суд, кој одлучува за законитоста — модел кој ја ограничува дискрецијата на извршната власт. V. Marcou, G., во: Moreno (ed.), op. cit., 2012.

¹¹⁷ Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018, дел за видовите надлежности на органите. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

Овие форми на контрола се воспоставени со цел да се обезбеди почитување на Уставот и законите, без притоа да се доведе во прашање уставно загарантираната самостојност на општините.¹¹⁸

2.5.2. Контрола по жалба против поединечни акти на општините

Во текот на своето работење локалните органи заради извршување на своите надлежности се овластени да донесуваат конкретни (поединечни) управни акти, како и општи акти или прописи.

Согласно Законот за локална самоуправа за решавање на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица, градоначалникот донесува решенија.¹¹⁹

Согласно Законот за општата управна постапка „управен акт“ е поединечен акт на јавен орган¹²⁰ кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други;¹²¹ Против првостепените управни акти странката има право на жалба во случаи утврдени со закон. Тоа подразбира дека жалбата е дозволена доколку е предвидена во соодветен материјален пропис, а доколку не е предвидена се обезбедува судска заштита.

Централните органи на државната управа имаат значајна улога кога одлучуваат по жалба против поединечни управни акти донесени од органите на локалната самоуправа. Во вакви случаи, ресорното министерство или друг надлежен државен орган настапува како второстепен орган, со овластување да го потврди, укине или измени актот на општината.¹²² Доколку второстепениот орган утврди дека жалбата е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице, со управен

¹¹⁸ Устав на Република Северна Македонија, чл. 114–117.

¹¹⁹ Член 63 од Законот за локална самоуправа

¹²⁰ „Јавен орган“ претставуваат министерствата, органите на државната управа, организации 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, Член 4 став 1 алинеја 1 од Законот за општата управна постапка, Службен весник:124/2015 од 23.07.2015. Измени: 65/2018.

¹²¹ Член 4 став 1 алинеја 6 од Законот за општата управна постапка, Службен весник:124/2015 од 23.07.2015. Измени: 65/2018.

¹²² Закон за општата управна постапка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015, со измените и дополнувањата објавени во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 65/2018; за овластувањата на второстепениот орган при одлучување по жалба види член 109 од Законот, наведен подетално во наредната фуснота.

акт ќе ја отфрли жалбата. Второстепениот орган може да ја одбие жалбата, или да ја уважи жалбата и да го поништи првостепениот управен акт во целост или делумно, или да го измени.¹²³

Како надлежни органи за постапување по жалба најчесто се појавуваат ресорно министертство¹²⁴ или Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен¹²⁵.

¹²³ Поконкретно за овластувања на второстепениот орган кога одлучува по жалба види во член 109 од Законот за општата управна постапка, Службен весник: 124/2015 од 23.07.2015. Измени: 65/2018. (1) Второстепениот орган по приемот на предметот проверува дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице. (2) Доколку второстепениот орган утврди дека жалбата е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице, со управен акт ќе ја отфрли жалбата. (3) Второстепениот орган може да ја одбие жалбата, или да ја уважи жалбата и да го поништи првостепениот управен акт во целост или делумно, или да го измени. (4) Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата кога ќе утврди дека постапката што му претходела на управниот акт е спроведена правилно и дека управниот акт е правилен и заснован на закон, а жалбата неоснована. (5) Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата и кога ќе најде дека во првостепената постапка имало недостатоци, но дека тие се такви што не можеле да имаат влијание врз решавањето на работата. (6) Кога второстепениот орган ќе најде дека првостепениот управен акт е заснован на закон но поради други причини, а не поради оние кои се наведени во управниот акт, тој во својот управен акт ќе ги изложи тие причини, а жалбата ќе ја одбие. (7) Ако второстепениот орган утврди дека во првостепената постапка е сторена неправилност која управниот акт го прави ништовен, ќе го огласи таквиот управен акт за ништовен, како и оној дел од постапката што е извршена по таа неправилност. (8) Ако второстепениот орган утврди дека првостепениот управен акт го донел ненадлежен орган, ќе го поништи тој управен акт по службена должност и предметот ќе му го достави на надлежниот орган на решавање. (9) Кога второстепениот орган ќе утврди дека во првостепената постапка фактите се нецелосно или погрешно утврдени дека во постапката не се водело сметка за правилата на постапката што би биле од влијание врз решавањето на работата, или дека диспозитивот на побиваниот управен акт е нејасен или е во противречност со образложението тој со свое решение ќе го поништи првостепениот управен акт и предметот ќе му го врати на првостепениот орган на повторна постапка. Во тој случај второстепениот орган е должен со своето решение да му укаже на првостепениот орган во кој поглед треба да се надополни постапката, а првостепениот орган е должен во сè да постапи по второстепениот управен акт и без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на предметот, да донесе нов управен акт. Против новиот управен акт странката има право на жалба. (10) Второстепениот орган може истиот предмет да го врати на првостепениот орган само еднаш, без оглед на причините или пропустите во првостепената постапка. (11) Кога второстепениот орган постапува по изјавена жалба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање, постапувајќи по жалбата должен е самиот да го реши предметот. (12) Првостепениот орган е должен да го спроведе управниот акт на второстепениот орган од став (11) на овој член. (13) Ако второстепениот орган утврди дека во првостепениот управен акт погрешно се оценети доказите, дека од утврдените факти е изведен погрешен заклучок во однос на фактичката состојба, дека погрешно е применет правниот пропис врз основа на кој се решава работата, или ако најде дека врз основа на слободна оценка требало да се донесе поинаков управен акт, тој со свој управен акт ќе го поништи првостепениот управен акт и сам ќе ја реши работата. (14) Ако второстепениот орган утврди дека управниот акт е правилен во однос на утврдените факти и во однос на примената на законот, но дека целта поради која е донесен управниот акт може да се постигне и со други средства поповолни за странката, тогаш ќе го измени првостепениот управен акт во таа смисла. (15) Со цел за правилно решавање на работата, второстепениот орган може по повод жалбата да го измени првостепениот управен акт во корист на жалителот и покрај барањето поставено во жалбата, а во рамките на барањето поставено во првостепената постапка, ако со тоа не се повредува правото на друго лице. (16) Одредбите од овој закон што се однесуваат на управниот акт соодветно се применуваат и врз управните акти што се донесуваат по жалбата. (17) Во образложението на второстепениот управен акт мора да се оценат и сите наводи од жалбата. Ако веќе првостепениот орган во образложението на својот управен акт правилно ги оценил наводите што се изнесуваат во жалбата, второстепениот орган може да се повика на причините на првостепениот управен акт.

Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен е надлежна за одлучување по жалби против акти донесени во управна постапка во прв степен и во постапка по инспекциски надзор од страна на јавните органи утврдени со Законот за општата управна постапка. Пр што, надлежноста на Државната комисија да одлучува по жалби против акти донесени во управна постапка во прв степен од страна на јавните органи се утврдува со посебните закони.¹²⁶

Иако оваа контрола формално се сведува на проверка на законитоста, во пракса често се навлегува и во целисходноста на одлуките, што претставува проблематичен аспект од аспект на автономијата на локалната самоуправа. Ова е особено изразено во области како што се урбанизмот, образованието и детската заштита, каде што второстепените органи неретко ги поништуваат општинските решенија со образложение дека не се во „јавен интерес“.¹²⁷

2.5.3. Правен надзор и суспензија на општите акти на општините

Согласно Поимникот во Законот за локална самоуправа „прописи“ се општи акти со кои советот го уредува вршењето на надлежностите на општината. При тоа, како надлежен орган за донесување на статутот на општината и други прописи е

¹²⁴ Пример, член 65 став 2 од Законот за градење, Службен весник: 130/2009 од 28.10.2009. Измени: 124/2010; 18/2011; 18/2011; 36/2011; 49/2011; 54/2011; 13/2012; 144/2012; 25/2013; 79/2013; 137/2013; 1 63/2013; 27/2014; 28/2014; 42/2014; 115/2014; 149/2014; 187/2014; 44/2015; 129/2015; 129/2015; 217/2015; 226/2015; 30/2016; 31/2016; 39/2016; 71/2016; 103/2016; 132/2016; 35/2018; 64/2018; 168/2018; 244/2019; 18/2020; 279/2020; 96/2021; 227/2022; 111/2023; 115/2023; 224/2024; 224/2024; 255/2024; 3/2025; 17/2025; 87/2025; 101/2025; 250/2025; 269/2025; 51/2026; 134/2026;

Против решението за одбивање на барањето за одобрение за градење на органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот, односно Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони односно Министерството за економија и труд, може да се изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен, а против решението за одбивање на барањето за одобрение за градење на градоначалникот на општината, односно градоначалникот на градот Скопје може да се изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот.

¹²⁵ На пример, член 125 од Закон за заштита на децата, став 6 Разрешениот директор, во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката на градоначалникот, има право на жалба во однос на спроведувањето на постапката до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен. Став 7 против одлуката на Комисијата од ставот (6) на овој член, разрешениот директор има право на тужба до надлежниот основен суд.

¹²⁶ Член 1 став 1 и став 5 од Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, актуелна консолидација Службен весник: 51/2011 од 13.04.2011. Измени: 148/2013; 41/2014; 130/2014; 53/2016; 11/2018; 202/2018; 194/2024;

¹²⁷ С. Шкариќ, Уставно право, Скопје, 2019, стр. 472.

определен Советот.¹²⁸ Имено, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон¹²⁹. Согласно Законот за државен инспекторат за локална самоуправа "Прописи на општината" се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓуопштинска соработка, како и конкретните акти што ги донесува градоначалникот на општината за извршување на актите на советот на општината.¹³⁰

Во Законот за локалната самоуправа се уредува и контрола на законитоста на прописите, и тоа контрола пред нивно објавување и контрола по објавување на прописите.

Па така, 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. При тоа, Советот е должен, во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението да го разгледа решението и да одлучи по него. Доколку 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. За иницијативата градоначалникот е должен да го информира министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа.¹³¹

Надзорот над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа.¹³²

Постапката за остварување на надзор над законитоста на прописите се одвива на тој начин што 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. Доколку органот министерството 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

¹²⁸ Член 36 од Законот за локална самоуправа

¹²⁹ Член 62 од Законот за локална самоуправа

¹³⁰ Член 3 став 1 точка 1 од Законот за државен инспекторат за локална самоуправа, Актуелна консолидација, Службен весник: 158/2010 од 09.12.2010. Измени: 187/2013; 43/2014; 64/2018; 3/2025;

¹³¹ Член 51 од Законот за локална самоуправа

¹³² Член 70 од Законот за локална самоуправа

прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. При тоа, донесеното Решение се објавува во Службен весник на Република Македонија. Министерството во рок од 30 дена од денот на објавувањето на решението, до Уставниот суд на Република Македонија поднесува иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на запрениот пропис. Ако постапката не биде покрената во определениот рок, престанува важноста на решението за запирање на примената на прописот, и запрениот пропис станува извршен.¹³³

Надзорот над прописите е уреден и со Законот за Државен инспекторат за локална самоуправа. Со овој закон се уредуваат надлежноста и организацијата на Државниот инспекторат за локална самоуправа, видовите и постапката за вршењето инспекциски надзор, овластувањата на инспекторите, соработката со органите на државната управа, граѓаните и други физички и правни лица.¹³⁴ Целта на овој закон е да се обезбеди поефективен, поефикасен и правно регулиран систем на надзор над законитоста на прописите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и за унапредување на нивната законитост¹³⁵. Надзор над законитоста на прописите на општините согласно овој закон го врши Државниот инспекторат за локална самоуправа) како орган во состав на Министерството за локална самоуправа. во смисла на Законот за локалната самоуправа и по иницијативи на физички и правни лица. Предмет на надзор е надзор над законитоста на прописите на општините. При што, надзорот над законитоста на прописите на општините го опфаќа и надзорот над постапката за нивно донесување.

При вршење на надзорот инспекторот има овластување и за запирање на примена на пропис. Имено, за пропис за кој инспекторот смета дека постојат услови за запирање на неговата примена поради неусогласеност со Уставот или закон, подготвува решение за запирање на примената на прописот. За пропис за кој е донесено решение за запирање на неговата примена поради неусогласеност со Уставот или закон, инспекторот подготвува иницијатива за поведување постапка за оценка на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на Република Северна Македонија. При што решението и иницијативата н ги донесува директорот на инспекторатот и истите во рок од три дена ги објавува на веб страната на Министерството за локална самоуправа. За донесувањето на решението, неговото

¹³³ Член 71 од Законот за локална самоуправа

¹³⁴ Член 1 од Законот за Државен инспекторат за локална самоуправа

¹³⁵ Член 2 од Законот за Државен инспекторат за локална самоуправа

објавување и поднесувањето на иницијативата, се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа.¹³⁶

Во Законот за урбанистичко планирање е утврдено дека суспензија на урбанистички план може да изврши и самиот донесител на планот.¹³⁷

Претходен надзор се врши ако при донесување на прописот на општината се бара претходна согласност од друг орган, и во тој случај органот согласноста ја дава најдоцна во рок од 60 дена од денот кога му е врачен предлогот на прописот. Ако

¹³⁶ Член 23 од Закон за Државен инспекторат за локална самоуправа

¹³⁷ Член 23 од Законот за урбанистичко планирање, Актуелна консолидација, Службен весник: 32/2020 од 10.02.2020.

Измени: 111/2023; 73/2024; 171/2024; 224/2024; 40/2025; 101/2025; 101/2025; 127/2025; 134/2026

(1) Урбанистичкиот план е на сила до донесување на нов урбанистички план. (2) Ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине во целост, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на нов урбанистички план за истиот плански опфат по постапка од членот 21 од овој закон, а ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине за дел од планот односно за одредени негови плански одредби, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на изменување и дополнување на укинатиот дел од планот по постапка од членот 31 од овој закон. (3) Ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине врз основа на пропуст во постапката за донесување, донесувачот на планот може да го донесе истиот план со постапка што ќе се состои само од спроведување на делот од постапката за кој се однесува пропустот и истиот бил основ за укинувањето. (4) Доколку при спроведувањето на постапката од ставот (3) од овој член произлезат и неопходни измени во планското решение, тогаш донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за донесување на нов урбанистички план по постапка од членот 21 од овој закон. (5) Урбанистички план од член 10 став (1) точките 1, 2, 3, 4 и 5 негов дел или планска одредба се суспендира од применување од страна на донесувачот на планот, доколку се докаже несомнена штета по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведувањето на планот, која би се зголемувала со неговото спроведување, а произлегува од неговата спротивставеност со законот и прописите донесени врз основа на него, поради неговата неусогласеност со планови од повисоко ниво или поради плански решенија чишто штетни последици по јавниот интерес не биле воочени во постапката за негово донесување. (6) Донесувачот на планот, одлуката за суспензија ја донесува врз основа на стручен елаборат за суспензија на применувањето на урбанистичкиот план, негови делови или плански одредби, изработен од комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон, а по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, кое се издава во рок од 15 работни дена по приемот на стручниот елаборат и барањето за мислење. (7) Одлуката од ставот (6) на овој член е на сила до донесувањето на измени и/или дополнувања на суспендираниот урбанистички план, негови делови или плански одредби, со коишто ќе се надминат и отстранат недостатоците што биле основ за суспензијата, но не подолго од шест месеци за поединечни делови од урбанистички план или одредени плански одредби и една година за целиот плански опфат на урбанистичкиот план. (8) Одлуката од ставот (6) на овој член не може да се донесе доколку донесувачот истовремено не донесе одлука за отпочнување на постапката за донесување на нов урбанистички план или на измени и дополнувања на урбанистичкиот план од ставот (7) на овој член, со цел отстранување на одредбите од ставот (5) на овој член за кои е докажана штета по јавниот интерес. (9) По истекот на роковите од ставот (7) и неисполнувањето на условот од ставот (8) на овој член, суспендираниот урбанистички план, неговите делови или плански одредби продолжуваат да се спроведуваат, при што штетите што настанале од суспендирањето на планот како и од неотстранувањето на недостатоците на урбанистичкиот план од ставот (5) од овој член, ги сноси единицата на локалната самоуправа за урбанистичките планови од локално значење и Владата на Република Северна Македонија за урбанистичките планови од државно значење

претходната согласност не биде добиена во рокот, прописот се смета за прифатен онака како што бил предложен од општината.¹³⁸

Може да констатираме дека покрај контролата по жалба, централната власт врши и правен надзор над општите акти на единиците на локалната самоуправа, како што се:

- статутите,
- деталните урбанистички планови (ДУП),
- одлуките на советите на општините,
- други општи акти со нормативен карактер.

Во случаи кога надлежното министерство ќе утврди дека одреден општ акт не е во согласност со Уставот или законите, има овластување да го суспендира неговото извршување и да покрене постапка пред надлежен суд или пред Уставниот суд.¹³⁹

Оваа можност за суспензија претставува сериозна интервенција во локалната автономија, особено кога се работи за урбанистички акти, кои имаат директно влијание врз економскиот развој и просторното планирање на општините. Во пракса, честопати се поставува прашањето дали суспензијата се користи исклучиво за заштита на законитоста или и како инструмент за политички притисок врз локалните власти.¹⁴⁰

2.5.4. Улогата на Уставниот суд во контролата на актите на локалната самоуправа

Уставниот суд на Република Северна Македонија има клучна улога во системот на контрола на локалната самоуправа, особено кога станува збор за оценување на уставноста и законитоста на општите акти на општините. По иницијатива на државен орган, правно лице или граѓанин, Судот може да укине или поништи статут, одлука или друг општ акт на единица на локалната самоуправа.¹⁴¹¹⁴²

¹³⁸ Член 73 од Законот за локална самоуправа

¹³⁹ Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на РМ“, бр. 5/2002.

¹⁴⁰ Г. Силјановска-Давкова, *Локална самоуправа*, Скопје, 2002, стр. 133.

¹⁴¹ Член 9 став 2 од Акт на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Службен весник: 115/2024 од 31.05.2024

Во судската пракса се забележуваат бројни случаи каде што Уставниот суд ги укинува општинските акти поради:

- надминување на законските овластувања,
- повреда на принципот на законитост,
- навлегување во надлежности кои ѝ припаѓаат на централната власт.

Сепак, прекумерната употреба на уставно-судската контрола може да доведе до фактичка централизација, особено ако не се воспостави јасна граница помеѓу контролата на законитост и мешањето во политиките на локалната самоуправа.¹⁴³

2.5.5. Критичка оценка: помеѓу законитоста и автономијата

Од анализата на механизмите за контрола произлегува дека, иако тие се неопходни за функционирањето на правната држава, нивната примена во пракса често го надминува дозволеният праг на интервенција. Наместо да дејствуваат како коректив, централните органи понекогаш се јавуваат како супериорен управувач, со

(2) Поднесоците по кои Судот постапува се: - иницијатива за оценување уставност на закон; - иницијатива за оценување уставност и законитост на друг пропис или колективен договор; - иницијатива за оценување уставност на програма и статут на политичка партија и на здружение на граѓани; - барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот; - предлог за решавање судир на надлежности меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт; - предлог за решавање судир на надлежности меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа; - предлог за утврдување одговорност на претседателот на Републиката; - предлог за одземање имунитет на претседателот на Републиката и - предлог за одземање имунитет на судија на Уставниот суд.

¹⁴² Одлуки Член 72 од Акт на Уставниот суд на Република Северна Македонија

Уставниот суд донесува одлука кога одлучува за суштината на работата и тоа: - за поништување или укинување на закон и друг пропис, програма и статут на политичка партија и на здружение на граѓани или друг општ акт; - за заштита на слободите и правата утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот; - за решавање судир на надлежности; - за одземање имунитет, за одговорноста и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата претседател на Република Северна Македонија; - за имунитетот и за условите за разрешување од должноста судија на Уставниот суд на Република Северна Македонија и - за утврдување неуставност на закон, односно неуставност и незаконитост на пропис и друг општ акт во време на важењето, што престанал да важи по поведувањето постапка.

Решенија - Член 73 од Акт на Уставниот суд на Република Северна Македонија Уставниот суд донесува решение: - за поведување постапка за оценување уставност на закон, уставност и законитост на пропис и друг општ акт и уставност на статут и програма на политичка партија или здружение на граѓани; - за запирање постапка; - за отфрлање иницијативи, предлози и барања; - за запирање на извршувањето поединечни акти или дејствија донесени врз основа на закон, пропис или друг општ акт чија уставност, односно уставност и законитост ја оценува и - во други случаи кога не одлучува за суштината на работата.

¹⁴³ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, London, 2018, p. 189.

што се доведува во прашање суштината на локалната самоуправа како самостојно ниво на власт.

Оттука, потребно е јасно нормативно и институционално разграничување помеѓу контролата на законитоста и мешањето во автономното одлучување, со цел да се обезбеди балансиран однос помеѓу централната и локалната власт.¹⁴⁴

2.6. Урбанистичкото планирање како поле на засилена контрола: ДУП, суспензија на акти и улогата на Уставниот суд

Урбанистичкото планирање претставува една од најчувствителните и најконфликтните области во односите помеѓу централната власт и единиците на локалната самоуправа. Иако согласно Законот за локалната самоуправа и Законот за просторно и урбанистичко планирање, **донесувањето на деталните урбанистички планови (ДУП)** спаѓа во надлежност на општините, во практиката оваа надлежност е предмет на **засилен правен надзор и чести интервенции од страна на централните органи**.¹⁴⁵

ДУП-овите имаат нормативен карактер и директно влијаат врз економскиот развој, сопственичките права и квалитетот на живот на граѓаните, поради што централната власт често ја оправдува својата интервенција со заштита на „јавниот интерес“. Сепак, ваквата практика отвора сериозни дилеми за границите на локалната автономија.

2.6.1. Суспензија на детални урбанистички планови од страна на централните органи

Правниот надзор над урбанистичките акти се врши преку надлежното министерство (Министерството за транспорт и врски), кое има овластување да ја оцени законитоста на донесените ДУП-ови. Во случаи кога ќе утврди дека планот е спротивен на закон или на повисок плански акт, министерството може да донесе

¹⁴⁴ М. Ристова-Астеруд, „Контрола на локалната самоуправа“, Правен живот, бр. 2/2021, стр. 74.

¹⁴⁵ Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Сл. весник на РСМ“.

решение за **суспензија на неговото извршување** и да покрене постапка пред надлежен орган.¹⁴⁶

Во праксата, ваквите суспензии често се однесуваат на:

- несоодветна примена на планските параметри,
- повреда на постапката за јавна расправа,
- несогласност со Генералниот урбанистички план (ГУП).

Иако формално се работи за контрола на законитоста, честопати суспензијата има **директни економски и развојни последици** за општината, со што централната власт фактички влијае врз локалните развојни политики.

2.6.2. Укинување на ДУП и авокација на урбанистичките надлежности

Во одредени случаи, интервенцијата на централната власт не се ограничува само на суспензија, туку резултира со **целосно укинување на ДУП**, со што општината се лишува од можноста самостојно да го уреди просторот на својата територија.

Ова претставува типичен пример на **авокација во урбанизмот**, бидејќи надлежноста за крајно одлучување фактички се пренесува од локалната самоуправа на централниот орган. Во вакви ситуации, општините често се сведени на пасивни субјекти, без реална можност да ја бранат својата урбанистичка визија.¹⁴⁷

Посебно проблематично е кога ваквите интервенции се селективни или временски поврзани со политички промени на локално или централно ниво, што дополнително ја поткопува довербата во правната сигурност и владеењето на правото.

¹⁴⁶ Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на РМ“, бр. 5/2002.

¹⁴⁷ Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018, дел за изворните и доверените (делегираните) надлежности. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

2.6.3. Улогата на Уставниот суд во контролата на урбанистичките акти

Уставниот суд на Република Северна Македонија има клучна улога во конечната контрола на урбанистичките акти на единиците на локалната самоуправа. По поднесена иницијатива, Судот може да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на:

- детални урбанистички планови,
- одлуки за нивно донесување,
- други општи акти од областа на урбанизмот.¹⁴⁸

Во судската пракса се среќаваат бројни одлуки со кои Уставниот суд ги укинува ДУП-овите поради:

- повреда на принципот на законитост,
- непочитување на јавната расправа,
- несогласност со повисоки плански документи.

Иако ваквите одлуки имаат за цел да ја заштитат уставноста и законитоста, нивната зачестеност укажува на **структурен проблем во односите помеѓу централната и локалната власт**, каде што локалната самоуправа често нема доволна слобода за креирање на сопствена урбанистичка политика.¹⁴⁹

2.6.4. Урбанизмот како инструмент на фактичка централизација

Од анализата на разгледаните предмети и на уставно-судската контрола (в. точките 2.4.3 и 2.4.8) произлегува дека урбанизмот претставува чувствителна област во односите меѓу централната и локалната власт. Иако општините се носители на урбанистичките надлежности, во пракса тие подлежат на постојана можност за надзор и контрола на законитоста од страна на централната власт, што – доколку не е пропорционално и ограничено на законитоста – може да ја стесни нивната автономија.

¹⁴⁸ Акт на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

¹⁴⁹ Одлуки на Уставниот суд на РСМ во предмети за урбанистички планови.

Ваквата состојба може да создаде правна несигурност доколку надзорот се прошири надвор од контролата на законитоста. Согласно член 8 од Европската повелба за локална самоуправа, административниот надзор над локалните власти треба да биде насочен пред сè кон обезбедување на законитоста и мора да биде пропорционален на значењето на интересите што се штитат.¹⁵⁰ Притоа, самиот Закон за урбанистичко планирање предвидува механизми на надзор, а можноста за суспензија на веќе донесен план им е дадена и на самите негови доносители (в. член 23 од Законот), што покажува дека надзорот во оваа област не е исклучиво инструмент на централната власт.

3. Законска рамка и институционален систем на локалната самоуправа

Законската рамка на локалната самоуправа во Република Северна Македонија претставува суштински дел од правниот систем и обезбедува нормативна основа за **функционирање, надлежности и организација** на локалните власти.¹⁵¹ По уставните измени од 2001 година, законодавецот усвои низа закони со кои се детализираат уставните принципи и се воспоставуваат конкретни механизми за децентрализација на власта.

3.1. Закон за локална самоуправа (2002)

Клучниот законски акт кој ја уредува локалната самоуправа е **Законот за локална самоуправа од 2002 година**, кој ја заменува претходната регулатива од 1995 година.¹⁵² Законот претставува основен документ за организацијата и функционирањето на општините и во голема мера е усогласен со стандардите на **Европската повелба за локална самоуправа**.

¹⁵⁰ European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Art. 8.

¹⁵¹ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 42–44.

¹⁵² Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002.

Според член 2 од Законот, „локалната самоуправа претставува право на граѓаните непосредно и преку претставници да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење“.¹⁵³ Законот ја дефинира **општината** како основна единица на локалната самоуправа и ја утврдува нејзината правна личност, симболика, надлежности, органи и начини на финансирање.

Надлежности на општините

Законот ги групира надлежностите на општините во три категории:

1. **Сопствени надлежности**, кои општините ги извршуваат самостојно (локален економски развој, урбанизам, комунални дејности, култура, спорт, социјална и детска заштита, заштита на животната средина, локален транспорт итн.);
2. **Делегирани надлежности**, кои централната власт им ги доверува на општините со закон (на пример, одржување на патишта или регистрација на население);
3. **Пренесени надлежности**, кои се утврдуваат со посебни акти заради поефикасно спроведување на политики на локално ниво.¹⁵⁴

Со оваа поделба се воспоставува **јасен систем на вертикална поделба на функциите**, што претставува практична примена на принципот на субсидијарност.

Органи на општината

Законот предвидува два основни органи на општината:

- **Совет на општината**, како претставничко тело на граѓаните, и
- **Градоначалник**, како извршен орган.¹⁵⁵

¹⁵³ Ibid., чл. 2.

¹⁵⁴ Ibid., чл. 20–22. **Општа надлежност - Член 20** 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. **Надлежности на општините - Член 21** (1) 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. (2) Со законот со кој се утврдуваат други надлежности на општината се определуваат и изворите на финансирање за вршење на тие надлежности. (3) 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.

Советот има регулаторна и надзорна функција: донесува статут, буџет, прописи, програми и одлуки, додека градоначалникот е надлежен за извршување на одлуките и за управување со општинската администрација.¹⁵⁶

Ваквиот дуализам во организацијата обезбедува рамнотежа меѓу претставничката демократија и извршната ефикасност, а истовремено создава механизми на меѓусебна контрола.

Финансиска рамка

Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2004) се воспоставува нов систем на фискална децентрализација, кој обезбедува сопствени и заеднички приходи на општините.¹⁵⁷

Сопствените приходи вклучуваат локални даноци, такси, комунални надоместоци и приходи од општински имот, додека заедничките приходи (дел од ДДВ, персонален данок и трансфери) се распределуваат со закон.¹⁵⁸

Фискалната децентрализација се спроведува по четири фази на трансфер на надлежности, при што општините кои ги исполнуваат условите (финансиска дисциплина, отчетност, транспарентност) преминуваат на повисоко ниво на автономија.¹⁵⁹ Овој процес претставува клучен показател за зрелоста на локалното управување.

3.2. Други релевантни закони

Покрај основниот закон, системот на локалната самоуправа е уреден и преку низа посебни закони, меѓу кои:

¹⁵⁵ Ibid., чл. 33–41.

¹⁵⁶ Vladimir Mihajlovski, *Децентрализација и локална самоуправа во Република Македонија* (Скопје: МИ-АН, 2014), 26–29.

¹⁵⁷ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 61/2004.

¹⁵⁸ Ministry of Finance, *Fiscal Decentralization Progress Report*, Skopje, 2020, 8–10.

¹⁵⁹ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia* (Paris: OECD, 2021), 33–36.

- **Законот за град Скопје** („Службен весник на РМ“ бр. 55/2004), кој го уредува специјалниот статус на главниот град како посебна единица на локалната самоуправа со двостепена структура;¹⁶⁰

- **Законот за територијална организација на локалната самоуправа** („Службен весник на РМ“ бр. 55/2004), кој ја утврдува територијалната поделба на државата и бројот на општини;

- **Изборниот законик** („Службен весник на РМ“ бр. 40/2006 со подоцнежните измени), кој ги уредува, меѓу другото, изборите на советите и градоначалниците, нивните мандати и надлежности (со што е заменет поранешниот Закон за локалните избори);

- **Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор**, кои ја дефинираат правната положба и обврските на локалната администрација.¹⁶¹

Со оваа правна рамка се воспоставува **интегриран систем на локално управување**, кој ги усогласува локалните политики со државните, но истовремено гарантира автономија и самостојност на општините.

3.3. Институционален систем и механизми на контрола

Институционалниот систем на локалната самоуправа во Северна Македонија е изграден на принципот на **институционална автономија со законска контрола**. Главните институции на локално ниво се:

- **Советот на општината,**
- **Градоначалникот,**
- **Општинската администрација,**
- **и општинските јавни претпријатија и установи.**

¹⁶⁰ Закон за град Скопје, „Службен весник на РМ“, бр. 55/2004.

¹⁶¹ Закон за административни службеници, „Службен весник на РСМ“, бр. 27/2014 (со измени); Закон за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на РСМ“ бр. 27/2014 (со измени). Поранешниот Закон за државните службеници и Законот за јавните службеници престанаа да важат со влегувањето во сила на овие закони во 2014 година.

Централната власт спроведува **надзор над законитоста**, но не и над содржината на локалните одлуки, освен кога тоа е предвидено со закон.¹⁶² Овој систем обезбедува баланс меѓу државниот интерес и локалната автономија, при што општините остануваат одговорни пред своите граѓани.

Посебно значајна улога има **Министерството за локална самоуправа**, кое врши надзор, координација и поддршка на процесите на децентрализација.¹⁶³ Дополнително, **Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)** функционира како национална асоцијација која ги претставува интересите на општините и обезбедува комуникација со Владата и меѓународните организации.¹⁶⁴

Механизмите за контрола пред се зависат од видот на надзорот, односно дали станува збор за надзор над работење кој се спроведува од страна на инспекциските служби, или пак станува збор за инстанционен надзор кој се спроведува над конкретните акти, или пак се работи за надзор над прописите. Исто така, може да се разликуваат и кога се работи за остварување на финансов или стручен надзор.

4. Финансиска децентрализација и фискална автономија на општините

Финансиската децентрализација претставува **најчувствителниот и најзначаен сегмент на процесот на децентрализација**, бидејќи од неа директно зависи способноста на локалните власти да ги извршуваат своите надлежности.¹⁶⁵ Без финансиска самостојност, локалната самоуправа останува формална институција без реална можност за автономно управување.

¹⁶² European Charter of Local Self-Government, Article 8.

¹⁶³ Ministry of Local Self-Government, *Annual Report on Decentralization*, Skopje, 2022, 5–7.

¹⁶⁴ ZELS, *Стратегија за развој на локалната самоуправа 2021–2026*, Скопје, 2021.

¹⁶⁵ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 58–60.

4.1. Принципи на финансиска автономија

Фискалната автономија на локалните единици е уставно гарантирана категорија.¹⁶⁶ Според **член 22 од Законот за локална самоуправа**, општините располагаат со сопствени извори на приходи и самостојно одлучуваат за нивната намена, во рамките на законот.¹⁶⁷ Овој принцип е во целосна согласност со **член 9 од Европската повелба за локална самоуправа**, кој утврдува дека локалните власти имаат право на соодветни финансиски ресурси во склад со своите надлежности.¹⁶⁸

Главните начела на финансиската автономија се:

- **Пропорционалност** – финансиските ресурси треба да бидат усогласени со обемот на надлежностите;
- **Сопственост на средствата** – општините треба да располагаат со дел од приходите кои самите ги генерираат;
- **Предвидливост и стабилност на приходите** – потребна е сигурност во распределбата на средства;
- **Транспарентност и отчетност** – секој јавен приход и расход мора да биде јасно документиран и достапен за јавноста.¹⁶⁹

Овие принципи ја утврдуваат основата на **фискалната демократија**, каде локалните власти имаат слобода да ги дефинираат своите финансиски приоритети, но и обврска да одговараат за нивната ефикасност.

4.2. Структура на приходите на општините

Системот на приходи на општините во Република Северна Македонија се состои од **три главни категории**:

¹⁶⁶ Устав на Република Македонија, Амандман XVIII, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

¹⁶⁷ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002, чл. 22.

¹⁶⁸ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 9.

¹⁶⁹ SIGMA Report, Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia (Paris: OECD, 2021), 40–42.

1. **Сопствени приходи,**
2. **Законски утврдени приходи, и**
3. **Трансфери од централниот буџет.**

Сопствени приходи

Во сопствените приходи спаѓаат локалните даноци, такси, комунални надоместоци, приходи од продажба или закуп на општински имот, како и административни такси и казни.¹⁷⁰ Најзначаен извор е **данокот на имот**, кој претставува стабилен приход за поголемите општини.

Законски утврдени приходи

Овде спаѓа делот од приходите што се **распределуваат со закон**, како што се 3% од персоналниот данок на доход, 4,5% од ДДВ-то и други делегирани приходи од државата.¹⁷¹ Овие средства се пренесуваат автоматски и се користат за тековно финансирање на локалните надлежности.

Трансфери и дотации

Трансферите од државниот буџет се делат на **наменски** (за конкретни програми – образование, социјала, инфраструктура) и **ненаменски** (блок-дотации за тековни расходи).¹⁷² Овој инструмент е суштински за општините со ограничени извори на сопствени приходи, но може да предизвика **финансиска зависност** доколку не се применува на транспарентен и предвидлив начин.

4.3. Процес на фискална децентрализација

Процесот на фискална децентрализација во Северна Македонија официјално започна во **2005 година**, во рамките на Програмата за имплементација на Законот за

¹⁷⁰ Закон за данок на имот, „Службен весник на РМ“, бр. 61/2004.

¹⁷¹ Министерство за финансии, Годишен извештај за финансиска децентрализација 2022, Скопје, 2023, 12–14.

¹⁷² Ibid., 17–19.

финансирање на единиците на локалната самоуправа.¹⁷³ Тој се одвиваше во **четири фази**, со постепено пренесување на финансиски овластувања од централната кон локалната власт:

1. Почетна фаза – основна административна и буџетска автономија;
2. Преодна фаза – делегирање на надлежности во образованието и комуналните дејности;
3. Консолидациска фаза – воведување фискални извори и контроли;
4. Завршна фаза – целосна примена на блок-дотации и сопствено буџетирање.

Според податоците на Министерството за финансии, до 2020 година повеќе од **85% од општините** ја завршиле втората фаза, додека околу **30 општини** успешно функционираат во четвртата фаза.¹⁷⁴ Сепак, одредени општини и натаму се соочуваат со проблеми на ликвидност и недоволна финансиска дисциплина.¹⁷⁵

4.4. Практични предизвици и препораки

И покрај значителниот напредок, фискалната децентрализација се соочува со сериозни **структурни предизвици**:

- ограничена даночна основа и нерамномерна економска развиеност на општините;
- зависност од трансфери од централниот буџет;
- недоволна административна капацитетност за буџетско планирање и контрола;

¹⁷³ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 61/2004.

¹⁷⁴ Ministry of Finance, Fiscal Decentralization Progress Report, Skopje, 2020, 8–10.

¹⁷⁵ IMF Country Report, Republic of North Macedonia: Fiscal Transparency Evaluation (Washington, DC: IMF, 2022), 6–8.

- и чест недостиг на транспарентност во трошењето на јавните средства.¹⁷⁶

За надминување на овие слабости, потребно е да се воведат мерки како:

- ревизија на локалните даноци за зголемување на сопствените приходи,
- подобрување на системот за меѓуопштинска соработка,
- дигитализација на финансиското управување,
- и јакнење на локалните капацитети за отчетност и јавна ревизија.¹⁷⁷

Со тоа би се овозможила поголема **фискална независност и одговорност** на општините, што е предуслов за вистинска децентрализација и одржлив локален развој.

4.5. Реалниот карактер на децентрализацијата по ЗЛС од 2002 година

Иако Законот за локална самоуправа од 2002 година формално воведува широк спектар на надлежности за општините, неговата практична примена покажува дека децентрализацијата во Република Северна Македонија има ограничен и условен карактер.

Општините добиваат надлежности во области како:

- образованието,
- урбанизмот,
- комуналните дејности,
- социјалната заштита,

но истовремено централната власт задржува:

- нормативна доминација,
- финансиска контрола,
- надзорни механизми со широка дискреција.

¹⁷⁶ SIGMA Report, Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia, 43–46.

¹⁷⁷ ZELS, *Стратегија за развој на локалната самоуправа 2021–2026*, Скопје, 2021, 23–25.

Ова создава систем на формална децентрализација и фактичка централизација, што е особено видливо во примената на делегираните надлежности.

4.5.1. Изворни и пренесени надлежности во системот на локалната самоуправа

Во системот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, Законот за локална самоуправа од 2002 година воспоставува дводелна структура на надлежностите на општините и Градот Скопје: **изворни (сопствени) надлежности и пренесени (доверени, делегирани) надлежности**. Оваа дистинкција има суштинско значење не само за определувањето на правната природа на надлежностите, туку и за определување на видовите и интензитетот на контролата што централната власт ја врши врз нивното извршување, како и за начинот на финансирање и за крајната одговорност за квалитетот на јавните услуги.¹⁷⁸

Изворните надлежности се определуваат со закон и не можат да им бидат одземени од страна на централните органи. Тие се вршат самостојно од општината, преку нејзините органи и преку утврдените облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето (референдум, граѓанска иницијатива, собир на граѓаните и слично). Според член 22 од Законот за локална самоуправа, општините имаат изворни надлежности во областите на: урбанистичкото (просторно и урбанистичко) планирање; заштитата на животната средина и природата; локалниот економски развој; комуналните дејности; културата; спортот и рекреацијата; социјалната и детската заштита; основното и средното образование (управувачка надлежност); основната здравствена заштита; заштитата и спасувањето на граѓаните; противпожарната заштита; и низа други работи од непосреден интерес за локалното население.¹⁷⁹ Карактеристично за изворните надлежности е тоа што контролата што

¹⁷⁸ Борче Давитковски и Ана Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 2018, стр. 82–84 (за разграничување на изворни и доверени надлежности).

¹⁷⁹ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002, член 22, став 1, точки 1–14 (изворни надлежности на општините).

(1) Општините се надлежни за вршење на следниве работи: 1. 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; 2. Заштитата на животната средина и природата - мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење; 3. Локалниот економски

се врши врз нив е ограничена **исклучиво на оценка на законитоста** на актите, додека целисходноста, политичкиот избор и развојната проценка остануваат во доменот на локалната автономија. Финансирањето, пак, се обезбедува од сопствените извори на приходи на општината (даноци, такси, надоместоци и други приходи определени со закон).

Делегираните надлежности, спротивно на изворните, се пренесуваат од централната власт врз органите на локалната самоуправа со закон или со акт врз

развој - планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење на локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство; 4. Комуналните дејности - снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; снабдувањето со природен гас и топлинска енергија; одржувањето на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградбата, одржувањето, реконструкцијата и заштитата на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оцаците; одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк- шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти; 5. Културата - институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирањето културни манифестации; поттикнувањето на разновидни специфични форми на творештво; 6. Спортот и рекреацијата - развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето на спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи; 7. Социјалната заштита и заштита на децата - детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно- социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита; 8. Образование - основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови; 9. Здравствената заштита - управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; 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 (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон; 10. 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; 11. Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици; 12. Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност и 13. Други работи определени со закон. (2) Надлежностите од ставот (1) на овој член се извршуваат согласоно со стандардите и постапките утврдени со закон. (3) Со закон се утврдуваат работите од надлежност на општината кои таа задолжително ќе ги врши.

основа на закон. Овие надлежности остануваат во крајна правна и политичка одговорност на органот што ги пренесол, што директно значи дека централниот орган задржува право на надзор не само врз законитоста, туку и врз **целисходноста и ефикасноста** на нивното извршување.¹⁸⁰ Финансирањето на овие надлежности се обезбедува со средства што се пренесуваат од Републичкиот буџет (наменски, блок и капитални дотации), додека во случаите кога централниот орган не е задоволен од начинот на извршување на доверената надлежност, нему му стои на располагање и инструментот на **авокација** – повлекување на надлежноста и нејзино непосредно извршување од централно ниво.¹⁸¹

4.5.2. Надзор над изворните и делегирани надлежности

Согласно член 75 од Законот за локална самоуправа, надзорот врз изворните надлежности на општините се ограничува на оценка на законитоста на работата на органите на општината и на финансиската контрола, додека целисходноста на одлуките останува во дискрецијата на локалните власти.¹⁸² Овој надзор го вршат: **Министерството за локална самоуправа** (правен надзор врз општите акти), **надлежните ресорни министерства** (надзор врз законитоста на работата според надлежноста), **Министерството за финансии** (финансиски надзор) и **Државниот завод за ревизија** (ревизија на материјалното и финансиското работење).¹⁸³

Кај пренесените надлежности, надзорот е суштински поширок. Тој ја опфаќа не само законитоста, туку и целисходноста и ефикасноста на работата на општината, а во определени случаи, изречно предвидени со закон, тој може да опфати и давање претходна согласност на одлуките и прописите на општината пред нивно стапување во правна сила. Овие овластувања ги вршат министерствата надлежни според

¹⁸⁰ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002, член 23 (доверени/пренесени надлежности). Видете и: Устав на Република Северна Македонија, член 115, став 1.

¹⁸¹ Борче Давитковски и Ана Павловска-Данева, *op. cit.*, стр. 87–88 (надзор и контрола над пренесените надлежности, авокација како можност на централниот орган во случај на незадоволно вршење на доверената надлежност).

¹⁸² Закон за локална самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002, член 75 (надзор над работата на органите на општината врз изворните надлежности – надзор над законитоста).

¹⁸³ Закон за државна ревизија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010 со измените, членови 2 и 4 (надлежност на Државниот завод за ревизија врз буџетските корисници, вклучително и единиците на локалната самоуправа).

материјата (на пример, Министерството за образование и наука за основното и средното образование, Министерството за здравство за основната здравствена заштита, Министерството за животна средина и просторно планирање за просторното планирање, итн.), согласно нивните основни закони и Законот за организација и работа на органите на државната управа.¹⁸⁴

4.5.3. Влијание на материјалните закони (lex specialis) врз реалната автономија на општините

Во оваа поглавје се анализираат одредби од два материјални закони и тоа Законот за урбанистичко планирање и Законот за заштита на децата, со цел да се утврди како е спроведена функционалната децентрализација во овие области и на кој начин е регулиран односот помеѓу централните и локалните органи во овие области.

Согласно Законот за урбанистичко планирање¹⁸⁵ во зависност од опфатот на урбанистичкото планирање, како и од тоа дали предметот на планирањето е од државно или од локално значење, се донесуваат следниве урбанистички планови:

1. Генерален урбанистички план;
2. Детален урбанистички план;
3. Урбанистички план за село;
4. Урбанистички план за вон населено место и
5. Урбанистички план за подрачја и градби од државно значење.

¹⁸⁴ Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000 со измените, членови 49–56 (вршење на надзор од страна на министерствата врз органите на единиците на локалната самоуправа во вршењето на доверените надлежности).

¹⁸⁵ Член 10 од Законот за урбанистичко планирање, Службен весник: 32/2020 од 10.02.2020, ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 111/2023; АВТЕНТИЧНО ТОЛКУВАЊЕ НА ЧЛЕНОТ 93 СТАВ (2) ОД ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ ("СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА" БРОЈ 32/20 И 111/23) - 73/2024; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 171/2024; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 224/2024; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 40/2025; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 101/2025; ЗАКОН ЗА ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 101/2025; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 127/2025; ЗАКОН ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ - 134/2026;

При што првите четири урбанистички планови се планови од локално значење, а Урбанистички план за подрачја и градби од државно значење е план од државно значење.

Како надлежни **органи за донесување на урбанистички планови**

Советот на градот Скопје донесува генерален урбанистички план на градот Скопје. Советот на општина во градот Скопје донесува: 1. детален урбанистички план; 2. урбанистички план за село и 3. урбанистички план вон населено место. Советот на општина со седиште во град донесува: 1. генерален урбанистички план; 2. детален урбанистички план; 3. урбанистички план за село и 4. урбанистички план вон населено место. Советот на општина со седиште во село донесува: 1. урбанистички план за село и 2. урбанистички план вон населено место. Владата на Република Северна Македонија донесува урбанистички план за подрачја и градби од државно значење. При што органите надлежни за донесување на урбанистички планови, се надлежни за нивно изменување и дополнување, како и спроведување и следење на спроведувањето.¹⁸⁶

Анализирајќи ги овие две одредби се констатира дека надлежноста за донесување на урбанистичките планови е поделена помеѓу централните и локалните органи, и при тоа конкретно се наведува кои планови се децентрализирани, и при тоа се утврдува дека доносителите се надлежни и за нивно изменување и дополнување, како и спроведување и следење на спроведувањето. Што подразбира дека станува збор за децентрализирана надлежност. Тоа се потврдува и со одредбата која се однесува за процесот на изработување и донесување на урбанистичките планови, конкретно при наведување на органи и тела надлежни за водење на постапката за изработување и донесување на урбанистички планови комисија за урбанизам.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Член 20 од Законот за урбанистичко планирање

¹⁸⁷ Член 38 од Законот за урбанистичко планирање

(1) За водење на постапката за изработување и донесување на генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план вон населено место е надлежен градоначалникот на општината. (2) За водење на постапката за изработување и донесување на детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план вон населено место е надлежен градоначалникот на општината во градот Скопје. (3) За водење на постапката за изработување и донесување на генерален урбанистички план на градот Скопје е надлежен градоначалникот на градот Скопје. (4) За водење на постапката за изработување и донесување на урбанистички план за подрачја и градби од државно значење е надлежен министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот.

За да го објасниме односот помеѓу централните и локалните органи ги анализираме и одредбите кои се однесуваат на спроведување на надзор. Па така, надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на него врши органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.¹⁸⁸ Работите на инспекцискиот надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на него го врши Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам.¹⁸⁹

Инспекторот проверува дали постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови се спроведени согласно одредбите од овој закон и прописите донесени врз основа на него, дали органите на државната управа, агенциите, управите, правните лица со јавни овластувања за вршење на работи што се релевантни за изработката, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови, дали правните и физичките лица со лиценца односно овластување за вршење на работи во процесот на изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, постапувале согласно одредбите од овој закон и прописите донесени врз основа на него, како и дали изводите од урбанистички план, урбанистичките проекти и одобренијата на урбанистичките проекти се изработени согласно одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на него.¹⁹⁰

Инспекциски надзор на изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови се врши по службена должност, врз основа на увид и распоред на инспекторатот или врз основа на предлог за вршење на инспекциски надзор поднесен од страна на државен орган, општина, општина во градот Скопје и градот Скопје, како и од секое заинтересирано правно и физичко лице. За извршениот надзор, инспекторот изработува записник за констатирана состојба и доколку утврди определени неправилности или незаконитости во предметот на

¹⁸⁸ Член 82 од Законот за урбанистичко планирање

¹⁸⁹ Член 83 од Законот за урбанистичко планирање

(1) Во постапката при вршењето на инспекцискиот надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на него, ќе се применуваат одредбите од овој закон и Законот за инспекциски надзор. (2) Инспекцискиот надзор се врши над постапките за донесување и спроведување на урбанистичките планови и урбанистичките проекти од овој закон во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам и во аналогна односно хартиена форма. (3) Работите на инспекцискиот надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на него го врши Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам (во понатамошниот текст: инспекторат). (4) Работите на инспекцискиот надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на него, инспекторатот ги врши преку државни урбанистички инспектори (во понатамошниот текст: инспектори).

¹⁹⁰ Член 84 од Законот за урбанистичко планирање

инспекцијата, должен е да донесе решение со кое ќе го задолжи субјектот кој е предмет на инспекцискиот надзор да ја отстрани неправилноста или незаконитоста и во кој рок, односно да постапи согласно одредбите од овој закон. Против решението на инспекторот може да се поднесе жалба до надлежниот орган кој одлучува во втор степен.¹⁹¹

Инспекциски надзор е предвиден и над спроведувањето на урбанистичките планови.¹⁹²

Со Законот за урбанистичко планирање посебно е уреден и надзорот над законитоста на работата на органите на општината, општините во градот Скопје и градот Скопје.¹⁹³

¹⁹¹ Член 85 од Законот за урбанистичко планирање

¹⁹² Член 86 од Законот за урбанистичко планирање

(1) Доколку при вршењето на инспекциски надзор на постапките за спроведување на урбанистичките планови од членовите 57, 58, 59, 60, 61, 62 и 63 од овој закон инспекторот со записник за констатираната состојба утврди прекршување на одредбите од овој закон во предметот на инспекцијата, должен е да донесе решение со кое ќе го поништи актот со содржина спротивна на одредбите на овој закон или кој е воден по постапка спротивна на овој закон и прописите донесени врз основа на него. (2) Против решението на инспекторот од ставот (1) на овој член, може да се поднесе жалба до надлежниот орган кој одлучува во втор степен. (3) Доколку решението за поништување од ставот (1) на овој член стане правосилно, инспекторот е должен да ги извести градоначалникот на општината, општината во градот Скопје и Град Скопје, органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, со укажување за прекршувањето на законот и прописите донесени врз основа на него. (4) Доколку основ за поништување на актите што се предмет на инспекцискиот надзор биле урбанистички проект односно идејниот проект што е составен дел на урбанистичкиот проект, за кои е утврдено дека се изработени спротивно на овој закон и на прописите донесени врз основа на него, инспекторот е должен до органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот да поднесе предлог за одземање на лиценцата на правното лице кое го изработило урбанистичкиот проект односно идејниот проект, како и на лиценцата на правното лице кое го изготвило извештајот за стручна ревизија на урбанистичкиот проект, а до Комората на овластени архитекти и овластени инженери да поднесе предлог за одземање на овластувањето на физичкото лице кое е потписник на урбанистичкиот проект односно идејниот проект или стручната ревизија на урбанистичкиот проект.

¹⁹³ Член 87 од Законот за урбанистичко планирање (1) Надзорот над законитоста на работата на органите на општините, општините во градот Скопје и органите на градот Скопје во процесот на изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови и урбанистичките проекти го врши органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот. (2) Надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на него опфаќа: 1. законитоста на содржината на урбанистичките планови и урбанистичките проекти; 2. исполнувањето на стандардите и нормативите од областа на урбанистичкото планирање пропишани со овој закон; 3. законитоста на постапките во изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови и урбанистичките проекти и 4. законитоста на работата на органите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје. (3) Органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, надзорот на работите од ставот (2) на овој член го врши со увид во предметот преку информацискиот систем е-урбанизам, а за урбанистичките планови и преку согласноста на предлог-планот од членот 51 од овој закон. (4) При вршењето на надзорот, органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот ги врши и следниве работи: 1. дава препораки и укажувања за доследно спроведување на надлежностите на општините, општините во градот Скопје и на градот Скопје за работите кои се предмет на надзорот; 2. укажува на органите на општините, општините во градот Скопје и органите на градот Скопје на пречекорување на нивните надлежности утврдени со овој

Во однос на финансирањето е предвидено дека изработката на урбанистичките планови од програмата, се финансира од буџетот на општината, буџетот на општината во градот Скопје, буџетот на градот Скопје, Буџетот на Република Северна Македонија, како и од страна на заинтересирани правни и физички лица.¹⁹⁴

Согласно **Законот за заштита на децата** згрижување и воспитание на децата се организира и обезбедува во јавни и приватни установи за деца. При тоа, установи за згрижување и воспитание на деца се детски градинки и центри за ран детски развој и можат да бидат јавни (државни, општински и на општината во градот Скопје) и приватни. Згрижување и воспитание на деца може да се организира и остварува и во други установи и просторни услови, под услови утврдени со овој закон¹⁹⁵

Јавна детска градинка се основа од страна на советот на општината, советот на општината во градот Скопје и Владата, со одлука за основање на јавна детска градинка по претходно прибавено мислење од министерството, односно на предлог на министерството за јавна детска градинка основана од Владата. Јавната детска градинка се основа како јавна установа. Со статутот на јавната детска градинка се пропишуваат нејзината организација, начин на работа, управување и раководење. Додека основачот ги обезбедува средствата за основање и работа на установата.¹⁹⁶¹⁹⁷

закон и друг пропис донесен врз основа на овој закон и предлага соодветни мерки за надминување на таа состојба; 3. укажува на одредени материјални и процедурални недостатоци во работата на општините, општините во градот Скопје и органите на градот Скопје кои би можеле да го оневозможат вршењето на работите утврдени со овој закон, а кои се од јавен интерес; 4. поднесува иницијативи и предлози до органите на општините, општините во градот Скопје, на органите на градот Скопје, доколку констатира неспроведување на овој закон и 5. до надлежниот инспектор од членот 83 од овој закон, поднесува барање за поведување на прекршочна постапка против органите и субјектите со јавни овластувања, правни и физички лица учесници во процесот на изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови и урбанистичките проекти кои работеле спротивно на одредбите на овој закон.

¹⁹⁴ Член 40 и 41 од Закон за урбанистичко планирање

¹⁹⁵ Член 16 од Закон за заштита на децата, Актуелна консолидација, Службен весник: 23/2013 од 14.02.2013

Измени:

12/2014; 44/2014; 144/2014; 10/2015; 25/2015; 150/2015; 192/2015; 27/2016; 163/2017; 21/2018; 198/2018 ; 104/2019; 146/2019; 275/2019; 311/2020; 294/2021; 150/2022; 236/2022; 236/2022; 17/2025; 132/2025; 1 25/2026;

¹⁹⁶ Член 59 од Закон за заштита на децата

¹⁹⁷ Член 99 (1) од Законот за заштита на децата, Општинска детска градинка/центар за ран детски развој и детска градинка на општината во градот Скопје/центар за ран детски развој основа општината и општината во градот Скопје. (2) Советот на општината и советот на општината во градот Скопје донесува одлука за основање на јавна детска градинка/јавен центар за ран детски развој од ставот (1) на овој член, по претходно прибавено мислење од министерството. (3) Општинско детско одморалиште и детско одморалиште на градот Скопје основа општината и градот Скопје. (4) Советот на општината и Советот на градот Скопје донесуваат одлука за основање на јавно детско одморалиште од ставот (3) на овој член, по претходно прибавено мислење од министерството. (5) Државно детско одморалиште/државна детска градинка и државен центар за ран детски развој основа

Со јавна установа за деца раководи директор на установата, како орган на раководење. Директорот на јавна детска градинка/јавен центар за ран детски развој го избира и разрешува градоначалникот на општината и на општината во градот Скопје.¹⁹⁸¹⁹⁹

Вршењето на надзор во Законот за заштита на децата, во однос на предметот на надзор е регулирано со неколку одредби. Па така, Министерството може да запре од извршување општ акт на установа за деца ако не е во согласност со Уставот на Република Северна Македонија и закон и во рок од 15 дена ќе покрене постапка пред Уставниот суд на Република Северна Македонија за оцена на уставноста и законитоста на истиот. Во однос на конкретните акти е предвидено дека Министерството по правото на надзор може да укине конечно решение за правата за заштита на децата утврдени со овој закон, ако утврди дека со него е повреден овој закон. По укинувањето на решението органот кој го донел решението е должен веднаш да го запре неговото извршување.²⁰⁰

Министерството има право и должност да забрани на правно и физичко лице вршење на дејност, ако врз основа на извршениот надзор, утврди дека повеќе не се исполнети пропишаните услови за вршење на дејноста или дејноста се врши на

Владата на предлог на министерството. (6) Средствата за основање и работа на установата од ставовите (1), (3) и (5) на овој член ги обезбедува основачот.

¹⁹⁸ Член 120 став 9 од Закон за заштита на децата

¹⁹⁹ Член 123 од Законот за заштита на децата, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013, со измените и дополнувањата: (1) Градоначалникот, три месеци пред истекот на мандатот на постојниот директор, донесува одлука управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор. (2) Во објавениот јавен оглас се утврдуваат условите кои треба да ги исполнува кандидатот за директор, потребната документација, времето на траење на јавниот оглас и рокот во кој ќе се изврши изборот. (3) Пријавените кандидати ги доставуваат потребните документи согласно со огласот до управниот одбор. (4) Пристигнатите документи ги прегледува тричлена комисија избрана од управниот одбор чиј состав и надлежност се утврдува со статутот на јавната установа. (5) Комисијата е должна во рок од пет дена по завршувањето на огласот да ги разгледа пристигнатите документи. (6) На кандидатите кои не ги исполнуваат условите предвидени во огласот им се враќаат документите со образложение. (7) Управниот одбор може да побара дополнителни документи од кандидатите кои ги исполнуваат условите, согласно со одредбите во статутот на установата. (8) Управниот одбор врши интервју со кандидатите кои ги исполнуваат условите. (9) Управниот одбор во рок од седум дена од извршениот разговор со кандидатите на градоначалникот му предлага еден кандидат за избор на директор. (10) Градоначалникот во рок од 15 дена од денот на добивањето на предлогот врши избор на директор. (11) Доколку градоначалникот во рокот утврден во ставот (10) на овој член не избере директор е должен во рок од три дена да го извести управниот одбор. (12) Управниот одбор во рок од седум дена од денот на приемот на известувањето на градоначалникот му предлага еден кандидат за избор на директор. (13) Градоначалникот е должен во рок од пет дена од денот на добивањето на предлогот да го избере кандидатот предложен од управниот одбор. (14) Кандидатите кои не се избрани, во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката на градоначалникот, имаат право на жалба во однос на спроведувањето на постапката на избор до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен. (15) Против одлуката на Комисијата од ставот (14) на овој член кандидатот има право да поведе управен спор.

²⁰⁰ Член 197 од Закон за заштита на децата

штета на корисниците, а констатираните недостатоци правното и физичкото лице не ги отстрани во рокот определен од министерството. Против решението за забрана на вршење на дејноста може да се изјави жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен во рок од 15 дена од денот на приемот на решението.²⁰¹

Во самиот Закон за заштита на децата таксативно се наведени овластувањата кои ги има министерството во рамки на остварувањето на надзорот²⁰².

Во Законот за заштита на децата е предвидена и можност за авокација на надлежност и покрај тоа што станува збор за извршување на изворна надлежност, но за истата е потребно исполнување на одредени услови и авокацијата е временски ограничена. Всушност авокација, односно одземање на надлежност е предвидена

²⁰¹ Член 198 од Закон за заштита на децата и Член 199

По конечното на решението од членот 198 од овој закон, министерството ќе и предложи на Владата да го одземе одобрието од членот 107 став (1) од овој закон, а кога се работи за јавна установа основана од Владата ќе и предложи донесување на одлука за престанок на јавната установа за деца, односно ќе му предложи на советот на општината и на градот Скопје, донесување на одлука за престанок на јавното детско одморалиште основано од општината и градот Скопје, односно на советот на општината и на општината во градот Скопје кога се работи за јавна детска градинка/јавен центар за ран детски развој.

²⁰² Член 200 од Законот за заштита на децата, При вршењето на надзорот над работата на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје, министерството во рамките на остварувањето на надзорот над спроведувањето на законите и прописите од заштитата на децата ги врши следниве работи: - ја следи законитоста на работата на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје и презема мерки и активности и поднесува иницијативи за остварување на надлежностите на општината и на градот Скопје во согласност со овој закон, - оценува дали органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје обезбедуваат надлежностите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје да се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со овој закон, - им укажува на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје на пречекорувањето на нивните надлежности утврдени со овој закон и друг пропис и им предлага соодветни мерки за надминување на таквата состојба, - укажува на определени материјални и процедурални недостатоци во работата на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје, кои би можеле да го оневозможат вршењето на работите од јавен интерес од областа на заштита на децата од локално значење, - дава препораки за доследно спроведување на надлежностите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје во рамките на овој закон на барање на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје, - го следи навременото донесување на прописите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје, - поднесува иницијативи и предлози до општината, општината во градот Скопје и градот Скопје, доколку констатира не спроведување на овој закон како судир на надлежностите меѓу органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје, - ја следи законитоста на решенијата што градоначалникот ги донесува во решавањето на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица и презема мерки во согласност со овој закон, - дава мислење и стручна помош по предлог на прописите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје на барање на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје, - го следи остварувањето на јавноста во работата на органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје во остварувањето на нивните надлежности утврдени со овој закон, особено од аспект на редовно, навремено, вистинито и потполно известување на граѓаните, - го следи остварувањето на претходниот надзор на прописите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје и - навремено ги известува органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје за констатираните состојби во нивната работа и за преземените мерки при вршењето на надзорот.

само доколку и покрај укажувањата и преземените мерки и активности органите на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје не го обезбедат извршувањето на работите кои со овој закон се утврдени како нејзина надлежност и за чие извршување е одговорна општината, општината во градот Скопје и градот Скопје. Во ваков случај по сила на овој закон и се одзема вршењето на соодветната надлежност. Вршењето на одземените работи го презема министерството, но најмногу до една година од денот на нивното преземање. Министерството вршењето на работите од надлежност на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје ги врши во име и за сметка на општината и на градот Скопје. За вршењето на работите од надлежност на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје се известува органот на државната управа надлежен за работите во областа на локалната самоуправа и органот на државната управа надлежен за работите во областа на финансиите.²⁰³

Во овој закон е предвиден и стручен надзор кој се врши над извршувањето на стручната работа во дејноста заштита на децата се врши стручен надзор. Со надзорот на стручната работа се утврдува дали стручната работа за остварување на заштитата на децата е заснована на современи, научни и стручни методи и достигнувања за тој вид на дејност и дали таа се организира на нај целисходен и најефикасен начин. Надзор над стручната работа во остварувањето, згрижувањето, воспитанието, престојот, негата, исхраната, како и на мерки и активности утврдени во овој закон и одмор и рекреација, врши министерството, над остварувањето на образовната работа Министерството за образование и наука, а над здравствената заштита Министерството за здравство²⁰⁴.

Во однос на контрола над работењето, односно спроведувањето и примената на овој закон и другите прописи што се однесуваат на заштитата на децата се предвидува и инспекциски надзор.²⁰⁵

Во врска со начинот на финансирање се предвидува дека средства за финансирање на заштитата на деца се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетот на општината, буџетите на општините во градот Скопје и

²⁰³ Член 201 од Закон за заштита на децата

²⁰⁴ Член 202 и 203 од Закон за заштита на децата

²⁰⁵ Инспекцискиот надзор е уреден со членовите 204, 205, 206 и членот 207 од Законот за заштита на децата

буџетот на градот Скопје во согласност со одредбите од Законот за заштита на децата.²⁰⁶

Она што се воочува од анализата на материјалните прописи е дека со нив се врши разграничување на надлежностите помеѓу централните и локалните органи, се уредуваат правата и обврските на органите, но и се содржани бројни одредби за вршење на надзор, кој е неопходен за остварување на принципот на законитост, односно да се донесуваат на закон засновани акти (општи и конкретни) и да се обезбеди законитост во работењето, односно во спроведувањето и примената на соодветните прописи.

Една од најзначајните, но и најмалку анализираните, димензии на македонскиот систем на локална самоуправа е напнатоста меѓу системскиот **Закон за локална самоуправа** (*lex generalis*) од една страна, и **посебните, материјални закони** (*lex specialis*) од друга страна. Иако член 22 од Законот за локална самоуправа им утврдува широк каталог на изворни надлежности на општините, посебните закони со кои се уредуваат соодветните области често ги ограничуваат, ги условуваат и ги преобликуваат тие надлежности на начин кој суштински ја намалува реалната автономија на единиците на локалната самоуправа.

Овој феномен може да се илустрира преку три карактеристични примери.

Прво, во областа на просторното и урбанистичкото планирање, иако член 22 од Законот за локална самоуправа изречно ја утврдува изворната надлежност на

²⁰⁶ Член 183 од Законот за заштита на децата

(1) Средства за финансирање на заштитата на деца се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија. (2) Со средствата од ставот (1) на овој член се финансираат: - правата за заштита на децата, - дејноста на јавните установи за деца основани од Владата, - изградба, одржување и опремување на објектите на јавните установи за деца основани од Владата и - програмски активности во одредени облици на унапредување и развој на дејноста и друго. (3) Со средствата за финансирање на заштитата на децата управува и располага министерството. (4) Распределбата на средствата на јавните установи за деца основани од Владата ги врши министерот со решение. (5) Поблиските критериуми и начинот на распределба на средствата по корисници од ставот (4) на овој член ги пропишува министерот. (6) Министерот може со решение да го запре и да бара враќање на доделените средства ако истите се користат спротивно на намената за која се дадени. (7) Средства за финансирање на заштитата на децата се обезбедуваат и од буџетот на општината, буџетите на општините во градот Скопје и буџетот на градот Скопје во согласност со одредбите од овој закон. (8) Со средствата од буџетот на општината и буџетот на градот Скопје се финансираат: - дејноста на јавните детски одморалишта основани од општината и градот Скопје, - изградба, одржување и опремување на објектите на јавните детски одморалишта и - програмски активности во одредени облици за унапредување и развој на дејноста и друго. (9) Со средствата од буџетот на општината и буџетите на општините во градот Скопје се финансираат: - дејноста на јавните детски градинки/јавните центри за ран детски развој, - изградба, одржување и опремување на објектите на јавните детски градинки и - програмски активности во одредени облици за унапредување и развој на дејноста и друго.

општините за донесување на детални урбанистички планови (ДУП), Законот за просторно и урбанистичко планирање го условува нивното правно дејство со низа согласности од централните органи – на Министерството за животна средина и просторно планирање, на Министерството за транспорт и врски, на Министерството за култура (за заштитени културно-историски целини), и други. Исходот е дека изворната надлежност, во правна смисла декларирана, во практична смисла станува надлежност што се извршува условно и под суштинско влијание на централната управа.²⁰⁷

Второ, во областа на основното образование, Законот за основното образование им утврдува на општините конкретни надлежности (основање и управување со јавните основни училишта, обезбедување на услови за функционирање, учество во изборот и разрешувањето на директорите), но истовремено детално го уредува наставниот процес, нормативот за наставен кадар, начинот на финансирање преку блок-дотации и формите на стручен и Управен надзор од централните органи. Како резултат, општината формално управува со училиштата, но не може автономно да го уредува наставниот процес, кадровската политика или фискалните рамки.²⁰⁸

Трето, во областа на финансирањето, иако Уставот во член 117 ја гарантира финансиската автономија на единиците на локалната самоуправа, и Европската повелба за локалната самоуправа во член 9 бара локалните власти да располагаат со доволни сопствени средства, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа суштинскиот дел од приходите ги уредува како трансфери од централниот буџет – блок-дотации, наменски дотации и капитални дотации – чие распределување и наменска употреба се условуваат и контролираат од централните органи (особено од Министерството за финансии и од ресорните министерства).²⁰⁹ Тоа значи дека финансиската зависност на општините функционира како индиректен инструмент на условување на нивната автономија.

²⁰⁷ Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 32/2020, член 38 (постапка за донесување и согласности кај деталните урбанистички планови).

²⁰⁸ Закон за основното образование, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 161/2019, членови 4, 121 и 125 (надлежности на единицата на локалната самоуправа и надзор на министерството за образование).

²⁰⁹ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004 со измените, членови 12–18 (наменски, блок и капитални дотации за вршење на пренесените надлежности).

Ваквиот институционален дизајн е во делумна напнатост со принципот утврден во член 4, ставови 2, 3 и 4 од Европската повелба за локалната самоуправа, според кои локалните власти треба да имаат полноважност и ексклузивност во вршењето на надлежностите кои им се дадени со уставот и закон, а нивните овластувања нормално не може да бидат намалувани или ограничени со акти на повисоките власти, освен во рамките определени со закон.²¹⁰ Македонскиот случај претставува поучен пример за тоа како нормативната рамка може формално да биде во согласност со меѓународните стандарди, додека преку мрежата на посебни закони суштински да воспостави модел на „условена децентрализација“. Наведете неколку одредби со кои го потврдувате овој став, и како би требало да биде за остварување на реална децентрализација.

4.5.4. Авокација како инструмент на централизација: делумна и целосна авокација

Авокацијата (од лат. *advocatio*) во административно-правната теорија се определува како преземање на надлежноста на потчинетиот (или пренесениот) орган од страна на повисокиот, односно претпоставениот орган. Според Давитковски и Павловска-Данева, авокацијата претставува едно од класичните овластувања на повисокиот хиерархиски орган, кое нему му овозможува да го преземе предметот од делокругот на понискиот орган и самостојно да донесе одлука по него.²¹¹ Во контекстот на односите централна – локална власт, авокацијата ја задржува својата природа на инструмент на хиерархиска интервенција, иако локалната самоуправа во правен поглед не претставува класичен хиерархиски подреден систем, туку уставно гарантирана сфера на автономија.

Од аспект на интензитетот и обемот, авокацијата може да биде **делумна (парцијална) и целосна (тотална)**²¹². Делумната авокација подразбира преземање

²¹⁰ Европска повелба за локалната самоуправа, Стразбур, 15 октомври 1985 година (Council of Europe Treaty Series – No. 122), ратификувана од Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 23/1997), член 4, ставови 2, 3 и 4 (принцип на полнота и ексклузивност на локалните надлежности).

²¹¹ Борче Давитковски и Ана Павловска-Данева, *op. cit.*, стр. 60 (право на авокација или супституција – преземање на надлежностите на потчинетиот орган како право на повисокиот хиерархиски орган).

²¹² За теоретската типологија на делегацијата и авокацијата на надлежности во управното право види: Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018 (дел за односите меѓу централните и локалните органи). Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

на определени предмети или сегменти од една надлежност (на пример, преземање на одлучувањето за конкретен урбанистички план од страна на централно ниво, додека другите урбанистички надлежности остануваат кај општината), додека целосната авокација подразбира повлекување на целата пренесена надлежност и нејзино враќање во доменот на централната власт. Во практиката на Република Северна Македонија, изрични акти на целосна авокација се ретки; почесто се сретнува делумна или индиректна авокација, која се остварува преку механизми на условени согласности, суспензии, и финансиски прекини.

Од аспект на правната природа, авокацијата може да биде **директна** (изрично преземање на надлежноста со акт на повисокиот орган, врз основа на изречна законска овластеност за тоа) или **индиректна** (фактичка интервенција во работата на локалните власти преку суспензии, условени согласности, прекини на финансирањето, постојани инспекциски ревизии и слично). Индиректната авокација во македонската пракса е особено проблематична, бидејќи таа го заобиколува законски утврдениот режим на надзор и контрола, при што се произведува сличен ефект – суштинско намалување на локалната автономија – но без изречна правна основа за тоа.

4.5.5. Делегација и хиерархија: финансискиот аспект на делегацијата на надлежностите

Делегацијата на надлежностите, како дополнителен инструмент во рамките на односите централна – локална власт, претставува правна можност за пренесување на извршувањето на определени надлежности од централните државни органи врз органите на единиците на локалната самоуправа, при што централниот орган го задржува правото на надзор и крајната одговорност за остварувањето на јавниот интерес. Делегацијата, иако формално не претставува хиерархиски однос, во функционална смисла одржува елементи на хиерархиско управување, бидејќи делегантот ја задржува моќта на инструкции, надзор и интервенција, што е аналогно на овластувањата на повисокиот хиерархиски орган во класичен бирократски систем.

Финансискиот аспект на делегацијата е особено важен, бидејќи токму преку него најјасно се изразува хиерархискиот карактер на овој однос. Според член 8 од Европската повелба за локалната самоуправа и член 12 од Законот за финансирање

на единиците на локалната самоуправа, средствата за вршење на делегираните надлежности треба да се обезбедуваат од централниот буџет, во форма на наменски дотации, додека за изворните надлежности се користат сопствените приходи и блок-дотациите.²¹³

Меѓутоа, во практичното работење, ваквата финансиска поставеност функционира како инструмент на условувачка хиерархија. **Прво**, наменските дотации честопати не се пренесуваат во доволен обем за реално покривање на трошоците за вршење на делегираната надлежност, што ја става општината во позиција на финансиска недостаточност. **Второ**, наменскиот карактер на овие средства не дозволува нивна преалокација спрема приоритетите на локалната политика. **Трето**, прекилот, доцнењето или условувањето на трансферите функционира како облик на индиректна интервенција во работата на општината, понекогаш и како прикриен инструмент на политички притисок. Така, делегацијата, која во правна смисла треба да биде ослободена од хиерархиски однос, во фискалната пракса го репродуцира токму тој однос – централната власт остварува суштинско управување врз вршењето на надлежноста преку контролата над финансиските текови.

4.5.6. Контрола на актите на единиците на локалната самоуправа: потребата од институционално и функционално зајакнување на Вишиот Управен суд (компаративен пример од Република Хрватска)

Во актуелната институционална архитектура на Република Северна Македонија, контролата на актите на единиците на локалната самоуправа е поделена меѓу неколку институции. Судската контролата на индивидуалните управни акти (решенијата) на градоначалникот и на органите на општината ја вршат Управниот суд и Вишиот Управен суд во рамките на управните спорови, додека контролата на општите акти на општините (статутите, одлуките и другите прописи) се одвива преку механизмот на правен надзор од страна на ресорните министерства, со можност за

²¹³ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“ бр. 61/2004 со измените, член 8 и членови 12–18 (наменски и блок-дотации за вршење на пренесените надлежности и нивната врска со хиерархискиот однос меѓу централната власт и општините).

иницирање постапка пред Уставниот суд на Република Северна Македонија за оценка на нивната уставност и законитост.²¹⁴

Овој модел има определени структурни слабости. Прво, поделбата на надлежноста меѓу управните судови (за индивидуалните акти) и Уставниот суд (за општите акти) ја прави контролата фрагментирана, со различни процедури, рокови и стандарди на оценка. Второ, Уставниот суд по својата природа е орган за оценка на уставноста, а не за специјализирана управно-судска контрола на работата на локалните власти, што ја прави неговата постапка покомплексна и поскапа. Трето, Вишиот Управен суд, согласно член 35 од Законот за судовите, е надлежен да одлучува во втор степен по одлуките на Управниот суд, но неговите овластувања не вклучуваат непосредна оценка на општите акти на единиците на локалната самоуправа.²¹⁵

Во таа смисла, посебно поучен е **компаративниот пример од Република Хрватска**. Со хрватскиот Закон за управните спорови од 2010 година (*Zakon o upravnim sporovima*, „Narodne novine“ бр. 20/2010 со подоцнежните измени), Високиот управен суд на Република Хрватска (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*) добил изречна надлежност да одлучува за оценка на законитоста на општите акти на единиците на локалната и подрачната (регионалната) самоуправа. Конкретно, член 12 од овој закон ја утврдува надлежноста на Високиот управен суд, додека член 24 и наредните го уредуваат таканаречениот „спор за оценка на законитоста на општ акт“ (*spor za ocjenu zakonitosti općeg akta*) – посебна процедура во која судот може да го укине општиот акт ако утврди дека е во спротивност со уставот и со законите.²¹⁶

Овој хрватски модел има неколку важни предности. Прво, ја централизира контролата на општите акти на ЕЛС во еден специјализиран управно-судски орган, со јасно дефинирана процедура, стандардизирани критериуми и предвидливи рокови. Второ, го растоварува Уставниот суд од концентрираните управно-судски прашања, со што му овозможува да се концентрира на прашањата на уставноста од

²¹⁴ Закон за управните спорови, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019, членови 16, 32 и 50 (надлежност на Управниот суд и Вишиот управен суд за управни спорови, вклучително и спорови против акти на органите на единиците на локалната самоуправа).

²¹⁵ Закон за судовите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006 со измените, член 35 (надлежност на Вишиот управен суд за одлучување во втор степен по одлуките на Управниот суд во управни спорови).

²¹⁶ *Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske*, „Narodne novine“ бр. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 и 29/2017, čl. 12 и 24 (надлежност на Високиот управен суд на Република Хрватска за оценка на законитоста на општи акти на единиците на локалната и подрачната (регионалната) самоуправа).

принципиелна и системска природа. Трето, овозможува развој на специјализирана судска пракса за прашањата на локалната самоуправа, што придонесува за стандардизација на правните решенија и зголемување на правната сигурност. Четврто, преку постапката пред Високиот Управен суд, овластените субјекти (вклучително и заинтересираните граѓани и организации, под определени услови) добиваат подостапен пат за судска заштита од незаконити општи акти на локалните власти.²¹⁷

Имајќи го предвид хрватското искуство, а под услов на спроведување соодветни нормативни и капацитетни прилагодувања, во Република Северна Македонија постои јасен простор за **институционално и функционално зајакнување на Вишиот Управен суд**. Ваквото зајакнување би можело да опфати: (а) проширување на надлежноста на Вишиот управен суд за специјализирана судска контрола на општите акти на единиците на локалната самоуправа, по образец на хрватскиот спор за оцена на законитоста; (б) воведување на специјализирани одделенија или совети за прашања на локалната самоуправа; (в) обука и кадровско зајакнување со судии и стручни соработници специјализирани во областа на административното право и локалната самоуправа; и (г) дефинирање на јасни процедурални рокови и стандарди што ја прават постапката достапна, ефикасна и предвидлива. Со ваквото зајакнување, Република Северна Македонија би можела да воспостави институционална рамка во која контролата на актите на ЕЛС е истовремено и легитимна, и предвидлива, и брза, и заштитна за основното јадро на локалната автономија.

4.5.7. Студии на случај: одлуки на Уставниот суд на Република Северна Македонија во областа на локалната самоуправа

Уставниот суд на Република Северна Македонија има клучна улога во заштитата на уставната положба на единиците на локалната самоуправа, како и во оценувањето на уставноста и законитоста на нивните општи акти. Согласно член 110 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот, како и за

²¹⁷ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne novine“ br. 33/2001 со подоцнежните измени (последно: бр. 144/2020), čl. 79 i 80 (надзор над законитоста на општите акти на единиците на локалната и подрачната (регионалната) самоуправа во Република Хрватска).

согласноста на колективните договори и на другите прописи со Уставот и со законите – што изречно ја вклучува и оценката на општите акти на општините.²¹⁸

Анализата на јавно достапната пракса на Уставниот суд во периодот 2010–2020 година покажува дека најголемиот дел од предметите од областа на локалната самоуправа се однесуваат токму на оценување на уставноста и законитоста на одлуките за донесување на детални урбанистички планови (ДУП). Карактеристичен пример претставуваат повеќето решенија за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на одлуки за донесување на детални урбанистички планови, во кои Уставниот суд оценувал дали биле почитувани постапките и роковите за јавна расправа, дали биле обезбедени потребните согласности од надлежните министерства, и дали актите се во согласност со пошироката законска рамка. Овие решенија се официјално достапни на веб-страницата на Уставниот суд (<https://ustavensud.mk/>), во делот „Пракса“ – одлуки.²¹⁹

Од институционална перспектива, праксата на Уставниот суд во оваа област произвела неколку важни поуки.

Прво, поголемиот број случаи се однесуваат на „тивката контроверза“ – на тоа дали определени делови од дополнувањата или измените на ДУП се направени со прибавени соодветни согласности (особено од Министерството за животна средина и просторно планирање) и со почитување на постапката за јавна расправа, како што е тоа уредено со Законот за просторно и урбанистичко планирање.²²⁰

Второ, Уставниот суд во низа решенија нагласува дека контролата на општите акти на општините не значи и контрола на целисходноста на политичките и развојните одлуки на локалните власти – тоа е во доменот на демократската одговорност пред локалните гласачи. **Трето,** Уставниот суд недвосмислено ја потврдил уставната положба на локалната самоуправа како посебна сфера на јавна

²¹⁸ Устав на Република Северна Македонија (пречистен текст со амандманите I–XXXVI), „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991 со подоцнежните амандмани, членови 110 и 112 (надлежност на Уставниот суд за оцена на согласноста на прописите со Уставот, вклучително и прописите на единиците на локалната самоуправа).

²¹⁹ Видете например: Решенија на Уставниот суд на Република Северна Македонија за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на одлуки за донесување на детални урбанистички планови, донесени во периодот 2010–2020 година, достапни на официјалната веб-страница: <https://ustavensud.mk/> – пракса (Praxis) – одлуки по предмети на локална самоуправа.

²²⁰ Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 32/2020, член 38 и членови 41–45 (постапка за донесување на деталните урбанистички планови, прибавување на потребните согласности и спроведување на јавна расправа).

власт, чија автономија ужива уставна заштита и може да биде ограничена само со закон, во рамки определени со уставот и со меѓународните инструменти што ја обврзуваат Република Северна Македонија, пред сè со Европската повелба за локалната самоуправа.²²¹

Од методолошки аспект, нашата анализа на конкретните случаи во овој труд се базира на следните типови извори: (а) одлуките и решенијата на Уставниот суд, како и решенија на надлежните министерства за суспензија на општите акти на општините, преземени од официјалните објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“ и од службените веб-страници на државните органи; (б) актите на општините – одлуки, решенија, програми и буџети – објавени во службените гласила на општините и достапни на нивните официјални веб-страници; (в) службени документи и извештаи на надлежните министерства, особено на Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии; (г) ревизорски извештаи на Државниот завод за ревизија (<https://dzt.mk/>) кои даваат објективна слика за финансиското работење на општините; и (д) во определени случаи, медиумски извештаи и стручни анализи, со цел да се документираат фактичките состојби што не се секогаш видливи во формалните правни акти.

Со овој пристап се обезбедува дека секој наведен случај е поткрепен со конкретен правен или институционален извор, во согласност со современите барања за академска веродостојност и проследливост на изворите.

4.6. Делегација и децентрализирани надлежности – теорија и македонска практика

Пред натамошната анализа, потребно е едно поимно разграничување. Во овој дел терминот „делегација“ се употребува во поширока, описна смисла. Треба да се има предвид дека дел од надлежностите што овде се разгледуваат – особено во областа на основното и средното образование и на детската заштита – во македонскиот правен систем не претставуваат класична делегација (пренос на државна надлежност со задржано право на замена од страна на централниот орган),

²²¹ Деловник на Уставниот суд на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 со измените; одлуките се објавуваат во Збирка на одлуки на Уставниот суд и се достапни на: <https://ustavensud.mk/>

туку децентрализирани изворни надлежности што на единиците на локалната самоуправа им се доверени со закон и се втемелени во Уставот. Кај ваквите надлежности централните органи вршат надзор ограничен на законитоста на актите и на работата, а не на нивната целисходност.

4.6.1. Поим и правна природа

Делегацијата претставува пренесување на извршување на одредени државни надлежности од централните органи на општините, при што државата го задржува правото на надзор и крајна одговорност.

Во македонскиот систем, делегацијата најчесто се однесува на:

- основното и средното образование,
- детската заштита,
- одредени управни работи.

4.6.2. Примери од праксата – упатување

Конкретните примери од праксата на пренесување и одземање на надлежностите – образованието во Општина Гостивар и детските градинки во Општина Куманово – се анализираат детално во точката 7 од овој дел, заради што овде не се повторуваат.

5. Институционални односи меѓу централната и локалната власт

Односите меѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија се засноваат на принципите на **децентрализација, субсидијарност и меѓусебна соработка**.²²² Уставната и законската рамка обезбедуваат основни механизми за поделба на надлежностите, но нивната практична примена често зависи од степенот на политичка волја, административна капацитетност и институционална координација.

²²² Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 72–74.

5.1. Вертикална поделба на власта и систем на надлежности

Република Северна Македонија е **едноставна унитарна држава**, но со **внатрешна децентрализација** на одредени јавни функции.²²³ Локалните единици имаат уставно призната автономија, но во рамките на систем на **законска зависност** од централната власт. Во пракса, ова значи дека општините можат да вршат само оние надлежности што им се доделени со закон, а државните органи задржуваат контрола врз извршувањето на делегирани функции.²²⁴

Законот за локална самоуправа прецизно ја дефинира **надлежноста на општините**, но истовремено воспоставува и **механизми на координација** со министерствата.²²⁵ Така, Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Министерството за животна средина, Министерството за образование и другите ресори имаат надзорни и советодавни функции во доменот на локалните прашања.

5.2. Форми на координација и соработка

Односот меѓу двата нивоа на власт се реализира преку **вертикални и хоризонтални механизми на координација**. На вертикално ниво, централните институции вршат надзор врз законитоста на актите донесени од општините, додека на хоризонтално ниво постои соработка меѓу самите општини и со Владата.²²⁶

Институционални механизми на координација:

- **Комисијата за следење на процесот на децентрализација**, основана при Министерството за локална самоуправа, ја координира имплементацијата на политиките на децентрализација;

²²³ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 52/1991.

²²⁴ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002, чл. 22–24.

²²⁵ Ibid., чл. 49–51.

²²⁶ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia* (Paris: OECD, 2021), 48–50.

- **Советот за меѓуопштинска соработка**, во кој учествуваат претставници од повеќе општини, има улога во координација на регионални развојни проекти;

- **Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)** е клучна организација за застапување на интересите на општините и посредување во комуникацијата со централната власт.²²⁷

Во последните години се развива и концептот на **партнерско управување (partnership governance)**, кој се темели на соработка, а не на хиерархија.²²⁸ Преку него, централната и локалната власт заеднички учествуваат во планирање и реализација на политики, особено во областа на регионалниот развој и користењето на ЕУ фондовите.

5.3. Надзор и контрола

Централната власт има **ограничено право на надзор** над актите на локалните органи, но само од аспект на **законитост**, а не на целисходност.²²⁹ Министерството за локална самоуправа и Уставниот суд имаат надлежност да интервенираат само кога актите на општините се спротивни на законот или на Уставот.

Овој принцип на „надзор на законитост“ е воспоставен во согласност со **член 8 од Европската повелба за локална самоуправа**, кој забранува државна интервенција во автономните функции на локалната власт освен во случаи на прекршување на правниот поредок.²³⁰

Сепак, во практиката сè уште постојат **тензии меѓу локалната и централната власт**, особено околу распределбата на финансиските ресурси, надлежностите во образованието и урбанизмот, и процесот на контрола од страна на државната управа.²³¹ Овие прашања бараат институционална стабилност и доверба меѓу нивоата на власт.

²²⁷ ZELS, *Стратегија за развој на локалната самоуправа 2021–2026*, Скопје, 2021, 31–34.

²²⁸ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 128–131.

²²⁹ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 8.

²³⁰ Ibid.

²³¹ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia*, 52–55.

5.4. Пример: Општина Кичево како студија на случај

Општина Кичево претставува интересен пример за **институционален однос меѓу централната и локалната власт**, бидејќи нејзиниот административен развој ја следи динамиката на процесот на децентрализација во државата.²³²

По административната реорганизација од 2013 година, кога Кичево беше територијално проширено, општината се соочи со зголемени надлежности во комуналната инфраструктура, образованието и урбанизмот.²³³ Во практиката, општината воспостави **активна соработка со ресорните министерства**, особено во проекти финансирани преку Програмата за рамномерен регионален развој и преку ИПА-фондовите на Европската унија.²³⁴

Иако институционалната соработка генерално функционира, одредени проблеми и понатаму постојат, особено во делот на **финансиската зависност од централниот буџет** и во **интерсекторската координација** при спроведувањето на инфраструктурни проекти.²³⁵ Овие искуства покажуваат дека институционалната рамка е солидно поставена, но дека нејзината ефикасност зависи од квалитетот на комуникацијата, човечките ресурси и транспарентноста на процесите.

6. Односот меѓу централната власт и локалната самоуправа според Законот за локална самоуправа од 1995 и 2002 година

6.1. Историско-правен контекст на Законот за локална самоуправа од 1995 година

Првиот Закон за локална самоуправа во Република Македонија од 1995 година беше донесен во услови на транзициски процес и институционално оформување на новиот уставен поредок. Иако формално ја воспостави локалната самоуправа како

²³² Министерство за локална самоуправа, *Годишен извештај за процесот на децентрализација*, Скопје, 2022, 16–18.

²³³ Општина Кичево, *Годишен извештај за развојни програми 2021*, Кичево, 2022, 7–9.

²³⁴ Ministry of Local Self-Government, *Regional Development Programme*, Skopje, 2021, 10–12.

²³⁵ Општина Кичево, *Буџетски извештај 2022*, Кичево, 2023, 14–16.

уставна категорија, овој закон во суштина задржа силно централизирани решенија, со ограничен опсег на самостојни надлежности на општините.²³⁶

Централната власт задржа доминантна улога во:

- дефинирањето на надлежностите,
- финансирањето,
- кадровските прашања,
- надзорот над актите на општините.

Општините, во голема мера, функционираа како извршители на државни политики, а не како вистински автономни субјекти.

6.2. Односот централна – локална власт според ЗЛС од 1995 година

Законот од 1995 година предвидуваше можност за вршење на одредени јавни работи на локално ниво, но тие најчесто беа:

- строго определени,
- финансиски зависни од централниот буџет,
- под силен управен надзор.

Министерствата имаа широка можност да:

- поништуваат општински акти,
- даваат задолжителни упатства,
- интервенираат во управните постапки.

Домашната теорија оправдано укажува дека ваквиот модел претставуваше децентрализација „на хартија“, без реална автономија.²³⁷

²³⁶ Давитковски, Б., Локална самоуправа, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2017, стр. 61–66.

²³⁷ Климовски, С., *Управно право*, Просветно дело, Скопје, 2015, стр. 142–145.

6.3. Законот за локална самоуправа од 2002 година – концепциски пресврт

Со донесувањето на Законот за локална самоуправа од 2002 година се направи суштински исчекор кон вистинска децентрализација, усогласена со Европската повелба за локална самоуправа.²³⁸

Новините се состојат во:

- проширување на изворните надлежности на општините,
- јасно разграничување меѓу изворни и делегирани надлежности,
- воведување фискална децентрализација,
- ограничување на државниот надзор главно на законитоста.

Овој закон ја рedefинираше улогата на општините како активни носители на локалниот развој, а не како административни експозитури.

6.4. Делегација на надлежности (пренесување на овластувања)

Делегацијата претставува пренесување на одредени државни надлежности на општините, при што државата останува носител на одговорноста, а општините ги вршат задачите во нејзино име.²³⁹

Типични примери на делегирани надлежности се:

- основното и средното образование,
- детската заштита,
- одредени инспекциски и управни работи.

Во областа на образованието, општините добија надлежност за управување со основните и средните училишта. Меѓутоа, во пракса, централната власт преку Министерството за образование и наука:

²³⁸ Европска повелба за локална самоуправа, член 4–9.

²³⁹ Давитковски, Б. и Павловска-Данева, А., *Административно право – прв дел (материјално право)*, трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018 (дел за делегацијата и авокацијата на надлежности). Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

- задржа значајно влијание врз финансирањето,
- интервенираше во кадровските прашања,
- поставуваше ограничувања при именување на директори.

Ова укажува дека делегацијата често е нецелосна и условена.

6.5. Авокација на надлежности (одземање на овластувања)

Авокацијата претставува право на централната власт, под строго утврдени услови, да преземе одредена надлежност од локалната самоуправа, најчесто поради:

- тешки повреди на закон,
- неспособност за извршување,
- заштита на јавниот интерес.²⁴⁰

Во пракса, постоеле случаи кога на општините им биле одземени овластувањата за:

- именување директори,
- управување со јавни установи, поради наводни незаконитости или нефункционалност.

Овие случаи предизвикаа сериозни дебати за:

- границите на државната интервенција,
- можноста за политичка злоупотреба на авокацијата.

Како илустративен пример што се наведува во јавната дебата може да се спомене случајот со именувањето директори на образовни институции во Општина Гостивар, каде што централните органи интервенираа со образложение за неправилности во постапките и несоодветно спроведување на законските одредби.²⁴¹

²⁴⁰ Marković, R., *Upravno pravo*, Beograd, 2018, стр. 211–214.

²⁴¹ Министерство за образование и наука, Решение бр. 08-2339 од 21.02.2018 година; достапно и во: Radio MOF, „<https://www.radiomof.mk/mon-mu-zabrani-na-taravari-da-otpushta-i-imenuva-direktori-na-gostivarskite-uchilishta/>“

Слични ситуации се перцепирани и во однос на детските градинки во Општина Куманово, во врска со ограничувањето на овластувањата на локалната самоуправа за именување и разрешување на директори.²⁴²

6.5.1. Делегација и авокација на надлежности во односите меѓу централната власт и локалната самоуправа

Еден од најчувствителните аспекти во односите помеѓу централните органи на државната управа и единиците на локалната самоуправа е прашањето на **пренесувањето и одземањето на надлежности**, што во теоријата и позитивното право се означува како **делегација** и **авокација**. Овие механизми претставуваат правни инструменти преку кои централната власт интервенира во вршењето на локалните работи, со цел обезбедување законитост, ефикасност и заштита на јавниот интерес, но истовремено отвораат сериозни дилеми за степенот на реалната децентрализација и автономијата на општините.²⁴³

Во уставно-правниот систем на Република Северна Македонија, локалната самоуправа е уставно гарантирана, при што општините имаат право самостојно да ги уредуваат и вршат работите од локално значење.²⁴⁴ Сепак, законодавецот предвидува можност одредени надлежности да бидат **делегирани** од државните органи на единиците на локалната самоуправа, но и обратно – во исклучителни ситуации, истите да бидат **преземени (авоцирани)** од страна на централната власт.

²⁴² Министерство за труд и социјална политика, решение со кое се одземаат ингеренциите на Општина Куманово во делот на именување и разрешување директор на ЈОУДГ „Ангел Шажче“, 2023 година, доставено до Општина Куманово; потврдено преку јавна изјава на градоначалникот и медиумски извештаи (Опсервер, 31.05.2023, <https://opserver.mk/makedonija/opstini/dimitrievski-mtsp-gi-odzema-ingerencii-na-opstina-kumanovo-za-postavuvanje-i-razreshuvanje-direktor-vo-gradinkata-angel-shajche-ova-e-najgrubo-krshenje-na-decentralizacijata-vo-drzhavata/>; KumanovoNews, 31.05.2023).

²⁴³ Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018, дел за делегацијата на надлежности. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

²⁴⁴ Устав на Република Северна Македонија, чл. 114–117.

Делегација на надлежности

Делегацијата на надлежности претставува пренос на одредени управни овластувања од државните органи на локалната самоуправа, при што општините дејствуваат во име и за сметка на државата.²⁴⁵ Таквиот модел е особено присутен во областите како што се **основното и средното образование, социјалната заштита, детската заштита и културата**, каде што општините вршат работи кои по својата природа се државни, но имаат силна локална димензија.

Во пракса, делегацијата честопати не е проследена со соодветни финансиски и кадровски ресурси, што доведува до зависност на општините од централната власт. Оваа состојба се манифестира особено во образовниот сектор, каде што, иако општините формално се надлежни за управување со училиштата, клучните одлуки честопати остануваат под силно влијание на ресорните министерства.²⁴⁶

Авокација на надлежности – интервенција на централната власт

Авокацијата претставува исклучителна мерка со која централната власт **одзема или презема** одредена надлежност од локалната самоуправа, најчесто поради утврдена незаконитост, нестручно работење или загрозување на јавниот интерес.²⁴⁷

Како илустративен пример може да се наведе случајот со **именувањето директори на образовни институции во Општина Гостивар**, каде што централните органи интервенираа со образложение за неправилности во постапките и несоодветно спроведување на законските одредби. Слични ситуации се забележани и во однос на **детските градинки во Општина Куманово**, при што се перцепира ограничување на овластувањата на локалната самоуправа за именување и разрешување на директори.²⁴⁸

Иако ваквите интервенции формално се оправдуваат со потребата од заштита на законитоста, во теоријата и практиката тие често се перципираат како **политички**

²⁴⁵ Г. Силјановска-Давкова, Локална самоуправа, Скопје, 2002, стр. 89.

²⁴⁶ С. Шкарик, Уставно право, Скопје, 2019, стр. 456.

²⁴⁷ B. Guy Peters, The Politics of Bureaucracy, London, 2018, p. 172.

²⁴⁸ Случаите на интервенција на централната власт во именувањето и разрешувањето на директорите на училиштата и на јавните установи за деца биле предмет на јавна и стручна дебата. Бидејќи овде не се приложени поединечни акти со нивниот број и доносител, овие примери се изнесуваат како илустративна практика; за нивна употреба во доказна смисла потребно е да се наведе точниот број на актот, органот што го донел и службеното гласило во кое е објавен.

мотивирани и како средство за повторна централизација на власта.²⁴⁹ Ова особено доаѓа до израз кога авокацијата не е временски ограничена или кога не се обезбедува механизам за повторно враќање на надлежностите на локално ниво.

6.6. Споредбена оценка: ЗЛС 1995 vs ЗЛС 2002

Елемент	ЗЛС 1995	ЗЛС 2002
Модел	Централизиран	Децентрализиран
Надлежности	Ограничени	Проширени
Финансии	Зависни	Фискална автономија
Надзор	Широк	Претежно законитост

6.7. Преодно значење за анализа на Општина Кичево

Разликите меѓу двата закони претставуваат клучна основа за анализа на практичните односи меѓу централната власт и Општина Кичево, особено во делот на:

- урбанизмот,
- финансирањето,
- проектната поддршка, што ќе биде предмет на IV дел од дисертацијата.

6.8. Системски импликации од студиите на случај

Конкретните студии на случај поврзани со урбанистичкото планирање и суспензијата на деталните урбанистички планови, со анализа на поединечни одлуки на Уставниот суд, се изнесени детално во точката 2.4.8 од овој труд, додека

²⁴⁹ М. Ристова-Астеруд, „Централизација и децентрализација во РСМ“, Правен живот, бр. 3/2020, стр. 61.

примерите за делегација и авокација на надлежности (образование, детска заштита) се обработени во точката 7 подолу. За да се избегне повторување, овде се сумираат само системските импликации што произлегуваат од сите тие случаи заедно.

Анализата покажува дека односот меѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија не може да се сведе на едноставна поделба на надлежности: станува збор за динамичен и често конфликтен однос во кој делегацијата честопати е условена со финансиска и кадровска зависност, авокацијата се применува претежно индиректно (преку суспензии, долготрајни постапки и условени трансфери), а контролата на актите се движи на тенка линија меѓу законитоста и целисходноста. Истовремено, прегледот на уставно-судската практика покажува дека контролата не води автоматски кон поништување и дека во значителен дел од предметите иницијативата доаѓа од граѓани и правни лица заради заштита на сопствените права. Овие наоди претставуваат директна основа за анализата на конкретниот случај на Општина Кичево во IV дел и за алтернативните предлози изнесени во точката 2.4.9 и во заклучокот.

7. Пренесување и одземање на надлежности во праксата: студии на случај (делегација и авокација)

Еден од најчувствителните аспекти во односите помеѓу централната власт и единиците на локалната самоуправа претставува **прашањето на пренесувањето (делегацијата) и одземањето (авокацијата) на надлежностите**. Иако Законот за локалната самоуправа ја утврдува локалната самоуправа како самостојно ниво на власт, во практиката често се јавуваат ситуации во кои централните органи интервенираат во вршењето на локалните функции, особено во чувствителни области како што се образованието, детската заштита и урбанизмот.²⁵⁰

²⁵⁰ Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на РМ“, бр. 5/2002.

7.1. Теоретско поимање на делегацијата и авокацијата

Во административно правната теорија, **делегацијата** претставува правен институт со кој надлежноста за вршење на одредени управни работи се пренесува од еден орган на друг, при што првичниот носител на надлежноста ја задржува конечната одговорност. Наспроти тоа, **авокацијата** означува одземање на надлежноста од понизок орган и нејзино преземање од страна на повисок орган, најчесто со образложение за заштита на јавниот интерес или обезбедување на законитост.²⁵¹

Во административно-правната теорија авокацијата се определува како исклучителна мерка што не смее да прерасне во правило, бидејќи во спротивно се нарушува суштината на децентрализацијата.²⁵²

7.2. Студија на случај: Образованието во Општина Гостивар

Образованието претставува една од најзначајните области во кои, со Законот за локална самоуправа од 2002 година, се предвиде пренесување на надлежности од централната власт кон единиците на локалната самоуправа. Управувањето со основните училишта формално беше дефинирано како делегирана надлежност, со цел да се обезбеди поголема ефикасност, приближување на одлучувањето до граѓаните и подобро приспособување на образовните политики кон локалните потреби.

Меѓутоа, практиката покажува дека оваа делегација често има условен и реверзибилен карактер, што јасно се илустрира преку примерот на Општина Гостивар.

²⁵¹ J. Schwarze, European Administrative Law, London, 2016, p. 312.

²⁵² Б. Давитковски и А. Павловска-Данева, Административно право – прв дел (материјално право), трето изменето и дополнето издание, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, 2018, дел за авокацијата на надлежности. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf

7.2.1. Законска рамка за делегацијата во образованието

Според Законот за локална самоуправа од 2002 година, како и Законот за основното образование, општините добиваат надлежност да:

- основаат и управуваат со јавни основни училишта,
- обезбедуваат услови за нивно функционирање,
- учествуваат во изборот и разрешувањето на директорите.
- Истовремено, државата преку Министерството за образование и наука:
- ја утврдува наставната програма,
- ги финансира платите преку блок-дотации,
- врши стручен и управен надзор.

Ваквата поставеност укажува дека уште на нормативно ниво постои двослојна структура на надлежности, во која општината е носител на одговорноста, но не и на целосната контрола врз процесот.

7.2.2. Финансиското работење како инструмент на зависност

Еден од клучните аспекти на интервенцијата на централната власт во Општина Гостивар се однесува на финансиското работење на основните училишта. Иако општината формално управува со училиштата, нивното финансирање во најголем дел зависи од блок-дотации обезбедени од централниот буџет.

Во пракса, ова значи дека:

- општината нема значителна можност за автономно планирање на средствата,
- секое отстапување од утврдените финансиски рамки подлежи на интервенција,

Министерството за финансии и Министерството за образование можат индиректно да наметнат одлуки.

Во ваквата поставеност, финансиската и институционалната зависност создава простор за интервенција на централните органи во управувањето со образовните установи. Притоа, надлежностите на општините во основното образование,

надлежните органи и механизмите на надзор се уредени со посебен закон, кој предвидува надзорот да се насочи кон законитоста на работата и наменското трошење на средствата, а не кон целисходноста на локалните одлуки.²⁵³

7.2.3. Именувањето на директорите како точка на конфликт

Најизразениот облик, во последните години, на контрола на законитоста во вршењето на овластувањата на единиците на локалната самоуправа од страна на централните органи (министерствата) се манифестираше во постапките за именување на директори на основните училишта. Иако општинскиот совет формално учествува во оваа постапка, во пракса:

- централните органи често оспоруваат одлуки,
- се поништуваат постапки за избор,
- се наметнуваат временски решенија или в.д. директори.

Во Општина Гостивар, ваквите интервенции создадоа состојба на институционална нестабилност, при што:

локалната власт беше формално одговорна,

но реално лишена од можноста да ја спроведе својата политика.

Од аспект на административното право, ова претставува прикриена форма на авокација, бидејќи иако надлежноста формално не е одземена, таа е суштински неутрализирана.

Министерството за образование и наука, повикувајќи се на надзорните овластувања, практично ја презеде конечната одлука во случаи каде што локалната власт донела одлука која не била во согласност со политиките или ставовите на централната власт. Ваквата пракса предизвика сериозни дебати во јавноста, бидејќи

²⁵³ Надлежностите на општините во основното образование, надлежните органи и надзорот се уредени со Законот за основното образование („Службен весник на РСМ“ бр. 161/2019, со измени и дополнувања). Надзорот над законитоста на работата на училиштата и над наменското трошење на средствата се врши преку овластените државни органи, вклучувајќи го Државниот просветен инспекторат.

се постави прашањето дали станува збор за контрола на законитоста или за фактичко одземање на локалните овластувања.²⁵⁴²⁵⁵

7.2.4. Правни и институционални последици

Последиците од условувањето на децентрализираните надлежности со финансиска и кадровска зависност од централните органи се повеќеслојни:

- се нарушува принципот на локална автономија,
- се поткопува одговорноста на локалните органи пред граѓаните,
- се создава правна несигурност во функционирањето на училиштата.

Дополнително, ваквиот однос придонесува кон политизација на образованието, бидејќи клучните одлуки се префрлаат на централно ниво, каде доминираат пошироки политички интереси.

7.2.5. Теоретска оценка

Од теоретска гледна точка, примерот на Општина Гостивар јасно покажува дека децентрализираната надлежност, доколку не е проследена со:

- реална финансиска автономија,
- јасно разграничени надлежности,
- ограничен и строго законски надзор,
- не создава вистинска децентрализација, туку функционална зависност од централната власт.

Овој пример претставува илустративен доказ за тезата дека во Република Северна Македонија децентрализацијата во образованието е повеќе формална отколку суштинска, што има директни импликации за квалитетот на локалното управување и за односите меѓу централната и локалната власт во целина.

²⁵⁴ Случаите на интервенција на централната власт во именувањето и разрешувањето на директорите на училиштата и на јавните установи за деца биле предмет на јавна и стручна дебата. Бидејќи овде не се приложени поединечни акти со нивниот број и доносител, овие примери се изнесуваат како илустративна практика; за нивна употреба во доказна смисла потребно е да се наведе точниот број на актот, органот што го донел и службеното гласило во кое е објавен.

²⁵⁵ Извештаи на Министерството за образование и наука, 2018–2021.

7.3. Студија на случај: Детските градинки во Општина Куманово

Детската заштита, како составен дел на социјалната политика, претставува една од областите во кои, со процесот на децентрализација по 2002 година, беа пренесени значајни надлежности врз единиците на локалната самоуправа. Управувањето со јавните детски градинки беше дефинирано како делегирана надлежност, при што општините добија задача да обезбедат услови за нивно функционирање, да учествуваат во кадровската политика и да го унапредуваат квалитетот на услугите.

Сепак, практиката во Општина Куманово покажува дека оваа надлежност често е предмет на директна или индиректна авокација од страна на централната власт, што има сериозни правни и институционални последици.

7.3.1. Законска рамка за управување со детските градинки

Според Законот за локална самоуправа и Законот за детска заштита, општините:

- се основачи на јавните установи за згрижување деца,
- обезбедуваат услови за нивно работење,
- учествуваат во именување и разрешување на директорите,
- вршат надзор над нивното работење.

Истовремено, Министерството за труд и социјална политика:

- ја утврдува националната политика во областа на детската заштита,
- обезбедува финансиски средства,
- врши стручен и инспекциски надзор.

Овој нормативен модел формално претставува поделба на надлежности, но во суштина создава простор за доминација на централната власт.

7.3.2. Практиката на авокација во Општина Куманово

Во Општина Куманово, односите меѓу локалната и централната власт во областа на детската заштита беа обележани со повеќекратни интервенции на централните органи, особено во:

- постапките за именување на директори на детските градинки,
- поништување на одлуки донесени од општинските органи,
- воведување привремени управни решенија.

Во повеќе наврати, Министерството интервенираше со образложение за „заштита на јавниот интерес“ или „непочитување на законската процедура“, при што практично ја презеде контролата врз управувањето со установите.

Иако формално не беше донесена одлука за одземање на надлежностите, ваквите интервенции претставуваат де факто авокација, бидејќи општината беше лишена од можноста самостојно да ги реализира своите овластувања.

7.3.3. Именувањето на директорите како клучен проблем

Особено проблематичен аспект во Куманово беше прашањето на именувањето директори на детските градинки. Иако општинските органи ги спроведуваа постапките согласно закон, централната власт:

- ги поништуваше одлуките,
- воведуваше в.д. директори,
- одолговлекуваше со давање согласности.

Ова доведе до состојба на континуирана институционална нестабилност, при што раководните структури во градинките се менуваа често, без јасна одговорност и стратегија.

Во овој случај, Министерството за труд и социјална политика ја презеде улогата на конечен одлучувач, со што локалната самоуправа беше сведена на извршител на

централно донесени одлуки. Ова претставува класичен пример на **авокација**, која иако формално дозволена, во суштина ја ограничува автономијата на општината.²⁵⁶

7.3.4. Финансиската зависност како дополнителен механизам на контрола

Како и во образованието, финансиската зависност на детските градинки од средствата обезбедени од централниот буџет претставуваше дополнителен инструмент за влијание. Општината имаше ограничена можност за:

- автономно планирање,
- инвестиции во инфраструктура,
- подобрување на условите за згрижување деца.

Секое отстапување од утврдените финансиски рамки беше повод за интервенција, што ја засилуваше зависноста на локалната власт од централните органи.

7.3.5. Последици од авокацијата на надлежностите

Авокацијата на надлежностите во областа на детската заштита во Општина Куманово имаше повеќекратни негативни последици:

- се наруши принципот на локална автономија,
- се поткопа одговорноста на локалната власт пред граѓаните,
- се намали ефикасноста во управувањето со установите,
- се зголеми политизацијата на системот.

Од аспект на административното право, ваквата практика претставува отстапување од европските стандарди за локална самоуправа, кои инсистираат надзорот да биде насочен исклучиво кон законитоста, а не кон управувањето со институциите.

²⁵⁶ Закон за заштита на децата, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013, со измените и дополнувањата.

7.3.6. Теоретска и системска оценка

Примерот на Општина Куманово јасно укажува дека авокацијата, иако нормативно предвидена како исклучителна мерка, во праксата се применува релативно често и без јасни критериуми. Ова создава состојба на:

- правна несигурност,
- институционална зависност,
- слабеење на локалната демократија.

Оттука, може да се заклучи дека без јасно ограничување на правото на авокација и без зајакнување на финансиската и кадровската автономија на општините, децентрализацијата во областа на детската заштита останува формална и недовршена.

7.4. Делегација на надлежности: позитивни аспекти и ограничувања

Покрај авокацијата, во праксата постојат и примери на **делегација на надлежности**, каде што централната власт им пренесува одредени функции на општините, најчесто во рамките на процесот на децентрализација. Такви се, на пример, надлежностите во делот на:

- управување со локалната инфраструктура,
- комуналните дејности,
- дел од социјалната заштита.

Сепак, проблемот се јавува кога делегираните надлежности **не се придружени со соодветни финансиски средства**, со што локалната самоуправа формално добива овластувања, но фактички нема капацитет да ги реализира.²⁵⁷

²⁵⁷ С. Шкариќ, Уставно право, Скопје, 2019, стр. 481.

7.5. Критичка анализа: последици од авокацијата врз локалната автономија

Од анализираните студии на случај произлегува дека честата примена на авокацијата доведува до:

- намалување на одговорноста на локалната власт,
- зголемување на политичкото влијание на централната власт,
- слабеење на довербата на граѓаните во локалните институции.

Наместо да претставува исклучок, авокацијата во праксата често се јавува како **редовен инструмент на управување**, што е спротивно на европските стандарди за локална самоуправа, утврдени со Европската повелба за локална самоуправа.²⁵⁸

8. Заклучни согледувања од Вториот дел

Правната и институционалната рамка на локалната самоуправа во Република Северна Македонија претставува **систем во постојан развој**, кој постепено се приближува кон европските стандарди за децентрализирано управување.²⁵⁹ Во изминатите три децении, државата успеа да воспостави стабилна **уставна и законска основа**, но имплементацијата на принципите на децентрализација и понатаму е предмет на политички, административни и финансиски предизвици.

8.1. Уставно-правни аспекти

Од уставен аспект, локалната самоуправа е дефинирана како **темел на демократскиот поредок** и како клучен механизам за остварување на власта од страна на граѓаните.²⁶⁰ Со Уставот од 1991 година и амандманите од 2001 година, Република Северна Македонија го воспостави концептот на **територијална**

²⁵⁸ European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Art. 8.

²⁵⁹ Vladimir Mihajlovski, *Децентрализација и локална самоуправа во Република Македонија* (Скопје: МИ-АН, 2014), 70–73.

²⁶⁰ Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, бр. 52/1991, чл. 114–117.

децентрализација, кој овозможува поголема автономија на општините во извршувањето на јавните функции.²⁶¹

Овие уставни гаранции, поткрепени со ратификацијата на **Европската повелба за локална самоуправа**, го утврдуваат принципот дека секоја локална власт мора да има **реални надлежности, сопствени извори на финансирање и право на заштита на својата автономија**.²⁶²

8.2. Законска рамка и институционална структура

Законот за локална самоуправа од 2002 година воспоставува **јасен и транспарентен модел на локално владеење**, заснован на двојна организација – совет и градоначалник – и на систем на поделба на надлежностите меѓу централната и локалната власт.²⁶³

Покрај тоа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2004) и другите посебни закони (за територијална организација, град Скопје, јавни службеници) создадоа **интегриран правен систем**, кој овозможува стабилност, но и контрола во рамките на децентрализираната држава.²⁶⁴

Во институционален поглед, постои јасно воспоставен **интерфејс меѓу централните и локалните органи**, кој овозможува координација, но во одредени случаи и зависност. Улогата на Министерството за локална самоуправа и на ЗЕЛС е суштинска во воспоставувањето на комуникација, партнерства и заедничко креирање политики.²⁶⁵

8.3. Финансиска децентрализација

Финансиската децентрализација останува **најкомплексниот и најкритичниот аспект** на локалната самоуправа.²⁶⁶ Иако законската рамка гарантира финансиска

²⁶¹ Amendments XVII–XIX, „Службен весник на РМ“, бр. 91/2001.

²⁶² European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Articles 3–9.

²⁶³ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002, чл. 2–5.

²⁶⁴ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 61/2004.

²⁶⁵ ZELS, *Стратегија за развој на локалната самоуправа 2021–2026*, Скопје, 2021, 10–14.

²⁶⁶ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 58–60.

автономија, во пракса општините често зависат од трансфери од државниот буџет, што ја ограничува нивната вистинска независност.²⁶⁷

Нерамномерната економска развиеност, ниската даночна основа и слабата финансиска дисциплина се меѓу главните причини за ваквата состојба.²⁶⁸

Сепак, позитивен тренд е забележан во последните години преку постепено зголемување на приходите од сопствени извори и преку поефикасно користење на блок-дотациите, особено кај општините кои активно учествуваат во регионални проекти и европски програми.²⁶⁹

8.4. Институционални односи и практична имплементација

Односот меѓу централната и локалната власт е еден од најважните индикатори за зрелоста на демократскиот систем.²⁷⁰ Иако постои формален баланс меѓу автономијата на општините и надзорот на централната власт, во пракса често се јавува **тензија меѓу политичката зависност и административната одговорност**. Општините како Кичево покажуваат дека успехот на децентрализацијата зависи не само од законската рамка, туку и од **локалното лидерство, транспарентноста и квалитетот на управувањето**.²⁷¹

8.5. Општа оценка

Врз основа на анализата може да се констатира дека Република Северна Македонија создала **стабилен и функционален модел на локална самоуправа**, кој ги вградува европските стандарди, но сè уште бара:

²⁶⁷ IMF Country Report, *Republic of North Macedonia: Fiscal Transparency Evaluation* (Washington, DC: IMF, 2022), 6–8.

²⁶⁸ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia* (Paris: OECD, 2021), 42–46.

²⁶⁹ Ministry of Finance, *Fiscal Decentralization Progress Report*, Skopje, 2020, 11–14.

²⁷⁰ European Charter of Local Self-Government, Article 8.

²⁷¹ Општина Кичево, *Годишен извештај за развојни програми 2021*, Кичево, 2022, 9–10.

- подобрување на финансиската независност,
- зајакнување на административните капацитети,
- и градење култура на институционална соработка.²⁷²

Само преку доследна примена на уставните и законските принципи на децентрализација, како и преку вклучување на граѓаните во локалното управување, ќе се обезбеди **вистинска автономија на општините** и ќе се зајакне **демократскиот легитимитет на локалната власт**.

Подзаклучок на Вториот дел

Анализата на нормативната рамка, институционалните механизми и практичните примери во Вториот дел од трудот јасно покажува дека односот помеѓу централната власт и единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија е обележан со структурна нерамнотежа помеѓу формално прокламираната децентрализација и реалната распределба на власта.

Иако со Законот за локалната самоуправа од 2002 година беше направен значаен исчекор во насока на усогласување со Европската повелба за локална самоуправа, споредбата со Законот од 1995 година укажува дека основната логика на централизиран надзор останала суштински непроменета, особено во делот на контролата, авокацијата и второстепеното одлучување. Разликата помеѓу двата закони е пред сè во формата и обемот на надлежностите, но не и во нивната практична автономија.

Посебно значајни се механизмите на делегација и авокација, кои во теорија треба да обезбедат флексибилност и ефикасност во вршењето на јавните функции, но во пракса често се претвораат во инструменти за повторна централизација. Студиите на случај од областа на образованието, детската заштита и урбанистичкото планирање јасно покажуваат дека централните органи неретко ја преземаат конечната одлука во прашања кои по својата природа се локални, со што се релативизира улогата на општините како самостојни носители на јавната власт.

²⁷² Ministry of Local Self-Government, Annual Report on Decentralization, Skopje, 2022, 17–19.

Контролата на актите на единиците на локалната самоуправа, особено преку суспензија и укинување на општи акти и преку постапките пред Уставниот суд, претставува неопходен елемент на правната држава, но нејзината зачестена и проширена примена укажува на тенденција на навлегување во сферата на целисходноста, што е спротивно на принципот на локална автономија. Во тој контекст, урбанизмот се издвојува како област во која најјасно се манифестира фактичката централизација.

Оттука, може да се заклучи дека и покрај постоењето на современа законска рамка, локалната самоуправа во Република Северна Македонија сè уште не располага со целосна функционална автономија, туку дејствува во рамки на силен систем на централна контрола. Овој јаз помеѓу нормативното и практичното ниво ја оправдува потребата од понатамошна научна и емпириска анализа, која ќе овозможи да се согледаат реалните ефекти од ваквиот модел врз функционирањето на локалната власт и врз квалитетот на јавните услуги.

Врз основа на овие сознанија, во следните поглавја од трудот ќе се премине кон емпириско истражување, со цел да се утврди како граѓаните и вработените во локалната администрација ја перципираат соработката и распределбата на надлежностите помеѓу централната и локалната власт, како и кои се можните насоки за унапредување на системот на локална самоуправа.

ТРЕТ ДЕЛ — КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МОДЕЛИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ЕВРОПА И РЕГИОНОТ

1. Воведни согледувања

Компаративната анализа на системите на локална самоуправа во Европа има за цел да обезбеди **референтна рамка** за оценување на постојниот модел во Република Северна Македонија и неговата усогласеност со европските стандарди.²⁷³ Локалната самоуправа, како основна форма на демократско владеење на локално ниво, се развива врз различни историски, правни и политички традиции, што резултира со **разновидни институционални решенија** во рамките на европското пространство.

Во Европа може да се разликуваат **три основни модели на локална самоуправа**:

1. **Англосаксонски (британски) модел**, заснован на локална автономија и ограничен државен надзор;
2. **Континентален (француски) модел**, базиран на силна државна контрола и административна хиерархија;
3. **Скандинавски модел**, кој претставува урамнотежена форма со висок степен на јавна одговорност и финансиска самостојност.²⁷⁴

Во рамките на Југоисточна Европа, повеќето држави, вклучително и Северна Македонија, го применуваат **континентално-европскиот модел**, модифициран според националните услови и процесот на транзиција кон пазарна демократија.²⁷⁵

²⁷³ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 12–14.

²⁷⁴ Angel-Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (Madrid: INAP, 2012), 18–21.

²⁷⁵ SIGMA Report, *Public Administration Reform in South Eastern Europe* (Paris: OECD, 2020), 4–6.

2. Модел на локална самоуправа во Словенија

Словенија претставува **пример за успешна институционална и функционална децентрализација**, со систем што е целосно усогласен со Европската повелба за локална самоуправа.²⁷⁶

2.1. Правна рамка и организација

Основата на словенечкиот систем е **Уставот од 1991 година и Законот за локална самоуправа (1993)**. Локалната самоуправа се остварува на **едно ниво — општинско**, при што постојат 212 општини, од кои 12 имаат статус на градски.²⁷⁷

Општините се автономни во управувањето со јавните услуги, а државната контрола е ограничена исклучиво на **законитост на актите**, во согласност со член 8 од Повелбата.²⁷⁸

2.2. Финансиска рамка

Словенечките општини располагаат со **високо ниво на фискална самостојност**. Приходите се обезбедуваат преку локални даноци, имотни давачки, трансфери и дел од персоналниот данок.²⁷⁹ Овој систем овозможува стабилно финансирање и одговорност во трошењето на јавните средства.

2.3. Карактеристики

- висока транспарентност и јавна отчетност;
- развиен систем на меѓуопштинска соработка;
- активна примена на принципот на **учество на граѓаните**.²⁸⁰

²⁷⁶ Constitution of the Republic of Slovenia, Official Gazette, 1991.

²⁷⁷ Law on Local Self-Government, Official Gazette of Slovenia, No. 94/93.

²⁷⁸ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Article 8.

²⁷⁹ Ministry of Finance of Slovenia, *Local Finance Report*, Ljubljana, 2020.

²⁸⁰ Association of Municipalities and Towns of Slovenia (SOS), *Annual Report 2022*, Ljubljana, 2023.

3. Модел на локална самоуправа во Хрватска

Хрватскиот систем на локална и регионална самоуправа е воспоставен со **Уставот од 1990 година и Законот за локална и подрачна (регионална) самоуправа (2001).**²⁸¹

3.1. Двостепен систем

Хрватска има **двостепен модел** — општини и градови (локално ниво) и жупании (регионално ниво).²⁸² Општините и градовите управуваат со локални услуги, додека жупаниите вршат координација и регионален развој.

3.2. Фискална децентрализација

Фискалната автономија е умерена: локалните единици располагаат со сопствени приходи, но се значително зависни од државните трансфери.²⁸³ Според податоците на Министерството за финансии, во просек 60% од приходите на општините потекнуваат од дел од државните даноци (ДДВ, персонален данок).

3.3. Административна рамка

Хрватска има **високо развиен систем на инспекциски надзор и јавна ревизија**, што придонесува за отчетност и транспарентност.²⁸⁴

²⁸¹ Constitution of the Republic of Croatia, 1990; Law on Local and Regional Self-Government, Official Gazette No. 33/01.

²⁸² Ibid., Art. 4–6.

²⁸³ Croatian Ministry of Finance, *Fiscal Decentralization Report 2021*, Zagreb, 2022.

²⁸⁴ State Audit Office of Croatia, *Annual Report 2022*, Zagreb, 2023.

4. Модел на локална самоуправа во Србија

Во Србија, локалната самоуправа е уредена со **Уставот од 2006 година и Законот за локална самоуправа (2007, со измени во 2018).**²⁸⁵

Системот е **еднонивоен**, со 174 општини и 27 градови. Општините имаат значајни надлежности во урбанизам, локален економски развој, образование и комунални дејности.²⁸⁶

Финансиската децентрализација е делумна: иако општините имаат сопствени приходи (данок на имот, локални такси), централната власт задржува голема контрола врз распределбата на средствата.²⁸⁷

Во последните години се бележи **тенденција на политичка централизација**, што ја ограничува вистинската автономија на општините.²⁸⁸

5. Модел на локална самоуправа во Албанија

Албанскиот систем претрпе **длабоки реформи** со **Законот за локално управување и самоуправа (2015)**, кој го рedefинира бројот и структурата на општините — од 373 на 61.²⁸⁹

5.1. Надлежности и институции

Законот утврдува дека локалните власти имаат право на **сопствена организација и финансиска самостојност**.²⁹⁰ Воведена е и **втора фаза на фискална децентрализација**, со цел зголемување на приходите и поддршка на одржливи општини.

²⁸⁵ Constitution of the Republic of Serbia, Official Gazette, 2006; Law on Local Self-Government, No. 129/2007.

²⁸⁶ Ministry of Public Administration and Local Self-Government, Annual Report 2022, Belgrade, 2023.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ SIGMA Report, Assessment of Governance in Serbia, 2021, 25–27.

²⁸⁹ Law on Local Governance, Official Gazette of Albania, No. 139/2015.

²⁹⁰ Ibid., Art. 3–4.

Албанија исто така има воспоставено **Агенција за поддршка на локалното управување (ASLG)**, која ја координира соработката меѓу Владата и општините.²⁹¹

6. Модел на локална самоуправа во Грција

Грција има **долга традиција на административна централизација**, но во последните децении се спроведени значајни реформи со цел модернизација на локалната власт.

6.1. Реформите „Каподистријас“ (1997) и „Каликратес“ (2010)

Со овие реформи бројот на општини беше намален од 5.775 на 325, а потоа на 325 општини и 13 региони.²⁹² Реформите имаа за цел да создадат **економски одржливи и административно функционални единици**.

6.2. Надлежности и финансии

Општините управуваат со јавни услуги, локален транспорт, урбанизам, образование и социјална грижа. Финансиската автономија е ограничена, но системот е високопрофесионален и силно поврзан со европските фондови.²⁹³

²⁹¹ Agency for the Support of Local Governance (ASLG), *Annual Report 2022*, Tirana, 2023.

²⁹² Hellenic Ministry of Interior, *Kallikratis Reform Plan*, Athens, 2010.

²⁹³ OECD, *Greece: Multi-level Governance Review*, Paris, 2021, 15–17.

7. Компаративна анализа – споредбени согледувања и оценка на моделот на Северна Македонија

7.1. Општи забелешки и методолошки пристап

Компаративната анализа претставува суштински инструмент за **оценка на зрелоста и функционалноста** на системите на локална самоуправа.²⁹⁴ Таа овозможува да се согледа до кој степен македонскиот модел е усогласен со европските стандарди и со практиките на соседните држави.

За целите на оваа анализа, споредбата се изведува врз основа на следниве индикатори:

- уставен статус и ниво на децентрализација;
- организациска структура и број на нивоа на власт;
- финансиска самостојност;
- институционална автономија и однос со централната власт;
- и степен на граѓанско учество и транспарентност.²⁹⁵

7.2. Споредбени карактеристики на моделите

Табела 1. Споредбени карактеристики на моделите на локална самоуправа во избрани европски држави

Држава	Нивоа на власт	Финансиска автономија	Државен надзор	Граѓанско учество	Оценка на системот
Словенија	Едно ниво (општини)	Висока – сопствени приходи, дел од државни	Ограничен (само законитост)	Високо (локални референдуми, совети на	Најуспешен модел во регионот

²⁹⁴ Angel-Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union* (Madrid: INAP, 2012), 28–30.

²⁹⁵ SIGMA Report, *Public Administration Reform in South Eastern Europe* (Paris: OECD, 2020), 8–10.

Држава	Нивоа на власт	Финансиска автономија	Државен надзор	Граѓанско учество	Оценка на системот
		даноци		заедници)	
Хрватска	Двостепена (општини/жупании)	Средна – делумна зависност од државата	Умерен	Средно	Стабилен модел со регионална координација
Србија	Едно ниво	Ниска – силна фискална зависност	Висок (политички влијанија)	Ограничено	Централизиран модел со ограничена автономија
Албанија	Едно ниво (61 општина)	Средна – во развој	Умерен	Средно	Модернизиран, но сè уште во транзиција
Грција	Двостепена (општини/региони)	Средна – силен државен надзор	Висок	Средно	Централизиран административен систем
Северна Македонија	Едно ниво (80 општини + град Скопје)	Средна – делумна финансиска автономија	Умерен	Средно	Балансиран модел со потенцијал за унапредување

(Извор: Авторска анализа врз основа на официјални законски текстови и извештаи на SIGMA, OECD и националните министерства.)

7.3. Споредбени согледувања

Анализата покажува дека **Северна Македонија** се наоѓа во **средината на регионалниот спектар** — не е ни целосно централизирана (како Србија или Грција), ниту целосно децентрализирана (како Словенија).²⁹⁶

Главните сличности и разлики можат да се сумираат во неколку точки:

1. Уставна поставеност

Како и во Словенија и Хрватска, македонскиот модел е уставно дефиниран и се заснова на принципот на **територијална децентрализација**.²⁹⁷ Сепак, за разлика од нив, уставните амандмани во Македонија се поврзани со **политички и етнички договори (Охридски рамковен договор)**, што му дава на системот дополнителна политичка димензија.²⁹⁸

2. Финансиска децентрализација

Северна Македонија има делумна **фискална автономија** – општините имаат сопствени приходи, но зависат од трансфери.²⁹⁹ Ова ја става државата во слична позиција со Хрватска и Албанија, додека Словенија е значително понапредна.

3. Институционална координација

Во однос на **односите со централната власт**, Македонија постигнала рамнотежа меѓу автономијата и државниот надзор.³⁰⁰ Сепак, во споредба со Србија, контролата на централната власт е умерена и се однесува главно на законитост, не на политичка целесходност.

²⁹⁶ Ibid., 12–13.

²⁹⁷ Constitution of the Republic of North Macedonia, 1991.

²⁹⁸ Framework Agreement of Ohrid, 2001, Article 3.

²⁹⁹ Ministry of Finance, *Fiscal Decentralization Progress Report*, Skopje, 2020, 9–11.

³⁰⁰ Ministry of Local Self-Government, *Annual Report on Decentralization*, Skopje, 2022, 6–8.

4. Граѓанско учество

Нивото на граѓанско учество во Македонија е **просечно**, со сè поголема примена на јавни расправи, локални форуми и е-учество, но сè уште не е достигнат степенот на инклузивност каков што постои во Словенија.³⁰¹

5. Ефикасност и транспарентност

Ефикасноста на локалните администрации во Македонија зависи од **човечките и техничките капацитети** на општините, кои варираат значително.³⁰² Град Скопје и неколку поголеми општини (како Битола, Куманово, Кичево) имаат поразвиени механизми на отчетност и дигитална комуникација со граѓаните.³⁰³

7.3.1. Споредба на механизмите за надзор и контрола над актите на локалната самоуправа

Бидејќи предметот на овој труд е токму односот меѓу централната и локалната власт, а не само организацијата на локалната самоуправа, посебно внимание заслужува прашањето како во споредуваните држави се спроведува контролата над законитоста на актите на локалните единици и над нивната работа. Споредбата покажува дека постојат три препознатливи модели на надзор: министерско-владин надзор (преку ресорни министерства), деконцентриран државен надзор (преку претставник на државата на локално ниво) и претежно судски надзор. Заедничка карактеристика на сите усогласени системи, во духот на член 8 од Европската повелба за локална самоуправа, е дека надзорот по правило е ограничен на законитоста, а интервенцијата мора да биде пропорционална.

Словенија. Контролата над законитоста на општите акти на општините ја вршат надлежните министерства и Владата, кои, доколку утврдат незаконитост, можат да поведат постапка пред Уставниот суд; надзорот е претежно правен и не зафаќа во

³⁰¹ Ibid.

³⁰² ZELS, *Стратегија за развој на локалната самоуправа 2021–2026*, Скопје, 2021, 22–24.

³⁰³ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia* (Paris: OECD, 2021), 40–42.

целисходноста на локалните одлуки. Овој модел се смета за најусогласен со стандардите на Повелбата во регионот.³⁰⁴

Хрватска. Надзорот над законитоста на општите акти на единиците на локалната и подрачната (регионална) самоуправа го вршат надлежните државни тела, при што се применуваат механизми на претходна и наредна контрола, дополнети со развиен систем на инспекциски надзор и државна ревизија. Спорните акти можат да бидат предмет на оценка пред Уставниот суд на Република Хрватска.³⁰⁵

Србија. Надзорот над законитоста на актите на општините го врши министерството надлежно за локалната самоуправа, кое може да предложи запирање на извршувањето на незаконит акт и да поведе постапка пред Уставниот суд, додека поединечните акти подлежат на управно-судска контрола. Во практиката, овој надзор честопати се перцепира како канал на политичко влијание, што ја приближува српската ситуација до македонската.³⁰⁶

Албанија. Контролата на законитоста на актите на локалните единици ја врши институцијата на Префектот (Prefekti) како децентрализиран претставник на централната власт на локално ниво; Префектот ја оценува законитоста и може да ја оспори одлуката пред судот, без право самостојно да ја менува содржината на локалната политика. Овој модел е блиску до францускиот префекторски модел.³⁰⁷

Грција. По реформата „Каликратес“ (Закон 3852/2010), контролата на законитоста на актите на организациите на локалната самоуправа е доверена на Децентрализираната управа, односно на посебен орган за надзор над законитоста; и

³⁰⁴ Vljaj, S., *Lokalna samouprava: teorija in praksa*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006; в. и *Zakon o lokalni samoupravi* на Република Словенија (надзорот над законитоста на актите го вршат надлежните министерства и Владата). Достапно на: <http://www.pisrs.si>.

³⁰⁵ Koprić, I. (ed.), *Lokalna samouprava i lokalni izbori*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2010; надзорот над законитоста на општите акти на локалните единици во Хрватска го вршат надлежните државни тела преку т.н. претходна и наредна контрола.

³⁰⁶ Закон о локалној самоуправи Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 129/2007 и подоцнежни измени), членовите за надзор над законитоста на актите од страна на надлежното министерство и постапката пред Уставниот суд и управниот суд.

³⁰⁷ Ligji nr. 139/2015 „Për vetëqeverisjen vendore“ на Република Албанија; контролата на законитоста на актите на локалните единици ја врши институцијата на Префектот (Prefekti) како претставник на централната власт на локално ниво.

тука акцентот е на законитоста, а не на целисходноста, со можност за судска заштита.

308

Северна Македонија во споредбен контекст. За разлика од албанскиот и францускиот модел, во кои надзорот е концентриран кај еден деконцентриран претставник на државата (префект) кој дејствува преку суд, во Северна Македонија надзорот над законитоста е расцепкан меѓу повеќе ресорни министерства и Уставниот суд. Од анализата произлегува дека клучната разлика не е во постоењето, туку во дизајнот на надзорот: во најусогласените системи (Словенија) суспензијата по правило не дејствува автоматски, туку бара судска потврда, со што се ограничува дискрецијата на извршната власт.³⁰⁹ Оттаму, за Северна Македонија најрелевантна споредбена поука е воведувањето на јасни рокови, обврска за судска потврда на суспензијата и одвојување на контролата на законитоста од оценката на развојната целисходност — елементи кои се разработуваат во препораките на овој труд.

7.4. Оценка на моделот на Северна Македонија

Македонскиот модел на локална самоуправа може да се оцени како **балансиран и во постојан процес на консолидирање**.³¹⁰ Тој се одликува со стабилна правна рамка и постепено зголемување на локалната автономија, но ограничен од:

- фискална зависност од централниот буџет,
- недоволна професионализација на администрацијата,
- и нерамномерна распределба на ресурсите.³¹¹

³⁰⁸ Law 3852/2010 („Kallikratis“) на Република Грција; контролата на законитоста на актите на ОТА (организациите на локалната самоуправа) ја врши Децентрализираната управа (Αποκεντρωμένη Διοίκηση), односно посебниот орган за надзор над законитоста (Ελεγκτής Νομιμότητας).

³⁰⁹ Споредбено, во францускиот и грчкиот систем суспензијата на локален акт по правило не дејствува автоматски, туку бара претставникот на државата (префект, односно надзорниот орган) да поведе постапка пред управен суд, кој одлучува за законитоста — модел кој ја ограничува дискрецијата на извршната власт. B. Marcou, G., во: Moreno (ed.), op. cit., 2012.

³¹⁰ Vladimir Mihajlovski, Децентрализација и локална самоуправа во Република Македонија (Скопје: МИ-АН, 2014), 90–92.

³¹¹ IMF Country Report, *Republic of North Macedonia: Fiscal Transparency Evaluation* (Washington, DC: IMF, 2022), 8–10.

Во споредба со регионалните примери, Северна Македонија има **повисок степен на институционална стабилност од Албанија и Србија**, но послаб степен на финансиска самостојност од Словенија и Хрватска.

Позитивен е трендот на **усогласување со европските стандарди**, особено во делот на транспарентност, јавни набавки и дигитализација на локалната администрација.³¹²

7.5. Насоки за понатамошен развој

Во согласност со европските практики, може да се идентификуваат неколку приоритетни насоки за унапредување на македонскиот модел:

1. **Зголемување на фискалната автономија** – преку зголемување на уделот на локалните даноци и ревизија на трансферните механизми;
2. **Зајакнување на човечките ресурси** – преку континуирана обука на службениците и воведување на мерит-систем во вработувањето;
3. **Развивање на меѓуопштинска соработка** – за ефикасно управување со заеднички услуги и инфраструктура;
4. **Продлабочување на граѓанското учество** – преку локални форуми, буџетски консултации и дигитални платформи за е-учество;
5. **Зголемена транспарентност и отчетност** – со јавна достапност на буџетските податоци и извештаи за трошење.³¹³

Со реализацијата на овие приоритети, Северна Македонија може да се доближи до **словенечкиот модел на ефикасна и одговорна локална власт**, при што ќе се зајакне довербата на граѓаните и ќе се подобри квалитетот на јавните услуги.³¹⁴

³¹² OECD, *Multi-Level Governance in the Western Balkans*, Paris, 2022, 18–21.

³¹³ European Commission, *Country Report – North Macedonia 2023*, Brussels, 2023, 24–26.

³¹⁴ Angel-Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union*, 45–47.

8. Заклучни согледувања од Третиот дел

Компаративната анализа на системите на локална самоуправа во Европа и регионот покажува дека процесот на децентрализација и локално владеење претставува **динамичен и контекстуално условен феномен**, кој зависи од историските традиции, уставните решенија и административната култура на секоја држава.³¹⁵

8.1. Европски контекст и развојни тенденции

Во рамките на Европската унија, локалната самоуправа се развива кон модел кој ги обединува принципите на **автономија, транспарентност и одговорност**.³¹⁶ Овие принципи се темелат на Европската повелба за локална самоуправа, која претставува универзален стандард за демократија на локално ниво. Клучните карактеристики на современите европски модели се:

- јасна поделба на надлежностите меѓу централната и локалната власт;
- стабилна фискална рамка заснована на сопствени извори на приходи;
- развиени механизми за јавна контрола и учество на граѓаните;
- и дигитална трансформација на локалното управување.³¹⁷

Словенечкиот и скандинавските модели претставуваат примери на **успешна интеграција на автономијата и јавната отчетност**, каде општините имаат високо ниво на финансиска и институционална независност, но и обврска за транспарентност во управувањето.³¹⁸

³¹⁵ Angel-Manuel Moreno, *Local Government in the Member States of the European Union* (Madrid: INAP, 2012), 31–34.

³¹⁶ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 1985, Articles 2–3.

³¹⁷ OECD, *Multi-Level Governance in the Western Balkans* (Paris: OECD, 2022), 18–21.

³¹⁸ John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 124–126.

8.2. Регионални специфики

Државите од Југоисточна Европа, вклучувајќи ја и Република Северна Македонија, се соочуваат со заеднички предизвици:

- транзиција од централизирани кон децентрализирани модели;
- ограничени финансиски ресурси;
- административна зависност од централната власт;
- и недоволна култура на локално учество.³¹⁹

Иако постои формална усогласеност со европските стандарди, практичната примена е нерамномерна. Во повеќето држави, како Србија, Албанија и Грција, **централистичките тенденции** сè уште се присутни, особено во распределбата на финансиските ресурси и во кадровската политика.³²⁰

Хрватска и Словенија, пак, покажуваат повисок степен на институционална консолидираност и финансиска стабилност, благодарение на **европските интегративни процеси и ефективната административна децентрализација**.³²¹

8.3. Позицијата на Северна Македонија во компаративен контекст

Северна Македонија се наоѓа на **границата меѓу нормативна усогласеност и практична имплементација**. Од една страна, уставната и законската рамка целосно го следи европскиот модел на локална самоуправа, а од друга, нејзината практична примена е ограничена од економски и административни фактори.³²²

Споредбено со Словенија, македонските општини имаат **пониско ниво на финансиска автономија**, а во однос на Хрватска и Албанија – **сличен степен на**

³¹⁹ European Commission, *Country Report – Western Balkans 2022*, Brussels, 2022, 19–22.

³²⁰ Ministry of Public Administration, Slovenia, *Annual Report 2022*, Ljubljana, 2023.

³²¹ Nikola Dimitrov, *Конституционалните основи на локалната самоуправа* (Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007), 95–98.

³²² SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia* (Paris: OECD, 2021), 48–50.

административна зависност, но подобро воспоставени механизми на транспарентност и отчетност.³²³

Позитивен е трендот на институционална стабилност и меѓуопштинска соработка, како и зголеменото користење на **ЕУ фондови за локален и регионален развој**, што придонесува за поголема интеграција во европскиот административен простор.

8.4. Научни согледувања и импликации

Компаративната анализа овозможува да се извлечат неколку **научни согледувања** релевантни за понатамошниот развој на македонскиот систем на локална самоуправа:

1. **Локалната автономија не може да биде ефикасна без финансиска самостојност.**

Фискалната децентрализација е предуслов за функционална локална демократија, бидејќи овозможува вистинска одговорност и самостојно управување.³²⁴

2. **Институционалната стабилност зависи од административниот капацитет.**

Квалитетната локална администрација е суштински елемент за имплементација на јавни политики и за довербата на граѓаните во институциите.³²⁵

3. **Европските стандарди се потребни, но не и доволни.** Без континуирана политичка волја и јакнење на културата на локално владеење, децентрализацијата останува формална, а не суштинска.³²⁶

³²³ Ministry of Local Self-Government, *Annual Report on Decentralization*, Skopje, 2022, 15–18.

³²⁴ IMF Country Report, *Republic of North Macedonia: Fiscal Transparency Evaluation* (Washington, DC: IMF, 2022), 7–9.

³²⁵ OECD, *Governance for Development in South Eastern Europe*, Paris, 2021, 24–27.

³²⁶ European Committee of the Regions, *Subsidiarity and Multi-level Governance Report 2023*, Brussels, 2023, 10–12.

4. **Граѓанското учество е клучен индикатор на демократската зрелост.**

Вклучувањето на граѓаните во процесите на одлучување претставува гаранција за легитимност и транспарентност на локалната власт.³²⁷

8.5. Општа оценка

Република Северна Македонија е во **фаза на консолидирана децентрализација**, со нормативна рамка која е целосно усогласена со европските стандарди, но со **потреба од институционално зајакнување и фискална стабилизација**.

Понатамошниот развој треба да биде насочен кон:

- подобрување на фискалната автономија,
- поттикнување на локалниот економски развој,
- професионализација на администрацијата,
- и развивање на активна локална демократија.³²⁸

Овие насоки претставуваат темел за дефинирање на идните политики на децентрализација и ќе бидат клучен предмет на анализа во **Шестиот дел – Општи заклучоци и препораки** на оваа докторска дисертација.

³²⁷ ZELS, *Стратегија за развој на локалната самоуправа 2021–2026*, Скопје, 2021, 26–28.

³²⁸ SIGMA Report, *Assessment of Public Administration Reform in North Macedonia*, 54–56

ЧЕТВРТИ ДЕЛ – СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: ОПШТИНА КИЧЕВО

4.1. Вовед и методолошки пристап на студијата на случај

Студијата на случај претставува емпириска анализа насочена кон детално истражување на функционирањето на системот на локална самоуправа во конкретен контекст — во овој случај, Општина Кичево.³²⁹

Целта на оваа студија е да се испита како нормативно утврдените принципи на децентрализација, транспарентност и јавна отчетност се применуваат во практиката на едно реално општинско управување.

Методолошки, анализата е заснована на комбинација од квалитативен и квантитативен пристап, со користење на следниве извори:

- официјални документи на Општина Кичево (статут, буџетски извештаи, развојни стратегии, одлуки на Советот);
- податоци од Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии и ЗЕЛС;
- теренски согледувања и достапни извештаи за спроведувањето на процесот на децентрализација;
- и споредбена анализа со други општини од слична категорија (општини со мешан етнички состав и регионална улога).³³⁰

Главната хипотеза што се проверува во оваа студија е дека:

„Нивото на ефикасност и транспарентност на локалната власт директно зависи од степенот на фискална автономија и административен капацитет.“

Дополнително, студијата има за цел да ги идентификува главните предизвици и ограничувања во функционирањето на општинската администрација, како и добрите практики кои може да се применат во поширок национален контекст.³³¹

³²⁹ Robert K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods* (London: Sage, 2018), 12–14.

³³⁰ Ministry of Local Self-Government, *Annual Report on Decentralization*, Skopje, 2022, 8–10.

³³¹ OECD, *Local Governance and Capacity Building in the Western Balkans*, Paris, 2021, 22–24.

4.2. Историски и административен развој на Општина Кичево

4.2.1. Историски контекст

Општина Кичево претставува една од најстарите административни целини во западниот дел на Република Северна Македонија, со длабоки историски корени и континуитет на локална самоуправа уште од османлискиот период.³³² Во втората половина на XIX век, Кичево се развива како регионален центар на занаетчиство и трговија, со изразена мултиетничка структура, што ќе остане трајна карактеристика и во поновите периоди.³³³

Во периодот на социјалистичка Југославија, Кичево е седиште на Општински народен одбор, со надлежности ограничени од централизираниот систем на управување.³³⁴ Децентрализацијата во тоа време имала главно административен карактер и не обезбедувала реална финансиска или политичка автономија.

Со Уставот од 1974 година, се воведуваат елементи на самоуправен социјализам, кои донесуваат одредено проширување на општинските надлежности, но сè уште во рамки на строгата контрола од републичките органи.³³⁵

4.2.2. Развој по стекнувањето на независноста (1991–2005)

По осамостојувањето на Република Македонија во 1991 година, Општина Кичево се реорганизира во рамки на новиот систем на локална самоуправа, утврден со Уставот од 1991 година и Законот за локална самоуправа од 1995 година.³³⁶ Во овој период, општината функционира како основна единица на локална власт, со ограничени надлежности и скромна финансиска база.

³³² Aleksandar Stojanovski, *Кичево низ вековите* (Кичево: Музеј на град Кичево, 1998), 14–16.

³³³ Ibid., 22–25.

³³⁴ Archive of the Municipality of Kičevo, *Општински народен одбор Кичево (1955–1974)*, Архивска единица бр. 12/74.

³³⁵ Устав на СФРЈ, 1974, чл. 101–105.

³³⁶ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 52/1995.

Реформата на територијалната организација во 1996 година доведе до формирање на поголем број мали општини во регионот на Кичево (вклучително и Зајас, Другово, Вранештица и Осломеј), што резултираше со фрагментирана локална управа и слаби административни капацитети.³³⁷

4.2.3. Фаза на територијална консолидација (2004–2013)

Втората фаза на развој започнува со Законот за територијална организација на локалната самоуправа од 2004 година, кој имаше за цел да создаде поодржливи и административно посилни општини.³³⁸ Со овој закон, на 1 април 2013 година, Општина Кичево се проширува преку административно спојување на претходните општини:

- Кичево (постоечка централна општина),
- Зајас,
- Другово,
- Осломеј,
- и Вранештица.³³⁹

Оваа територијална интеграција претставува една од најзначајните реформи во локалната управа по осамостојувањето, бидејќи обезбедува единствена административна структура и обединет буџет, со што се подобруваат можностите за стратешко планирање и управување со јавните ресурси.

Процесот на интеграција не бил без предизвици – посебно во однос на кадровската прераспределба, етничката застапеност и инфраструктурното усогласување.³⁴⁰ Но, на долг рок, создавањето на единствена Општина Кичево овозможи рационализација на локалните услуги и зголемена институционална стабилност.³⁴¹

³³⁷ Ministry of Local Self-Government, *Report on the Territorial Division of 1996*, Skopje, 1997.

³³⁸ Закон за територијална организација на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 55/2004.

³³⁹ Government of the Republic of Macedonia, *Decision on the Implementation of the Territorial Reform*, Skopje, 2013.

³⁴⁰ SIGMA Report, *Local Governance in North Macedonia* (Paris: OECD, 2016), 15–17.

³⁴¹ Ministry of Local Self-Government, *Decentralization Progress Report*, Skopje, 2014, 7–9.

4.2.4. Современи административни карактеристики

Денес, Општина Кичево зафаќа површина од околу 511 km², што ја прави една од најголемите по територија во државата.³⁴²

Според последниот попис од 2021 година, општината има приближно 50.000 жители, со разновиден етнички состав: Македонци, Албанци, Турци, Роми и Срби.³⁴³

Кичево функционира како регионален административен и економски центар во рамките на Југозападниот плански регион, и има значајна улога во јавните услуги, образованието, инфраструктурата и регионалниот развој.

Институционално, општината е организирана во рамките на Совет на Општината (како претставнички орган) и Градоначалник (како извршен орган), во согласност со Законот за локална самоуправа од 2002 година.³⁴⁴ Во рамките на општинската администрација функционираат одделенија за финансии, урбанизам, образование, јавни дејности, животна средина и правни работи, што овозможува стабилна основа за извршување на надлежностите.

4.2.5. Општа оценка на административниот развој

Историскиот развој на Општина Кичево ја потврдува тезата дека локалната самоуправа е во постојан процес на адаптација и институционална еволуција.³⁴⁵ Од централизираниот модел на управување во социјалистичкиот период, преку фрагментираноста по 1996 година, па до интегрираниот систем по 2013 година, може да се забележи јасна тенденција на стабилизација и професионализација.

Со оглед на територијалната големина, етничката разновидност и економскиот потенцијал, Кичево претставува репрезентативен пример за мултиетничка и функционална локална заедница, чиј развој е тесно поврзан со процесот на децентрализација во Северна Македонија.³⁴⁶

³⁴² State Statistical Office, *Regions of the Republic of North Macedonia*, 2022, Skopje, 2023, 18–20.

³⁴³ Popis 2021 – Državen zavod za statistika, *Tablica 5.1: Naselenie po etnička pripadnost i opštini*, Skopje, 2022.

³⁴⁴ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002.

³⁴⁵ OECD, *Local Governance and Capacity Building in the Western Balkans*, Paris, 2021, 31–33.

³⁴⁶ ZELS, *Извештај за примената на процесот на децентрализација во општините од Југозападниот регион*, Скопје, 2021, 10–12.

4.3. Институционална структура и локални надлежности на Општина Кичево

4.3.1. Општи институционални поставености

Институционалната структура на Општина Кичево е организирана согласно Законот за локална самоуправа од 2002 година, кој пропишува **двостепен модел на локална власт**:

1. **Совет на Општината** – претставнички орган на граѓаните;
2. **Градоначалник** – носител на извршната власт и управувањето со општинската администрација.³⁴⁷

Овој модел овозможува **јасна поделба на претставничките и извршните функции**, со што се обезбедува демократски легитимитет и оперативна ефикасност.³⁴⁸

4.3.2. Совет на Општина Кичево

Советот е **највисокото претставничко тело**, составено од советници избрани на локални избори со пропорционален модел. Во моменталниот состав (избори 2021), Советот на Општина Кичево брои **19 советници**, што е во согласност со законските одредби за големина на советот во општини со ваков демографски профил.³⁴⁹

Советот има надлежности да:

- донесува статут, буџет и годишни финансиски планови;
- усвојува програми за развој во областа на урбанизам, образование, инфраструктура, локален економски развој;

³⁴⁷ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002, чл. 30–33.

³⁴⁸ Европска повелба за локална самоуправа, Страсбург, 1985, Член 3

³⁴⁹ State Election Commission, Local Elections 2021 – Final Results, Skopje, 2021.

- донесува одлуки за јавните претпријатија и јавните установи под општинска надлежност;
- врши надзор над работата на градоначалникот и општинската администрација;
- организира јавни расправи и консултации со граѓаните.³⁵⁰

Советот на Општината Кичево работи преку **постојани комисии** (Комисија за финансирање, Комисија за урбанизам, Комисија за мандатни прашања, Комисија за јавни дејности и други), кои обезбедуваат стручна подготовка на предлог-одлуките.³⁵¹

4.3.3. Градоначалник и извршна власт

Градоначалникот на Општина Кичево е избран директно од граѓаните, со четиригодишен мандат. Тој е носител на извршната функција и има овластувања да:

- го спроведува буџетот;
- раководи со општинската администрација;
- ги извршува одлуките на Советот;
- обезбедува јавни услуги во делот на комуналии, образовни установи, социјална политика и локален економски развој;
- претставува и застапува општината во правниот промет.³⁵²

Овој модел е усогласен со европските практики на **силен извршен орган** на локално ниво, кој носи оперативни одговорности и гарантира отчетност пред граѓаните.³⁵³

³⁵⁰ Council of the Municipality of Kičevo, Statut na Opština Kičevo, 2022, чл. 18–24.

³⁵¹ Ibid., чл. 27–31.

³⁵² Ministry of Local Self-Government, Annual Report on Decentralization, Skopje, 2022, 11–13.

³⁵³ John Loughlin, Subnational Democracy in the European Union (Oxford: Oxford University Press, 2001), 90–92.

4.3.4. Општинска администрација

Општинската администрација на Кичево е организирана во **функционални сектори и одделенија**, во согласност со статутот на општината. Основните организациски единици се:

- Сектор за поддршка на Градоначалникот
- Сектор за финансиски прашања
- Сектор за урбанизам и просторно планирање, локален економски развој и заштита на животната средина
- Сектор за образование, култура, спорт, здравствена, социјална и детска заштита
- Сектор за правни, организациони работи и јавни дејности
- Сектор за комунални дејности, инфраструктура, сообраќај и енергетска ефикасност
- Одделение за инспекциски надзор – општински инспекторат
- Одделение за внатрешна ревизија
- Одделение за управување со човечки ресурси
- Територијална противпожарна единица

Овие сектори и одделенија овозможуваат рационален и структурно стабилен модел на локална администрација, но од теренските извештаи на Министерството за локална самоуправа произлегува дека **недостигот од стручен кадар и ограничените технички ресурси** претставуваат значителен предизвик.³⁵⁴

Особено недостасуваат:

- инженери за урбанизам,
- ИКТ-специјалисти,
- финансиски аналитичари,

³⁵⁴ SIGMA Report, Public Administration Reform in North Macedonia (Paris: OECD, 2021), 44–46.

- кадровски и правни советници.

Овие недостатоци влијаат врз квалитетот и брзината на извршување на надлежностите.³⁵⁵

4.3.5. Надлежности на Општина Кичево

Надлежностите на Општина Кичево се дефинирани со Законот за локална самоуправа и ги опфаќаат:

1. Урбанизам и просторно планирање

Изработка на урбанистички планови, издавање одобренија за градба и обезбедување уредување на градежното земјиште.³⁵⁶

2. Локален економски развој

Креирање програми за економски развој, поддршка на мали и средни претпријатија, промоција на инвестиции.³⁵⁷

3. Образование, култура, спорт

Основните и средните училишта се под надлежност на општината, заедно со Работничкиот Универзитет од областа на културата и спортските сали.³⁵⁸

4. Комунални услуги

Водоснабдување, канализација, јавна чистота, управување со депонии, улично осветлување.³⁵⁹

5. Заштита на животната средина

Мерки за управување со отпад, заштита на локалните природни ресурси, мониторинг на загадувањето.³⁶⁰

³⁵⁵ Ibid., 47–49.

³⁵⁶ Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Службен весник на РМ“, бр. 199/2014.

³⁵⁷ Општина Кичево, Програма за локален економски развој 2023–2027, Кичево, 2023.

³⁵⁸ Министерство за образование и наука, Извештај за децентрализација во образованието, Скопје, 2021.

³⁵⁹ Јавно комунално претпријатие „Комуналец“ – Кичево, Годишен извештај за работа 2022, Кичево, 2023.

6. Социјална заштита и услуги за граѓаните

Програми за поддршка на ранливи категории, еднократни финансиски помошти, услуги во соработка со центри за социјална работа.³⁶¹

Општина Кичево, како територијално голема и демографски разнолика заедница, има значително оптоварување во извршувањето на овие надлежности, што често бара дополнителни ресурси и меѓуопштинска соработка.³⁶²

4.3.6. Оценка на функционалноста

Општо земено, институционалната структура на Општина Кичево е **усогласена со националната законска рамка и европските стандарди**, но практичната ефикасност често се ограничува од:

- недоволни човечки ресурси,
- финансиски ограничувања,
- и високи потреби за инфраструктурни инвестиции.³⁶³

Сепак, општината покажува **значителен напредок во транспарентност, е-услуги и интегрирано планирање**, особено по 2018 година, што ја издвојува позитивно во рамките на Југозападниот плански регион.³⁶⁴

³⁶⁰ Министерство за животна средина, Локални еколошки индикатори – Југозападен регион, Скопје, 2022.

³⁶¹ Центар за социјални работи – Кичево, Годишен извештај 2022, Кичево, 2023.

³⁶² OECD, Local Governance and Capacity Building in Western Balkans, Paris, 2021, 33–35.

³⁶³ IMF Country Report, *Public Financial Management in North Macedonia*, Washington, 2022.

³⁶⁴ ЗЕЛС, Извештај за транспарентност на општините 2022, Скопје, 2022, 14–16.

4.4. Финансиски капацитет и буџетска анализа на Општина Кичево

4.4.1. Општи карактеристики на финансискиот систем

Финансискиот систем на Општина Кичево функционира согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година, кој предвидува комбинирана структура на **сопствени приходи, делегирани приходи, блок-дотации, целни дотации, капитални трансфери, и донаторски средства.**³⁶⁵

Оваа правна рамка ја поставува основата за финансиска автономија на општините, но истовремено ја открива и нивната структурна зависност од централниот буџет.

Во случајот на Кичево, финансискиот капацитет е значително под влијание на:

- големата територија и инфраструктурни потреби;
- мултиетничката и демографски различна структура;
- ограничената локална даночна база;
- и високите трошоци за јавни услуги во руралните населби.³⁶⁶

4.4.2. Приходи на Општина Кичево

Приходите на Општина Кичево се поделени во пет главни категории:

1. Собствени приходи

Вклучуваат даноци на имот, административни такси, надоместоци за градежно земјиште, комунални такси и приходи од јавни претпријатија. Тие претставуваат околу **35–40% од вкупниот буџет**, што е пониско од националниот просек за општините со слична големина.³⁶⁷

³⁶⁵ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 61/2004.

³⁶⁶ SIGMA Report, Local Government Finance in North Macedonia (Paris: OECD, 2021), 19–21.

³⁶⁷ Ministry of Finance, Municipal Financial Indicators 2018–2022, Skopje, 2023, 6–8.

Причините за ова се:

- високо ниво на непријавена имотна маса,
- ниска наплата на данок на имот (под 70%),
- ограничен приватен сектор во руралните делови на општината.³⁶⁸

2. Дотации од централниот буџет

Најголем дел се **блок-дотациите за образование**, кои покриваат плати за наставниот кадар и тековни трошоци. Во Кичево, поради големиот број основни и средни училишта (9 основни и 2 средни), блок-дотациите речиси секогаш се трошат целосно, со минимална можност за заштеда.³⁶⁹

3. Трансфери за капитални инвестиции

Во периодот 2018–2022 година, Општина Кичево добила повеќе од **350 милиони денари** капитални трансфери за патишта, улично осветлување, реконструкции и комунална инфраструктура.³⁷⁰

4. Донации и грантови (ЕУ фондови)

Општината е дел од неколку ИПА-проекти за регионален развој, преку кои се финансираат програми за заштита на животната средина и дигитализација.³⁷¹

5. Приходи од јавни претпријатија

ЈКП „Комуналец“ – Кичево обезбедува умерена стабилност во приходите, но е соочено со високи оперативни трошоци и застарена механизација.³⁷²

³⁶⁸ Ibid., 12–14.

³⁶⁹ Министерство за образование, Извештај за финансирање на основните и средните училишта 2022, Скопје, 2023.

³⁷⁰ Министерство за транспорт и врски, Капитални инвестиции по општини 2018–2022, Скопје, 2023.

³⁷¹ EU Delegation Skopje, IPA II – Local Governance and Development Projects, Brussels–Skopje, 2022.

³⁷² ЈКП „Комуналец“ – Кичево, Годишен извештај 2022, Кичево, 2023.

4.4.3. Расходи на Општина Кичево

Главните расходи се насочени кон:

1. Образование

Овој сектор зафаќа околу **45–50% од вкупните расходи**, што ја прави Општина Кичево една од најоптоварените општини во државата во поглед на финансирање на образовните установи.³⁷³

2. Комунални дејности и јавна инфраструктура

Расходите тука изнесуваат околу **20–25%** и вклучуваат одржување на улици, атмосферска и фекална канализација, јавно осветлување и одржување на јавните површини.³⁷⁴

3. Управни трошоци (администрација)

Овие трошења се движат меѓу 12–15% од буџетот, што е умерено ниво, но сепак повисоко од Словенија или Хрватска поради помалиот број жители и поголемиот административен товар.³⁷⁵

4. Социјална заштита, култура, спорт

Овие сегменти заедно покриваат околу 8% од расходите, што е под европскиот просек, но во согласност со македонските трендови.³⁷⁶

³⁷³ Ministry of Finance, Fiscal Decentralization Progress Report, Skopje, 2022, 22–25.

³⁷⁴ ЈКП „Комуналец“, оп. цит., 11–13.

³⁷⁵ OECD, Subnational Public Finance in Europe, Paris, 2020, 39–41.

³⁷⁶ Ministry of Culture, Local Cultural Indicators Report, Skopje, 2022.

4.4.4. Задолженост и финансиска стабилност

Општината Кичево во периодот 2013–2017 година беше во групата на општини со **повисоки нивоа на задолженост**, поради преодниот период на интеграцијата на петте поранешни општини.³⁷⁷

По 2018 година, со зголемена контрола и реструктурирање на долговите, општината значително ја стабилизира фискалната состојба, намалувајќи ги обврските за над 40%.³⁷⁸

Сепак, остануваат три клучни ризици:

- расходи за образовни установи кои ги надминуваат дотациите;
- ниска наплата на сопствени приходи;
- недоволен капитален буџет за крупни инфраструктурни проекти.³⁷⁹

4.4.5. Општа оценка на финансискиот капацитет

Финансискиот капацитет на Општина Кичево е **среден**, со стабилизирачки тенденции, но сè уште недоволен да одговори на целосните потреби на жителите и планските програми.

Главни силни страни:

- способност за користење на државни и ЕУ фондови;
- подобрена фискална дисциплина;
- стабилизирани административни расходи.³⁸⁰

³⁷⁷ Министерство за локална самоуправа, Извештај за задолженост на општините 2017, Скопје, 2018.

³⁷⁸ Ministry of Finance, Municipal Debt Overview 2022, Skopje, 2023.

³⁷⁹ SIGMA Report 2021, оп. цит., 29–31.

³⁸⁰ OECD, Local Governance and Capacity Building in the Western Balkans, Paris, 2021, 42–44.

Главни слабости:

- ниска наплата на данок на имот;
- недостаток на капитален буџет;
- висока зависност од дотации за образование;
- инфраструктурни барања кои ја надминуваат финансиската база.³⁸¹

Во целина, Општина Кичево претставува **пример на територијално голема, комплексна и мултиетничка општина**, која има стабилен правно-институционален систем, но се соочува со потреба од поинтензивна фискална децентрализација и зголемување на сопствените извори на приходи.

4.4.6. Финансиски односи помеѓу централната власт и Општина Кичево

4.4.6.1. Финансиската автономија како предуслов за ефективна локална самоуправа

Финансиската автономија претставува еден од темелните елементи на локалната самоуправа и неопходен предуслов за реално остварување на пренесените надлежности. Иако Законот за локална самоуправа и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа формално предвидуваат финансиска самостојност, практиката покажува дека општините, меѓу кои и Општина Кичево, во голема мера зависат од финансиските механизми на централната власт.

Во тој контекст, клучна улога имаат:

- блок-дотациите,
- наменските трансфери,
- капиталните трансфери од државниот буџет.

³⁸¹ Министерство за финансии, оп. цит., 15–18.

4.4.6.2. Блок-дотациите и нивното значење за Општина Кичево

Блок-дотациите претставуваат основен инструмент преку кој централната власт ги финансира пренесените надлежности, особено во областите на:

- образованието,
- културата,
- социјалната заштита,
- противпожарната заштита.

Во Општина Кичево, блок-дотациите се доминантен извор за финансирање на основното и средното образование. Иако формално тие треба да обезбедат финансиска стабилност, во практиката се јавуваат неколку структурни проблеми:

- недоволна висина на средствата во однос на реалните потреби,
- ригидна наменска структура,
- ограничена можност за прераспределба на средствата од страна на општината.

Ова доведува до ситуација во која општината има формална надлежност, но ограничена финансиска слобода, што ја поткопува суштината на децентрализацијата.

4.4.6.3. Финансиска зависност и условена автономија

Иако блок-дотациите формално не претставуваат хиерархиска контрола, тие создаваат функционална зависност од централната власт. Општина Кичево е обврзана да ги користи средствата строго за определени намени, без можност за флексибилно прилагодување на локалните приоритети.

Во случаи кога средствата се недоволни, општината мора:

- да бара дополнителна поддршка од централните органи,
- да ги одложува планираните активности,
- или да ги редуцира услугите кон граѓаните.

На овој начин, финансиската автономија се сведува на условена автономија, во која централната власт индиректно влијае врз функционирањето на локалните институции.

4.4.6.4. Капиталните трансфери како инструмент на влијание

Капиталните трансфери од централниот буџет имаат особено значење за развојните проекти во Општина Кичево, како што се:

- инфраструктурни зафати,
- реконструкција на јавни објекти,
- комунални проекти,
- урбано уредување.

За разлика од блок-дотациите, капиталните трансфери не се редовни и системски, туку најчесто се доделуваат врз основа на:

- владини програми,
- одлуки на ресорни министерства,
- посебни повици или политички приоритети.

Ова создава простор за дискретно одлучување, при што општините, вклучително и Кичево, немаат целосна предвидливост во однос на достапноста на средствата.

4.4.6.5. Последици врз локалниот развој во Кичево

Непредвидливоста и условеноста на капиталните трансфери имаат директни последици врз локалниот развој:

- долгорочното планирање е отежнато,
- капиталните проекти често зависат од политичка координација со централната власт,

- се создава впечаток на нерамноправна распределба на средствата.

Во такви услови, Општина Кичево е принудена да го прилагодува својот развоен модел на можностите што ги нуди централната власт, наместо на реалните локални потреби.

4.4.6.6. Финансиските односи и перцепцијата на граѓаните

Анкетните резултати покажуваат дека најголем дел од испитаниците ја оценуваат финансиската поддршка од централната власт како средна или лоша, што кореспондира со практичните искуства на локалната самоуправа.

Граѓаните ја перцепираат ограничената реализација на проекти, задоцнетите инвестиции и институционалните застои како последица на:

- недоволна финансиска поддршка,
- сложени процедури,
- зависност од централните органи.

Оваа перцепција дополнително ја поткопува довербата во меѓувладиниот систем.

4.4.6.7. Оценка на финансиските односи

Финансиските односи меѓу централната власт и Општина Кичево се карактеризираат со:

- висок степен на зависност,
- ограничена финансиска автономија,
- условена децентрализација.

Иако нормативната рамка предвидува финансиска самостојност, практичната примена покажува дека централната власт задржува значително влијание врз локалните финансии, особено преку капиталните трансфери.

Ова ја потврдува тезата дека без реална финансиска автономија, децентрализацијата останува формална, а не суштинска.

4.5. Локални политики, развојни програми и актуелни предизвици на Општина Кичево

4.5.1. Општ преглед на локалните политики

Општина Кичево спроведува серија локални политики кои се насочени кон подобрување на јавните услуги, инфраструктурата и локалниот економски развој. Стратешкото планирање се темели на повеќе нормативни акти, меѓу кои најзначајни се:

- *Програмата за локален економски развој 2023–2027,*
- *Стратегијата за животна средина 2021–2026,*
- *Програмата за урбанистички развој и инфраструктура,*
- *Акцискиот план за социјална инклузија,*
- *Годишниот план на јавните претпријатија.*³⁸²

Овие документи ја дефинираат визијата на општината како **регионален центар на јавни услуги, транспорт, трговија и мултиетничка соработка**, со фокус на ефикасно управување со ресурсите и одржлив развој.

4.5.2. Локален економски развој

Локалните економски политики се насочени кон создавање услови за вработување, поддршка на претприемништвото и развој на туризмот. Главните сегменти се:

³⁸² Општина Кичево, Годишни програми 2023–2027, Кичево, 2023.

1. Поддршка на малите и средни претпријатија (МСП)

Во Кичево функционираат околу 1.300 активни деловни субјекти, најмногу во трговијата, угостителството, транспортот и лесната индустрија.³⁸³

Општината обезбедува поддршка преку:

- поволни услови за користење на индустриските зони;
- субвенции за старт-ап компании (ограничен обем);
- административна помош за аплицирање на ЕУ фондови.³⁸⁴

2. Туристички потенцијал

Кичево има значителен туристички потенцијал поради близината на рекреативни зони (Бистра, Поречије, Св. Богородица Пречиста), но инфраструктурата е недоволно развиена.³⁸⁵

3. Рурален развој

Руралните населби (околу 80 на број) бараат значителни вложувања во патна мрежа, канализација и водоснабдување. Руралниот развој е делумно поддржан преку ИПАРД.³⁸⁶

4.5.3. Урбан развој и инфраструктура

Главните инфраструктурни приоритети на општината се:

- реконструкција и проширување на локалната патна мрежа (над 300 km);
- модернизација на јавното осветлување со LED системи;

³⁸³ Државен завод за статистика, *Деловни субјекти по општини 2022*, Скопје, 2023.

³⁸⁴ Програма за ЛЕР 2023–2027, оп. цит., 14–18.

³⁸⁵ Ministry of Economy, *Tourism Potentials in the Southwest Region*, Skopje, 2022.

³⁸⁶ IPARD II Programme, Rural Development Projects in Kičevo Region, 2021.

- подобрување на водоводната и канализациската мрежа во руралните населби;

- разширена програма за урбано уредување и јавни површини.³⁸⁷

Општината редовно конкурира за државни и ЕУ капитални грантови, со што во периодот 2018–2023 реализира над **50 инфраструктурни проекти**, меѓу кои:

- реконструкција на централното градско подрачје,
- изградба на нова филтер-станица за вода,
- проширување на канализационата мрежа,
- реконструкција на локални патишта во Зајас, Другово, Осломеј и Вранештица.³⁸⁸

4.5.4. Животна средина

Општина Кичево се соочува со сериозни еколошки предизвици, меѓу кои:

- висока емисија на ПМ-честички во зимските месеци;
- нелегални депонии;
- застарена инфраструктура за управување со отпад;
- недостаток од зелени површини.³⁸⁹

Сепак, општината спроведува неколку еко-програми:

- изградба на нова санитарна депонија (во проектна фаза),
- чистење на диви депонии,
- пошумување и заштита на локалните биотопи,
- воведување на еко-акции за основните и средните училишта.³⁹⁰

³⁸⁷ Општина Кичево, Програма за урбанистички развој 2022–2024, 12–15.

³⁸⁸ Министерство за транспорт и врски, Извештај за капитални инвестиции 2018–2023, Скопје, 2023.

³⁸⁹ Министерство за животна средина, Еколошки индикатори – Југозападен регион, 2022.

³⁹⁰ Ibid., 21–24.

4.5.5. Социјална политика и јавни услуги

Општината има надлежности во:

- основното образование,
- дел од средното образование,
- социјална заштита (локални програми),
- култура и спорт.

Предизвици:

- недостиг од финансии за реновирање на школските објекти;
- недоволни ресурси за спортска инфраструктура;
- ограничени програми за поддршка на ранливи групи;
- миграција на младите кон Скопје или странство.³⁹¹

Позитивни практики:

- соработка со НВО секторот,
- бесплатни локални превози за ученици во руралните населби,
- е-услуги за издавање уверенија и дозволи.³⁹²

4.5.6. Актуелни предизвици

Кичево се соочува со неколку долгорочни стратешки предизвици:

1. Фискална зависност и ниска наплата на даноци

Ова ја ограничува можноста за спроведување на развојни програми.³⁹³

³⁹¹ Центар за социјална работа – Кичево, Годишен извештај 2022, Кичево, 2023.

³⁹² ZELS, Local Good Governance Practices 2022, Skopje, 2022.

³⁹³ Ministry of Finance, Municipal Financial Indicators 2022, Skopje, 2023.

2. Недостаток на човечки ресурси во администрацијата

Недостигаат инженери, финансиски експерти, ИКТ персонал и стручни урбанисти.³⁹⁴

3. Демографски трендови

Одлив на младите, стареење на популацијата и намалување на бројот на ученици.³⁹⁵

4. Инфраструктурни потреби

Голема територија и застарена инфраструктура која бара системски пристап и долгорочно вложување.³⁹⁶

5. Мултиетнички предизвици

Иако локалната демократија функционира стабилно, потребна е континуирана работа на интеркултурни политики.³⁹⁷

6. Еколошки ризици

Особено загадувањето на воздухот и управувањето со отпад.³⁹⁸

³⁹⁴ SIGMA, Public Administration Reform in North Macedonia 2021, 33–35.

³⁹⁵ ДЗС, Демографски показатели 2022, Скопје, 2023.

³⁹⁶ OECD, Local Governance in the Western Balkans, Paris, 2021, 35–37.

³⁹⁷ Council of Europe, Intercultural Cities Report – Kičevo, Strasbourg, 2021.

³⁹⁸ Ministry of Environment, Air Quality Annual Report 2022, Skopje, 2023.

4.5.7. Политички односи помеѓу Општина Кичево и централната власт

4.5.7.1. Политичката димензија на односите централна – локална власт

Покрај правната и финансиската рамка, односите меѓу централната власт и единиците на локалната самоуправа имаат и изразена политичка димензија. Оваа димензија не е формално нормативно уредена, но во практиката значително влијае врз функционирањето на локалната власт.

Во случајот на Општина Кичево, политичките односи со централната власт се манифестираат преку:

- степенот на институционална координација,
- динамиката на реализација на проекти,
- пристапот до финансиски и развојни програми,
- поддршката или резервираноста на централните органи кон локалните иницијативи.

4.5.7.2. Политичка координација и институционална соработка

Во периоди кога постои политичка усогласеност меѓу локалната и централната власт, во пракса се забележува:

- побрза реализација на инфраструктурни проекти,
- поефикасна административна комуникација,
- поголема предвидливост во финансирањето.

Ова укажува дека, иако формално надлежностите се јасно разграничени, политичката координација де факто ја олеснува или отежнува реализацијата на локалните политики. За Општина Кичево, ваквата динамика има директно влијание врз локалниот развој.

4.5.7.3. Политички несогласувања и нивните последици

Во ситуации на политичка неусогласеност меѓу локалната и централната власт, се појавуваат:

- институционални застои,
- пролонгирање на административни постапки,
- зголемена формализација на односите.

Иако овие појави ретко се изразуваат како отворен конфликт, нивниот ефект врз функционирањето на општината е значителен. Локалната власт се соочува со зголемени процедури и намалена флексибилност, што индиректно ја ограничува автономијата.

4.5.7.4. Политичкото влијание врз капиталните проекти

Политичките односи особено доаѓаат до израз во процесот на одобрување и реализација на капиталните проекти. Во Општина Кичево, како и во другите општини, дел од крупните проекти зависат од:

- вклученост во владини програми,
- одлуки на ресорни министерства,
- политички приоритети на централната власт.

Ова создава систем во кој развојот на општината не зависи исклучиво од локалното планирање и капацитети, туку и од политичката динамика на повисоко **ниво**.

4.5.7.5. Политичката димензија и принципот на еднаквост

Едно од клучните прашања што се наметнува е дали политичките односи влијаат врз еднаквиот третман на општините. Во теоријата на локалната самоуправа,

сите општини треба да имаат еднаков пристап до државните ресурси, независно од политичката припадност на локалната власт.

Меѓутоа, перцепцијата на локално ниво, вклучително и во Општина Кичево, укажува дека:

- политичката усогласеност може да олесни пристап до ресурси,
- политичката дистанца може да резултира со институционална резервираност.

Ова не значи нужно дискриминација, но укажува на де факто политичка условеност во меѓувладините односи.

4.5.7.6. Влијанието врз локалната демократија

Политичката условеност на односите со централната власт има последици и врз локалната демократија. Кога реализацијата на локалните политики зависи од политичката координација со централната власт, се намалува просторот за:

- автономно локално одлучување,
- иновативни политики,
- директна одговорност кон граѓаните.

Во таков контекст, локалната власт може да стане повеќе ориентирана кон вертикална лојалност отколку кон хоризонтална одговорност пред локалната заедница.

4.5.7.7. Поврзаност со анкетните резултати

Анкетните резултати од истражувањето покажуваат дека значителен дел од испитаниците сметаат дека политичките односи меѓу централната и локалната власт влијаат врз:

- квалитетот на јавните услуги,
- брзината на реализација на проекти,

- степенот на локална автономија.

Ова ја потврдува тезата дека политичката димензија, иако формално нерегулирана, има реално и мерливо влијание врз функционирањето на локалната самоуправа.

4.5.7.8. Оценка на политичките односи

Политичките односи меѓу Општина Кичево и централната власт претставуваат значаен фактор во дефинирањето на реалната автономија на општината. Тие дејствуваат како неформален, но моќен механизам на влијание, кој ја надополнува правната и финансиската рамка.

Оттука, анализата на политичкиот аспект е неопходна за целосно разбирање на односите меѓу централната и локалната власт и за идентификување на слабостите на постојниот систем на децентрализација.

4.6. Оценка и компаративна перспектива за Општина Кичево

4.6.1. Општа аналитичка поставеност

Општина Кичево, поради својата големина, територијалната разновидност и мултиетничкиот состав, претставува специфичен пример во рамките на системот на локална самоуправа во Северна Македонија.

Нејзиниот институционален и финансиски капацитет е обележан од комбинација на силни страни (административна стабилност, транспарентност, регионална улога) и структурни слабости (финансиска зависност, инфраструктурни потреби, ограничени човечки ресурси).

Во оваа глава се врши компаративна анализа на Општина Кичево со неколку споредливи општини во државата и регионот:

- **Битола** – регионален центар со високи административни капацитети;
- **Охрид** – општина со развиен туризам и силен приватен сектор;

- **Гостивар** – мултиетничка општина со изразена урбано-економска динамика;
- **Струга** – туристички, мултиетнички и административен центар;
- како и просечните индикатори за општините во Југозападниот регион.³⁹⁹

4.6.2. Споредбена анализа на институционалните капацитети

Во споредба со горенаведените општини, Кичево се наоѓа во средната група во поглед на институционална ефикасност:

- Во однос на **административниот капацитет**, Кичево заостанува зад Битола и Охрид, но е на слично ниво со Гостивар и нешто пред Струга во сегментот на е-услуги и транспарентност.⁴⁰⁰
- Во поглед на **урбанистичко планирање**, општината има функционална служба, но недостасува доволен број стручни кадри (инженери, архитекти), што ја ограничува брзината и квалитетот на планирањето.⁴⁰¹

Позитивно е тоа што Кичево има воспоставено:

- развиена **информациска инфраструктура**,
- стабилен систем на **јавни консултации**,
- и **редовно објавување на општинските документи**, со што се вбројува меѓу поотворените општини.

³⁹⁹ Ministry of Local Self-Government, Decentralization Report 2022, Skopje, 2023.

⁴⁰⁰ ZELS, Index of Municipal Transparency 2022, Skopje, 2022.

⁴⁰¹ Министерство за транспорт, Урбанистички индикатори 2021, Скопје, 2022.

4.6.3. Финансиска компаративна анализа

Фискалната состојба на Кичево се разликува на следниов начин:

- **Во однос на приходите по жител**, Кичево е под просекот на Битола, Охрид и Струга, но малку над Гостивар и на просекот на руралните општини.⁴⁰²
- **Фискалната зависност од централниот буџет** е поголема од Охрид и Струга, но слична на Гостивар.
- **Капиталните инвестиции по глава на жител** се пониски од општините со развиен туризам, но повисоки од повеќето рурални општини.⁴⁰³

Табела 2. Општина Кичево во споредба со избрани општини (примерни индикатори)

Индикатор	Кичево	Битола	Охрид	Гостивар	Струга
Приходи по жител	↓	↑↑	↑↑	↓	↑
Фискална автономија	средна	висока	средна-висока	средна	средна
Инвестициски капацитет	среден	висок	висок	среден	среден
Задолженост	средна-ниска	средна	ниска	висока	средна

(Извор: Авторска пресметка според Министерство за финансии, 2022–2023)

⁴⁰² Ministry of Finance, Municipal Financial Indicators 2022, 7–12.

⁴⁰³ Министерство за транспорт и врски, Капитални инвестиции по општини, Скопје, 2023.

4.6.4. Компаративна перспектива на локалните политики

1. Урбан развој и инфраструктурни проекти

Кичево има значајна инфраструктурна потреба поради руралната распространетост.

Во споредба:

- Битола и Охрид имаат инфраструктурно поразвиени урбани јадра;
- Гостивар и Струга имаат слични предизвици со канализациски и патни системи.⁴⁰⁴

2. Економски развој

Општина Кичево има поограничен приватен сектор од Охрид или Битола, но поразвиен од руралните општини.

Туристичкиот потенцијал е значаен, но недоволно развиен поради инфраструктурата.⁴⁰⁵

3. Етничка и социјална кохезија

Кичево има впечатлива традиција на мултиетничка соработка, што е компаративна предност во однос на општини со политички поларизирани локални системи.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Ibid.

⁴⁰⁵ Министерство за економија, Tourism Statistics 2022, Скопје, 2023.

⁴⁰⁶ Council of Europe, Intercultural Cities Report – Kičevo, 2021.

4.6.5. Силни и слаби страни: интегрирана оценка

Силни страни

- Стратегиска позиција како регионален центар
- Мултиетничка стабилност
- Добра транспарентност и е-услуги
- Умерена фискална стабилност (по 2018 година)
- Висок потенцијал за развој на туризмот и руралната економија⁴⁰⁷

Слаби страни

- Ограничена даночна база
- Недостаток од квалификувани администратори
- Инфраструктурни дефицити во руралните населби
- Силна зависност од блок-дотации за образование⁴⁰⁸

4.6.6. Општа оценка во рамките на националниот модел

Општина Кичево претставува **типичен пример на голема и демографски разнолика општина**, чиј развој е тесно поврзан со националната политика на децентрализација.

Споредено со другите општини:

- Не е во групата на најсилните општини (Битола, Охрид),
- Но е стабилна и функционална, посилна од повеќето рурални општини,

⁴⁰⁷ Програма за ЛЕР 2023–2027, Кичево, 2023.

⁴⁰⁸ Ministry of Education, Sector Report on Municipal Schools, Skopje, 2022.

- И има потенцијал да стане **регионален развоен центар** со соодветни инвестиции и административно зајакнување.

Општината покажува континуитет во стабилноста, низ умерени реформи, подобрување на финансиската дисциплина и развивање локални политики во согласност со европските стандарди на локално владеење.

4.6.7. Case study: Урбанистичко планирање во Општина Кичево – односи со централната власт, суспензии и правен надзор

4.6.7.1. Урбанизмот како клучна надлежност на Општина Кичево

Општина Кичево, како територијално и демографски комплексна единица на локалната самоуправа, урбанистичкото планирање го користи како основен инструмент за:

- просторно уредување,
- економски развој,
- инфраструктурно поврзување,
- регулирање на градежните активности.

Согласно Законот за локална самоуправа од 2002 година и Законот за просторно и урбанистичко планирање, донесувањето на деталните урбанистички планови (ДУП) е изворна надлежност на општината, што формално обезбедува значително ниво на автономија во оваа област.

Сепак, практиката покажува дека токму во урбанизмот односите меѓу централната власт и Општина Кичево се најдинамични и најконфликтни.

4.6.7.2. Улогата на централната власт во надзорот над ДУП во Кичево

Централната власт, преку надлежното министерство, врши правен надзор над општите акти на општината, вклучително и урбанистичките планови. Во повеќе ситуации, донесувањето или изменувањето на ДУП во Општина Кичево било проследено со:

- забелешки од централните органи,
- дополнителни барања за усогласување,
- пролонгирање на постапките за одобрување.

Иако формално станува збор за контрола на законитоста, во практиката често се создава впечаток дека централната власт влијае и врз содржината и динамиката на урбанистичките решенија, што ја ограничува ефективната автономија на општината.

4.6.7.3. Суспензии и застои како форма на индиректна авокација

Во одредени случаи, примената на урбанистички планови во Кичево била:

- одложувана,
- привремено суспендирана,
- или условувана со дополнителни согласности.

Овие интервенции, иако формално не значат одземање на надлежноста, во суштина претставуваат индиректна авокација, бидејќи:

- ја ограничуваат можноста на општината самостојно да управува со просторот,
- создаваат зависност од одлуките на централните органи,
- го редуцираат капацитетот за локално планирање.

На овој начин, урбанистичкото планирање во Општина Кичево се одвива во рамки на условена автономија, што е спротивно на суштината на децентрализацијата.

4.6.7.4. Врската меѓу урбанизмот и локалниот развој во Кичево

Последиците од ваквите односи се особено видливи во:

- забавување на инвестициони проекти,
- пролонгирање на инфраструктурни зафати,
- зголемена правна несигурност за граѓаните и инвеститорите.

Општината формално располага со надлежност за планирање, но фактички е ограничена од процесите на надзор и одобрение, што доведува до ситуација во која централната власт има значително влијание врз локалниот развоен модел.

4.6.7.5. Потенцијална улога на Уставниот суд

Иако не секој урбанистички акт на Општина Кичево бил предмет на уставно-судска постапка, можноста за покренување постапка пред Уставниот суд секогаш претставува фактор што:

- влијае врз одлуките на општинските органи,
- создава претпазливост при донесување на ДУП,
- дополнително ја зајакнува позицијата на централната власт.

На овој начин, уставно-судската контрола, иако неопходна од аспект на владеењето на правото, индиректно учествува во редефинирање на рамнотежата меѓу централната и локалната власт.

Од анализата е забележана само една поскорешна одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија која се однесува конкретно на детален урбанистички план на Општината Кичево, имено Одлуката УЗ бр. 6/2025 објавена во Службен весник 251/2025 од 15.12.2025.

Релевантноста на оваа анализа за Кичево произлегува од воспоставената национална практика, обработена во точката 2.4.8. Логиката утврдена во предметите како У.бр.37/2017 (границите на надлежноста на општината), У.бр.51/2020 (режимот на суспензија), У.бр.45/2023 (заштитата на имотните права) и предметите за Општина

Гостивар (У.бр.108/2021 и поништувањето на ДУП за блок 24 и 25) се применува еднакво и врз актите на Општина Кичево. Оттаму, положбата на Кичево не се разгледува изолирано, туку како дел од истиот системски однос меѓу централната и локалната власт што е предмет на овој труд; истите алтернативни решенија предложени во точките 2.4.9 и 6.7 се однесуваат и на урбанистичкото планирање во Кичево.⁴⁰⁹

4.6.7.6. Перцепцијата на односите – поврзаност со анкетните резултати

Анкетните резултати во истражувањето јасно покажуваат дека:

- најголем дел од испитаниците ја оценуваат соработката меѓу централната и локалната власт како средна или лоша,
- доминира ставот дека локалната власт нема доволно финансиска и институционална поддршка,
- постои висока недоверба во ефикасноста на меѓувладината координација.

Овие перцепции директно се поврзуваат со практичните искуства во области како урбанизмот, каде граѓаните ги чувствуваат последиците од институционалните застои.

4.6.7.7. Системска оценка

Case study-то за Општина Кичево покажува дека, и покрај формално утврдената децентрализација, урбанистичкото планирање останува силно зависно од централната власт. Ова создава:

- асиметричен однос,

⁴⁰⁹ Одлука на Уставниот суд на РСМ со која се поништени Одлуката за усвојување на Конечен предлог-детален урбанистички план за блок 25 (урбана единица VI, VII и VIII, КО Гостивар 1, површина 15,176 ха, плански период 2019–2029) и Одлуката за усвојување на Конечен детален урбанистички план за блок 24 (КО Гостивар 1, површина 26,088 ха, плански период 2023–2028), Општина Гостивар. (УЗ.бр.60/2025 и УЗ.бр.61/2025) Достапно на: <https://ustavensud.mk>.

- ограничена локална автономија,
- институционална неизвесност.

Оттука, Општина Кичево претставува илустративен пример за јазот меѓу нормативната рамка и практичната примена на децентрализацијата во Република Северна Македонија.

4.7. Односите меѓу централната власт и Општина Кичево – правни, финансиски и политички аспекти

4.7.1. Поврзаност на анкетните резултати со положбата на Општина Кичево

Анкетните резултати презентирани во претходниот дел укажуваат на доминантна перцепција кај локалните функционери и административните службеници дека односите меѓу централната власт и единиците на локалната самоуправа се карактеризираат со формална децентрализација, но суштинска зависност. Овој наод е особено релевантен кога се анализира положбата на помалите и средни општини, каква што е Општина Кичево.

Испитаниците најчесто укажуваат дека:

- законските надлежности на општините се јасно утврдени,
- но нивната реализација зависи од согласност, финансиска поддршка или политичка волја на централните органи,
- постои чувство дека централната власт задржува „корективна доминација“ преку надзор, финансирање и одобрување на проекти.

Овие генерални наоди добиваат конкретна содржина кога ќе се анализира практиката на Општина Кичево, која претставува соодветен пример за интеракцијата меѓу нормативната рамка и реалното функционирање на локалната самоуправа.

4.7.2. Правни односи меѓу централната власт и Општина Кичево

4.7.2.1. Надлежности и правен надзор

Општина Кичево, како единица на локалната самоуправа, ги врши своите изворни и пренесени надлежности согласно Законот за локална самоуправа и посебните закони. Во пракса, меѓутоа, вршењето на овие надлежности е подложно на интензивен правен надзор од страна на централните органи, особено ресорните министерства.

Правниот надзор најчесто се манифестира преку:

- оценка на законитоста на одлуките на Советот на општината,
- суспендирање на општински акти,
- иницирање постапки пред Уставниот суд.

Иако ваквиот надзор е легитимен од аспект на заштита на законитоста, во контекст на Општина Кичево тој често се доживува како ограничување на локалната дискреција, особено кога станува збор за акти од развоен карактер (урбанизам, комунална инфраструктура, локални програми).

4.7.3. Финансиски односи и зависност од централната власт

4.7.3.1. Буџетска структура и трансфери

Финансиската автономија на Општина Кичево формално е загарантирана, но реално е ограничена. Анализата на буџетската структура покажува дека значителен дел од приходите се обезбедуваат преку:

- дотации од централниот буџет,
- блок-дотации за образование и детска заштита,
- капитални трансфери за инфраструктурни проекти.

Овој модел создава структурна финансиска зависност, при што општината не може самостојно да планира долгорочен развој без поддршка од централната власт.

Дополнително, распределбата на капиталните средства често е предмет на владини програми, што отвора простор за политичка селективност.

4.7.3.2. Финансиска контрола како индиректна авокација

Во повеќе случаи, централната власт преку финансиски механизми фактички интервенира во локалните приоритети. Ваквата практика може да се квалификува како индиректна авокација, бидејќи иако формално не се одзема надлежност, се ограничува можноста за нејзино ефективно вршење.

4.7.4. Студија на случај: Урбанизам и ДУП во Општина Кичево

Урбанистичкото планирање е една од најзначајните надлежности на Општина Кичево, со оглед на специфичната урбана структура и развојните потреби. Донесувањето и изменувањето на деталните урбанистички планови, меѓутоа, често било предмет на зголемен надзор и интервенција од централните органи.

Во неколку наврати, општинските ДУП биле:

- вратени на доработка,
- суспендирани поради наводна незаконитост,
- предмет на уставно-судска постапка.

Овие интервенции, иако формално засновани на закон, во пракса довеле до одолговлекување на инвестициски проекти и до намалување на капацитетот на општината за автономно управување со просторот. Од аспект на теоријата, ваквата состојба претставува јасен пример за тензија меѓу локалната автономија и централниот надзор.

4.7.5. Политички аспекти на односот централна власт – Општина Кичево

Политичката димензија на односите не може да се занемари. Во периоди кога локалната и централната власт припаѓале на различни политички опции, соработката била ограничена, особено во делот на:

- одобрување на проекти,
- финансиска поддршка,
- институционална комуникација.

Ова укажува дека, и покрај нормативната неутралност на системот, политичкиот фактор и понатаму има значително влијание врз функционирањето на локалната самоуправа, што е спротивно на европските стандарди за деполитизирана администрација.

4.7.6. Аналитички осврт: Општина Кичево како илустративен пример

Општина Кичево претставува типичен пример за тоа како функционираат односите меѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија. Анализата покажува дека:

- правната рамка овозможува децентрализација,
- финансиските механизми ја ограничуваат автономијата,
- надзорот често преминува во индиректно управување.

Овие наоди се во целосна согласност со анкетните резултати и ја потврдуваат тезата дека постои јаз меѓу нормативниот модел и практичната реалност.

4.7.7. Подзаклучок

Анализата на односите меѓу централната власт и Општина Кичево укажува дека локалната самоуправа функционира во услови на контролирана автономија. Иако формално се почитуваат принципите на децентрализација, во пракса централната власт задржува значителни инструменти на влијание преку:

- правен надзор,
- финансиска зависност,
- политички фактори.

Општина Кичево, како студија на случај, јасно ја илустрира потребата од понатамошно унапредување на законската рамка и практиката, со цел да се воспостави вистинска рамнотежа меѓу автономијата и контролата. Овие сознанија претставуваат цврста основа за формулирање на општиот заклучок и препораките *de lege ferenda*, кои ќе бидат разработени во VI дел од дисертацијата.

4.8. Мини case-study: Општина Кичево – проекти, урбанизам (ДУП) и финансиски односи

4.8.1. Финансиски и развојни проекти

Во практиката на Општина Кичево, значаен дел од капиталните и инфраструктурните проекти се реализираат со финансиска поддршка од централната власт. Меѓутоа, анкетните податоци покажуваат дека финансиската поддршка најчесто се оценува како средна (N=32) или лоша (N=10), што укажува на ограничена можност за долгорочно и самостојно планирање на локалниот развој.

Во повеќе случаи, реализацијата на проекти е условена со одобрување од централните органи, што доведува до пролонгирање на постапките и зависност од политичката и буџетската динамика на централно ниво.

4.8.2. Урбанизам и детални урбанистички планови (ДУП)

Посебно чувствителна област во односите помеѓу централната власт и Општина Кичево е урбанизмот. Донесувањето, измените и ставањето во примена на деталните урбанистички планови често подлежат на контрола и согласност од надлежните централни органи. Во одредени случаи, по извршен правен надзор, доаѓа до суспензија на ДУП или поништување на одделни плански решенија, што директно влијае врз локалниот развој, инвестициите и довербата на граѓаните.

Ваквата практика ја потврдува перцепцијата на испитаниците дека постои паралелен процес на одлучување помеѓу централната и локалната власт, наместо јасно разграничени надлежности.

4.8.3. Општа оценка на case-study

Случајот на Општина Кичево јасно покажува дека иако формално локалната самоуправа располага со надлежности во областа на финансиското управување и урбанизмот, во пракса централната власт задржува силна контролна и корективна улога, која во одредени ситуации прераснува во суштинско ограничување на локалната автономија.

Подзаклучок на IV дел – Општина Кичево

Анализата на односите меѓу централната власт и Општина Кичево во овој дел овозможи целосен увид во практичната примена на уставните и законските принципи на локалната самоуправа. Преку разгледување на правниот, финансискиот и политичкиот аспект, се утврди дека формално воспоставениот систем на децентрализација во Република Северна Македонија во значителна мера функционира како ограничена и условена автономија.

Од правен аспект, беше утврдено дека централните органи располагаат со широк спектар на инструменти за надзор врз актите и работата на општините, особено преку механизмите на правен надзор, суспензија на општи акти и покренување постапки пред Уставниот суд. Во случајот на Општина Кичево, овие

механизми се најизразени во областа на урбанизмот, каде што суспензиите на деталните урбанистички планови и интервенциите на централните органи директно влијаат врз локалното планирање и развој. Иако ваквите мерки формално се насочени кон заштита на законитоста, нивната практична примена често создава впечаток на ограничување на локалната дискреција.

Финансиската анализа покажа дека Општина Кичево во голема мера зависи од трансферите од централниот буџет, особено од блок-дотациите и капиталните трансфери. Иако овие инструменти се неопходни за функционирање на општината, нивната наменска структура и непредвидливост значително ја ограничуваат можноста за автономно локално планирање. Финансиската зависност, како индиректен механизам на влијание, ја надополнува правната рамка и ја продлабочува функционалната зависност на општината од централната власт.

Политичкиот аспект дополнително ја осветли комплексноста на односите меѓу централната и локалната власт. Анализата покажа дека политичката координација или неусогласеност има реално влијание врз динамиката на административната соработка, реализацијата на капиталните проекти и пристапот до развојни програми. Иако ваквото влијание ретко се манифестира како формална интервенција, неговиот ефект врз локалната автономија е значаен и долгорочен.

Особено значајна е поврзаноста на овие наоди со резултатите од спроведеното емпириско истражување. Анкетните податоци укажуваат на јасна перцепција кај граѓаните дека односите меѓу централната и локалната власт директно влијаат врз квалитетот на јавните услуги, развојот на инфраструктурата и ефикасноста на локалното управување. Оваа перцепција го потврдува заклучокот дека децентрализацијата, во својата практична примена, не е целосно реализирана како автономен модел на управување.

Севкупно земено, примерот на Општина Кичево јасно покажува дека односите меѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија се карактеризираат со силна вертикална зависност, во која правните, финансиските и политичките механизми меѓусебно се надополнуваат. Овој случај претставува репрезентативен пример за предизвиците на децентрализацијата и создава солидна основа за формулирање на општите заклучоци и препораки, кои ќе бидат разработени во завршниот дел на дисертацијата.

ПЕТТИ ДЕЛ: АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Студија на случај: Општина Кичево

Период на спроведување: мај – јуни 2025 година

5.1. Методологија

Ова емпириско истражување користи мешан метод: квантитативно истражување преку структуриран анкетен прашалник и квалитативна анализа на отворените одговори. Примерокот се состои од $N = 57$ испитаници, вклучувајќи вработени во јавниот сектор, самовработени, невработени и вработени во приватниот сектор. Податоците се собрани во периодот мај – јуни 2025 година. Учесството е доброволно и анонимно. Во анализа се применети описна статистика (фреквенции, проценти) и тематско кодирање на отворените прашања.

Извор за табелите 3–12 и за графиконите 1–6: сопствено анкетно истражување „Односот меѓу централната и локалната власт – студија на случај: Општина Кичево“, мај–јуни 2025 година ($N = 57$).

5.2. Демографски профил на испитаниците

Табела 3. Распределба на испитаниците по возраст

Возрасна група	N	%
до 30 години	17	29,8 %
31-45 години	34	59,6 %
46+ години	6	10,5 %
Вкупно	57	100,0 %

Табела 4. Распределба на испитаниците по пол

Пол	N	%
Мажи	39	68,4 %
Жени	18	31,6 %
Вкупно	57	100,0 %

Табела 5. Распределба на испитаниците според статусот на вработеност

Статус	N	%
Вработен во јавниот сектор	37	64,9 %
Самовработен	1	1,8 %
Невработен	8	14,0 %
Вработен во приватниот сектор	11	19,3 %
Вкупно	57	100,0 %

Забелешка: Во примерокот доминираат вработените во јавниот сектор. Сепак, застапеноста и на други категории овозможува компаративно разгледување на резултатите.

5.3. Перцепции за односот меѓу локалната и централната власт

Табела 6. Оценка на соработката меѓу локалната и централната власт

Оценка	N	%
Многу добра	6	10,5 %
Добра	14	24,6 %
Средна	26	45,6 %
Лоша	9	15,8 %
Многу лоша	2	3,5 %
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Најголем дел од испитаниците ја оценуваат соработката како „средна“ (45,6 %), додека позитивните оценки („добра“ и „многу добра“) заедно изнесуваат 35,1 %. Резултатите упатуваат на поделена перцепција: дел од испитаниците имаат позитивни искуства, особено таму каде што се видливи конкретни проекти, но значителен дел сметаат дека соработката не е на задоволително ниво.

Табела 7. Дали локалната власт има доволно овластувања?

Одговор	N	%
Да	28	49,1 %
Не	21	36,8 %
Не знам	8	14,0 %
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Резултатите се поделени: приближно половина од испитаниците сметаат дека локалната власт има доволно овластувања, но значителен дел (36,8 %) го застапуваат спротивниот став. Ова укажува на потреба од прецизно насочени реформи и дополнителен пренос на овластувања во областите каде што е потребно.

Табела 8. Оценка на финансиската поддршка од централната власт

Оценка	N	%
Многу добра	2	3,5 %
Добра	12	21,1 %
Средна	32	56,1 %
Лоша	10	17,5 %
Многу лоша	1	1,8 %

Оценка	N	%
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Доминира оценката „средна“ (56,1 %), додека изразено позитивните оценки се ретки. Одговорите упатуваат на перцепција за недоволна финансиска поддршка и нерамномерна распределба на средствата.

Табела 9. Дали локалната власт има доволно финансиски и човечки ресурси?

Одговор	N	%
Да	29	50,9 %
Не	18	31,6 %
Не знам	10	17,5 %
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Малку повеќе од половина од испитаниците сметаат дека локалната власт располага со доволно ресурси, но значителен дел укажуваат на нивен недостиг. Ова ја нагласува потребата од натамошно јакнење на човечките и финансиските капацитети.

Табела 10. Дали локалната власт ги има потребните овластувања за донесување важни одлуки?

Одговор	N	%
Да	44	77,2 %
Не	7	12,3 %
Не знам	6	10,5 %
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Големо мнозинство од испитаниците (77,2 %) сметаат дека локалната власт ги има потребните овластувања за донесување важни одлуки. Овој резултат може да ја одразува перцепцијата за постоење формални овластувања, додека одговорите за финансиите и ресурсите ја покажуваат разликата меѓу формалните надлежности и реалните капацитети за нивно остварување.

Табела 11. Како граѓаните ја перципираат локалната власт?

Одговор	N	%
Многу позитивна	8	14,0 %
Позитивна	23	40,4 %
Неутрална	17	29,8 %
Негативна	7	12,3 %
Многу негативна	2	3,5 %

Одговор	N	%
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Кај мнозинството испитаници перцепцијата е позитивна или неутрална, додека 15,8 % ја оценуваат како негативна или многу негативна. Ова укажува на простор за натамошно зголемување на довербата преку транспарентно работење и повидливи резултати.

Табела 12. Дали граѓаните се доволно информирани за односот меѓу локалната и централната власт?

Одговор	N	%
Да	7	12,3 %
Не	45	78,9 %
Не знам	5	8,8 %
Вкупно	57	100,0 %

Кратко толкување: Резултатите укажуваат на јасен проблем: 78,9 % од испитаниците сметаат дека граѓаните не се доволно информирани за односот меѓу централната и локалната власт. Ова е клучно поле за интервенција преку подобра комуникација, достапни дигитални извори и редовни јавни расправи.

5.4. Квалитативни наоди (извлечено од отворените прашања)

Анализата на отворените одговори (анонимизирани цитати) го покажува следново:

- **Децентрализација и пренос на овластувања** — испитаниците бараат поголем пренос на дел од средствата и одговорностите.
- **Координација и комуникација** — барање на регуларни механизми (форум, месечни состаноци, заеднички тела).
- **Транспарентност и дигитализација** — предлози за портал/апликација за следење проекти и пријави од граѓаните.
- **Деполитизација на распределбата** — барања за мерит-критериуми при распределба на капитални инвестиции.

5.5. Дискусија и интерпретација

Главните наоди укажуваат на контрадикторност: формално голем број мислат дека локалната власт има овластувања да донесува одлуки (77,2%), но многу помалку сметаат дека имаат доволни ресурси и финансии (50,9% и 56,1% оценка „средна“ за финансии). Ова значи дека има *разлика помеѓу формалната надлежност и практичната можност за имплементација* — токму тука се јавуваат проблемите во соработката. Дополнително, големиот дел од испитаниците кои сметаат дека граѓаните не се доволно информирани (78,9%) укажува на слабости во транспарентноста и комуникацијата.

Во однос на теоријата за децентрализација и фискална автономија, наодите ја поддржуваат тезата дека без доволни финансиски и кадровски капацитети децентрализацијата останува формална. Мерењето на перцепциите укажува и на позиционирање на политичкиот фактор како ризик за фер распределба.

5.6. Заклучни согледувања и препораки

На база на резултатите предлагаме следни интервенции:

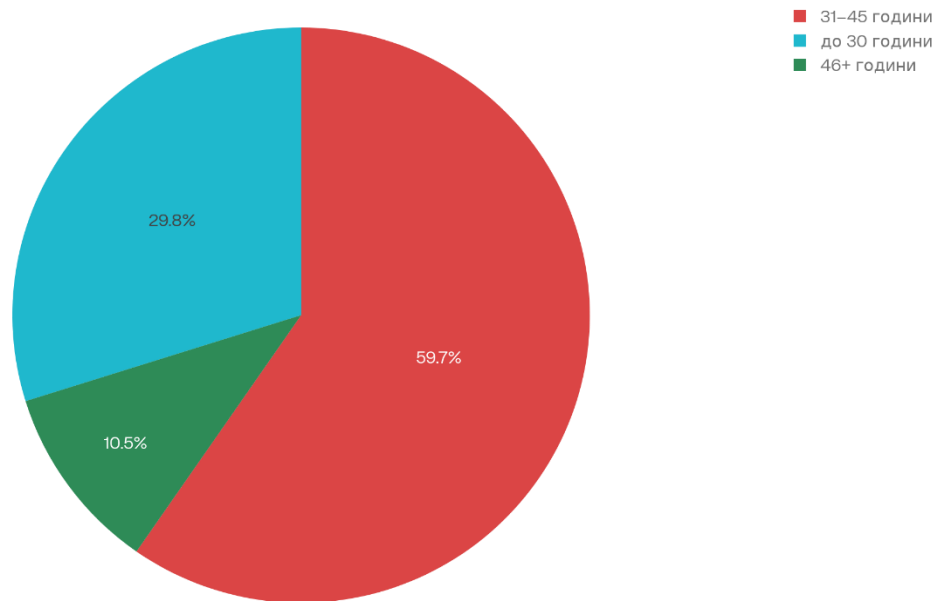
1. **Фискална децентрализација** — пренос на финансиски средства поврзани со реалните обврски на општината.
2. **Јасни критериуми за распределба на средства** — merit-based, транспарентни механизми за избегнување политичка фаворизација.
3. **Регуларни механизми за координација** — заеднички форуми/состаноци и платформи за размена на информации.
4. **Дигитализација и пристап до информации** — јавен портал за проекти и буџетски расходи; редовни јавни расправи.
5. **Јакнење на капацитети** — обуки и работни групи за аплицирање и управување со фондови.

Прилози:

Графикон 1. Структура на испитаниците по возраст

Графикон V.1: Структура на испитаници по возраст

Најголем удел е средната возрасна група (31-45 години)

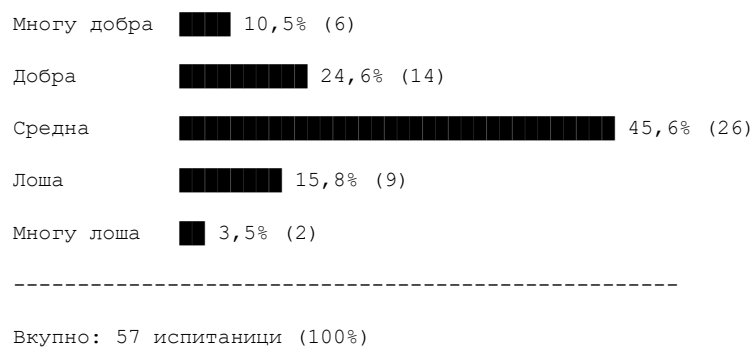


Графикон 2. Структура на испитаниците според пол

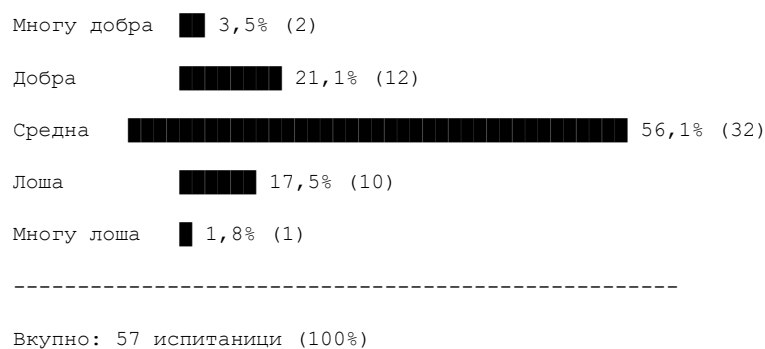


Вкупно: 57 испитаници (100%)

Графикон 3. Оценка на соработката меѓу локалната и централната власт



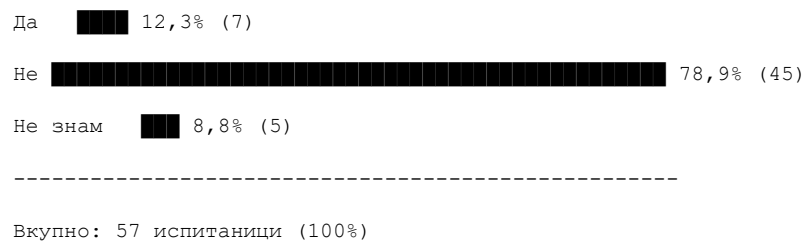
Графикон 4. Оценка на финансиската поддршка од централната власт



Графикон 5. Перцепција за локалната власт



Графикон 6. Информаност на граѓаните



ШЕСТИ ДЕЛ – ОПШТИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

6.1. Општи заклучоци од истражувањето

Предмет на оваа докторска дисертација беше анализата на односите помеѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија, со посебен фокус на Општина Кичево како студија на случај. Истражувањето беше насочено кон испитување на институционалната поставеност, степенот на децентрализација, финансиската автономија, процесот на донесување одлуки и перцепцијата на граѓаните и вработените во јавната администрација во однос на функционирањето на локалната самоуправа.

Врз основа на теоретската анализа, нормативната рамка и емпириското истражување спроведено во периодот мај–јуни 2025 година со вкупно $N = 57$ испитаници, може да се заклучи дека односите помеѓу централната и локалната власт во Општина Кичево се карактеризираат со изразена комплексност, недоволна институционална координација и ограничена функционална автономија на локалното ниво.

Истражувачките резултати покажуваат дека иако постои формална правна рамка за децентрализација, нејзината практична имплементација е делумна и нецелосна. Значителен дел од испитаниците ја оценуваат соработката меѓу локалната и централната власт како средна или лоша, што укажува на структурни слабости во вертикалната распределба на надлежностите и ресурсите.

Посебно значаен наод е перцепцијата дека локалната власт нема доволно финансиска автономија и стабилни извори на приходи, што директно го ограничува нејзиниот капацитет за реализација на развојни и инфраструктурни проекти. Иако дел од испитаниците сметаат дека локалната власт формално располага со потребните овластувања за донесување одлуки, доминира ставот дека во пракса постои силна зависност од централната власт, особено во однос на капиталните инвестиции и буџетската распределба.

Дополнително, истражувањето укажува на ниско ниво на информираност на граѓаните за односите меѓу централната и локалната власт, како и за процесите на

донесување одлуки на локално ниво. Овој наод е индикативен за недоволна транспарентност и ограничено учество на јавноста во локалното управување, што негативно се одразува врз довербата во институциите.

Од аспект на политичките и институционалните односи, како еден од најзначајните проблеми се издвојуваат политичките влијанија и конфликтите помеѓу различните нивоа на власт, што често резултира со паралелни процеси на одлучување и неефикасна имплементација на јавните политики. Овие состојби ја потврдуваат тезата дека децентрализацијата во Република Северна Македонија сè уште не претставува целосно консолидиран и функционален систем.

Севкупно, може да се заклучи дека Општина Кичево се соочува со типични предизвици карактеристични за единиците на локалната самоуправа во држави со транзициски демократски системи, каде што постои јаз помеѓу нормативно прокламираните принципи на децентрализација и нивната реална примена во пракса.

6.2. Проверка на истражувачките хипотези

Имајќи ги предвид теоретската анализа, нормативната рамка, компаративната споредба и емпириските наоди од студијата на случај за Општина Кичево, во продолжение се проверува секоја од истражувачките хипотези поставени во воведот на трудот.

Прва хипотеза. „Постои нормативна рамка која овозможува развој на локалната самоуправа, но нејзината примена е ограничена поради институционални и политички фактори.“

Оваа хипотеза се потврдува во целост. Анализата на уставната и законската рамка (член 8 и членовите 114–117 од Уставот, Законот за локалната самоуправа од 2002 година и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа) покажа дека постои развиена нормативна основа усогласена со Европската повелба за локална самоуправа (в. Втор дел, т. 2 и 3). Сепак, емпириските наоди укажуваат на јасен јаз меѓу формално утврдените и реално остварливите надлежности: иако 77,2% од испитаниците сметаат дека локалната власт формално располага со овластувања за донесување важни одлуки, мнозинството ја оценуваат соработката со централната

власт како средна или лоша, а како клучни ограничувачки фактори се идентификуваат политичките влијанија и паралелните процеси на одлучување (в. т. 5.3 и 5.5). Со тоа се потврдува дека ограничувањата произлегуваат не од отсуство на норми, туку од институционалната и политичката практика на нивната примена.

Втора хипотеза. „Финансиската зависност на општините од централната власт го ограничува нивниот степен на автономија и ефикасност.“

Оваа хипотеза се потврдува. Буџетската анализа на Општина Кичево покажа висока зависност од трансфери, блок-дотации и капитални трансфери од централниот буџет, што ја прави локалната автономија условена (в. т. 4.4). Емпириските податоци го поткрепуваат овој наод: финансиската поддршка од централната власт најчесто се оценува како средна (56,1%), додека високите позитивни оценки се ретки (в. т. 5.3). Финансиската зависност директно се одразува врз капацитетот на општината за реализација на капитални и развојни проекти, со што се потврдува дека отсуството на реална фискална автономија ја сведува децентрализацијата на формална рамка.

Трета хипотеза. „Постојните механизми на надзор и контрола од страна на централните институции не секогаш се во согласност со принципот на пропорционалност и со начелото дека надзорот треба да се однесува само на законитоста, а не и на целисходноста на изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа.“

Оваа хипотеза се потврдува делумно. Анализата покажа дека дел од механизмите – особено суспензијата на деталните урбанистички планови и условеноста на капиталните трансфери – кога навлегуваат во сферата на целисходноста, отстапуваат од принципот на пропорционалност и од начелото на контрола ограничена на законитоста (в. т. 2.4 и 4.7). Сепак, критичкото преиспитување на уставно-судската практика покажа дека контролата на законитоста сама по себе претставува легитимен и неопходен елемент на владеењето на правото: Уставниот суд во значителен дел од предметите постапува заради заштита на сопственоста и на правниот промет, не поведува постапка кога актот е законит, а одлучувачки фактор е законитоста на постапката, а не политичката припадност на доносителот (в. т. 2.4.8 и 6.7). Оттаму, хипотезата се потврдува во делот што се однесува на инструментите на „тивка централизација“, но не и како генерална оценка дека секоја контрола е непропорционална или спротивна на автономијата.

Четврта хипотеза. „Примената на успешни компаративни модели од регионот може да придонесе за подобрување на локалното управување во Северна Македонија.“

Оваа хипотеза се потврдува. Компаративната анализа на моделите во Словенија, Хрватска, Србија, Албанија и Грција овозможи идентификување на конкретни и преносливи решенија – пред сè моделот на задолжителна судска потврда на суспензијата (Словенија) и специјализираниот управно-судски надзор над општите акти на локалната самоуправа (Хрватска) (в. Трет дел и т. 4.5.6). Овие решенија се операционализирани во препораките на трудот (в. т. 6.6 и 6.7.1), што ја потврдува применливоста на компаративните искуства во македонскиот институционален контекст.

Главна хипотеза на студијата на случај (т. 4.1). „Нивото на ефикасност и транспарентност на локалната власт директно зависи од степенот на фискална автономија и административен капацитет.“

Оваа хипотеза, која претставува операционализација на првата и втората општа хипотеза на ниво на конкретна општина, исто така се потврдува. Емпириските наоди од Општина Кичево покажуваат дека таму каде што фискалниот капацитет е ограничен и зависен од централната власт, се намалува способноста за самостојна реализација на јавни услуги и развојни проекти, додека ниската информираност на граѓаните (78,9%) укажува на дефицит во транспарентноста (в. т. 5.3 и 5.5). Со тоа, наодите од студијата на случај ги потврдуваат и ги конкретизираат општите заклучоци на трудот: ефективната локална самоуправа зависи не само од нормативното утврдување на надлежностите, туку и од реалниот финансиски и административен капацитет за нивно остварување.

6.3. Теоретски и научен придонес на истражувањето

Научниот придонес на оваа дисертација се состои во интеграцијата на теоретските концепти за децентрализација, повеќестепено управување и локална демократија со емпириска анализа на конкретен локален контекст. Истражувањето обезбедува оригинални податоци за перцепциите на граѓаните и вработените во јавниот сектор во Општина Кичево, со што се надополнува постојната научна

литература за функционирањето на локалната самоуправа во Република Северна Македонија.

Дополнително, дисертацијата придонесува кон подобро разбирање на релацијата помеѓу формалните институционални решенија и нивната практична имплементација, особено во услови на политичка поларизација и ограничени финансиски ресурси. Анализата на студијата на случај овозможува идентификација на структурните и функционалните слабости на системот на локално управување, што има поширока применливост и за други општини со сличен институционален профил.

6.4. Практични препораки за унапредување на односите меѓу централната и локалната власт

Врз основа на добиените резултати, можат да се формулираат следните практични препораки:

6.4.1. Унапредување на процесот на децентрализација

Потребно е продлабочување на фискалната и функционалната децентрализација преку јасно дефинирање и пренос на надлежности од централната кон локалната власт, проследено со соодветни финансиски средства. Локалните самоуправи, вклучително и Општина Кичево, треба да добијат поголема автономија во управувањето со сопствените приходи и во планирањето на развојните политики.

6.4.2. Подобрување на институционалната координација

Неопходно е воспоставување редовни и формализирани механизми за комуникација и координација помеѓу централната и локалната власт, како што се заеднички работни тела, консултативни форуми и периодични координациски состаноци. Овие механизми би придонеле за намалување на паралелните процеси на одлучување и за поефикасна имплементација на јавните политики.

6.4.3. Намалување на политичкото влијание

Потребно е јакнење на институционалната независност на локалната самоуправа и ограничување на политичките влијанија во распределбата на финансиските средства и реализацијата на проектите. Примената на јасни, транспарентни и меритократски критериуми за финансирање би придонела кон поголема правичност и доверба во системот.

6.4.4. Јакнење на транспарентноста и учеството на граѓаните

Локалната власт треба активно да работи на зголемување на транспарентноста преку редовно информирање на граѓаните за донесените одлуки, буџетските трошоци и реализираните проекти. Дополнително, потребно е поттикнување на граѓанското учество преку јавни расправи, консултации и дигитални платформи за комуникација со локалната администрација.

6.4.5. Развој на административните капацитети

Инвестирањето во професионална обука и континуиран развој на човечките ресурси во локалната администрација е клучно за подобрување на ефикасноста и квалитетот на локалното управување. Особено е важно зајакнување на капацитетите за подготовка и имплементација на проекти финансирани од национални и европски фондови.

6.5. Ограничувања на истражувањето и насоки за идни истражувања

Иако истражувањето обезбедува релевантни и валидни наоди, потребно е да се нагласат одредени ограничувања. Големината на примерокот и фокусот на една општина како студија на случај ја ограничуваат можноста за генерализација на

резултатите на национално ниво. Исто така, истражувањето се базира на перцепции на испитаниците, што може да биде под влијание на субјективни фактори.

Во идни истражувања се препорачува проширување на анализата со вклучување на поголем број општини, компаративен пристап и користење на дополнителни квалитативни методи, како интервјуа и фокус-групи. Ваквиот пристап би овозможил подлабоко разбирање на динамиката на односите меѓу централната и локалната власт и би придонел кон развој на поефикасни модели на локално управување.

Со имплементација на наведените препораки може значително да се унапреди функционалноста на локалната самоуправа и да се придонесе кон поефикасен, поодржлив и подемократски систем на управување во Република Северна Македонија.

6.6. Општи заклучоци од емпириското истражување

Емпириското истражување спроведено во периодот мај–јуни 2025 година во Општина Кичево овозможи добивање релевантни и репрезентативни податоци за состојбата и динамиката на односите помеѓу локалната самоуправа и централната власт во Република Северна Македонија. Истражувањето, кое ги опфати и вработените во јавниот сектор и граѓаните, претставува значаен емпириски придонес во анализата на практичната примена на принципите на децентрализација и локална самоуправа.

Првиот општ заклучок што произлегува од анализата на добиените резултати е дека соработката помеѓу Општина Кичево и централната власт, според перцепцијата на испитаниците, се оценува претежно како средна или добра, но со изразени структурни слабости. Најголемиот дел од испитаниците ја оценуваат соработката како „средна“, што укажува на постоење на формални механизми на соработка, но и на недоволна ефективност во нивната практична примена. Ова укажува дека соработката не е системски дисфункционална, но не ги исполнува целосно очекувањата на локалната заедница.

Вториот значаен заклучок се однесува на прашањето на овластувањата на локалната самоуправа. Иако мнозинството испитаници сметаат дека локалната власт формално располага со доволно овластувања за донесување одлуки од локално значење, во исто време значителен дел од нив укажуваат дека тие овластувања не се секогаш ефективни во пракса. Оваа состојба упатува на постоење на јаз помеѓу нормативно утврдените надлежности и нивната реална примена, што е карактеристично за процесот на децентрализација во транзициски административни системи.

Третиот општ заклучок се однесува на финансиската димензија на односите помеѓу централната и локалната власт. Резултатите покажуваат дека финансиската поддршка од централната власт најчесто се оценува како средна или недоволна, што директно влијае врз капацитетот на Општина Кичево да реализира капитални и развојни проекти. Ова потврдува дека фискалната децентрализација претставува една од клучните слабости во постојниот модел на локална самоуправа и дека финансиската зависност од централната власт ја ограничува автономијата на општините.

Четвртиот заклучок произлегува од анализата на ресурсните капацитети на локалната власт. Иако дел од испитаниците сметаат дека постојат доволни човечки и финансиски ресурси, значителен број укажуваат на нивен недостиг или нецелосна искористеност. Ова упатува на потребата од подобро планирање, управување и јакнење на административните капацитети на локално ниво, како и на потребата од континуирана стручна обука на административниот кадар.

Петтиот општ заклучок се однесува на перцепцијата на граѓаните за локалната власт. Податоците покажуваат дека перцепцијата е претежно позитивна или неутрална, што укажува на постоење на основна доверба во локалните институции. Сепак, присуството на негативни и многу негативни оценки сигнализира дека дел од граѓаните не ги препознаваат резултатите од локалното управување, особено во однос на транспарентноста, ефикасноста и комуникацијата со јавноста.

Шестиот заклучок се однесува на нивото на информираност на граѓаните за односите помеѓу централната и локалната власт. Истражувањето јасно покажува дека мнозинството испитаници сметаат дека граѓаните не се доволно информирани за овие односи. Ова претставува сериозен индикатор за недоволна транспарентност и

недоволна јавна комуникација, што негативно влијае врз демократската легитимност на процесите на донесување одлуки.

Општо земено, емпириските резултати потврдуваат дека односите помеѓу Општина Кичево и централната власт се карактеризираат со мешавина од формална усогласеност и практични ограничувања. Процесот на децентрализација е институционално воспоставен, но не е целосно функционално заокружен. Постојат јасни индикации дека централната власт сè уште задржува значително влијание врз клучните одлуки на локално ниво, особено во финансиската и развојната сфера.

Овие заклучоци ја потврдуваат основната теза на трудот дека ефективната локална самоуправа не зависи исклучиво од нормативното утврдување на надлежностите, туку и од реалната политичка волја, институционалната култура и функционалната соработка помеѓу различните нивоа на власт. Во таа смисла, случајот на Општина Кичево претставува репрезентативен пример за пошироките предизвици со кои се соочува системот на локална самоуправа во Република Северна Македонија.

6.7. Препораки

Врз основа на теоретските согледувања, нормативната анализа и резултатите од спроведеното емпириско истражување во Општина Кичево (мај–јуни 2025 година), во овој дел се формулираат клучни препораки насочени кон унапредување на односите помеѓу локалната и централната власт, со цел зајакнување на принципите на децентрализација, ефикасност, отчетност и правна сигурност.

6.7.1. Препораки во однос на нормативната рамка

Потребно е натамошно унапредување и прецизирање на законската рамка која ја уредува локалната самоуправа, особено во делот на јасно разграничување на надлежностите помеѓу централната и локалната власт. Законските одредби треба да се насочат кон намалување на паралелните и преклопувачки овластувања, кои во пракса создаваат правна несигурност и ја ограничуваат автономијата на општините.

Дополнително, неопходно е зајакнување на механизмите за правна заштита на локалната самоуправа, преку поефикасна судска контрола и јасно дефинирани процедури за заштита од неоправдано мешање на централната власт во локалните надлежности.

6.7.2. Препораки во однос на финансиската децентрализација

Резултатите од истражувањето укажуваат на потребата од порамномерна и пофер распределба на буџетските средства кон општините. Се препорачува воспоставување на транспарентни и објективни критериуми за распределба на средствата, кои ќе ги земаат предвид реалните потреби, развојните приоритети и капацитетите на локалните единици.

Исто така, потребно е зајакнување на фискалната автономија на општините преку проширување на изворните приходи и унапредување на механизмите за финансиска контрола и отчетност, со цел поефикасно и одговорно управување со јавните средства.

6.7.3. Препораки во однос на институционалната соработка

Потребно е воспоставување редовни и институционализирани форми на комуникација помеѓу централната и локалната власт, како што се заеднички работни тела, координациски форуми и тематски состаноци. Ваквите механизми би придонеле за навремена размена на информации, усогласување на политики и намалување на политичките и административните тензии.

Посебно значајно е унапредување на професионалниот капацитет на локалната администрација преку континуирана обука, деполитизација и јакнење на административната култура, што ќе овозможи поефикасно спроведување на локалните политики и проекти.

6.7.4. Препораки во однос на транспарентноста и учеството на граѓаните

Со оглед на ниското ниво на информираност на граѓаните за односите помеѓу централната и локалната власт, неопходно е унапредување на транспарентноста и јавноста во работењето на локалните институции. Се препорачува редовно објавување на информации за донесените одлуки, буџетските трошоци и реализираните проекти.

Дополнително, потребно е поттикнување на активното учество на граѓаните во процесите на донесување одлуки преку јавни расправи, консултативни тела и дигитални платформи за граѓански иницијативи, што ќе придонесе за зајакнување на демократскиот легитимитет на локалната власт.

6.7.5. Општа препорака

Во целина, унапредувањето на односите помеѓу локалната и централната власт претставува континуиран процес кој бара политичка волја, институционална зрелост и почитување на принципите на владеење на правото. Само преку доследна примена на концептот на децентрализација и зајакнување на локалната автономија може да се обезбеди поефикасно, отчетно и граѓански ориентирано управување на локално ниво.

6.8. Критичко преиспитување на контролата на централните органи врз единиците на локалната самоуправа

Овој заклучен дел се навраќа критички на едно од централните прашања на трудот — контролата на централните органи над законитоста на работата и на актите на единиците на локалната самоуправа. Анализата спроведена во вториот и третиот дел, поткрепена со конкретни предмети од практиката на Уставниот суд (точка 2.4.8), овозможува понијансирана оценка од онаа што доминира во делови од домашната јавна расправа.

Прво, наодот дека контролата над деталните урбанистички планови „автоматски“ ја загрозува локалната автономија не е целосно издржан. Прегледот на предметите покажува дека Уставниот суд во значителен дел од случаите постапува по иницијатива на граѓани и правни лица заради заштита на сопственоста, а не само по иницијатива на централните органи;⁴¹⁰ дека во некои предмети Судот не поведува постапка кога актот е законит;⁴¹¹ и дека контролата честопати го штити правниот промет од незаконити одлуки на самите општини.⁴¹² Оттаму, контролата на законитоста сама по себе е легитимен и неопходен елемент на владеењето на правото.

Второ, и покрај тоа, критиката останува валидна таму каде што контролата го надминува тестот на пропорционалност од член 8 од Европската повелба за локална самоуправа.⁴¹³ Проблематични се: отсуството на јасни и однапред определени рокови во кои надзорниот орган мора да поведе постапка по суспензијата; недоволно прецизните материјални критериуми што дозволуваат суспензијата да се движи од законитост кон целисходност; долготрајноста на постапките што создава правна несигурност за инвеститорите и граѓаните; и расцепканоста на надзорот меѓу повеќе органи без единствен процедурален стандард. Во овие точки, фактичкиот ефект на контролата може да премине во индиректна авокација на изворната надлежност.

Трето, режимот на суспензија веќе содржи елементи на самоограничување — обврската за надомест на штета при незаконита суспензија⁴¹⁴ — но тие не се доволно искористени како системски кочница. Споредбената анализа покажа дека во

⁴¹⁰ Одлука на Уставниот суд на РСМ У.бр.45/2023 (детален урбанистички план за дел од У.Е. „11 Октомври“, Урбан блок 39, Општина Куманово, бр. 07-8027/6 од 12.09.2007); спорно е менувањето на намената на градежна парцела од „индивидуално домување“ во „сообраќајница и паркинг“ без учество на сопственикот и без утврден надомест. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 26339).

⁴¹¹ Решение на Уставниот суд на РСМ У.бр.108/2021 (детален урбанистички план – Урбана единица „В“, блок 8, Општина Гостивар, плански период 2017–2022, површина 18,6433 ха); Судот не повел постапка, оценувајќи дека општината ги испочитувала сите фази на пропишаната постапка. Достапно преку базата на одлуки: <https://ustavensud.mk>.

⁴¹² Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.37/2017 (Општина Центар – Скопје), со која е укината одлука на општинскиот совет; Судот утврди дека општината нема законско овластување да поништи веќе донесен и подолго време применуван детален урбанистички план. Достапно преку базата на одлуки: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 12709).

⁴¹³ За концептот на „пропорционален надзор“ ограничен на законитоста в. член 8 од Европската повелба за локална самоуправа (Стразбур, 1985) и Препораката Rec(1998)12 на Комитетот на министри на Советот на Европа за надзорот над дејноста на локалните власти.

⁴¹⁴ Решение на Уставниот суд на РСМ У.бр.51/2020, во кое Судот ја разгледува можноста за суспензија на веќе донесен урбанистички план и заштитната мерка за надомест на штета (од страна на единицата на локалната самоуправа, односно Владата за плановите од државно значење) во случај на незаконита суспензија. Достапно на: <https://ustavensud.mk> (архивски бр. 20612).

најусогласените системи (Словенија), а особено во францускиот и грчкиот модел, суспензијата по правило не дејствува автоматски, туку бара судска потврда.⁴¹⁵ Ова е клучната структурна разлика што Северна Македонија допрва треба да ја премости.

6.8.1. Алтернативни предлози за реформа на контролата

Наместо контролата да се укине или, спротивно, да се остави неограничена, се предлага нејзино редизајнирање по следните насоки:

- Законско определување рок (на пример 30 дена) во кој надзорниот орган, по изречената суспензија, мора да поведе постапка пред надлежниот суд; во спротивно, суспензијата престанува да важи по сила на закон.
- Обврска за писмено образложение на суспензијата со конкретно наведена законска повреда, што овозможува судска и јавна проверка на основаноста.
- Јасно одвојување на контролата на законитоста (во надлежност на судот) од оценката на развојната целисходност (што останува во доменот на локалната автономија).
- Премин кон управно-судски модел на надзор, во кој надзорниот орган дејствува како предлагач пред суд, а не како орган што самостојно и конечно ја запира одлуката.
- Воведување на претходна (превентивна) консултација меѓу општината и надлежното министерство во фазата на изработка на актите, со цел намалување на бројот на дополнителни суспензии и судски постапки.
- Доследна примена на постојната заштитна мерка за надомест на штета при незаконита суспензија, како реална кочница против злоупотреба на надзорните овластувања.
- Воедначување на процедурниот стандард на надзорот, со цел да се намали расцепканоста меѓу различните ресорни органи.

⁴¹⁵ Споредбено, во францускиот и грчкиот систем суспензијата на локален акт по правило не дејствува автоматски, туку бара претставникот на државата (префект, односно надзорниот орган) да поведе постапка пред управен суд, кој одлучува за законитоста — модел кој ја ограничува дискрецијата на извршната власт. V. Marcou, G., во: Moreno (ed.), op. cit., 2012.

Овие предлози ја задржуваат заштитата на законитоста и на правата на трети лица, но истовремено ја ограничуваат дискрецијата на централната власт и ја зголемуваат правната сигурност, со што се остварува рамнотежата меѓу автономијата и контролата што е и крајна цел на овој труд. Тие се операционализација на општата теза дека ефективната локална самоуправа зависи не само од нормативното утврдување на надлежностите, туку и од дизајнот на механизмите за нивна заштита од непропорционална интервенција.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Монографии и научни книги

1. Гризо, Н., Гелевски, С., Давитковски, Б., и Павловска-Данева, А. (2011). Административно право. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.
2. Гризо, Н., Давитковски, Б., и Павловска-Данева, А. (2008). Јавна администрација. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“.
3. Давитковски, Б., и Павловска-Данева, А. (2018). Административно право – прв дел (материјално право) (3. изменето и дополнето издание). Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Правен факултет „Јустинијан Први“.
4. Давитковски, Б., и Павловска-Данева, А. (2020). Административно право – втор дел (процесно право). Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Достапно на: https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_ii.pdf
5. Климовски, С. (2014). Уставно право. Скопје: Просветно дело.
6. Костадиноска-Милошеска, С., и Петковски, В. (2018). Хармонизација на јавната администрација во Република Македонија со европските стандарди. Скопје: Економски институт – Скопје.
7. Шкарик, С. (2013). Политички систем. Скопје: Култура.
8. Шкарик, С. (2019). Уставно право. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
9. Aristotle. (1885). Politics (B. Jowett, Trans.). Oxford: Clarendon Press.
10. Barber, B. (2003). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.
11. Cane, P. (2011). Administrative Law. Oxford: Oxford University Press.
12. Craig, P. (2018). UK, EU and Global Administrative Law. Cambridge: Cambridge University Press.
13. Craig, P. (2021). Administrative Law. London: Sweet & Maxwell.
14. Dicey, A. V. (1959). Introduction to the Study of the Law of the Constitution (10th ed.). London: Macmillan.
15. Duguit, L. (1923). Traité de droit constitutionnel (2e éd., t. I). Paris: Ancienne Librairie Fontemoing.

16. Đulabić, V. (2016). *Local Self-Government and Administrative Supervision*. Zagreb: Institute of Public Administration.
17. Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
18. Finer, H. (1949). *Theory and Practice of Modern Government*. London: Methuen.
19. Galligan, D. (1996). *Due Process and Fair Procedures*. Oxford: Clarendon Press.
20. Gneist, R. von. (1871). *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*. Berlin: Julius Springer.
21. Hasani, E. (2015). *Kushtetuta dhe sistemi i vetëqeverisjes lokale në Kosovë*. Prishtinë: Universiteti i Prishtinës.
22. Hauriou, M. (1927). *Précis de droit administratif et de droit public* (11e éd.). Paris: Sirey.
23. Hesse, J. J., & Sharpe, L. J. (1991). *Local Government in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos.
24. Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
25. Koprić, I. (2021). *Local Government and Judicial Control in Croatia*. Zagreb: Institute of Public Administration.
26. Krijestorac, N. (2018). *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
27. Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
28. Levy, B., & Kpundeh, S. (Eds.). (2004). *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington, DC: World Bank.
29. Loughlin, J. (2001). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
30. Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (Eds.). (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
31. Moreno, A.-M. (Ed.). (2012). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

32. de Munck, V. C., & Risteski, Lj. (Eds.). (2013). *Macedonia: The Political, Social, Economic and Cultural Foundations of a Balkan State*. London: I.B. Tauris. ISBN: 9781848859364.
33. Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot: Edward Elgar.
34. Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
35. Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
36. Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
37. Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge.
38. Pirnat, R. (2013). *Lokalna samouprava v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
39. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
40. Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
41. Reynolds, S. (1977). *An Introduction to the History of English Medieval Towns*. Oxford: Clarendon Press.
42. Rivero, J., & Waline, J. (2013). *Droit administratif*. Paris: Dalloz.
43. Sadushi, S. (2016). *E drejta administrative*. Tiranë: Botimet Toena.
44. Schwarze, J. (2006). *European Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell.
45. Sharpe, L. J. (1993). *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage Publications.
46. Tocqueville, A. de. (2000). *Democracy in America* (H. C. Mansfield & D. Winthrop, Trans.). Chicago: University of Chicago Press.
47. Wade, H.W.R., & Forsyth, C.F. (2014). *Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
48. Weber, M. (1958). *The City*. New York: Free Press.
49. Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
50. Wollmann, H. (2008). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: VS Verlag.
51. Zenku, L., & Ristemi, A. (2024). *Vetëqeverisja lokale*. Kërçovë: L. Zenku. ISBN 978-608-66795-2-1. COBISS-ID: 64424965.

Научни трудови и списанија

1. Атанасова, М. (2020). Фискалната децентрализација и улогата на локалната самоуправа. Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, бр. 54.
2. Богоевски, Т. (2019). Односите меѓу централната и локалната власт во Република Северна Македонија. Правен дијалог, бр. 2.
3. Давитковски, Б. (2019). Улогата на јавната администрација во процесот на децентрализација. Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 58(1), 45–62.
4. Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91–115.
5. Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13.
6. Fleurke, F., & Willemse, R. (2004). Approaches to decentralization and local autonomy: A critical appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26(4), 523–544.
7. Koprić, I. (2015). Decentralizacija i reforma javne uprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(2), 389–414.
8. Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145.
9. Smoke, P. (2001). Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice (Programme Paper No. 2). Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Законски и подзаконски акти

1. Устав на Република Северна Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991, со измени и дополнувања.
2. Закон за локална самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1995.
3. Закон за локална самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002, со измени и дополнувања.

4. Закон за општата управна постапка, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 124/2015.
5. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004, со измени и дополнувања.
6. Закон за територијална организација на локалната самоуправа, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2004.
7. Изборен законик, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2006, со измени и дополнувања.
8. Закон за употреба на јазиците, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 7/2019, со измени и дополнувања.
9. Закон за меѓуопштинска соработка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2009.
10. Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 32/2020, со измени и дополнувања.
11. Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014 и 44/2015 (престанал да важи; релевантен за анализа на постари предмети).
12. Закон за градење, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2009, со измени и дополнувања.
13. Закон за вработените во јавниот сектор, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, со измени и дополнувања.
14. Закон за административните службеници, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, со измени и дополнувања.

Стратешки документи и меѓународни извори

1. Министерство за локална самоуправа. (2023). Стратегија за децентрализација 2023–2027. Скопје.
2. Европска комисија. (2024). North Macedonia Report 2024. Brussels.
3. Совет на Европа. (1985). European Charter of Local Self-Government. Strasbourg.
4. UNDP. (2022). Local Governance and Decentralization in North Macedonia. Skopje.
5. World Bank. (2021). Municipal Finance and Governance Reform in North Macedonia. Washington, D.C.

6. OECD. (2018). Maintaining the Momentum of Decentralisation in South East Europe. Paris: OECD Publishing.
7. OECD/SIGMA. (2023). The Principles of Public Administration. Paris: OECD Publishing.

Уставно-судска практика (Уставен суд на Република Северна Македонија)

1. Одлука У.бр.37/2017 (Општина Центар – Скопје; границите на надлежноста на општината во однос на поништување ДУП). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
2. Решение У.бр.51/2020 (режим на суспензија на урбанистички план и надомест на штета). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
3. Одлука У.бр.80/2021 (ДУП „Градска четврт Ј 07“, Општина Центар – Скопје; процедурална повреда). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
4. Решение У.бр.108/2021 (ДУП Урбана единица „В“, блок 8, Општина Гостивар; не е поведена постапка). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
5. Одлука на Уставниот суд на Република Северна Македонија УЗ.бр.6/2025 (детален урбанистички план на Општина Кичево), „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 251/2025 од 15.12.2025. Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
6. Одлука У.бр.45/2023 (ДУП за дел од У.Е. „11 Октомври“, Урбан блок 39, Општина Куманово). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
7. Одлука У.бр.183/2024 (измена на ДУП без пропишана постапка). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.
8. Одлука У.бр.30/2017 (Општина Охрид, потег Лагадин–Пештани; погрешна примена на член 84). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.

9. Одлука на Уставниот суд УЗ.бр.60/2025 и УЗ.бр.61/2025, со која се поништени ДУП за блок 24 и блок 25, КО Гостивар 1 (Општина Гостивар). Достапно на: <https://ustavensud.mk>.

Емпириски извори

1. Авторско истражување: „Односот меѓу централната и локалната власт – студија на случај: Општина Кичево“, спроведено во периодот мај–јуни 2025 година.
2. Анкетно истражување: „Односот помеѓу централната и локалната власт – студија на случај: Општина Кичево“, спроведено во периодот мај–јуни 2025 година.
3. Документи и извештаи на Општина Кичево (2019–2024), вклучително: буџети, годишни извештаи за реализација на буџетот, програми за локален економски развој, програми за уредување на градежно земјиште, Статут на Општина Кичево, службени гласници и одлуки на Советот на Општина Кичево.
4. Министерство за локална самоуправа на Република Северна Македонија – официјални извештаи, публикации и стратешки документи.
5. Министерство за финансии на Република Северна Македонија – извештаи за блок-дотации, капитални трансфери и финансирање на единиците на локалната самоуправа.
6. Државен завод за статистика на Република Северна Македонија – статистички публикации, бази на податоци и официјални статистички показатели.
7. Државен завод за ревизија на Република Северна Македонија – ревизорски извештаи за единиците на локалната самоуправа.
8. Биро за регионален развој на Република Северна Македонија – извештаи и публикации за рамномерен регионален развој и реализација на регионални проекти.

9. Државна изборна комисија на Република Северна Македонија – официјални изборни резултати и статистички податоци од локалните избори.
10. Општина Кичево – официјална веб-страница, јавни документи, стратешки акти и службени објави.
11. Интернет извори: официјални веб-страници на државни институции, меѓународни организации и релевантни бази на податоци користени при компаративната анализа.
12. UNDP Albania. Analysis of the Local Government Situation in Albania. Tirana: United Nations Development Programme. Достапно на: <https://www.undp.org/albania/publications/analysis-local-government-situation-albania> (пристапено на 30.05.2025).
13. Institute for Advanced Management (IAM). (2023). Local Government in Albania: Status Report 2023. Tirana. Достапно на: <https://iam.org.al/wp-content/uploads/2024/05/Local-Government-in-Albania-Status-Report-2023.pdf> (пристапено на 30.05.2025).
14. World Bank. Albania Local Government Strengthening – Background Paper. Washington, D.C.: World Bank.
15. Jus & Justicia. (2022). Local Government in Albania and Kosovo: A Comparative Overview. Tirana: Universiteti Europian i Tiranës. Достапно на: <https://uet.edu.al/jus-justicia/wp-content/uploads/2022/03/Local-government-in-Albania-and-Kosovo-comperativeoverview.pdf> (пристапено на 30.05.2025).
16. Grasniqi, G. Kosovo – Country Profile. Visby: Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD). Достапно на: <https://icld.se/en/countries/kosovo/> (пристапено на 30.05.2025).

- 17.** Local Government in Croatia – Continuity and Change. David Publishing. Достапно на: <https://www.davidpublisher.com/Public/uploads/Contribute/60e6b22038de9.pdf> (пристапено на 30.05.2025).
- 18.** IFIMES. Local Self-Government in Slovenia. Ljubljana: International Institute for Middle East and Balkan Studies. Достапно на: <https://www.ifimes.org/en/researches/local-self-government-in-slovenia/2992> (пристапено на 30.05.2025).
- 19.** Committee of the Regions. Division of Powers – Albania. Brussels: European Committee of the Regions. Достапно на: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Albania.aspx> (пристапено на 30.05.2025).
- 20.** Council of Europe. (2021). Study on Local Self-Government in Kosovo. Strasbourg: Council of Europe. Достапно на: <https://rm.coe.int/study-on-local-self-government-kosovo-01-12-2021-final/1680a686ce> (пристапено на 30.05.2025).
- 21.** Decentralization of Local Self-Government in the Republic of Croatia. Proceedings of the International Conference on Social Sciences and Humanities (ICSHE), 2019. Достапно на: <https://www.dpublication.com/wp-content/uploads/2019/06/75-1085-ICSHE.pdf> (пристапено на 30.05.2025).
- 22.** Council of Europe. Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Slovenia. Strasbourg: Council of Europe. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680747fb1> (пристапено на 30.05.2025).
- 23.** Challenges for the Local Governance in the Republic of Kosovo. Academic Journal of Interdisciplinary Studies, 4(3 S1), 2015. Rome: MCSER Publishing. E-ISSN 2281-4612.

- 24.** The System of Local Self-Government in Slovenia. Достапно на:
<https://scispace.com/pdf/the-system-of-local-self-government-in-slovenia-with-a-1vivio6g1i.pdf> (пристапено на 30.05.2025).
- 25.** United Cities and Local Governments (UCLG). Republic of Croatia – Country Profile.
Barcelona: UCLG. Достапно на:
<https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Croatia.pdf> (пристапено на 30.05.2025).