
• • •

■ Прирачник

за градоначалниците и за членовите на советите на општините во Република Македонија

Мирослав Трајановски

Марјан Николов

Ана Марија Петровска

јануари 2018

Оваа публикација е изготвена во рамки на проектот:

„Прирачник за градоначалници и за членовите на советите во општините во Република Македонија“,

имплементиран од Центар за економски анализи - ЦЕА



Оваа публикација е овозможена со поддршка на CIVICA MOBILITAS во рамките на проектот „Прирачник за градоначалници и за членовите на советите во општините во Република Македонија“ имплементиран од страна на Центарот за економски анализи.

Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центар за економски анализи и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Цивика Мобилитас, Швајцарската агенција за развој и соработка (SDC) или организациите што ја спроведуваат.

Другите автори се должни да го наведат ова истражување доколку е користено или ги информирало за нивните истражувања и публикации.

Поддржано од грант на CIVICA MOBILITAS

Општи информации за ЦЕА



Адреса:

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)

бул. „Јане Сандански“ бр. 63/3,

1000 Скопје, Македонија

тел.: + 389 (0)2 24 44 766

моб.: + 389 71 310 974

ЕДБ: 4030003479278

РБ: 5763061

Сметка:

Стопанска Банка АД Скопје

број на сметка: 200000856268559

веб-страница и е-пошта:

www.cea.org.mk

www.mkbudget.org

info@cea.org.mk

• • •

СОДРЖИНА

1.ПРАВНА РАМКА ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА.....	9
2.НАДЛЕЖНОСТ НА ОПШТИНИТЕ	16
3. ОРГАНИ НА ОПШТИНАТА.....	19
Согласно со член 31 од Законот за локалната самоуправа, органи на општината се: советот и градоначалникот.....	19
3.1. Совет	19
3.2. Градоначалник.....	22
3.3. Општинска администрација.....	23
4. АКТИ НА ОПШТИНИТЕ И НИВНО ИЗГОТВУВАЊЕ И ДОНЕСУВАЊЕ.....	25
4.1. Постапка за донесување	25
4.2. Збирка на објавени акти	26
4.3. Контрола на законитоста на актите пред нивното објавување	26
5. ЈАВНИ НАБАВКИ И ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО	27
5.1. Јавни набавки	27
5.2. Јавно приватно партнерство.....	29
6. ОПШТИНСКИ ИМОТ	31
6.1. Општински имот и стекнување општински имот.....	31
6.2. Располагање со сопственоста на општината	31
6.3. Регистар на општински имот	33
6.4. Заштита на имот	34
6.5. Управување со имот	34
6.6. Како се стекнува имотот	34
6.7. Одговорност за злоупотреба на сопственоста на општината.....	34
7. ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ.....	35
7.1. Просторен план	35

• • •

7.2. Урбанистички планови.....	35
7.3. Постапка на изработка и донесување на урбанистичките планови.....	36
7.4. Урбанистичко-планска документација.....	37
7.5. Урбанистичко-проектна документација (други акти во рамките на урбанистичкото планирање).....	37
8. ГРАДЕЖНО ЗЕМЈИШТЕ И ИЗДАВАЊЕ ОДОБРЕНИЕ ЗА ГРАДЕЊЕ	38
8.1. Градежно земјиште.....	38
8.2. Издавање одобрение за градење	40
8.2.1. Градби од втора категорија.....	40
8.2.2. Надлежни органи за издавање одобрение за градење градби од втора категорија.....	40
8.2.3. Постапка за издавање одобрение за градење.....	41
8.2.4. Инспекциски надзор	42
9. КОМУНАЛНИ УСЛУГИ	43
10. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ЈАВНИ УСТАНОВИ	45
10.1. Јавни претпријатија	45
10.2. Јавни установи	46
11. ЈАВНИ ФИНАНСИИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	48
11.1. Буџетски процес	48
11.2. Содржина на буџетот.....	48
11.3. Извори на финансирање на општините	50
11.4. Финансиска нестабилност на општините	51
12. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	52
12.1. Буџетска транспарентност.....	52
12.2. Буџетски документи и партиципативно буџетирање.....	53
ЗАКОНСКА РАМКА.....	56

Листа на кратенки

- ДЗР – Државен завод за статистика
- ДПН – Друштво за посебна намена
- ЕУ – Европска Унија
- ЕСЈН – Електронски систем за јавни набавки
- ИЗИИС – Институт за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија
- ИПА – Инструмент за претпристапна помош
- КВ – Киловат
- ММФ – Меѓународен монетарен фонд
- МВ – Микроват
- НТЕС – Номенклатура на територијалните единици за статистика
- ОБИ – Индекс на отворен буџет
- ОПСЕ – Организација за економска соработка и партнерство
- ПТТ – Пошта-телефон-телеграф
- РМ – Република Македонија
- ТНГ – Течен нафтен гас

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352(497.7)(035)

ТРАЈАНОВСКИ, Мирослав

Прирачник за градоначалниците и за членовите на советите на општините во Република
Македонија / Мирослав Трајановски, Марјан Николов, Ана Марија Петровска. - Скопје :
Центар за економски анализи-ЦЕА, 2018. - 69 стр. : илустр. ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4731-42-91.

Николов, Марјан [автор] 2. Петровска, Ана Марија [автор]

а) Локална самоуправа - Македонија - Прирачници

COBISS.MK-ID 105885962

Почитувани градоначалници и советници,

Пред вас се наоѓа алајка-прирачник која може да ви послужи за полесно снаоѓање низ законската материја што ја уредува областа во која сите избрани од граѓаните на Република Македонија. Овој Прирачник не претставува исцрпна енциклопедија на сите надлежности, активности и процедури, ништо пак има таква амбиција. Овој Прирачник е организиран така за да даде оштри преглед на законската регулатива за полесно да се пронајдат насоки за најчестото применуваната законска регулатива и материјали во случај на употреба од повеќе информации, но и да се фокусира на теми кои се помалку експлоатирани од слични прирачници, а се важни за поефикасно извршување на вашите обврски. Овој Прирачник е организиран во 12 поглавја и секоје поглавје може да се користи како засебна целина со надеж дека ќе ви помогне успешно да ја извршувате вашата функција со цел квалитетен живот на граѓаните и во вашите оштини.

Со почит,
Марјан Николов
Претседател на ЦЕА

Почитувани градоначалници и советници,

Централната власт во соработка со локалните власти во наредниот период ќе работи на подобрување на системот на локалната самоуправа и на процесот на децентрализација на власта. Вашето искуство во вршењето на функциите ќе биде многу важно во овој процес на утврдување на приоритетите и креирање на соодветни политики за локален економски, социјален и демократски развој. Во тој процес сме вклучени сите, централната и локалните власти, граѓанските и бизнис секторот и во најширок контекст сите граѓани. Нашата работа е заедничка зашто владините политики во областа на локалната самоуправа се имплементираат во оштините, а крајни корисници на придобивките се граѓаните.

Градоначалниците и Советот се двајта организани на оштината кои што се одговорни за вршењето на работите, секој во рамките на своите надлежности, но и двајта подеднакво одговорни за функционирањето на оштината и обезбедувањето на услугите за граѓаните.

Се соочувате со огромни одговорности кои што произлегуваат од функциите на оштината, но и од очекувањата на граѓаните. Локалната самоуправа е комплексна материја која што е регулирана со Уставот и со голем корпус на закони од многу различни области. Зашто секоја поддршка на почетоците на мандатот е корисна во извршувањето на вашите надлежности.

Информираноста е важен услов за вршење на функцијата, законито, согласно принципите за добро управување, а што значи одговорно, отворено, транспарентно работење со вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуките.

Нашето мото е: "Министерството отворено за оштините и оштини отворени за граѓаните". Во осигурувањето на овие цели, ви посакувам успешна работа во вашиот мандат, подобрена функционалност на оштините и зголемено задоволство на граѓаните од услугите што ги обезбедуваат единиците на локалната самоуправа.

Со почит,
Сухејл Фазлиу
Министер за локална самоуправа



1. ПРАВНА РАМКА ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Од вашето познавање на законските и подзаконските акти¹ кои се однесуваат на локалната самоуправа ќе зависи колку ќе бидете активни и ефикасни во извршувањето на задачите што ви претстојат во текот на мандатот. Затоа, како прво, е потребно да се запознаете со фактот дека на локалната самоуправа во нашата држава ѝ е дадено посебно место во Уставот и во законите. За вас ова ќе значи дополнителна обврска со успех да ги извршувате обврските кои стојат пред вас, а со тоа да ја оправдате довербата која ви ја даде граѓаните.

Европска повелба за локалната самоуправа

Европската повелба за локалната самоуправа е донесена од Советот на Европа во 1985 година. Република Македонија ја потпиша Повелбата во 1996 година и ја ратификува неа во 1997 година. Според Европската повелба за локалната самоуправа, локалната самоуправа е облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните, непосредно или преку преставници што ги избираат самите, решаваат за интересите и работите од локално значење. Според Повелбата, локалните власти, односно органите на општината не се единствената форма на учество на граѓаните во решавањето, туку тие може да решаваат и непосредно за работи од локално значење преку разни форми како што се собирот на граѓани, граѓанските иницијативи, референдумот и други форми. Со ова право, односно со правото на непосредно решавање им се дава можност на граѓаните најнепосредно да учествуваат во решавањето за работи кои се од нивен секојдневен интерес и од локално значење. Македонската правна регулатива, која се однесува на локалната самоуправа, е усогласена со Европската повелба за локалната самоуправа.

Во врска со прашањето на определување на надлежностите на локалната самоуправа, Европската повелба за локалната самоуправа тргнува од неколку принципи:

1. Според Повелбата, основните права и должности на локалната власт се пропишуваат со устав и со закон. Ова подразбира дека земјата потписничка на Повелбата во сопствениот устав и во законите што ги донесува треба да ги предвиди правата и должностите на локалните власти или, поконкретно, во уставот, односно во законот да се каже кои се органите преку кои се извршува локалната власт и кои се нивните права и должности.
2. Според Повелбата, локалните власти, во рамките на законот, имаат дискрециско право да ги вршат работите што не се исклучени од нивна надлежност, ниту се во надлежност на друга власт. Овој принцип за определување на надлежноста на локалните власти е предвиден со цел локалните власти да може да извршуваат работи од јавен интерес од локално значење ако на подрачјето на таа единица има такви работи.
3. Според Повелбата за определување на надлежноста, јавните работи треба првенствено да се извршуваат од оние власти што се најблиску до граѓаните.
4. Функциите што им се доверуваат на локалните власти по правило се целосни и исклучиви, а тоа значи дека тие не смеат да бидат одземени или ограничени од друга власт, централна или регио-

1) Во овој прирачник е дадена листа и на одредени подзаконски акти донесени од централната власт, кои произлегуваат од законите што се однесуваат на извршувањето на општинските надлежности. За останатите подзаконски акти се упатува на веб-страници на кои може да се најдат тие.

• • •

нална, освен во случаи предвидени со закон. Значи, надлежноста на локалната власт да основа јавни служби за извршување работи од нејзина надлежност треба да биде целосна, така што локалните власти ќе решат дали ќе основаат јавна служба и кои ќе бидат дејностите што ќе ги извршува таа. Исто така, локалните власти ќе ја вршат контролата над нејзината работа, ќе ги усвојуваат плановите и годишните сметки.

5. Локалните власти може да го приспособат кон локалните услови извршувањето на надлежностите кои им се пренесени од централната власт, но притоа ќе треба да се придржуваат кон одредени стандарди.
6. Кога се планираат и се донесуваат одредени одлуки од централните власти, а кои се однесуваат на локалните власти, тие се консултираат навремено и на соодветен начин.

Според Повелбата, границите на територијата на која се простира надлежноста на локалните власти не смее да се менуваат без претходно консултирање на локалните заедници на кои се однесува таа. Затоа, ако е можно, тоа консултирање треба да се направи на референдум, предвиден со закон.

За да може локалните власти да ги извршуваат успешно надлежностите според Европската повелба за локалната самоуправа, тие имаат право да основаат сопствени органи на управа во кои ќе работи професионален кадар. Значи, локалните власти ќе организираат своја администрација. Внатрешната структура ќе ја определат самите согласно со нивните потреби. Во администрацијата ќе се вработи професионален кадар согласно со потребите и надлежностите што ги имаат тие локални власти, како и согласно со критериумите за стручност и компетентност. За да се постигне висок степен на стручност и компетентност, на вработените ќе им се овозможат услови и можности за обука, нивно соодветно наградување и можност за напредување во службата.

Европската повелба за локалната самоуправа пропишува определени услови за работа на локалните функционери: Условите за работа на избраните локални функционери мора да бидат такви што ќе им овозможат слободно вршење на нивните функции. Тие услови подразбираат соодветна финансиска компензација на трошоците настанати во вршењето на овие функции. Сите функции и активности кои се сметаат за споици со вршењето на должноста локален функционер се определуваат со закон или со основни правни начела.

По прашањето на управниот надзор врз работата на локалните власти, Европската повелба за локалната самоуправа пропишува дека сите видови на управен надзор може да се вршат исклучиво во случаи и во постапка определена со устав или со закон. Управниот надзор се однесува на усогласеноста на работењето на локалните власти со уставот и со законот.

Во врска со финансирањето на локалните власти, во Европската повелба за локалната самоуправа се истакнува дека локалните власти, во согласност со економската политика на државата, имаат право на соодветни сопствени извори на финансирање со кои располагаат слободно во рамките на своите овластувања. Повелбата се залага најмалку еден дел од средствата на локалните власти да потекнува од локални такси и други давачки чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат локалните власти.

Заради заштита и унапредување на заедничките интереси на локалните власти, Повелбата определува дека секоја држава треба да го признае правото да се членува во здруженија на локалните власти, како и можноста да се членува во меѓународни организации на локалните власти.

Со оглед на фактот дека локалните власти имаат свои изворни надлежности чие извршување го уредуваат самите, во рамките на пропишани стандарди, во Повелбата се истакнува дека локалните власти имаат право на правни средства заради обезбедување слободно вршење на нивните функции и почитување на начелата на локалната самоуправа дадени со устав и со закон. Тоа значи дека локалните власти имаат право да бараат пред надлежните судови право на заштита ако се попречува вршењето на надлежностите со некои акти и активности на органите на државната власт.

Устав на на Република Македонија

Во Уставот на Република Македонија се гарантира правото на локална самоуправа на граѓаните. Уставот упатува на тоа дека локалната самоуправа ќе се уреди со закон што 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 што не се мнозинство во Република Македонија. Локалната самоуправа во Уставот е разработена во посебна глава (глава V, член 114 до 117).

Во оваа пригода само ќе се потсетиме дека во таа глава се дефинирани правата на граѓаните да решаваат за прашања од локално значење во областите на урбанизмот, заштитата на животната средина, локалниот економски развој, комуналните дејности, културата, спортот и рекреацијата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието, здравствената и противпожарната заштита. Исто така, Уставот гарантира т.н. „пренесена надлежност“, односно можност државните органи да го пренесат вршењето определени работи врз општината (член 115, став 3). Во нашата држава Уставот предвидува едностепена локална самоуправа, а тоа значи дека единици на локалната самоуправа се општините. На градот Скопје, како главен град на државата, даден му е посебен статус, со тоа што тој се предвидува како посебна единица на локалната самоуправа. За да може општините да ги извршуваат надлежностите што им се дадени, секако дека е потребно да имаат финансиски средства. Така, со Уставот е загарантирано правото на општините да се финансираат од сопствени извори на приходи, како и од средства од Републиката.

Закон за локалната самоуправа

За да може општините да се организираат како локални заедници во кои граѓаните ќе го остваруваат своето право да решаваат за прашања од локално значење потребно е тоа да биде посебно разработено во закон. Законот за локалната самоуправа, кој по природа е системски/органски закон и се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија, ги регулира прашањата за надлежноста на општината, непосредното учество на граѓаните во решавањето (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум), организацијата и работата на органите на општината (совет и градоначалник), општинската администрација (нејзино организирање и работи кои треба да ги извршува), актите кои ги донесуваат советот и градоначалникот, имотот на општината, надзорот над работата на органите на општината (надзор над законитоста и контрола и ревизија врз материјално-финансиското работење), распуштањето на советот на општината, механизмите на соработка помеѓу органите на општината и Владата на Република Македонија, месната самоуправа (надлежност, основање организација), заштитата на локалната самоуправа, утврдувањето на службените јазици во општината, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Со Законот за локалната самоуправа е регулирано и жителството на следниов начин: граѓаните на Република Македонија кои имаат постојано живеалиште на подрачјето на општината се жители на општината. Прашањето на жителството е важно прашање за остварување одредени права од локално значење за граѓаните. Имено, само жители на општината може да бидат избрани за извршување функции во локалната власт. Исто така, жителите на општината имаат право преку формите на непосредно решавање да даваат предлози и иницијативи за решавање одредени прашања од локален карактер. Жителството е, исто така, важно затоа што само жителите на општината имаат можност да остваруваат одредени права и да исполнуваат одредени обврски во општината.

Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија

Со овој закон се уредува територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија; се основаат општините како единици на локалната самоуправа; се утврдуваат подрачјата на општините и на градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа; се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините; се определуваат видот и имињата на населените места; се уредува

• • •

спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на градот Скопје, како и други прашања што се однесуваат на територијалната организација на локалната самоуправа.

Согласно со овој закон, во Република Македонија се основани 84 општини² и Град Скопје, кој претставува посебна единица на локалната самоуправа. Подрачјето на градот Скопје е составено од подрачјата на општините во градот Скопје. Граници на општините се границите на катастарските општини на населените места кои се во состав на општината во делот што се граничи со соседните општини. Имено, границата за две населени места кои припаѓаат на две различни општини, но кои меѓу себе граничат, ќе оди по границата на катастарските општини на населените места. Овде треба да се знае дека границите на катастарските општини не смеат да се сечат. Исто така, ако некоја општина се наоѓа на подрачје до границата на Република Македонија со друга соседна држава, границата на таа општина ќе се поклопува со државната граница. Бидејќи кажавме дека општините се основаат за едно или за повеќе населени места, потребно е да се знае какви населени места има. Населените места може да бидат градови и села.

Град, во смисла на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, е населено место кое има повеќе од 3000 жители, има развиена структура на дејности, а над 51 % од вработените да се надвор од примарните дејности. Ова значи дека во населеното место треба да има повеќе видови дејности (индустрија, трговија, угостителство и сл.), а над 51 % од вработените да се вработени токму во овие дејности што се споменати. Тоа населено место треба да има изградено урбана физиономија, со зони за станбено живеење, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици, комунални служби и да претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето. Ова значи дека населеното место треба да има донесено урбанистички планови со кои ја определува својата урбана физиономија, ги определува зоните за живеење и стопанисување, како и површините кои се наменети за зеленило и рекреација, а да има изградено улици и плоштад согласно со урбанистичките планови. За извршување на јавните комунални дејности (снабдување со вода за пиење, одведување отпадни и атмосферски води, одржување на хигиената на јавните сообраќајни површини, подигање на сметот и сл.), потребно е да има основано јавно претпријатие или, пак, вршењето на овие дејности да го има доверено на физички или правни лица со доделување договор за јавно приватно партнестрво. Село, во смисла на истиот закон, е населено место со еднофункционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна физиономија и функција.

Населените места имаат свои граници, кои се различни од границите на катастарските општини во кои припаѓаат. Така, границите на градот, како населено место, се утврдуваат со донесување на генералниот урбанистички план, додека границите на селото, како населено место, се утврдуваат со донесување урбанистички план за населено место. Определувањето на границите на населените места е доста важна работа затоа што со тоа се определува одреден простор на кој може да се извршуваат одредени надлежности. Со донесувањето на урбанистичките планови со кои се определуваат границите, земјиштето кое се наоѓа во тие граници е градежно земјиште и како такво добива посебен режим на користење. Имено, во рамките на утврдените планови може да се врши градба на објекти, секако, со одобрение за градење. Потоа, општината е надлежна за уредувањето на градежното земјиште. Извршувањето на комуналните дејности е во опфат на границите определени со плановите и слично. Секое населено место има свое име. Имињата на населените места се определуваат со закон. По правило, на подрачјето на една општина, две или повеќе населени места не може да имаат исто име.

Закон за Градот Скопје

Со овој закон се уредува организацијата на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, надлежностите и финансирањето на градот Скопје и на општините во градот Скопје, употреба

2) Од 2008 година 80 општини бидејќи во преодните и во завршните одредби од од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа објавен во 2004 година, со член 16, беше предвидено дека општините Зајас, Осломеј, Вранештица и Другово ќе функционираат како самостојни до 2008 година, од кога ќе станат составен дел на општина Кичево.

на јазиците на заедниците во градот Скопје и во општините во градот Скопје, соработката меѓу градот Скопје и општините во градот Скопје, како и други прашања од значење за градот Скопје. Законот ги набројува и ги разграничува работите од јавен интерес од локално значење кои се во надлежност на градот Скопје, а кои се во надлежност на општините во градот Скопје. Општините во градот Скопје, во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на подрачјето на општината да ги вршат работите од јавен интерес од значење за општината што не се исклучени од нивната надлежност, не се во надлежност на органите на државната власт или во надлежност на органите на градот Скопје. Градот Скопје и општините во градот Скопје, за вршење јавни работи од локално значење во рамките на својата надлежност, може да основаат јавни служби (јавни претпријатија и јавни установи) во согласност со закон. Одредбите од Законот за локалната самоуправа се однесуваат и на општините во градот Скопје и на градот Скопје ако не е уредено поинаку со овој закон.

Закон за финансирањето на единиците на локалната самоуправа

Општините и општините во градот Скопје и градот Скопје го финансираат извршувањето на надлежностите од сопствени извори на приходи и од други извори на финансирање. Општините се самостојни во располагањето со финансиските средства. Самостојноста се состои во тоа што општината ја определува висината на локалните даноци, комуналните такси, надоместоците, а исто така, од собраните средства се планираат и трошоците за извршување на програмите што се носат од општината. Сопствени извори на приходи се локалните даноци, локалните комунални такси и надоместоци и други извори за финансирање утврдени со Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа. Исто така, со овој закон се регулираат прашањата за буџетот, сметководството, задолжувањето, како и други прашања што се однесуваат на финансирањето на општините.

Закон за меѓуопштинската соработка

Меѓуопштинска соработка, во смисла на овој закон, е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење определени работи во надлежност на општините од една општина за сметка на една или на повеќе други општини, врз основа на склучен договор меѓу општините. Во Законот се пропишани повеќе облици на меѓуопштинската соработка. Така, меѓуопштинска соработка може да се остварува со:

а) формирање тела за меѓуопштинска соработка:

- заедничко работно тело и комисија и
- заедничко административно тело и

б) основање заеднички јавни служби:

- заедничко јавно претпријатие и
- заедничка јавна установа.

Меѓуопштинската соработка може да се остварува и со склучување договори за:

- здружување финансиски, материјални и други средства и
- вршење определени работи од една општина за друга или за повеќе други општини.

Друг облик на меѓуопштинска соработка е формирање заеднички работни тела и комисии за разгледување определени прашања од надлежност на градоначалникот на општината или на советот на општината.

• • •

Понатаму, меѓуопштинска соработка може да се остварува и со формирање заедничко административно тело, во согласност со Законот за локалната самоуправа, а за извршување на одделни надлежности на општините утврдени со закон. Вршењето определени работи од една општина за друга или за повеќе други општини со склучување договор исто така претставува облик на меѓуопштинска соработка. Меѓуопштинската соработка може да се остварува и со здружување финансиски, материјални и други средства, врз основа на договор.

Закон за рамномерниот регионален развој

За потребите на планирањето на регионалниот развој и реализацијата на мерките и инструментите за поттикнување рамномерен регионален развој, се воспоставуваат плански региони и се определуваат подрачја со специфични развојни потреби.

Планските региони се единиците на НТЕС (Номенклатура на територијалните единици за статистика) - трето ниво, утврдени со акт на Владата на Република Македонија за утврдување номенклатура на територијалните единици за статистика (НТЕС), додека подрачја со специфични развојни потреби се:

- погранични, рурални, ридско-планински и други подрачја што заостануваат во развојот,
- подрачја со природни богатства и културно наследство кои се заштитени со закон и
- други подрачја со специфични развојни потреби утврдени со закон.

Владата на Република Македонија донесува листа на подрачја со специфични развојни потреби на предлог на Советот за рамномерен регионален развој на Република Македонија.

Планирањето на регионалниот развој се врши со плански документи за чие спроведување се донесуваат акциски планови, и тоа:

- Стратегија за регионален развој на Република Македонија и
- Програма за развој на планскиот регион.

Носители на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се:

- Владата на Република Македонија,
- Советот за рамномерен регионален развој на Република Македонија,
- Министерството за локална самоуправа и
- Советот за развој на планскиот регион.

Во планирањето на регионалниот развој и во спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат и Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони. Извори за финансирање на регионалниот развој се:

- Буџетот на Република Македонија,
- буџетите на единиците на локалната самоуправа,
- фондовите на Европската унија,
- други меѓународни извори,
- донации и спонзорства од физички и правни лица и
- други средства утврдени со закон.

Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа

Предмет на овој закон е доразработка на одредбите од Законот за локалната самоуправа, според кои надзорот над законитоста на прописите на општината ги врши Министерството за локална самоуправа. Имено, покрај контролата на прописите пред нивното објавување што ја врши градоначалникот на општината, согласно со Законот за локалната самоуправа, со овој закон се уредува надзорот над законитоста на прописите на општините, како и надзорот над постапката за нивно донесување, кој го врши Државниот инспекторат за локална самоуправа, како орган во состав на Министерството за локална самоуправа. Инспекцискиот надзор може да биде:

- 1) редовен инспекциски надзор;
- 2) вонреден инспекциски надзор и
- 3) контролен инспекциски надзор.

Во вршењето на надзорот, ако инспекторот цени дека постојат услови за запирање на примената на пропис донесен од советот на општината поради неусогласеност со Уставот или со закон, подготвува решение за запирање на примената на прописот и подготвува иницијатива за поведување постапка за оценка на уставноста и на законитоста на прописот пред Уставниот суд на Република Македонија. Решението за запирање на примена на одреден пропис, како и иницијативата за поведување постапка за оценка на уставноста и на законитоста ги донесува директорот на инспекторатот и тие во рок од три дена ги објавува на веб-страницата на Министерството за локална самоуправа. Против решението за запирање на примената на одреден пропис е дозволена жалба до министерот за локална самоуправа, која не го одлага извршувањето на решението. За донесувањето на решението за запирање на примената на прописот, неговото објавување и поднесувањето на иницијативата за поведување постапка за оценка на уставноста и законитоста, се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа.

Изборен законик

Според овој закон, членови на советот на општината, на општините во градот Скопје и градот Скопје, како и градоначалникот, се избираат од граѓаните на општината на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. За избор на членови на советот во законот е прифатен пропорционалниот модел, а за избор на градоначалник мнозинскиот модел. Кај пропорционалниот модел, советничките мандати се добиваат пропорционално на добиените гласови за изборните листи, а кај мнозинскиот модел во првиот изборен круг победува оној кандидат што добил најмногу гласови од излезените гласачи, под услов да освоил најмалку 1/3 од запишаните избирачи. Ако ниту еден кандидат не го добил ова мнозинство, во вториот круг одат двајцата кандидати со најголем број освоени гласови, а победува оној што ќе освои повеќе гласови од излезените гласачи.

2. НАДЛЕЖНОСТ НА ОПШТИНИТЕ

Овде сосема накратко ќе се запознаеме со надлежностите на општините кои се набројани во член 22 од Законот за локалната самоуправа. Според листата на надлежности, општините се надлежни за работите во следниве области:

Урбанистичко (урбано и рурално) планирање, издавање одобренија за градење објекти од локално значење, уредување на просторот и уредување на градежното земјиште.

Определувањето на видот на плановите, постапката на нивното донесување, решението за локациски услови, како и некои други работи од планирањето што се во надлежност на општината се определуваат со Законот за просторното и урбанистичкото планирање. Определувањето на објектите од локален карактер, како и издавањето на одобрението за градба, надзор и други работи поврзани со градбата за чие извршување е надлежна општината, се регулира со Законот за градењето. Бидејќи градењето се врши на земјиште кое со плановите е предвидено за градење, уредувањето на тоа земјиште, како и уредувањето на просторот, како надлежност на општината, се определува со Законот за градежното земјиште.

Заштита на животната средина и природата

Под овој поим се подразбира преземање мерки за заштита и спречување загадување на водата, воздухот, земјиштето, како заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачко зрачење.

Локален економски развој

Под овој поим се подразбира планирање на локалниот економски развој, утврдување развојни и структурни приоритети, водење локална економска политика, поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво, воспоставување и развој на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање партнерство. Колкава ќе биде надлежноста на општината во оваа област и кои мерки ќе може да ги презема (тука се мисли, пред сè, на планирањето и на приоритетите во стратегиските планови, поддршката на малите и средните претпријатија, мрежата на институции и агенции што ќе се развиваат), ќе зависи од надлежноста што се пренесува со законите од соодветната област, како што се Законот за трговијата, Законот за угостителската дејност, Законот за туристичката дејност, Законот за трговските друштва, Законот за јавните претпријатија и други закони од оваа област.

Комунални дејности

Под комунални дејности се подразбира: снабдување на граѓаните со вода за пиење со изградба и одржување водоводи, испорака на технолошка вода, одведување и пречистување на отпадните и атмосферски води со изградба на фекална и атмосферска канализација и пречистителни станици, изградба и одржување на јавното осветлување, одржувањето на јавната хигиена, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад, уредување и организирање на локалниот превоз на патници, снабдување со природен гас и топлинска енергија, одржување на гробиштата, крематориумите и давање погребални услуги, изградба, одржување и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти, регулирање на режимот на сообраќајот, изградба и одржување на уличната сообраќајна сигнализација, изградба и одржување на јавниот простор за паркирање, отстранување на непрописно паркирани возила, отстранување на хаварисани возила од јавните површини, изградба и одржување на пазарите, чистење на оџаците, одржување и користење на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини, регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови, определување имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти.

Надлежностите во областа на комуналните дејности, главно, се уредени со закони и со подзаконски акти кои произлегуваат од тие закони, меѓутоа одредени прашања како што се, на пр., регулирањето на работите кои се однесуваат на чистење на оџаците, изградба и одржување на улична сообраќајна сигнализација, регулирање на режимот на сообраќајот, јавното осветлување, одржување и користење на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини, општините ги уредуваат со свои прописи.

Култура

Културата подразбира институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти; негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирање културни манифестации; поттикнување разновидни специфични форми на творештво. Овде посебно место зазема Законот за културата, со кој се определува што е надлежност на општината и определувајќи ги институциите од национален карактер притоа, им остава простор на општините самите да определат кои институции се од локален карактер. Во секој случај, не смее Законот за музеите, Законот за библиотеките и други закони од оваа област да пренесуваат надлежност врз општините.

Спорт и рекреација

Под поимот спорт и рекреација се подразбира развој на масовниот спорт и на рекреативните активности; организирање спортски приредби и манифестации; одржување и изградба на објекти за спорт и поддршка на спортски сојузи. Кои работи од оваа област и во колкав обем ќе извршуваат општините е определено со Законот за спортот.

Социјална заштита и заштита на децата

Социјалната заштита и заштитата на децата подразбира финансирање, изградба и одржување детски градинки и домови за стари лица; остварување социјална грижа за инвалидните лица, децата без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лицата изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; потоа подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување право и воспитување деца од предучилишна возраст. Обемот на надлежност во оваа област ќе го најдете во Законот за социјалната заштита, Законот за заштитата на децата и други закони од оваа област.

Образование

Образованието подразбира основање, финансирање и администрирање основни и средни училишта во соработка со централната власт, а во согласност со закон, како и организирање превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови. Начинот на основањето, финансирањето, администрирањето (избор на органи на училиштата) се решени со Законот за основното образование и сп Законот за средно образование.

Здравствена заштита

Под здравствена заштита се подразбира 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, здравствено 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. Во оваа област надлежноста на општината се определува со Законот за заштитата од заразни болести и со Законот за здравствената заштита.

Противпожарна заштита

Противпожарната заштита е заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици. Кои противпожарни единици се во надлежност на општината, како функционираат тие, како се пополнуваат, како се опремуваат и од каде се финансираат, сето тоа е регулирано во Законот за пожарникарството.

Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност

Оваа надлежност општините ја имаат со цел да може да вршат надзор над работата на јавните служби кои ги основале тие. Надзорот се врши со усвојување програми за работа и финансиски планови на јавните служби кои ги основале, како и со усвојување на нивните извештаи за работа и годишни сметки.

Начин и услови за извршување на набројаните надлежности

Набројаните надлежности се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со посебни закони, со кои, исто така, се овластуваат општините со општински прописи да ги (до)уредат начинот и условите за извршување на одредени надлежности. Воедно, со овие закони се утврдуваат работите од надлежност на општината кои таа задолжително ќе ги врши, имено, во Законот за локалната самоуправа дадена е само листата на надлежности по определени области, а кои работи и во колкав обем, според кои стандарди и постапка ќе се извршуваат од општините се определува со посебните, материјални закони со кои се уредуваат начинот и условите за вршење одредени дејности. Така, на пример, општините се надлежни за донесување просторни и урбанистички планови, уредување на градежното земјиште и издавање одобренија за градење на објекти кои се од локално значење. Ваквата формулација во законот е многу општа, а нејзиното прецизирање ќе се направи со посебни закони, подзаконски акти и акти на општината. Во конкретниов случај со Законот за просторното и урбанистичкото планирање се определува кои планови ги донесува општината, во која постапка, кој ќе ги применува, како и други прашања. Со Законот за градење се определува постапката за издавање одобрение за градење, се определуваат објектите кои се од локално значење, се врши надзор над спроведувањето на законот.

Други работи определени со закон

Покрај набројаните надлежности, општините може да извршуваат и други надлежности определени со други закони со кои се уредуваат начинот и условите за вршење одредени дејности.

Делегирана надлежност

Ако се оцени дека извршувањето одредени работи од надлежност на одреден орган на државната управа ќе биде поефикасно да го извршува општината, тогаш државниот орган може извршувањето на таа должност да ѝ го делегира на општината. Начинот на извршувањето може да се приспособи кон локалните услови водејќи сметка притоа за стандардите утврдени со закон. Кога има ваква ситуација, средствата за извршување на тие работи се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија. За неизвршување или за ненавремено извршување на работите, одговорен ќе биде и органот на државната управа.

Начин на извршување на надлежностите

Заради извршување на своите надлежности, согласно со член 24 од Законот за локалната самоуправа, општините може да основаат јавни служби во согласност со закон. Така, во областа на комуналните дејности, тие основаат јавни претпријатија, а во областа на културата, културни институции од локален карактер: библиотеки, музеи и др., основаат јавни установи. Вршењето одредени работи од јавен интерес, а од локално значење, општината може да им го делегира и на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување работи од јавен интерес, согласно со закон. Така, со договор, одржувањето на јавната хигиена или собирањето и транспортирањето на комунален цврст и технолошки отпад од населено место или од дел на населено место може да се пренесат на некое правно или физичко лице, со доделување договорна за воспоставување јавно-приватно партнерство. И во двата случаја, општината е супсидијарно одговорна за извршување на работите од јавен интерес.

3. ОРГАНИ НА ОПШТИНАТА

Согласно со член 31 од Законот за локалната самоуправа, органи на општината се: советот и градоначалникот.

3.1. Совет

Советот е претставничко тело на граѓаните. Советот го составуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Изборот на членовите на советот се уредува со закон. Мандатот на членовите на советот изнесува 4 години.

Начин на работа на советот

Советот решава во рамките на надлежностите на општината.

За разгледување на прашања од одредена област, советот од својот состав може да формира постојани и повремени комисии. Кои комисии ќе се формираат и колкав ќе биде бројот на членовите, се регулира со статутот на општината. Вообичаено, комисиите се формираат за определена област или за повеќе сродни области и при изборот на членовите се внимава тие да ја познаваат таа област. Бидејќи советот е составен од советници кои припаѓаат на различни политички партии, при составувањето на комисиите треба да се запази пропорционалната застапеност на сите политички партии кои имаат свои членови во советот. Во случај кога во општината повеќе од 20 % од нејзините жители се припадници на одредена заедница, се формира Комисија за односи помеѓу заедниците која разгледува прашања што се однесуваат на меѓуетничките односи, односите меѓу најголемата заедница и заедниците кои се 20 % или помалку од 20 %, а особено кога се решава за прашања и прописи што се однесуваат на културата, употребата на јазикот и писмото, како и на грбот и знамето на општината.

Надлежност на советот

Советот на општината особено ги извршува следните надлежности: го донесува статутот на општината и други прописи; се грижи за финансиското работење на општината, за што ги донесува буџетот на општината и годишната сметка, ја утврдува висината на сопствените извори на приходи и врши финансиска контрола на буџетот на општината, основа јавни служби за извршување на надлежноста на општината, врши надзор над нивната работа и именува членови во управните одбори на јавните служби; решава за начинот на располагање со сопственоста на општината; го избира лицето што раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината во согласност со закон и ја следи јавната безбедност на подрачјето на општината; решава за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење, односно донесува одлука за започнување постапка за доделување договор за воспоставување јавно-приватно партнерство и врши и други работи утврдени со член 36 од Законот за локалната самоуправа и со друг закон.

Конституирање на советот

Првата седница на советот по завршувањето на изборите ја свикува претседателот на советот од претходниот состав најдоцна во рок од 20 дена од денот на завршувањето на изборите. Ако претседателот од претходниот состав не го свика советот во овој рок, тогаш членовите на советот се состануваат самите и под претседавање на најстариот член на советот го конституираат советот во рок од 10 дена по истекот на рокот од 20 дена.

Треба да се внимава овој рок да не се пропушти зашто во таков случај ќе се распишат нови избори. Бројот на членовите на советот, во зависност од бројот на жителите во општината, е различен и се движи од 9 до 33 члена. Советот на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, е составен од 45 советници.

Избор на претседател на советот

Претседателот на советот се избира од редот на членовите на советот, со мандат од 4 години. За претседател на советот е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот. Ако во првиот круг никој од кандидатите за претседател не добил потребен број гласови, се пристапува кон втор круг гласање за двајцата кандидати што добиле најголем број гласови во првиот круг. За претседател е избран членот на советот што добил повеќе гласови во вториот круг на гласање. До изборот на претседател, советот го свикува и со него раководи најстариот член на советот.

Права и обврски на претседателот на советот

Претседателот на советот:

1. Ги свикува и раководи со седниците на советот;
2. Се грижи за организацијата и работата на советот и
3. Ги потпишува прописите што ги донел советот и во рок од три дена од денот на нивното донесување ги доставува на градоначалникот заради објавување.

Седници на советот

За работата на советот е потребно мнозинство од вкупниот број членови.

Советот работи на седници, а нив ги свикува претседателот на советот. Претседателот на советот ќе свика седница и на барање на градоначалникот или на барање на најмалку 1/4 од членовите на советот. Ако е поднесено барање за свикување седница од градоначалникот или од членовите на советот, претседателот на советот ќе ја свика седницата најдоцна во рок од 15 дена од денот на поднесувањето на барањето. Ако претседателот не ја свика седницата во предвидениот рок, тогаш членовите на советот самите се свикуваат и за таа седница ќе изберат претседател. Решението за свикување на седницата, заедно со предложениот дневен ред, треба да се достави најдоцна 7 дена пред денот закажан за одржување на седницата. Ова време е потребно за да се разгледаат материјалите кои се предлагаат со дневниот ред, да се приберат дополнителни информации во врска со тие материјали, кои може да се добијат од општинската администрација или од други извори, да се направат консултации со лица кои се стручни за таа област, сè со цел активно да се учествува во расправата по тие материјали на седницата и да се донесат решенија што се во интерес на граѓаните.

Може да настанат одредени ситуации кои не може да се планираат, ниту да се предвидат програмски. Ако настане таков случај, тогаш советот може да одржи и вонредна седница. Во статутот на општината треба да се наведе во кои случаи може да се свика вонредна седница. Вонредната седница ја свикува претседателот на советот на сопствена иницијатива или на барање на 1/3 од членовите на советот. Во известувањето за свикување на вонредната седница се определуваат местото и времето за нејзиното одржување, како и дневниот ред за таа седница. За разлика од редовните седници, на кои може да се предлага изменување и дополнување на дневниот ред, на вонредните седници дневниот ред не може да се менува. На седницата, пред отпочнување со работа, задолжително се гласа за оправданоста за свикување на таа седница. За да може советот да работи, потребно е на седницата да присуствуваат мнозинството членови од вкупниот број на советот. Одлуките што ги донесува советот се донесуваат со гласање, кое по правило е јавно.

Советот решава со мнозинство гласови од присутните членови (релативно мнозинство), ако не е определено поинаку со закон и статут.

Меѓутоа, во статутот на општината може да се предвиди дека за донесување одредени прописи е потребно поинакво мнозинство гласови. Советот на општината, во рамките на својата надлежност, донесува прописи, меѓу другите, кои се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните на општината и на утврдувањето на употребата на грбот и знамето на општината. Овие прописи ќе бидат донесени ако за нив гласало мнозинството од присутните, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот што припаѓаат на заедницата која не е мнозинско население во општината.

Седниците на советот се јавни. Со тоа се дава можност граѓаните да бидат информирани за работењето и одлуките кои се донесуваат, а кои секако се во функција да се овозможи остварување на правото на локална самоуправа на граѓаните. Има ситуации или прашања за кои ќе расправа советот за кои може да се исклучи јавноста на седниците. За да не дојде до злоупотреба на ова право, потребно е во статутот на општината да се предвидат тие прашања и да се дадат оправдани причини. И покрај предвидувањето на овие прашања во статутот, секогаш е потребно советот да донесе одлука за исклучување на јавноста која, пак, се носи со двотретинско мнозинство од вкупниот број членови на советот. Меѓутоа јавноста не може да се исклучи ако советот расправа за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови.

Конфликт на интереси

Законот за локалната самоуправа го регулира прашањето за конфликт на интереси на членовите на советот предвидувајќи дека членот на советот не може да решава за прашања во кои тој, негов брачен другар, дете или роднина до втор степен во странична линија има личен или финансиски интерес, за што е должен да го информира советот.

Престанок на мандатот на член на советот

Ако настанат одредени ситуации, мандатот на член на советот може да престане и пред истекот на 4 години. Така, мандатот на член на советот ќе престане ако:

- советникот самиот даде оставка од функцијата;
- настапи смрт;
- советникот е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на казна затвор во траење од над шест месеци;
- во случај на инкомпатибилност на функцијата член на совет, согласно со Изборниот законик;
- на советникот му биде одземена деловната способност со правосилно решение;
- советникот престане да биде жител на таа општина.

Ако настане некој од претходните случаи, советот на првата наредна седница ќе ги констатира причината и денот на престанување на мандатот на членот на советот.

На членот на советот може да му биде одземен мандатот ако неоправдано отсутствува од три седници на советот по ред. За оправданоста на отсутството решава советот со мнозинство гласови од вкупниот број негови членови.

Распуштање на советот

Еднаш конституираниот совет може да се распушти во случај кога за тоа ќе се изјасни мнозинството од вкупниот број членови на советот. Советот се распушта и во случај кога:

- повторно ќе го донесе прописот што Уставниот суд на Република Македонија претходно го поништил или укинал со одлука;

- • •
- ќе донесе одлука со која се загрозува суверенитетот и територијалниот интегритет на Република Македонија;
- нема да се состане, односно нема да одржи седница за период подолг од шест месеци и
- нема да ги донесе буџетот и годишната сметка на буџетот до 31 март во тековната година.

Во случај да настане некој од претходните случаи, односно да дојде до распуштање на советот, работите на советот, до изборот на нов совет, ќе ги врши градоначалникот. Меѓутоа, градоначалникот, при вршењето на работите кои се во надлежност на советот, нема да може да решава за прашања кои се однесуваат на:

- располагањето со сопственоста на општината, а тоа значи дека не може да носи одлуки за продажба на имот на општината;
- за набавка, односно купување;
- потоа, нема да може да ги донесува прописите за кои е надлежен советот;
- исто така нема да може да решава во случај кога тој или негов брачен другар, деца или роднина до втор степен во странична линија има финансиски или друг личен интерес.

3.2. Градоначалник

Градоначалничката функција е професионална.

Имајќи ги предвид надлежностите, а со оглед на тоа дека се работи за поединец, неминовно се наметнува потребата од определување лице што ќе го заменува. Во случај на спреченост на градоначалникот да ја извршува функцијата, него може да го заменува член на советот. Постапката за определување лице што ќе го заменува градоначалникот е определена во статутот на општината. На членот на советот, кој го заменува градоначалникот, му мирува функцијата член на советот и не може да учествува во работата на советот. Претседателот на советот не може да го заменува градоначалникот.

Надлежност на градоначалникот

Градоначалникот ја застапува и ја претставува општината и ги врши особено следните работи: ја контролира законитоста на прописите на советот и ги објавува нив во службеното гласило на општината; обезбедува извршувањето на одлуките на советот и на работите што ѝ се делегирани на општината со закон; ги предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот на општината и го извршува буџетот на општината; избира директори на јавните служби што ги основала општината, врз основа на јавен конкурс; раководи со општинската администрација, донесува правилник за систематизација на работните места на општинската администрација и решава за вработувањето, правата, должностите и одговорностите на вработените во општинската администрација, ако не е определено поинаку со закон; обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на општината; решава во управни работи за права, обврски и интереси на правни и физички лица, во согласност со закон и врши други работи утврдени со член 50 од Законот за локалната самоуправа, со друг закон, како и со статутот на општината.

Градоначалникот може да овласти раководен службеник на општината да ја води постапката и да решава во управни работи, како и да потпишува поединечни акти.

Конфликт на интереси

Градоначалникот не може да биде именуван за член во надзорни, управни и контролни органи на трговски друштва и во јавните служби. Градоначалникот не може да учествува во процесот на решавање за прашања во кои тој или неговиот брачен другар, деца или роднина до втор степен во странична линија има финансиски или друг личен интерес, за што е должен да го информира советот.

Престанок на мандатот

И покрај тоа што градоначалникот се избира за мандат кој трае 4 години, неговиот мандат може да престане и порано. Имено, мандатот на градоначалникот ќе му престане ако:

- тој самиот даде оставка на функцијата градоначалник;
- настапи смрт;
- е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на казна затвор во траење над шест месеци;
- со правосилно решение му е одземена деловната способност;
- во случај на инкомпатибилност на функцијата градоначалник, согласно со Изборниот законик;
- е отсутен подолго од 6 месеци, а советот со двотретинско мнозинство од вкупниот број членови констатирал дека отсуството е неоправдано;
- престане да биде жител на општината.

Во случај на престанок на мандатот на градоначалникот, членот на советот кој го заменува градоначалникот, согласно со член 54, став 3 од Законот за локалната самоуправа, е должен за настанатата ситуација да го извести Министерството за локална самоуправа, кое понатаму ја известува Владата на Република Македонија. Откако ќе констатира дека настанал еден од случаите, Владата истовремено ќе иницира постапка за распишување избори за градоначалник, а за вршење на функцијата градоначалник до изборот на нов, советот, согласно со член 54, став 5 од Законот за локалната самоуправа, ќе избере еден од членовите на советот кој ќе ја врши должноста на градоначалникот за периодот до изборот на нов градоначалник, на начин на кој се избира претседателот на советот.

3.3. Општинска администрација

Општинската администрација се организира за извршување на работите од надлежност на советот и градоначалникот, со вршење стручни и административни работи. Општинската администрација ги врши особено следните работи: ги подготвува актите за советот и градоначалникот за седниците на советот, како и за седниците на неговите постојани и повремени комисији; го води сметководството на општината; ја следи проблематиката во областите од надлежност на општината, врши анализа на состојбата и дава иницијативи и предлози за нивно решавање и ракува со документите на општината и ги чува сè до нивното уништување, односно предавање во Државниот архив на Република Македонија и врши и други работи што ќе ѝ ги определат и ќе ѝ ги побараат советот и градоначалникот.

Организирање

Организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ги утврдува советот, врз основа на предлог на градоначалникот.

Општинската администрација се организира во сектори и во одделенија. При определувањето на секторите, секогаш треба да се има предвид големината на општината, нејзината развиеност, обемот на надлежностите, меѓутоа, во секој случај, бројот на секторите не може да биде помал од два. Во рамките на секторите се организираат одделенија чиј број не може да биде помал од две одделенија.

Статус на вработените во општината

Вработените во општинската администрација кои вршат стручни, нормативно-правни, извршни, управно-надзорни работи и решаваат управни работи имаат статус на државен службеник. Со стекнувањето статус државен службеник за вработените во општинската администрација, во делот на вработувањето, правата и должностите, системот на плати и надоместоци на плати, одговорноста, оценувањето и престанокот на работниот однос, ќе се применуваат одредбите од Законот за државните службеници.

• • •

Бројот на извршителите, условите што треба да ги исполнуваат тие, нивните звања, согласно со Уредбата за звањата и соодветноста на работните места со групите и звањата утврдени во Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.93/2000), Одлука за утврдување на соодветноста на постојните работни места во општините со групите и звањата утврдени со Законот за државните службеници, како и другите посебни закони во кои се утврдени посебните услови за одредени работни места (инспектори, внатрешни ревизори, одговорен сметководител и др.), како и описот и пописот на работите и работните задачи што треба да ги извршуваат, се определуваат со правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација што го донесува градоначалникот).

Значи, не сите вработени во општинската администрација имаат статус на државен службеник. Оние вработени во општинската администрација што вршат административно-технички или помошни работи немаат статус на државен службеник и за нивните права, обврски и одговорности важат одредбите од работното законодавство.

Регулирањето на правата, обврските и одговорностите, како и вработувањето и оценувањето на државните службеници е уредено со посебен закон, па нивното издвојување од останатите вработени е поради спецификата на работите што ги извршуваат. Со ваквото решение, преку афирмација на принципите на професионална, деполитизирана, ефикасна и одговорна општинска администрација, се обезбедува навремено и квалитетно вршење на услугите за граѓаните. Загарантираниот статус на државен службеник на определена категорија вработени во општините и во градот Скопје треба да овозможи квалитетна и компетентна локална администрација како вистински сервис за граѓаните, регрутирана врз меритократски критериуми, а не врз основа на политичка и партиска припадност.

Класификација на државните службеници

Државните службеници се класифицирани во три групи:

- раководни државни службеници;
- стручни државни службеници и
- стручно-административни државни службеници.

4. АКТИ НА ОПШТИНИТЕ И НИВНО ИЗГОТВУВАЊЕ И ДОНЕСУВАЊЕ

Органите на општината, во вршењето на своите надлежности, донесуваат општи и поединечни акти. Со општите акти се уредуваат односите и се уредуваат правата и обврските на граѓаните и на другите правни лица, во рамките на надлежноста на општината. Градоначалникот донесува поединечни акти кога се решава во управна постапка или кога се врши избор или именување, како и во други случаи предвидени со закон или со друг пропис.

Советот на општината, во рамките на својата надлежност, покрај статут, донесува и општи акти/прописи, и тоа:

- програми и планови;
- одлуки и
- други прописи утврдени со закон.

Со статутот на општината, како највисок акт, се уредуваат: организацијата и работењето на органите на општината; организацијата и работењето на комисиите на советот; вршењето на работите од јавен интерес од локално значење што не се исклучени од нејзина надлежност, ниту се во надлежност на органите на државната власт; начинот на информирање на граѓаните; случаите на исклучување на јавноста од седниците на советот; начинот и постапката на доставување преставки и предлози за работа на органите на општината и постапување по нив; начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните; начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба; како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Со програми и планови се уредуваат и се разработуваат одредени прашања за извршување на законите и други прописи со кои е пренесена надлежноста на општината, а за што е потребно да се предвидат рокови и динамика на извршување (на пример, програма за комунална хигиена, програма за водоснабдување итн). Со одлуки поконкретно се уредува одредено прашање од надлежност на општината (на пример, одлука за основање јавни служби од надлежност на општината, одлука за усвојување урбанистички планови итн.)

4.1. Постапка за донесување

Постапката за донесување општи акти/прописи започнува со поднесување предлог за донесување, кој може да го поднесат: градоначалникот на општината, членовите на советот, работните тела на советот, како и 10% од избирачите во општината. Предлогот ги содржи причините поради кои треба да се донесе актот и содржината на актот. Ако кон предлогот за донесување се поднесува и предлог-актот, општиот предлог-акт треба да содржи правна основа за негово донесување, образложение, потребни финансиски средства за негово спроведување и начин на обезбедување на тие средства. Нацртот на општиот акт/прописот минува низ расправа во надлежните работни тела на советот и се става на дневен ред на седница на советот. По завршување на расправата по нацртот, ставовите и забелешките со заклучокот се упатуваат до предлагачот со цел тој да ги има предвид при изработка на предлог-актот.

Прописите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот, ако не е определено поинаку со овој или со друг закон.

Прописите се објавуваат во службениот гласник на општината најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Прописите влегуваат во сила осмиот ден од денот на објавувањето, ако не е определено поинаку со статутот.

4.2. Збирка на објавени акти

Општинската администрација води збирка на објавените акти донесени од органите на општината. Во збирката, актите се евидентираат по нивното именување. Тоа значи дека посебно се евидентираат про-

грамите и плановите, посебно одлуките и другите видови акти што се донесени. Во збирката е целиот текст на актот со број и датум на неговото донесување, како и бројот на Службениот гласник на општината во кој е објавен. Исто така се евидентираат и сите измени и дополнувања што се извршени во актите. Заинтересираните граѓани може во секое време да извршат увид во збирката и да ги добијат потребните податоци од неа.

4.3. Контрола на законитоста на актите пред нивното објавување

Ако советот донесе пропис спротивен на Уставот и на законите и за да се спречи неговото влегување во сила, градоначалникот во рок од 7 дена од денот на доставувањето од претседателот на советот, задолжително донесува решение со кое ќе го запре неговото објавување во службеното гласило. Решението мора да биде образложено, односно мора да се образложат причините зошто прописот што не се објавува е во спротивност со Уставот или со законите. Имено, во образложението на решението треба да се наведат членовите од Уставот, односно од законот на кои е спротивен донесениот пропис. Ако настане ваква ситуација, советот на општината е должен да го разгледа решението и да реши по него во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението. Можни се две солучии:

- а) советот да ги прифати причините наведени во решението и да не го донесе прописот или ако има можност, да го усогласи;
- б) советот да не ги прифати причините во решението и да го потврди претходно донесениот пропис.

Ако се случи советот да го потврди прописот, тогаш градоначалникот ќе го објави тој пропис во службеното гласило. Со тоа не е завршена надлежноста на градоначалникот. Сега треба да се поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот пропис до Уставниот суд на Република Македонија.

Овде има уште една обврска за градоначалникот, а таа е да го достави прописот до Министерството за локална самоуправа најдоцна во рок од 10 дена од денот на неговото објавување.³

3) Надзорот над законитоста на прописите на општината, кој го врши Министерството за локална самоуправа преку Државниот инспекторат за локална самоуправа, подетално е објаснет во рамките на Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа.

5. ЈАВНИ НАБАВКИ И ЈАВНО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

5.1. Јавни набавки

Актуелниот Закон за јавните набавки е донесен од Собранието на Република Македонија во ноември 2007 година („Службен весник на Република Македонија“, бр. 136/07). Со оглед на тоа дека областа на јавните набавки е доста динамична и подлежи на промени и во Европската Унија, Република Македонија треба во континуитет да го усогласува националното законодавство со правото на Унијата, а воедно и да ги промовира добрите меѓународни практики. Од влегувањето во сила на актуелниот Закон за јавните набавки, тој е повеќепати изменуван и дополнуван. Така, согласно со препораките на Европската комисија, се вовеле задолжителна сертификација на службениците за јавни набавки, со цел зголемување на нивната професионалност и одговорност. Се вовеле обврска за задолжително објавување оглас и при спроведување на постапката со барање за прибирање понуди за доделување договори за јавна набавка со проценета вредност до 5.000 евра. На овој начин се отстрани можноста од дискрециско постапување на договорните органи кои при спроведување на наведената постапка најчесто се обраќаа до одредени понудувачи за да достават понуда. Исто така, се вовеле обврска за задолжително спроведување е-аукција како начин на доделување на договорите за јавни набавки (независно од видот на постапките што се спроведуваат и проценетата вредност на договорите што се доделуваат). Со цел да се заштитат договорните органи од несериозни понудувачи кои неоправдано се повлекуваат од постапките за доделување договори, како и од понудувачи кои потфрлаа при реализацијата на нивните обврски што произлегуваат од договорите за јавни набавки, се вовеле инструментот негативна референција.⁴

Со измените и дополнувањата на законот, се вовеле уште еден значаен инструмент, а тоа е техничкиот дијалог. Техничкиот дијалог претставува консултација на транспарентен и недискриминачки начин на договорните органи со деловната заедница во однос на подготовката на тендерската документација, а особено на техничките спецификации на предметот на набавка. Имено, се вовеле обврска за договорните органи при спроведување постапки за доделување договори за јавна набавка на стоки и услуги со проценета вредност над 130.000 евра, задолжително да спроведат технички дијалог. Значајна обврска што беше воведена за договорните органи е, секако, обврската за задолжително објавување на тендерската документација на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН). Воедно, како посебен начин за доделување договори за јавни набавки кај секторските договори (водоснабдување, енергетика, транспорт, поштенски услуги и други опфатени дејности) беше воведен квалификацискиот систем, со што се зголеми нивната ефикасност.

Системот за јавните набавки, покрај со Законот за јавните набавки се доуредува и со повеќе подзаконски акти што произлегуваат од него. Тие може да се најдат во соодветните изданија на „Службен весник на Република Македонија“, како и на веб-страницата на Бирото за јавни набавки, www.bjn.gov.mk во делот Прописи. При доделување договори за јавни набавки, договорните органи се должни да ги почитуваат основните принципи, односно да обезбедат:

- конкуренција меѓу економските оператори,
- еднаков третман и недискриминација на економските оператори,
- транспарентност и интегритет во процесот на доделување договори за јавни набавки и
- рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки.

4) Задолжителната е-аукција, како и најниската цена како единствен критериум за евалуација на понудите, вклучувајќи го и инструментот негативни референција, врз основа на најновите препораки на Европската Унија, со измените и дополнувањата на Законот што ќе следат, најверојатно ќе бидат изоставени од Законот за јавните набавки. Се најави и укинување на Советот за јавни набавки.

• • •

Постојат три вида договори за јавни набавки, и тоа:

- договор за јавна набавка на стоки,
- договор за јавна набавка на услуги и
- договор за јавна набавка на работи.

Со оглед на тоа што набавките претставуваат облик на снабдување на договорните органи со стоки, услуги или работи, тие мора да ги планираат своите набавки во тековната година. Притоа, договорниот орган, согласно со член 26 од Законот, врз основа на утврдените извори за финансирање, донесува план за своите вкупни годишни потреби за набавки во тековната година по видови стоки, услуги и работи според Општиот поимник за јавни набавки, со кој ги определува очекуваниот почеток на постапката, проценетата вредност на договорот и видот на постапката за доделување на договорот. Овој план мора да биде во рамките и еднаков на обезбедените средства за набавка, кои се движат во границите на буџетот, односно на финансиските планови или инвестициските програми. Договорниот орган го донесува планот за јавни набавки до крајот на јануари од тековната година. По потреба, договорниот орган може годишниот план за набавки во текот на годината да го менува или да го дополнува согласно со планираните и обезбедени средства за јавни набавки. Што се однесува на повеќегодишните договори (постапката за овие договори се спроведува во одредена година, додека нивната реализација може да трае и повеќе години), во годишниот план за јавни набавки се внесуваат и договорите што ќе се реализираат во повеќе години и тоа во планот за годината кога е планирано да се спроведе постапката за доделување на тој договор за јавна набавка. Договорниот орган не треба да ги предвидува овие договори и во плановите за наредните години бидејќи наредните години тие ќе бидат во фаза на реализација, додека постапката завршила претходно. Постапките со преговарање без објавување на оглас не се внесуваат во планот за јавни набавки бидејќи тие не е можно да се предвидат во моментот на неговото носење. Спроведувањето на постапката со преговарање, согласно со наведените основи, треба да се внесе во колоната Забелешки од образецот на Планот за јавни набавки. Воедно, треба да се напомене дека во годишниот план за јавни набавки треба да се опфатат и набавките до 5.000 евра во денарска противвредност. Единствено набавките до 500 евра не влегуваат во планот. Пред отпочнување на постапката за доделување повеќегодишен договор за јавна набавка, договорниот орган е должен да ги планира средствата потребни за негова реализација со буџетот, инвестициската програма или со финансискиот план за таа година. Имено, договорниот орган може да склучи договор што ќе трае подолг период, односно повеќе од една година и, притоа, за делот од договорот што ја опфаќа наредната година, договорниот орган треба да има предвидено средства во буџетот, односно во финансискиот план за соодветната година.

За потребата од јавна набавка решава договорниот орган со донесување одлука согласно со член 28, став 1 од законот. Имено, врз основа на донесениот годишен план за јавни набавки, одговорното лице на договорниот орган (градоначалникот), односно лицето овластено од него донесува одлука за јавна набавка согласно со која се иницира отпочнување постапка за доделување договор за јавна набавка, со цел задоволување на потребите. Постапката за јавни набавки ја спроведува комисија за јавни набавки формирана од градоначалникот, односно од лицето овластено од него, чиј состав се утврдува со одлуката за јавна набавка. Во работата на комисијата за јавни набавки може да учествуваат и надворешни стручни лица без право на решавање. Во рамките на општината треба да се определи лице, односно лица или организациски облик (одделение, сектор или слично) во чии рамки ќе се вршат и работите од областа на јавните набавки.

Законот за јавните набавки ги предвидува следниве постапки што договорните органи може да ги користат за да доделат договори за јавна набавка, и тоа: отворена постапка е постапка во која секој економски оператор има право да поднесе понуда; ограничена постапка е постапка во која секој економски оператор има право да поднесе пријава за учество, а само кандидатите избрани од договорниот орган се покануваат да поднесат понуда; конкурентен дијалог е постапка во која секој економски оператор има право да поднесе пријава за учество и според која договорниот орган води дијалог со избраните кандидати со цел да се утврди едно или повеќе соодветни решенија кои ќе ги задоволат неговите ба-

рања и врз чија основа избраните кандидати ќе ја изготват својата понуда; постапка со преговарање со објавување и без објавување оглас; постапка со барање за прибирање понуди е поедноставена постапка за доделување договор за јавна набавка, која се спроведува кога треба да се доделат договори чија вредност е до 5.000 евра во денарска противвредност, односно 20.000 евра во денарска противвредност за стоки и услуги, односно до 50.000 евра во денарска противвредност за работи.

5.2. Јавно приватно партнерство

Целта на јавно-приватно партнерство е да овозможи ангажирање приватни субјекти за финансирање, изградба на инфраструктура за давање јавни услуги или, пак, само за давање јавни услуги, кои на некој начин претставуваат ексклузивно право на јавниот сектор, во случајов на локалната власт. Како јавен партнер може да се јават општините, како и јавните претпријатија, јавните установи и трговските друштва основани од општините.

Основни модели на јавно-приватно партнерство се:

1. „Концесија за јавна работа“ која е дефинирана како договор од ист вид како договорот за јавна набавка на работи, освен што надоместокот за тие работи се состои во право на користење на тие работи или од тоа право заедно со плаќање;
2. „Концесија за јавна услуга“ која е дефинирана како договор од ист вид како договорот за јавна набавка на услуги, освен што надоместокот за тие услуги се состои во право на користење на тие услуги или од тоа право заедно со плаќање и
3. „Други видови јавно-приватно партнерство“ како што е договор за јавна набавка на работа или договор за јавна набавка на услуга.

Јавно-приватно партнерство, согласно со Законот, значи форма на договорно регулирана, долгорочна соработка меѓу јавниот партнер и приватниот партнер, која се карактеризира со следново:

- а) приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници во области од надлежност на јавниот партнер и/или обврската да обезбеди за јавниот партнер неопходни предуслови за давање јавна услуга на крајните корисници и/или активности од негова надлежност;
- б) со цел за исполнување на обврските, приватниот партнер може да преземе обврска да: финансира, дизајнира, изгради и/или реконструира/реновира објект на јавна инфраструктура, да работи и да одржува нов објект и/или реконструиран/реновиран објект на јавна инфраструктура или да користи, управува и одржува постоен објект на јавна инфраструктура или која било комбинација на горенаведените обврски сè додека комбинацијата на тие обврски е со цел за исполнување на целите кои се поставени;
- в) при преземање на обврската, приватниот партнер вообичаено презема значаен дел од ризиците поврзани со финансирање, изградба, побарувачка и/или достапност и други такви дејствија, управување, одржување и технички ризици, зависно од договореното и се определува од случај до случај;
- г) секој партнер во јавно-приватно партнерство за времетраење на јавното приватно партнерство ќе преземе одговорност за ризични настани кои се во неговата сфера на влијание или одговорноста се дели со цел за постигнување оптимално управување на ризикот за времетраењето на партнерството, меѓу другото, со користење управувачки, технички, финансиски и иновациски способности на приватниот партнер и со промовирање размена на вештини и знаење - искуство меѓу јавниот и приватниот партнер;
- д) во замена за преземените обврски, јавниот партнер може да му додели на приватниот партнер концесија за јавна работа или концесија за јавна услуга или да му надомести со плаќање;
- ѓ) јавниот партнер, исто така, може да му овозможи на приватниот партнер да изведе одредени комерцијални економски активности, а утврдени во договорот, но само ако не постои друг можен начин да се обезбеди неопходно ниво на ценовна ефикасност на приватното учество и разумен поврат на инвестицијата и

• • •

е) јавниот партнер може да пренесе одредени стварни права на приватниот партнер, неопходни за извршување на договорно поставените обврски.

Јавното-приватно партнерство може да се реализира врз основа на договор или, пак, со основање мешовитото друштво меѓу јавниот партнер и приватниот партнер (институционално јавно-приватно партнерство). За реализација на договорното јавно-приватно партнерство, вообичаено приватниот партнер основа друштво за посебна намена (ДПН).

На постапката за доделување договор за јавно-приватно партнерство соодветно се применува Законот за јавните набавки. Користа која се очекува од доделување договор за воспоставување јавно приватно партнерство е:

- Вклучување на приватниот сектор во изградба и финансирање на јавната инфраструктура и/или обезбедување јавни услуги кои вообичаено и традиционално ги обезбедува јавниот сектор, со што се надминува јазот од потребата од обезбедување одредена јавна услуга и недостатокот на финансиски средства за таа намена во буџетите на локалната власт.
- Поквалитетни јавни услуги за вложените пари и поголем опфат на корисниците на јавните услуги; постигнување подобра „вредност за парите“;
- Побрза имплементација на проектот и намалување на трошоците на чинење на проектите, како и на трошоците на животниот циклус на проектот;
- Подобро управување и пристап до специјализиран менаџмент;
- Создавање дополнителни приходи за јавниот партнер со наплата на концесиски надоместок и сл.;
- Забрзување на севкупниот социјално-економски развој.

На локално ниво може да се реализираат повеќе проекти на ЈПП за давање јавни услуги од локален интерес, во повеќе области, како што се:

- комуналните дејности (јавно осветлување, собирање, транспортирање и депонирање комунален отпад; уредување и организирање јавен локален превоз на патници; снабдување со топлинска енергија, организирање и давање услуги на паркирање и др.);
- образованите (изградба на училишни згради);
- спортот (изградба на спортски сали и стадиони);
- културата (изградба на домови на културата и др.);
- социјалната заштита (изградба на детски градинки и домови за стари).

Еве и неколку примери за реализирани проекти на јавно-приватно партнерство на локално ниво:

- Изградба на мали хидроцентрали на водоснабдителни системи (Крива Планка);
- Управување со отпад (депонирање отпад) – Дрисла – град Скопје;
- Пазар (зелен) на (големо) и на мало (Охрид);
- Модернизација, управување и одржување на спортско игралиште, тениски терени; изградба на спортски комплекс(-и) – (Аеродром);
- Паркирање (Битола, Кавадарци);
- Јавно улично осветлување (Кавадарци, Македонски Брод);
- Административно-деловни згради (Крива Паланка, Ѓорче Петров).

5) Други примери за реализирани проекти на ЈПП може да се најадат на веб- страницата <http://www.economy.gov.mk/page/javno-privatno-partnerstvo>

6. ОПШТИНСКИ ИМОТ

6.1. Општински имот и стекнување општински имот

Согласно со член 64 од Законот за локалната самоуправа, општината има право на сопственост на ствари (недвижни и подвижни), парични средства и права. Исто така, во сопственост на општините се и јавните служби (јавните претпријатија и јавните установи) основани од општината. Вредноста на сопственоста на општините се проценува и се искажува при изготвувањето на годишната сметка. Со цел да се изврши правична распределба на имотот меѓу Републиката и општините, претходно се врши делбен биланс. Оние објекти што се утврдени со делбениот биланс како заеднички објекти на Републиката и општината и притоа не е можна нивна физичка делба, се користат врз основа на склучена спогодба за заедничко користење и нивно одржување (на пр., спортски сали, пливачки базени и др.). Земјиштето (плодно и неплодно), како и шумите и пасиштата на подрачјето на општината и понатаму се заведени како државен имот. Со Законот за локалната самоуправа од 2002 година на општините им се определуваат нови надлежности кои започнаа да се применуваат од 2004 година. Заради создавање услови за започнување со работа за извршување на новите определени надлежности, на општините им се доделува значителен имот. На пример, училиштата (за основно и за средно образование), дел од спортските објекти, амбулантите, противпожарните домови, училишните домови, општинските канцеларии од подрачните единици на одделни министерства, библиотеките и друг имот.

Општинскиот имот може да се подели на неколку основни видови, и тоа:

- недвижен имот (земјиштето, општинските депонии, зградите и објектите од областа на културата, куќите или становите за живеење, деловните објекти, гробиштата, капелите, спортските објекти и друг имот кој по својата природа е недвижен);
- движен имот (моторните возила, пловните објекти, машините, алатките, инвентарот, мебелот во општинските канцеларии и други подвижни предмети);
- објекти на комунална инфраструктура (водоводната мрежа, канализациската мрежа, пречистителните станици, уличното осветлување, радиокомуникациските линии, кабелските ТВ и сл.) кои служат за давање комунални услуги на корисниците и се добра од јавен интерес;
- урбана опрема се предмети и објекти кои служат за давање комунална услуга за заедничка потрошувачка (фонтаните, спомениците, клупите, рекламните паноа, градските чешми, часовниците, опремата за детски и други игралишта, садовите за отпад, опремата за постојки и друго).
- финансии (парите, благајничките записи, хартиите од вредност, тековните сметки, акциите и сл.).
- права (правото на интелектуална и/или индустриска сопственост и сл.).

6.2. Располагање со сопственоста на општината

Сопственоста на општината и располагањето со сопственоста на општината се уредени во глава VIII, член 64-68 во Законот за локалната самоуправа. Со член 66 од Законот за локалната самоуправа е уредена продажбата на стварите (недвижни и движни) во сопственост на општината. Продажбата може да се врши само со јавно наддавање во согласност со закон, во случајов Законот за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост. Имено, на продажбата на недвижни и движни ствари, како и на давањето под закуп недвижни ствари, освен одредбите на Законот за локалната самоуправа, согласно со член 67 од Закон за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, соодветно се применуваат и одредбите од овој закон кои се однесуваат на продажба и закуп на недвижни и продажба на движни ствари со електронско јавно наддавање. Давањето на користење ствари во сопственост на општината е уредено со член 67 од Законот за локалната самоуправа, според која стварите во сопстве-

ност на општината може да се дадат на користење на други субјекти со јавно наддавање. Имотот на општината не може да се дава под хипотека ако служи за вршење дејност од јавен интерес.

Продажба на недвижни и движни ствари во сопственост на општината

Општината, врз основа на одлука на советот на општината, може да ги продава стварите во сопственост на општината само со електронско јавно надавање, преку електронски систем за јавно наддавање со кој управува и оперира Министерството за финансии – Управа за имотно-правни работи, во согласност со закон (Закон за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост). Имено, при продажбата на недвижни и движни ствари, освен одредбите на Законот за локалната самоуправа, согласно со член 67 од Законот за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост, соодветно се применуваат и одредбите од Законот кои се однесуваат на продажбата и закупот на недвижни и продажбата на движни ствари со електронско јавно наддавање при продажбата и давањето под закуп на недвижни и продажбата на движни ствари на единиците на локалната самоуправа и на Град Скопје.

Постапката за електронско јавно наддавање ја спроведува Комисијата за недвижни и движни ствари со претходно дадена објава на електронскиот систем за јавно наддавање и во два дневни весника кои се издаваат на македонски јазик, а излегуваат најмалку три месеци пред денот на објавувањето на објавата и еден дневен весник кој се издава на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик во општините на чие подрачје се наоѓаат недвижните ствари предмет на објавата, а излегува најмалку три месеци пред денот на објавувањето на објавата.

За стварта која е предмет на објавата на јавно наддавање, може да се пријават за учество сите заинтересирани домашни и странски физички и правни лица кои може да се стекнат со сопственост на недвижните ствари на територијата на Република Македонија согласно со закон и кои ги исполнуваат условите дадени во објавата. Продажната цена на стварите не смее да биде помала од нивната пазарна вредност, која треба да се утврди согласно со Законот за процената. Финансиските средства добиени од продажбата на стварите во сопственост на општината може да се инвестираат само за стекнување нови или за реконструкција на постојните ствари во сопственост на општината.

Давање под закуп на недвижни ствари во сопственост на општината

Давањето под закуп на недвижни ствари во сопственост на општината не е уредено со Законот за локалната самоуправа, меѓутоа имајќи ги предвид одредбите на член 67 од Законот за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост и на давањето под закуп недвижни ствари, соодветно треба да се применат одредбите од тој закон. Соодветната примена на Законот за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост значи дека недвижните ствари кои општините престанале да ги користат привремено може да се дадат под закуп, при што не смее да се наруши функцијата на општината. Недвижните ствари за кои трајно престанала потребата од користење, а не може да се продадат, да се разменат или ако друга општина или државен орган или правни лица основани од општината и државата немаат потреба од користење, може да се дадат под закуп.

За давањето недвижни ствари под закуп треба да реши советот на општината, а градоначалникот може да реши недвижна ствар или дел од недвижна ствар да се даде под закуп по престанокот на работното време на општината (со или без опрема), при што не смее да се наруши функцијата на општината. Давањето недвижни ствари под закуп треба да се врши со електронско јавно наддавање. Недвижните ствари дадени под закуп не може да се даваат под закуп понатаму. Висината на вкупната почетна цена на закупнината изнесува 0,5% од проценетата вкупна вредност на месечната закупнина на недвижната ствар. Вредноста на недвижната ствар ја определува овластен проценител, согласно со Законот за процената. За давање недвижни ствари под закуп со електронско јавно наддавање, соодветно се приме-

нуваат одредбите од Законот за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и стварите во општинска сопственост со кои е уредена постапката за продажба на недвижни ствари со електронско јавно наддавање.

Давање ствари на користење во општинска сопственост

Согласно со член 67 од Законот за локалната самоуправа, стварите во сопственост на општината може да се дадат на користење на други субјекти со јавно наддавање, во согласност со закон. Согласно со член 21 од Законот за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, недвижните ствари во сопственост на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, Советот на општината, односно Советот на општините во градот Скопје и Советот на Град Скопје, со одлука може да ги дадат на привремено или трајно користење, со или без надоместок, на државни органи и на правни лица основани од државата. За престанокот на правото на користење на стварите од ставот (1) на овој член решава Советот на општината, односно Советот на општините во градот Скопје и Советот на Град Скопје. Одлуката на Советот на општината, односно на Советот на општините во градот Скопје и Советот на Град Скопје, е основа за запишување во Јавната книга за запишување на правата на недвижностите.

6.3. Регистар на општински имот

Општината е должна да води евиденција на имотот и да ги ажурира промените. Општината за имотот води регистар и имотот го искажува во имотен биланс. На крајот од секоја календарска година, општината врши попис на материјалните средства. Во практика, постојат и случаи кога се јавува потреба од дополнителен попис, особено при примопредавањето на должноста на ракувачите на средствата, кога се вршат статутарни промени или слично. Пописот има големо значење поради општиот и развојниот план за управување со имотот и претставува значаен фактор во планирањето на буџетските приходи и расходи.

Имотот на општината е разновиден и е временски променлив. Општината е должна да ги ажурира промените и да го регистрира развојот на нејзиниот имот - заедно со тековната регистрација на сите договорни промени. Тоа не е само законска должност, туку е и интерес на општината. Имотот е регистриран во општината, согласно со законот, но, за поголема сигурност, пописната комисија треба да врши надзор над имотот. Пред отпочнување на пописот, основно правило е да се провери дали секој недвижен имот е запишан во јавните книги на Геодетската управа (Катастарот). Активностите во врска со пописот започнуваат со формирање Пописна комисија. Заради успешна работа на Комисијата за попис, се изготвува план и упатство за подготовки за извршување на пописот. Состојбата на пописот се искажува со пописни листи. Попрактично е кога пописот се врши на посебни пописни листи. На пример, посебни пописни листи за градежните објекти, посебни за земјиштето, посебни за движниот имот, посебни за крупниот инвентар и посебни за ситниот инвентар.

Попис се врши и на паричните средства. Со пописот на паричните средства се опфаќаат сите парични средства кои на денот на пописот се наоѓаат на тековните сметки што ги поседува општината во банките, на благајната на општината, како и мениците и акциите што ги поседува општината. По завршувањето на пописот, се изготвува извештај за извршениот попис. Членовите на општинскиот совет, на една од првите седници на советот на општината, е потребно да донесат одлука за целосен увид и перманентна контрола на регистарот на општинскиот имот. Во регистарот на имотот се запишува целиот имот што го поседува општината (земјиштето, објектите и средствата).

6.4. Заштита на имот

Општината го заштитува имотот од природни и други влијанија на начин утврден со закон. Заради заштита на имотот, општината треба да преземе соодветни мерки, и тоа: навремено одржување на објек-

• • •

тите, мерки поради затајување на давачките по однос на закуп на имотот, мерки против корупцијата, мерки против кражбите и оштетувањата, мерки за заштита од природни влијанија и др. Општинскиот имот треба да биде осигурен. Притоа е потребно да се размисли за кои видови ризици и под кои услови. Секогаш треба да се има предвид дека должници не се само лицата што ѝ немаат платено на општината за продажба или за давање под закуп, туку и лицата што имаат обврска да извршат одредени работи за општината. За таа цел е потребно да се преземат соодветни дејства за што побрзо наплаќање на неплатените долгови кон општината и за неизвршените работи во роковите утврдени во договорите.

Општината мора да биде внимателна, посебно кога дава под закуп станови или куќи на физички лица. Треба да знае како полесно да ги наплати своите побарувања. Кога закупот се однесува на категоријата социјално загрозеани граѓани, тогаш треба да се изнајдат олеснителни околности за негово наплатување или дури и да се пристапи кон негово намалување. Ова е со единствена цел полесно да се наплати побарувањето на основниот долг што го имаат кон општината овие социјално загрозеани граѓани.

6.5. Управување со имот

Ако општината има голем имот, таа може да основа и јавно претпријатие за управување со имотот. Меѓутоа, во прв ред, решавачки фактор треба да биде дали претпријатието ќе биде профитабилно или не. Ако активностите не се профитабилни и зависат од општинскиот буџет, тогаш не е ефикасно да се формира такво јавно претпријатие.

6.6. Како се стекнува имотот

Општината го стекнува имотот: од сопствени извори на приходи кои се утврдени со закон; од вршење одредена стопанска дејност (ако има основано трговско друштво); од вршење јавна или друга професионална дејност; од финансирање на граѓаните со самопридонес или на друг начин; од подароци; од наследство; од донации или врз други основи.

6.7. Одговорност за злоупотреба на сопственоста на општината

При продажба, купување или давање под закуп на имотот од општината, секогаш треба да се настојува тоа да се прави на начин и постапка утврдени со закон. Секоја трансакција поврзана со имотот на општината мора да биде јавна и транспарентна. Исто така, треба да се биде многу внимателен и да се утврди дали таа трансакција е од интерес на општината. Ако имотот се продаде по пониска цена од утврдената пазарна вредност или, пак, ако се купи имот по многу повисоки цена од реалната пазарна вредност, тогаш постои основано сомневање дека ѝ е направена штета на општината, а со тоа следи соодветна законска мерка против раководното лице на општината.

Контрола на материјално-финансиското работење на општината врши Министерството за финансии. Ревизија на материјално-финансиското работење, согласно со член 72 од Законот за локалната самоуправа, врши Државниот завод за ревизија. Градоначалникот е должен, во рок од 30 дена од денот на донесувањето, да ги достави извештаите за извршувањето на буџетот и завршната сметка на општината до Државниот завод за ревизија. Конечниот извештај за извршената ревизија се доставува до органите на општината, до министерот за локална самоуправа и до министерот за финансии.

Ако при постапката на испитувањето на финансиските трансакции, кои претставуваат општински расходи во смисла на законско и наменско користење на средствата, се утврди дека при продажбата, купувањето или давањето под закуп на имотот на општината е направена незаконска трансакција или трансакција која има штетни последици за општината, односно е сторено прекршочно или кривично дело, тогаш се поведува соодветна постапка против лицето во општината што го направило тоа дело.

7. ПРОСТОРНО И УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

Еден од најголемите предизвици во процесот на извршување на налезностите на општините е урбанистичкото планирање и издавањето одобренија за градење. Процесот на просторното и урбанистичко планирање е интегрален и континуиран. Затоа, во овој текст, освен на урбанистичкото планирање, накратко ќе се осврнеме и на просторното планирање како важен процес за развојот на општините.

7.1. Просторен план

Просторниот план на Република Македонија се донесува за територијата на целата држава и претставува стратегија за просторен развој на Републиката, кој дава насоки за намената, користењето, заштитата, организацијата, уредувањето и управувањето со просторот на државата. Просторниот план на Република Македонија е донесен од Собранието на Република Македонија за периодот од 2004 до 2020 година. Со донесувањето на Просторниот план, се донесе и Законот за спроведувањето на Просторниот план на Република Македонија (Сл. весник, бр. 39/04). Во Просторниот план на Република Македонија се врши планирање на просторот за период од најмалку петнаесет години. Просторниот план на Републиката се разработува со просторен план на регион и со просторен план за подрачје од посебен интерес за Републиката.

7.2. Урбанистички планови

Урбанистичките планови се многу важни документи за општината бидејќи се основа за идниот социоекономски и културен развој на општината. Секоја општина што сака да го развива своето стопанство, која сака да им овозможи подобри услови за живеење на своите жители, мора континуирано да ги донесува, ревидира, дополнува и да ги изменува урбанистичките планови следејќи ги современите тенденции на развој во земјата и во светот.

За изработување на урбанистичките планови, како и на урбанистичко-планската документација и урбанистичко-проектната документација, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје задолжително донесуваат годишна програма најдоцна до 31 јануари за тековната година. Изработката на урбанистичките планови, урбанистичко-планската документација и урбанистичко-проектна документација од програмата се финансира од буџетот на општината, буџетот на општината во градот Скопје, Буџетот на градот Скопје, како и од заинтересирани правни и физички лица чии програмски барања и подрачја на интерес се прифатливи за општината, општината во градот Скопје и градот Скопје. Програмата задолжително се објавува во службеното гласило на општината, на општината во градот Скопје, односно на градот Скопје, а во електронска форма и во информацискиот систем е-урбанизам. Законот за просторно и урбанистичко планирање на Република Македонија предвидува донесување на следниве урбанистички планови.

- Генерален урбанистички план (на ниво на град),
- Детален урбанистички план (на ниво на дел од град),
- Урбанистички план за село (на ниво на село) и
- Урбанистички план надвор од населено место (на ниво на подрачје надвор од град или село).

Генерален урбанистички план се донесува за градот Скопје и за градовите кои се седишта на општините утврдени со закон. Генералниот урбанистички план содржи текстуален дел и графички приказ на планските решенија, како и нумерички дел со билансни показатели. Генералните урбанистички планови мора да бидат во согласност со даденостите од Просторниот план.

Детален урбанистички план се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план. Деталниот урбанистички план (кој претставува план од пониско ниво) мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план. Деталниот урбанистички план содржи текстуален дел и графички при-

каз на планските решенија на опфатот, како и нумерички дел со билансни показатели за планскиот опфат и за инфраструктурата.

Урбанистички план за село се донесува за подрачје на населено место во општината од селски карактер.

Урбанистички план надвор од населено место се донесува по потреба за плански опфат, за подрачја на општините кои не се опфатени со генералните урбанистички планови и со урбанистичките планови за село. Со овој план се уредуваат намената и начинот на користење на просторот, како и условите за градење на комплекси и градби вон од градовите и другите населени места.

7.3. Постапка на изработка и донесување на урбанистичките планови

Изработка на урбанистички планови

Изработувањето на урбанистичките планови се одвива во две фази како нацрт и предлог-план.

Локалната самоуправа, преку секторот за урбанизам и комунални работи - одделение за урбанистичко планирање, е одговорна за постапките на донесувањето на урбанистичките планови и за планирањето кои урбанистички планови ќе се изработуваат. Динамиката на изработување на урбанистичките планови е во директна зависност од финансиската моќ на општината и граѓаните. Советот на општината е, исто така, одговорен за урбанистичките планови како нивен донесувач. Изработувачите на урбанистичките планови се директно одговорни за содржината, точноста, квалитетот на планот, за степенот на примената на законските прописи и подзаконските акти во чии рамки се задоволени барањата на граѓаните. Граѓаните се вклучуваат преку анкетањето пред отпочнувањето на планот (јавни анкети и стручни расправи за плановите).

За изработување на урбанистичките планови, општините донесуваат годишна програма на предлог на секторот надлежен за работите за урбанистичко планирање на општината. При изработката на програмите, се земаат предвид степенот на реализација и барањата на граѓаните за потреба од изработка на урбанистички план добиени преку објава за изработка на годишните програми. Програмите за изработување на урбанистичките планови се доставуваат до министерствата надлежни за работите за уредување на просторот заради предвидување објекти од значење за државата.

Урбанистичките планови се финансираат од буџетот на општината, а се објавуваат во службениот гласник на општината. При изработката на плановите, се користат стандарди и нормативи за планирање. Агенцијата за планирање на просторот изработува урбанистички планови од програмата на Владата на Република Македонија, а урбанистичките планови од програмите на општината ги изработуваат овластени правни лица за изработка на урбанистички планови. Носители - планери на изработување на урбанистички планови може да бидат дипломирани инженери архитекти кои поседуваат лиценција за изработување урбанистички планови.

Донесување на урбанистичките планови

Кога нацртот на урбанистичкиот план ќе биде изработен и предаден до надлежните органи, за него се прави стручна ревизија. Забелешките од стручната ревизија се вградуваат во нацрт-планот. Потоа се утврдува нацрт-планот. Се организира стручна расправа за генерален урбанистички план, а јавна презентација и јавна анкета за детален урбанистички план, урбанистички план за населено место и за урбанистички план за подрачје надвор од населено место. Од стручната расправа (на која учествуваат претставници на изработувачите на планот, државната управа, локалната самоуправа, службите за заштита на спомениците на културата, комуналните претпријатија и другите органи од подрачјето опфатено со планот), јавната презентација и јавната анкета (во која учествуваат граѓаните и сите заинтересирани субјекти) се изработува извештај, со јасно дефинирани, прифатени и неприфатени забелешки, кој му се доставува на изработувачот за да го изработи предлог-планот. Извештај од јавната анкета подготвува комисија формирана од градоначалникот, составена од три члена, и тоа од одговорниот планер, одго-

ворно лице од општината (од секторот за урбанизам) и надворешен член (истакнат научен и стручен работник со лиценција).

За урбанистичките предлог-планови потребно е да се добие согласност од органот на државната управа надлежен за работите за уредувањето на просторот. Предлог-планот се доставува до советот на општината на усвојување. Општинската администрација е должна писмено да ги извести граѓаните кои поднеле анкетен лист за тоа дали се прифаќаат или не се прифаќаат нивните барања. Планот може да се врати на повторна јавна анкета со јавна презентација ако се оцени дека настанатите промени се од поголеми размери. Општините во градот Скопје треба да прибават позитивно мислење од органите на град Скопје за донесување на урбанистичкиот план за подрачје надвор од населеното место. Од денот на добивањето на согласноста за планот, тој треба да се донесе во рок од 2 месеца. Генералниот урбанистички план и урбанистичкиот план за населено место се донесуваат за најмалку 10 години, а деталниот урбанистички план се донесува за најмалку 5 години. По истекувањето на овие рокови, донесувачот на планот одобрува ревизија на планот, со која се утврдува дали има потреба од измена и дополнување на планот. Изменувањето и дополнувањето на урбанистичките планови се одвива по истата постапка како при нивното донесување.

7.4. Урбанистичко-планска документација

Во зависност од видот на градбата која е предмет на планирање, се донесуваат следниве видови урбанистичко-планска документација:

- локална урбанистичко-планска документација;
- државна урбанистичко-планска документација;
- урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона;
- урбанистичко-планска документација за автокамп и
- урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес.

7.5. Урбанистичко-проектна документација (други акти во рамките на урбанистичкото планирање)

Во рамките на урбанистичкото планирање се донесува следната урбанистичко-проектна документација:

Архитектонско-урбанистички проект е проект за архитектонско-урбанистичка разработка на градежна парцела во која со урбанистички план е утврдена апроксимативна површина за градење, наменета за комплексна градба или за комплекс на градби.

Урбанистички проект е проект за урбанистичка разработка на простор за градби до ниво на идеен проект, кои се надвор од планските опфати на урбанистичките планови, а се во согласност со Просторниот план на Република Македонија.

8. ГРАДЕЖНО ЗЕМЈИШТЕ И ИЗДАВАЊЕ ОДОБРЕНИЕ ЗА ГРАДЕЊЕ

8.1. Градежно земјиште

Урбанистичките планови се донесуваат за одреден простор и земјиштето кое е опфатено со нив добива посебен статус, односно тоа станува градежно земјиште. Под градежно земјиште се подразбира секое изградено и неизградено земјиште што е планирано за градење со просторни и урбанистички планови и акти што ги заменуваат тие планови. Тоа земјиште е добро од општ интерес за Републиката, а неговото уредување е дејност од јавен интерес.

Градежното земјиште може да биде во сопственост на Република Македонија или во сопственост на домашни физички и правни лица. Од ова може да се констатира дека странски физички и правни лица не може да бидат сопственици на градежно земјиште во Република Македонија. Носителите на правото на сопственост може да располагаат со тоа право, а тоа значи дека може земјиштето да го отуѓуваат, да го дадат под долготраен и краткотраен закуп, да воспостават хипотека или да го дадат под концесија.

Правото на сопственост на градежно земјиште во сопственост на физички и правни лица може да биде одземено, односно ограничено. Така, кога е тоа потребно заради изградба на објекти од јавен интерес, градежното земјиште може да се експроприра, односно да се ограничи правото на користење на начин и под услови определени со Законот за експропријацијата. Во таков случај, Република Македонија има првенствено право на купување. Од претходно кажаното може да се констатира дека општините и градот Скопје немаат право на сопственост врз градежното земјиште.

Од аспект на надлежноста за преземање или вршење одделни активности и дејства во сфера на градежното земјиште, општините и градот Скопје се надлежни само за:

- донесување програма за уредување градежно земјиште, конкретно уредување на ова земјиште и
- пресметување и наплата на надоместокот за уредување на градежното земјиште;
- за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија, ако ги исполнуваат условите пропишани со Законот за градежното земјиште.

Во делот на правата и обврските на општините и градот Скопје врз градежното земјиште, посебно треба да се одбележи давањето на градежното земјиште на привремено користење, односно под краткотраен закуп, како и одобрувањето на т.н. урбано-санациски мерки. Тие се во надлежност на Министерството за транспорт и врски.

Законот за градежното земјиште ги овластува и ги обврзува општините и градот Скопје да го уредуваат градежното земјиште. Под уредување на градежно земјиште се подразбира изградба на објекти на инфраструктурата заради обезбедување непречен пристап до градежната парцела од јавен пат, поставување водоводна, канализациска (фекална и атмосферска), електрична, ПТТ и друга инсталација (на пример, топловодна, гасоводна, во зависност од можностите, потребата и развиеноста на општините) со приклучоци до градежната парцела. Планирањето, проектирањето и изведувањето на оваа инфраструктура се врши според просторните и урбанистичките планови и актите што ги заменуваат тие планови, како и според коефициентот на искористување на земјиштето утврден со плановите. Уредувањето на градежното земјиште се врши врз основа на годишна програма што ја донесуваат советите на општините. Содржината на оваа програма е определена во членот 45 од Законот за градежното земјиште и во него се прецизирани:

- просторот кој е предмет на уредување,
- обемот на работите за подготвување и расчистување на градежното земјиште,
- обемот и степенот на опремување на градежното земјиште со објекти на основната и секундарната инфраструктура,
- изворите за финансирање на програмата,

- пресметувањето трошоци за уредување на градежното земјиште,
- висината на надоместокот за уредување на градежното земјиште и неговата распределба,
- начинот на распределба на средствата за финансирање за изградба и одржување на инфраструктурата,
- средствата наменети за изработка на урбанистички планови и за документација за изградба и одржување на инфраструктурата,
- средствата наменети за изработка на урбанистички планови и за изработка на документација за градење инфраструктурни објекти,
- динамиката на извршување на програмата и
- објектите на инфраструктурата од јавен интерес на Републиката, како и оцената за нивното влијание врз животната средина и природата, согласно со законот, што ги финансира Републиката, односно инвеститор кому земјиштето му го доделила Републиката.

Уредувањето на градежното земјиште може да биде целосно или делумно. За уредено градежно земјиште инвеститорот плаќа надоместок за уредување на градежното земјиште, до висината на реалните трошоци за уредување - целосен или делумен надоместок (во зависност од обемот и степенот на уредувањето на земјиштето, кој може да се плаќа и на рати). Висината на овој надоместок се пресметува врз основа на елементи утврдени во годишните програми за уредување на градежното земјиште, како и согласно со Правилникот за степенот на уреденост на градежното земјиште и за начинот на пресметување на трошоците за градежно земјиште според степенот на уреденост. Основни елементи врз чија основа се пресметува овој надоместок се: основицата за пресметување на надоместокот (утврдена во годишната програма и изразена во ден./м² нето-изградена површина); комплексите и зоните; корисната површина на објектот; намената на просториите на објектот (станбени или деловни) и видот на инфраструктурата што се изведува или приклучува.

Уредувањето на градежното земјиште, утврдено со урбанистичка документација на населено место и со актите што ги заменуваат плановите, може да го врши општината, а ако општината не го уредува земјиштето, тоа го врши инвеститорот на сопствен трошок, за што не плаќа надоместок за неговото уредување. Исто така, инвеститорот на сопствен трошок го врши уредувањето на градежно земјиште во случај на изградба на објекти надвор од урбаниот опфат на населеното место, како и во случаи кога уредувањето не е предвидено со програмата. Средствата од надоместокот за уредување на градежното земјиште се приход на општината, односно на градот Скопје и се користат за реализирање на програмата за уредување на градежното земјиште.

За реализирање на програмата, односно за изградба на објектите од инфраструктурата, потребно е општината претходно да се стекне со одредено право врз земјиштето. Имено, како што кажавме, општините и градот Скопје немаат право на сопственост врз градежното земјиште. За да не се случи нереализирање на програмата, при донесувањето на програмата, посебно при определувањето на висината на надоместокот што треба да се плаќа, висината на надоместокот треба да се определи така што ќе одговара на пазарната вредност на земјиштето. При определувањето на висината на надоместокот, може да се определат различни висини во зависност од локалитетот што треба да се уредува. Потоа, може да се предложи да биде помала висината на надоместокот за одредени локалитети каде што, согласно со плановите, е предвидена градба на стопански објекти, со што ќе им овозможите на субјектите што сакаат да инвестираат да го направат тоа.

Општините имаат можност да ги користат средствата што ги предвидела Републиката преку разни фондови, а наменети за изградба на инфраструктурни објекти во општините. За ова право, потребно е да се има донесено урбанистички планови и изработена техничка документација за изведба на тој вид комунален објект. Ова е основен предуслов за да може да користите средства од тие фондови. Преку Министерството за транспорт и врски е достапна програмата за водоводи и канализации за средства за изградба на такви објекти на подрачјето на општината, како и средства од Фондот за регионални и

магистрални патишта за изградба на локални патишта и улици, а од „Македонија пат“ средства за одржување на транзитните улици низ населените места во општината; при проблеми со полските патишта или проблеми со пороите и атмосферската канализација, Министерството за земјоделство -Програма за развој на земјоделството, како и Фондот за води. Од Агенцијата за недоволно развиените подрачја, која е во рамките на Министерството за локална самоуправа, достапни се средства за изградба на комунални објекти во населените места кои се определени како неразвиени. Исто така од Министерството за животна средина, со Програмата за заштита на животната средина, достапни се средства за изградба на објекти кои се во функција на заштитата на животната средина.

8.2. Издавање одобрение за градење

8.2.1. Градби од втора категорија

Согласно со Законот за градење, градби од втора категорија се: градби наменети за основно и средно образование, градби од областа на културата, градби за потребите на органите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, индустриски и зелени зони основани од општините, општините во градот Скопје и градбите во овие зони, градби наменети за примарна и секундарна заштита, градби за потребите на верските заедници, индустриски градби, стопански градби, деловни градби, станбено-деловни градби, градби за индивидуално домување, викенд- куќи, градби за колективно домување, градби за потребите на агроберзи, трговски центри, хотели, рекреативни центри, градби за научноистражувачката дејност, катни гаражи, пазари, општински патишта, придружни услужни објекти на општински патишта и улици, утврдени со закон, електронски комуникациски мрежи и средства, термоцентрали и хидроцентрали со капацитет до 1 МВ, ветерници, градби за производство на електрична енергија од обновливи извори со капацитет до 1 МВ, далноводи со напонско ниво до 35 КВ, трафостаници со напонско ниво до 35 КВ, складишта за нафтени деривати, природен гас и ТНГ со капацитет на складирање до 1.000 тони, секундарна гасоводна мрежа, секундарна топоводна мрежа, трамвајски пруги, градби за противпожарна заштита, градби за ветеринарна заштита, детски градинки, градби во подрачје на национални паркови и парк-шуми, градби за сепарација на материјал за производство на бетон, бетонски бази, асфалтни бази, локални водоснабдителни и канализациски системи со системи за пречистување, градби кои се во функција на заштита и промоција на природното наследство (информативни центри), депонии за интерен отпад (градежен шут) и депонии за неопасен отпад, рудници и градби за потребите на рудници, автокампови и градби за потребите на автокампови, објекти за складирање, третман и/или преработка на отпад, меѓуградски автобуски станици, зоолошки градини, стадиони и спортски сали со капацитет под 10.000 гледачи, системи за наводнување и одводнување, базени на ниво на теренот за јавна употреба, јавни паркови, јавни паркиралишта и ски-лифтови.

8.2.2. Надлежни органи за издавање одобрение за градење градби од втора категорија

Градбите од втора категорија се градби од локално значење и одобрение за градење издава градоначалникот на општината, односно градоначалниците на општините во градот Скопје. По исклучок, постапката за издавање одобрение за градење магистрални и собирни улици на подрачјето на градот Скопје, одобрение за градење линиски инфраструктурни објекти чија изградба согласно со Законот за градот Скопје е во надлежност на градот Скопје, одобрение за доградба, надградба и одобрение за реконструкција на објекти за кои е донесена одлука од Советот на градот Скопје, согласно со членот 67-а, став (1) од Законот, одобрение за градење и одобрение за реконструкција на плоштади кои се во надлежност на градот Скопје, одобрение за градење и одобрение за реконструкција на сообраќајници кои овозможуваат пристап до плоштадите кои се во надлежност на градот Скопје, одобрение за градење за инфраструктурни градби со придружни содржини во речни корита кои се наоѓаат на подрачјето на градот Скопје, одобрение за градење на придружни содржини во паркови кои се во надлежност на градот Скопје, ја спроведува градот Скопје и одобрението за градење, доградба, надградба, односно одобрението за реконструкција го издава градоначалникот на градот Скопје.

По исклучок, постапката за издавање одобрение за градење линиски инфраструктурни објекти, стадиони и спортски сали со бруто-развиена површина над 1.500 м², за кои инвеститор е Република Македонија и чија изградба е финансирана само со средства од Буџетот на Република Македонија, ја спроведува органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот, а одобрението за градење го издава министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот.

Ако со урбанистичкиот план или државната, односно локалната урбанистичка планска документација е планирана повеќенаменска градба во која се предвидени градби од прва и втора категорија, одобрение за градење издава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот. Примерок од правосилното одобрение за градење, кое го донесува градот Скопје, се доставува до единицата на локалната самоуправа на чие подрачје ќе се гради градбата, во рок од пет дена од правосилноста на одобрението за градење.

8.2.3. Постапка за издавање одобрение за градење

Согласно со член 43 од Законот за градењето, пред издавањето одобрение за градење, треба да се изготви проектна документација, и тоа:

1. Според нивото на изработка:

- проект за подготвителни работи;
- основен проект;
- проект на изведена состојба и
- проект за употреба и одржување на градбата.

2. Според намената, проектот може да биде:

- архитектонски;
- градежен (статика со сеизмика);
- електротехнички;
- сообраќаен;
- термотехнички и
- други проекти и елаборати во зависност од намената на градбата.

Претходнонаведената проектна документација се изработува согласно со стандардите и нормативите за проектирање и другите технички прописи, со кои се утврдуваат основните параметри при проектирањето и архитектонското обликување на градбите. За добивање одобрение за градење, се поднесува следната документација:

- извод од детален урбанистички план или урбанистички план надвор од населено место или урбанистички план за село или урбанистичко-планска документација, а за линиските инфраструктурни градби – проект за инфраструктура заверен од надлежен орган;
- архитектонско-урбанистички проект заверен од надлежен орган ако со урбанистичкиот план или локалната урбанистичка планска документација е предвидена изработка на овој проект;
- основен проект во шест примероци со ревизија на основниот проект;
- доказ за право на градење;
- геодетски елаборат со нумерички податоци за градежното земјиште и
- позитивно мислење од ИЗИИС.

• • •

Општината е должна постапката за издавање одобрение за градење да ја спроведе на електронски начин, преку информацискиот систем е-одобрение за градење.

Градбата ќе се стави во употреба, односно ќе биде употреблива по изготвување извештај за извршен технички преглед од надзорен инженер, во кој е констатирано дека градбата може да се стави во употреба. По примопредавањето на градежниот објект помеѓу изведувачот и инвеститорот, градежниот објект се запишува во јавните книги, за што општината треба да достави барање до надлежниот орган за запишување на правата на недвижности. По правосилноста на одобрението за градење, во рок не подолг од шест месеци, инвеститорот е должен до надлежниот орган за водење на јавната книга за запишување на правата на недвижностите, заради прибележување и предбележување во јавната книга во која е запишано правото врз земјиштето, да достави примерок од правосилното одобрение за градење и од основниот проект заверен од належниот орган.

Во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, во имотниот лист се прибележува бројот на листот за предбележување градба, бројот и датумот на издавањето на одобрението за градење, називот на инвеститорот и бројот на заверениот основен проект, а во листот за предбележување градба се предбележуваат податоци за лицата кои имаат право на градење согласно со одобрението за градење (инвеститорите) и податоци за зградите и посебните делови од згради и други објекти (градбата) преземени од основниот проект заверен од надлежен орган. Рокот за изградба на градбите од втора категорија не може да биде подолг од 10 години. Измени на градбата може да се направат во текот на изградбата ако со измените не се влијае врз исполнувањето на кое било основно барање за градбата и не се менува усогласеноста на градбата со решението за локациски услови.

8.2.4. Инспекциски надзор

Инспекцискиот надзор над целиот процес на издавање одобрение за градење и градењето градби го врши урбанистичката и градежната инспекција. Инспекцискиот надзор над издаденото решение за локациски услови и усогласеноста на проектот го вршат урбанистички инспектори. Урбанистичките инспектори од државниот инспекторат за градежништво и урбанизам вршат инспекциски надзор над работите од државно значење, а овластените урбанистички инспектори на општините вршат инспекциски надзор над работите од локално значење. Инспекцискиот надзор над градбата го вршат градежни инспектори. Градежните инспектори од државниот инспекторат за градежништво и урбанизам вршат инспекциски надзор над градбите од прва категорија, додека овластените градежни инспектори на општините вршат инспекциски надзор над градбите од локално значење.

9. КОМУНАЛНИ УСЛУГИ

Граѓаните го врзуваат успешното функционирање на општината најчесто со добро организирани комунални услуги. Комуналните дејности кои имаат карактер на дејности од јавен интерес определени се во Законот за комуналните дејности, а тоа се:

- 1) изградба на водоснабдителен систем, обработка и снабдување со вода за пиење, под што се подразбира зафаќање, обработка и дистрибуција на вода преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата;
- 2) изградба на водоснабдителен систем, обработка и испорака на технолошка вода, под што се подразбира зафаќање, обработка и дистрибуција на вода преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата;
- 3) изградба на канализациски систем, одведување и пречистување отпадни води, под што се подразбира прифаќање отпадни води од станбените, деловните, производните, административните и други објекти, агломератот од приклучокот на дворната мрежа преку канализациски системи, пречистување во пречистителни станици и испуштање на отпадните води во реципиент;
- 4) изградба на канализациска мрежа, одведување и испуштање атмосферски води, под што се подразбира прифаќање на атмосферските води од урбани површини, одведување со канализациска мрежа и испуштање во реципиент;
- 5) јавен општински превоз, под што се подразбира превоз на патници во патниот сообраќај на подрачјето на општината;
- 6) изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти;
- 7) собирање и транспортирање на комунален отпад и други видови неопасен и инертен отпад, под што се подразбира собирање, селектирање, транспортирање и депонирање на уредени депонии;
- 8) одржување јавната чистота, под што се подразбира чистење (миење и метење) јавни површини, јавни и отворени простори на јавни објекти и чистење на снегот во зимски услови;
- 9) одржување, чистење и користење паркови, зоолошки градини, зеленило, парк-шуми и рекреативни површини, под што се подразбира изградба, одржување и користење зелени површини, садење ниска и висока вегетација, косење трева, како и сечење дрва и гранки;
- 10) одржување сообраќајната сигнализација на улици и општински патишта, под што се подразбира нејзино редовно и инвестициско одржување;
- 11) поставување и одржување на јавното осветлување, под што се подразбира изградба и одржување на јавното осветлување;
- 12) одржување на гробиштата, крематориумите и давање погребални услуги, под што се подразбира определување, изградба и одржување на гробиштата, гробните места, гробниците, придружните објекти и инфраструктурата во гробиштата и давање погребални услуги, како што се преземање, чување, опремување и превоз на умрените до местото за погреб и погреб или кремирање;
- 13) отворени и затворени пазари на големо и на мало, под што се подразбира изградба, одржување на објектите и просторот за нив;
- 14) оџачарски работи, под што се подразбира чистење оџаци и опрема за одведување чад;
- 15) отстранување и чување хаварисани возила, уловување животни-скитници, украсување на населените места, одржување на јавните санитарни јазли, изградба и одржување на септички јами, чување животни и домашни миленици во населени места;
- 16) испорака на гас од главниот цевковод до мерниот инструмент на корисникот;

- • •
- 17) изградба и користење на јавниот простор за паркирање и на објектите кои се наоѓаат на тој простор;
 - 18) изградба, одржување и чистење на речните корита во урбанизираните простори и
 - 19) испорака на топлотна енергија од централниот извор на греење до мерниот инструмент на корисникот.

Објекти на комунална инфраструктура се градежни објекти, инсталација, опрема, јавни површини и други објекти на комуналната инфраструктура кои служат за давање комунални услуги на корисниците и се добра од јавен интерес. Овие објекти се делат на:

- основни и
- секундарни.

Во основните објекти спаѓаат: градските плоштади и градските јавни простори; основните сообраќајници и улици со тротоари; уличното осветлување на основните сообраќајници, плоштадите и јавните градски простори; јавните градски и вонградски зелени површини (паркови и слично); основната атмосферска канализација; основната фекална канализација и одводот на отпадните води; пречистителните станици за фекалната канализација и отпадните води; каптажите, резервоарите за пречистување вода за пиење; основната водоводна мрежа; основната високонапонска електрична мрежа; основните ПТТ-мрежи; основните топловодни и гасоводни мрежи; гробиштата и крематориумите; депониите и другите основни комунални инсталации утврдени со генералниот урбанистички план.

Во секундарни објекти спаѓаат: секундарни улици со тротоари и јавни паркиралишта; секундарна водоводна мрежа; улично осветлување на секундарните улици и јавните паркинзи; градско зеленило на урбаните единици и објектите; секундарна атмосферска канализација; секундарна фекална канализација и одведување на отпадните води; секундарна (нисконапонска) електрична мрежа и секундарни трафостаници; секундарни ПТТ-мрежи и други секундарни инфраструктурни мрежи и инсталации, утврдени со деталните урбанистички планови. Основните инфраструктурни објекти се планираат во генералните урбанистички планови, додека секундарните инфраструктурни објекти се планираат со донесувањето на деталните урбанистички планови.

Кога се говори за надлежноста на градот Скопје и надлежноста на општините во градот Скопје, може да се констатира дека:

- градот Скопје е надлежен за изградба и за одржување на основните инфраструктурни објекти (како што се изградба, користење, заштита и одржување на магистралните и собирните улици, снабдување со вода за пиење од единствениот водоснабдителен систем на градот Скопје, одведување и пречистување на отпадните води, одведување и испуштање на атмосферските води, изградба и одржување на јавното осветлување на магистралните и собирните улици на подрачјето на градот и др.)
- општините во градот Скопје се надлежни за секундарните инфраструктурни објекти (изградба, одржување, реконструкција и заштита на сервисните и станбените улици, изградба и одржување на јавното осветлување на станбените и сервисните улици и сл.)

Комуналните дејности најчесто ги вршат јавни претпријатија иако Законот дава можност тие да се вршат и од физички и и правни лица со доделување договор за воспоставување јавно-приватно партнерство. Заради подетално уредување на односите во комуналните дејности, утврдени со овој закон, советот на општините, односно Советот на градот Скопје донесува одлука за комунален ред и мерки за нејзино спроведување.

10. ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА И ЈАВНИ УСТАНОВИ

Општините може да основаат јавни служби заради извршување на своите надлежности, согласно со член 24 од Законот за локалната самоуправа. Така, во областа на комуналните дејности, тие основаат јавни претпријатија, а во областа на културата, библиотекратството, социјалните работи, образованите и сл., основаат јавни установи.

10.1. Јавни претпријатија

Јавни претпријатија во име на општината основа советот на општината, а во име на градот Скопје основа Советот на градот Скопје. За да може јавното претпријатие да работи како правен субјект, не е доволно само да се донесе актот за основање, туку е потребно тоа основање да се запише во Трговскиот регистар, со што тоа стекнува својство на правно лице. Контролата над работењето на јавното претпријатие од основачот се остварува со давање согласност на:

1. Статутот на јавното претпријатие;
2. Статусните промени;
3. Актот за употреба на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите;
4. Актот за задолжување на јавното претпријатие;
5. Актот со кој се утврдуваат цените на производите и услугите што ги продава и ги врши јавното претпријатие за корисниците ако таквите цени не се предмет на регулирање од независно регулаторно тело;
6. Годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие и
7. Годишната инвестициска програма усогласена со вкупниот стопански развој.

Органи на управување со јавното претпријатие се: управниот одбор, надзорниот одбор за контрола на материјално-финансиското работење и директорот.

Управниот одбор на јавното претпријатие се состои од најмалку 5, а најмногу 15 членови. Во управниот одбор основачот именува, односно разрешува претставници од редот на афирмирани и познати специјалисти во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност на припадниците на сите заедници. Времетраењето на мандатот на членовите на управниот одбор не може да биде подолг од 4 години.

Управниот одбор може полноправно да работи и да решава ако се присутни повеќе од половината од неговите членови. Исто така, важно е да се знае дека член на управниот одбор не може да биде претседател и член на Владата на Република Македонија, како и градоначалник на општината, односно на градот Скопје. Треба да се знае дека членот на управниот одбор не може да има лични, преку трето лице или по која било основа интереси во претпријатието или во трговското друштво. За претседател и за член на управниот одбор не може да биде именувано лице што претходно било член на управен одбор или на друг орган на управување или кое било носител на раководна функција во претпријатието што престанало со работа и отишло во стечај.

Управниот одбор е надлежен да го донесува статутот на претпријатието, да решава за статусни промени, да донесува програма за работа и развој, одлуки за инвестициски вложувања, да ги усвојува годишната сметка и извештајот за работењето на претпријатието, да ја утврдува висината на цената на услугите, да решава за внатрешната организација на претпријатието.

За вршење на контрола врз материјално-финансиското работење на јавното претпријатие, се формира **надзорен одбор за контрола на материјално-финансиското работење**. Овој одбор врши испитување на сите документи и списи на претпријатието, ја прегледува годишната сметка, го прегледува годишниот из-

вештај за работа на претпријатието, дава мислење до управниот одбор за годишната сметка и за извештајот за работата на претпријатието. Мандатот на членовите на надзорниот одбор не може да биде подолг од 4 години. Притоа, треба да се има предвид дека за член на одборот за контрола не може да биде именуван пратеник, претседател на Влада, министер, член на совет на општина, односно на градот Скопје, градоначалник. Ова значи дека овие функции се неспоиви со функцијата член на одборот за контрола.

Со јавното претпријатие раководи **директор** што го именува и што го разрешува основачот, односно градоначалникот на општината на конкурс. Функцијата директор е неспоива со функцијата пратеник, претседател на Влада, министер, член на совет на општина, односно на градот Скопје и градоначалник. Директорот на јавното претпријатие е надлежен да го спроведува извршувањето на одлуките и на заклучоците на управниот одбор, да ги спроведува основите на програмата за развој, да ги утврдува критериумите за користење и располагање со средствата и употребата на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие, да ја усогласува деловната активност на јавното претпријатие. Исто така, директорот е одговорен за резултатите од работењето, за законитоста на работата на јавното претпријатие, за материјалната одговорност, за штетата нанесена на јавното претпријатие при спроведување на одлуките.

Со оглед на тоа дека станува збор за „непрофитибилан правен субјект“, од значење е да се спомене **финансирањето на јавното претпријатие**. Со денот на запишувањето во Трговскиот регистар, се стекнува со својство на правно лице и како такво може да стекнува право на сопственост на подвижни и неподвижни предмети, да стекнува права и да презема обврски, а за преземените обврски да одговара со сиот свој имот. Средствата за работење и развој на јавното претпријатие ги обезбедува од приходи остварени од сопственото работење, од буџетски средства, како и од кредити и други извори, согласно со закон. Основен извор за финансирање на јавното претпријатие е цената на услугата што ја дава. Висината на цената е ограничена и неа ја определува Управниот одбор, а за нејзина примена потребно е да се добие согласност од основачот (советот на општината). Јавното претпријатие може да се задолжи само со согласност од советот на општината.

10.2. Јавни установи

Установа е форма на организирање заради вршење јавна услуга како дејност што не е подведена под трговска дејност утврдена со закон (нестопанска дејност) и која може да биде утврдена со закон како дејност од јавен интерес. Установата може да биде јавна, приватна и мешовита.

Јавните установи од локално значење ги основа советот на општината. Установа се основа заради вршење дејност во областа на образованието, науката, културата, здравството, социјалната заштита, детската заштита, заштитата на лицата со интелектуална или со телесна попреченост, како и во други дејности кои се утврдени со закон како јавна услуга. Органи на установата се: управен одбор, односно орган на управување соодветен по положба и функции нему, директор, орган за внатрешна контрола и други органи утврдени со закон и со статутот на установата.

Ако не е поинаку определено со друг закон, **органот на управување на установата** е составен од претставници на основачот и најмалку една третина од членовите претставници на стручниот орган ако е пропишано со закон да се формира таков орган во установата. Органот на управување има најмалку три, а најмногу 15 члена. Бројот, составот, начинот на избор на членовите, траењето на мандатот, надлежноста и начинот на решавањето на органот на управување се уредуваат со закон (материјалниот закон со кој се уредуваат начинот и условите за вршење одредена дејност) и со статутот на установата.

Основачот може да предвиди со актот за основање на установата да се именува **директор на установата** (еден или повеќе) од членовите на органот на управување. Основачот може да предвиди со актот за основање на установата да не се формира орган на управување и управувањето да го врши директор за чиј избор се распишува отворен повик. Основачот може да предвиди со актот за основање на установата да се именува директор на установата врз основа на јавен конкурс. Основачот со директорот склучува менаџерски договор, кој има карактер на управен договор.

• • •

За вршење внатрешна контрола на работењето на установата, се формира **орган за надзор**. Органот за надзор има најмалку три, а најмногу пет члена, кои ги именува, односно ги разрешува основачот. За членови на органот за надзор може да се именуваат лица што немаат засновано работен однос во установата, имаат високо образование и поседуваат знаења и искуство особено од областа на дејноста што ја врши установата.

За заштита на своите права, корисниците на јавни услуги може да формираат **совет, одбор или друг вид тело**. Ако со законот со кој се уредува вршењето на дејноста се утврди обврска за формирање тело, со законот се уредува начинот на неговото формирање и учеството во работата на установата. Во случај на нарушување на работењето, односно на вршењето на дејноста на установата или ако установата не ги извршува утврдените обврски со закон, а што не е последица на неизвршувањето на обврските од основачот утврдени со актот за основање, основачот може да презема мерки со кои се обезбедуваат услови за непречено работење на установата.

Јавните установи стекнуваат средства за работа од Буџетот на општините, односно на градот Скопје, од фондовите, непосредно од корисникот на јавните услуги, со продажба на услуги и производи на пазарот, камати, авторски права и патенти во сопственост на установата, легати, подароци, донации и од други извори, на начин и под услови утврдени со закон и со актот за основање. Јавна установа може да стекнува средства за работа и со воведување надоместок и кофинансирање, односно со целосно или делумно плаќање дополнителни услуги и трошоци на установата поврзани со овие услуги ако не стекнува средства од редовно финансирање, на начин и под услови утврдени со закон.

11. ЈАВНИ ФИНАНСИИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

11.1. Буџетски процес

Буџетот на општината се изготвува, донесува и се извршува во согласност со Законот за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16) и во таа смисла многу е важно да се идентификуваат приоритетите за општината на почетокот на фискалната година. Тие приоритети треба да бидат јасно поставени, а буџетот треба да биде инструментот со кој ќе бидат постигнати тие. За таа цел треба да помогнат стратегиските планови на општините. Во тие стратегиски планови треба да биде артикулирано што се сака да се постигне во наредниот период и, дополнително, кој е профилот на корисниците и со кои средства ќе се постигнат приоритетите. Во суштина, буџетот е механизам за претворање на финансиските ресурси во цели за потребите на граѓаните.

Министерството за финансии, најдоцна до 30 септември, доставува буџетски циркулар до градоначалникот и тој циркулар, всушност, содржи инструкции за тоа како да се достават барањата за изготвување на буџетот на општината. Подготовката на буџетот се одвива во фази и во рокови утврдени со буџетскиот календар донесен од советот на општината. Градоначалникот ги доставува на буџетските единки главните насоки за изготвување на буџетот. Потоа, буџетските единки своите финансиски планови му ги доставуваат на градоначалникот, а тој му го доставува предлогот-буџетот на советот на општината.

Со цел да се подготви ефективен буџет на општината, буџетскиот процес треба да ги опфати следниве фази:

- Поставување на стратегиските цели на општината за период од три години содржани во програмите за развој, со кои ќе се обезбеди ефикасно извршување на надлежностите и исполнување на потребите на граѓаните,
- Анализа и проценка на приходите и на расходите и подготовка на предлог-буџет на општината за наредната фискална година и предлог-одлука за извршување на буџетот на општината за наредната фискална година и
- Јавна расправа и усвојување на буџетот на општината за наредната фискална година и на одлуката за извршување на буџетот на општината за наредната фискална година од Советот на општината најдоцна до 31 декември во тековната година.

Во текот на извршувањето на буџетот во тековната фискална година, градоначалникот може да му предложи на советот измени и дополнувања на буџетот – ребаланс кој се донесува најдоцна до 15 ноември во тековната фискална година. Ребаланс на буџетот на општината се донесува во постапка идентична со постапката на донесување буџет на општината.

Врз основа на Законот за локалната самоуправа и на Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа, буџетот за наредната година го донесува советот на општината на предлог од градоначалникот најдоцна до 31 декември во тековната година. Ако Советот на општината од кои било причини не го донесе буџетот во предвидениот рок, должен е да донесе одлука за привремено финансирање и финансиски план за нејзино спроведување во првиот квартал од годината. Општината е должна да му го достави буџетот на Министерството за финансии во рок од 15 дена од неговото донесување.

11.2. Содржина на буџетот

Буџетот на единиците на локалната самоуправа се состои од општ, посебен и развоен дел. Општиот дел ги содржи вкупните приходи и другите приливи и вкупните расходи и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и глобалните проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години (вклучувајќи го и планираниот дефицит). Притоа, општиот дел содржи:

-
- консолидиран биланс на приходи и на расходи;
 - функционална класификација на расходите;
 - биланс на тековно-оперативни приходи и расходи;
 - биланс на капитални приходи и расходи.

Посебниот дел од буџетот содржи план на одобрените средства по програми, потпрограми и ставки за фискалната година. Во посебниот дел на буџетот се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува министерот за финансии, групирани според корисници и програми. Програмите се дефинирани со букви во буџетскиот циркулар. Развојниот дел, пак, ги содржи плановите на програмите за развој прикажани по развојни проекти. Во развојниот дел на буџетот се прикажуваат среднорочни планови за програмите за развој наменети за развојни инвестиции одобрени од Советот на општината. Планот на програмите за развој ги содржи среднорочните проекции на одобрените средства по:

- одделни буџетски програми и потпрограми,
- години во кои ќе се реализираат тие и
- извори на финансирање, односно буџети.

Општ дел на буџетот на општината

Општиот дел на буџетот на општината треба да биде изработен така што планираните приходи и расходи се прикажуваат со цел да се утврдува дефицитот како нивна разлика и да се утврдат приливите за неговото финансирање и за финансирањето на одливите (отплатите). Врз основа на договорите за заем или на решенијата за емитување на хартии од вредност, во општиот дел на буџетот за наредната фискална година потребно е да се прикажат средствата со кои ќе се врши финансирање на повисоки расходи, односно дефицитот што се планира.

При подготвување на предлог-буџетот на општината, кога не се планира прилив врз основа на задолжување, расходите се планираат на ниво на планираните приходи и општината не прикажува дефицит, а ако достасува за отплата рата од земен заем, се планира одлив во висина колку што изнесува отплатата на главнината од редовните приходи, при што во тој случај општината прикажува суфицит.

Посебен дел

Во посебниот дел на буџетот се планираат одобрените средства по програми, потпрограми и ставки со прикажување на расходите согласно со економската и функционалната класификација. Расходите што се финансираат од наменските и од блок-дотациите и приходите од самофинансирачки активности е потребно да се усогласат со потребите и со барањата на локалните јавни установи.

План на програми за развој

Планот на програмите за развој претставува среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции и тој ги содржи среднорочните проекции на одобрените средства во општината, по одделни буџетски програми и потпрограми, односно за години во кои ќе се реализираат и изворите на нивното финансирање. Согласно со член 21-б од Законот за буџетите, развојните планови е потребно да се подготват и да се одобрат од органите на општината, и тоа во следната процедура:

- Градоначалникот на општината подготвува предлог-план на програми за развој усогласен со насоките од циркуларот и го доставува предлог-планот на одобрување до Советот на општината најдоцна до 20 октомври во тековната година и

- Советот на општината го одобрува предлогот на планот на програмите за развој најдоцна до 15 ноември во тековната година.

При планирањето на развојната потпрограма, треба да се даде детално образложение, кое треба да ги содржи целите кои ќе се постигнат со нејзината реализација, планираните активности за наредните години и резултатите од нивната имплементација. За секоја развојна потпрограма општината има обврска да дефинира мерливи индикатори преку кои ќе се вреднуваат остварените резултати од реализацијата на активностите предвидени со развојните потпрограми.

Ако во развојната потпрограма се финансираат проекти со средства од фондовите на ЕУ што произлегуваат од петте ИПА-компоненти (I. Помош при транзиција и градење институции, II. Прекугранична соработка, III. - Регионален развој, IV. Развој на човечки ресурси, V. Рурален развој), општината треба средствата кои ќе бидат обезбедени преку ИПА да ги прикаже на сметката на донација, при што треба да се назначи дека изворот на финансирање е ИПА.

11.3. Извори на финансирање на општините

Изворите на финансирање на општините се регулирани во Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа (Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15), и тоа како сопствени извори на приходи, приходи од персонален данок на доход, приходи од донации и самопридонес, приходи од дотации (данок на додадена вредност, наменска, капитална, блок и за делегирана надлежност) и приходи од задолжување и/или издавање хартии од вредност.

Сопствени извори на приходи се приходите што се обезбедуваат од локалните даноци, локалните такси, локалните надоместоци и приходите од сопственост. Во локални даноци спаѓаат: данокот на имот; данокот на наследство и подарок; данокот на промет на недвижности. Локални такси се: комуналните такси; административните такси и други локални такси утврдени со закон. Локални надоместоци се: надоместокот за уредување на градежното земјиште; надоместоците од комуналната дејност и надоместоците за просторни и урбанистички планови.

Приходите и од персоналниот данок на доход се во висина од 3% од персоналниот данок на доход на личните примања од платите од физички лица кои живеат и престојуваат во општината постојано и целиот износ од персоналниот данок на доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност според местото на регистрација на вршење на дејноста.

Со одлука на советот на општината се уредуваат намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата што се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување и вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата. Донациите, пак, во ствари се евидентираат во имотот на општината.

Приходите од данок на додадена вредност се обезбедуваат во висина од 4,5% од вкупно наплатениот данок на додадената вредност остварен во претходната фискална година на располагање на општините. Распределбата на приходите од данокот на додадената вредност се врши по формула во која најмалку 50% е според критериумот по жител, а други критериуми се утврдени со Уредбата за методологијата за распределба на приходите од данокот на додадената вредност што ја донесува Владата на Република Македонија на предлог на министерот за финансии, со претходна согласност на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините најдоцна до 30 јуни во тековната година за наредната година. Имајќи ги предвид значителните разлики на градот Скопје во однос на општините во Република Македонија, со Уредбата за Град Скопје се утврдуваат посебни критериуми со кои се коригираат тие разлики.

Наменската дотација се користи за финансирање конкретна активност, а блок-дотацијата за финансирање надлежности во културата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието и здрав-

• • •

ствената заштита. За овие извори на приходи на општините, надлежните министерства изготвуваат методологија за утврдување критериуми за нивна распределба.

Капиталните дотации се користат за финансирање инвестициски проекти врз основа на програма утврдена од Владата. Дотацијата за делегирана надлежност се користи за финансирање на делегираната надлежност од орган на државната управа на градоначалникот на општината.

Општината може да планира приходи и од задолжување во земјата и во странство. Задолжувањето е можно само по претходна согласност на Владата на Република Македонија, утврдена врз основа на мислење на Министерството за финансии. Општината може да се задолжува со издавање хартии од вредност. Во 2011 година е подготвени водич за издавање општински обврзници, во кој се објаснети законската рамка за задолжување со општински обврзници и издавањето на обврзниците со приватна и јавна понуда.

При краткорочното задолжување, заемот се отплаќа во рок од 12 месеци од денот на склучувањето на договорот за задолжување. При краткорочно задолжување, вкупниот долг на општината направен врз основа на краткорочно задолжување и краткорочна позајмица од Централниот буџет во текот на фискалната година не може да надмине 30% од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

За долгорочно задолжување, Советот на општината го одобрува долгорочното задолжување, по претходно одржана јавна расправа во општината. Одлуката на советот важи само ако договорот за задолжување или издавање гаранција се склучи во фискалната година во која е донесена. При долгорочното задолжување, вкупната годишна отплата на долгот (главнина, камата и други трошоци) направен врз основа на долгорочно задолжување и долгорочна позајмица од Централниот буџет на Република Македонија не може да надмине 30% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Вкупниот износ на недостасан долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и сите издадени гаранции, не може да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната година.

11.4. Финансиска нестабилност на општините

Финансиска нестабилност на општината настанува доколку:

- сметката на општината е блокирана подолго од шест месеци или
- во период од шест месеци, континуирано секој месец, со состојба на крајот на месецот, вкупниот износ на ненамирени обврски над 60 дена надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година.

Притоа, градоначалникот на општината е должен да донесе одлука за прогласување финансиска нестабилност најдоцна во рок од пет дена од настанувањето на една од причините наведени погоре и, притоа, градоначалникот ги известува советот, Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија во рок од три дена од денот на донесувањето на одлуката за прогласување на финансиската нестабилност.

Министерството за финансии, пак, во рок од пет дена по добивањето на известувањето од градоначалникот, формира координативно тело составено од пет члена, и тоа: претседател и еден член од Министерството за финансии, еден член од Министерството за локална самоуправа и два члена од Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија. По формирањето на координативното тело, градоначалникот, најдоцна во рок од 15 дена, доставува предлог-план со мерки за надминување на финансиската нестабилност. Координативното тело на градоначалникот на општината му дава мислење за предлог-планот со мерки за надминување на финансиската нестабилност во рок од 15 дена од денот на неговото доставување. Финансиската нестабилност се смета за надмината ако сметката на општината е деблокирана и вкупниот износ на ненамирени обврски над 60 дена не надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година.

12. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ



Клучните принципи на доброто владеење - транспарентноста и отчетноста на трошењето на јавните средства - се појдовна основа за јавноста да се запознае на кој начин се собираат, распределуваат и се трошат нејзините пари. Како предуслов за здраво демократско општество, покрај транспарентноста и отчетноста, партиципативноста во донесувањето на одлуките е од особено значење, кое ја зголемува довербата на граѓаните дека власта ефикасно ги менаџира нивните средства.⁶ Фискалната транспарентност е важен елемент за ефективно управување со јавните финансии, кое помага во градењето на довербата на јавноста, во работењето на јавните институции и придонесува за одржливост во спроведувањето на јавните политики. Фискалната транспарентност претставува дел од пошироката дефиниција за транспарентност, но истовремено претставува поширок поим од поимот буџетска транспарентност.

12.1. Буџетска транспарентност

Буџетската транспарентност претставува отвореност кон јавноста за структурата и функцијата на локалната/централната власт, намерите во фискалните политики, сметките на јавниот сектор и фискалните проекции. Буџетската транспарентност го објаснува процесот во кој се засегаат власта и граѓаните од друга страна и го подобрува интегритетот кој се однесува на професионалноста и отчетноста во извршувањето на надлежностите утврдени со закон, како и квалитетот во нивно испорачување за потребите и приоритетите на граѓаните.⁷ Во Македонија, во ограничен дел, одредени мерки за споделување информации и податоци со јавноста се регулирани и гарантирани со два закона, Законот за слободниот пристап до информации од јавен карактер донесен во 2006 година и Законот за користењето на податоците од јавниот сектор донесен во 2014 година.⁸

Причини за релативно ниското ниво на буџетска транспарентност кај општините во Македонија

- Во Македонија сè уште постојат општини кои немаат официјални интернетски веб-страници или кои имаат нефункционални веб-страници.
- Сè уште постојат официјални еднојазични веб-страници на општините.
- Речиси 20% од општините не одговараат по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер.

Со Законот за слободниот пристап до информации од јавен карактер⁹ се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и им се овозможува на физичките и на правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Како информација од јавен карактер, законот ја дефинира секоја информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности.

Дополнително, во 2014 година во Македонија се вовеле и почна да се имплементира нова јавна политика на отворање и користење на податоците од јавниот сектор, со која се обврзуваат органите и јавните институции јавно да ги објавуваат податоците согласно со нивните надлежности. Со цел поттикнување иновации, создавање нови содржини, поттикнување економски развој, исто така се постигнува и зголемена отчетност и транспарентност на јавниот сектор.¹⁰ Притоа, покрај обврската да ги објавуваат, секој орган и институција имаат обврска редовно да ги ажурираат објавените податоци, да осигурат функционалност на веб-страниците на кои ги објавуваат податоците, како и функционалност на веб-страницата од централниот каталог на податоци од јавниот сектор. Сите податоци што се отвораат за користење се јавно достапни на веб-страницата www.otvorenipodatoci.gov.mk.¹¹

6) <http://www.mkbudget.org/docs/OBS2015-CS-Macedonia-English.pdf>.

7) <http://kbn.mk/>.

8) http://cea.org.mk/documents/CEA_IDSCS_Transparency_paper_MK.pdf

9) Закон за слободниот пристап до информации од јавен карактер. Редакциски пречистен текст. Службен весник на Република Македонија, бр. 6/10

10) Закон за користењето на податоците од јавниот сектор, Службен весник на Република Македонија, бр. 27/14

11) http://cea.org.mk/documents/CEA_IDSCS_Transparency_paper_MK.pdf

12.2. Буџетски документи и партиципативно буџетирање

Според повеќе организации кои се посветени на буџетската транспарентност, како што се Организацијата за економска соработка и партнерство (ОПСЕ), Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), Работната група за фискална отвореност на Отвореното владино партнерство, Меѓународното партнерство за буџет, Глобалната иницијатива за фискална транспарентност, меѓународните стандарди кои треба да се исполнат за буџетскиот процес на општините да се смета за транспарентен, одредуваат јавност на повеќе документи и фази на носење на буџетот. Иако варираат по име, форма и содржина, овие документи се:¹²

- Предлог-буџет,
- Усвоен буџет,
- Граѓански буџет,
- Квартални извештаи,
- Годишен извештај за работењето на општината,
- Завршна сметка,
- Ревизорски извештај.

Предлог-буџет

Предлог-буџетот на општините, како и на останатите јавни институции, е еден од најважните документи кој е клучен за поголема информираност на граѓаните и за овозможување нивно учество во давањето предлози. Во едно демократско општество, граѓанското општество има можност да влијае врз дизајнот и имплементацијата на политиките во областите како што се намалување на сиромаштијата, здравје, образование, родова еднаквост и животна средина.¹³ За таа цел, јавноста мора да има пристап до информации за тоа кои активности има намера да ги спроведе локалната власт и на кој начин ќе бидат финансирани тие. Општината ги донесува овие одлуки во име на сите граѓани и затоа е од суштинско значење таа да обезбедува целосно објаснување на прибраните даноци, позајмувањето и трошењето, за да се усвои буџетот на совет со цел да овозможи информирана јавна дебата и информирана законодавна дискусија и одобрување.

Партиципативно буџетирање

Партиципативното буџетирање е процес на донесување одлуки во заедницата на одредено ниво на власт (централно/локално) со директно и непосредно вклучување на граѓаните во процесот на давање идеи и предлози за начинот на распределба на јавните средства. Ова е демократски процес во кој заедницата во соработка со локалната власт директно решава како да се троши/трошат дел/ови на буџетот на општината.¹⁴ Како алатка за партиципативно буџетирање е токму буџетскиот форум на општините.

Буџетскиот форум има за цел да ги собере релевантните засегнати страни и да започне дискусија за планирање на буџетот за следната година, како и за утврдување на стратегиските цели и приоритети на буџетот. Овој форум се дизајнира како годишен настан со цел поттикнување јавна расправа за буџетските политики и приоритети на општините. Со цел да се зголеми инклузивноста на планирањето, развојот и спроведувањето на буџетот на општините, тој треба да биде спроведен во 6 форумски сесии:

1. Сесија за воспоставување на форумот и на која ќе се дискутираат приоритетите на буџетот на општината;
2. Сесија на која ќе се дискутира за приходите на општината;
3. Сесија на која ќе се дискутира за приоритетните расходи на буџетот на општината;

12) *ibid*

13) Индекс на отворен буџет (ОБИ)

14) <http://www.forumivozaednicata.com.mk/download/%D0%BEpstinski-budzet.pdf>

4. Сесија на која ќе се дискутира за приоритетните расходи на буџетот на општината;
5. Сесија на која ќе се избира буџетска линија (капитални инвестиции);
6. Последователна сесија на која ќе се даде отчет за тоа како се спроведени проектите финансирани од општинскиот буџет.¹⁵

Усвоен буџет

Разликите меѓу предлог-буџетот и усвоениот буџет може да упатуваат на можноста за промени во периодот од донесување предлог до усвојување на буџетот како форма на партиципативно учество од засегнатите страни. Буџетот на единицата на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува:

- основниот буџет,
- буџетот на дотации,
- буџетот на донации,
- буџетот на заеми и
- буџетот на самофинансирачки активности.¹⁶

Објавувањето на Усвоениот буџет на општините во Република Македонија е регулирано со член 54 (2) од Законот за буџетите¹⁷ и тој се објавува во службениот гласник на општината.

Граѓански буџет

Општинскиот буџет обично е долг и комплексен и е проследен со голем број детални придружни документи. Така, дури и за техничките експерти, разбирањето на буџетот е тешко и одзема многу време. Токму поради тоа, од суштинско значење е општините да бидат проактивни во помагањето на општата јавност да го разбере буџетот. Со цел да се стави на располагање општинскиот буџет на јавноста, граѓанскиот буџет е алатка со која се олеснува овој процес. Граѓанскиот буџет претставува публикација која го претставува буџетот на едноставен, разбирлив начин, а која е наменета за нестручната/широката јавност.

Во Република Македонија, општините немаат практика да креираат граѓански буџет. Сепак, првите општини кои креираа граѓански буџет за трошењето на јавните средства се општина Струмица и општина Центар, прв пат во 2017 година, а се однесуваше на буџетот за 2017 година.¹⁸

Квартални извештаи

Кварталните извештаи во текот на годината обезбедуваат слика за имплементацијата на буџетот за секој квартал во една буџетска година. Целта на кварталните извештаи е да обезбедат периодична мерка од трендовите во приходите и расходите и дали има отстапувања од очекувањата. Тие даваат важен придонес за транспарентноста на буџетот бидејќи тие бараат од локалната власт да развие експертиза за системот и персоналот неопходни за следење на вкупните буџетски трошоци и трендови на приходите. Оваа способност да ги следи трендовите во трошењето и приходите може да им обезбеди редовни информации на креаторите на политиката и на јавноста. Овие извештаи овозможуваат да се види дали првичната стратегија за буџетот има потреба од какви било приспособувања или измени.

Градоначалникот им доставува на Министерството за финансии и на советот на општината квартални извештаи со образложение за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршување на кварталот. По усвојувањето на извештаите, за содржината на извештаите, градоначалникот ја известува јавноста. Ако извештаите не бидат усвоени, претседателот на советот јавно ги објавува причините за

15) http://www.forumivozaednicata.com.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=215&Itemid=90&lang=mk

16) Законот за буџетите (Службен весник на Република Македонија, бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12)

17) http://www.finance.gov.mk/files/u6/_____5.pdf

18) <http://www.strumica.gov.mk/index.php/mk/januari-4/3590-2017-04-04-12-47-07>

<http://opstinacentar.gov.mk/%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%93%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/ArtMID/549/ArticleID/2244>

нивното неусвојување. Достапноста на кварталните извештаи на општините во Македонија е можна во голема мера преку барање за пристап до информации од јавен карактер (БПИЈК), додека само 20% од општините ги објавиле кварталните извештаи во службениот гласник на општината во 2017 година.

Годишен извештај за извршување на буџетот на општината

Годишниот извештај е извештај што го опфаќа она што всушност било потрошено и собрано во однос на она што било буџетирано. Извештајот за извршување на буџетот на општините во Македонија се подготвува согласно со Законот за буџетите. Важно е да се направи разлика меѓу годишниот извештај и завршната сметка на општината. Завршната сметка претставува детален извештај за фактичката потрошувачка и за наплатата на приходите од општината, додека годишниот извештај за извршување на буџетот¹⁹ на општината е составен од:

- завршната сметка;
- извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата со нивните вредности, односно попис;
- извештај за реализацијата на инвестициските програми,
- извршувањето во делот на наменските, блок-дотациите, капиталните дотации, како и делегираните надлежности;
- извештај од одговорниот сметководител за потврда на точноста и веродостојноста на завршната сметка.

Завршна сметка

Завршната сметка претставува детален извештај за фактичката потрошувачка и за наплатата на приходите од општината. Овој документ дава приказ за реализираното наспроти планираното, при што го вклучува и ребалансот на буџетот ако постои. Градоначалникот му ја доставува годишната сметка за донесување на советот на општината најдоцна до 28 февруари во наредната година. Советот ја донесува годишната сметка најдоцна до 15 март во тековната година, за претходната година и ја доставува до Министерството за финансии, најдоцна до 31 март во тековната година. По донесувањето на годишната сметка, градоначалникот за нејзината содржина ја информира јавноста.²⁰ Објавувањето на завршната сметка на општините во Република Македонија е регулирано со член 54 (2) од Законот за буџетите и тој се објавува во службениот гласник на општината. Уште поважно, буџетските корисници се должни завршните сметки да ги објават на својата веб-страница во рок од 15 дена од денот на доставувањето на завршните сметки до Регистарот на годишните сметки при Централниот регистар. Буџетските корисници се должни да ги објават завршните сметки за 2016 година на својата веб-страница.²¹

Ревизорски извештај

Ревизорскиот извештај од Државниот завод за ревизија (ДЗР) претставува независен надворешен ревизорски извештај и треба да ѝ обезбеди на јавноста повратни и точни информации од извештајот на општината за тоа како таа ги потрошила јавните средства во текот на претходната година. Извештајот за ревизија, исто така, укажува дали локалната власт се има усогласено со финансиското управување и со законските прописи за време на буџетската година. Оттука, ревизорскиот извештај е клучен елемент во затворањето на јазот за отчетност на општината.²²

19) Закон за финансирањето на ЕЛС, Службен весник на Република Македонија, бр.61/2004.

20) Ibid.

21) Закон за изменувањето и дополнувањето на законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, Службен весник на Република Македонија, бр. 170/17).

22) Индекс на отворен буџет (ОБИ)

ЗАКОНСКА РАМКА

Основни законски и подзаконски прописи во областа на локалната самоуправа се:²³

- Европска повелба за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 23/1997)
- Закон за ратификација на Дополнителниот протокол на Европската повелба за локалната самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт (Службен весник на Република Македонија бр. 130/2015)
- Закон за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/2002);
- Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008, 149/2014)
- Закон за Град Скопје (Службен весник на Република Македонија бр. 55/2004 и 158/2011);
- Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија, бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16)
- Закон за изменувањето и дополнувањето на законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, Службен весник на Република Македонија бр. 170/17)
- Закон за финансирањето на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15)
- Закон за даноците на имот (Службен весник на Република Македонија бр. 61/04; 92/07, 102/08, 35/11, 53/11, 84/12, 188/13)
- Закон за комуналните такси (Службен весник на Република Македонија бр.61/04; 64/05, 92/07, 123/12)
- Закон за административните такси (Службен весник на Република Македонија бр. 17/93, 20/96, 7/98, 13/01,24/03, 19/04, 61/04, 95/05, 7/06, 70/06, 92/07, 88/08,130/08, 6/10, 145/10, 17/11 и 84/12)
- Закон за меѓуопштинската соработка (Службен весник на Република Македонија бр. 79/2009)
- Закон за рамномерниот регионален развој (Службен весник на Република Македонија бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2014)
- Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 158/2010, 187/2013 и 43/2014)
- Изборен законик (Службен весник на Република Македонија, бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16 и 99/16)
- Законот за јавните набавки (Службен весник на Република Македонија бр. 136/2007, 130/2008, 97/10, 53/11, 185/11, 15/13, 148/13, 28/14, 43/14, 130/14, 180/14, 78/15, 192/15, 27/16, 120/16 и 165/2017)
- Закон за концесиите и јавното-приватно партнерство (Службен весник на Република Македонија бр. 6/12, 144/14, 33/15, 104/15 и 215/15)
- Законот за државната ревизија (Службен весник на Република Македонија бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/2016)
- Закон за облигационите односи (Службен весник на Република Македонија бр. 18/2001, 78/2001, 04/2002, 59/2002, 05/2003, 84/2008, 81/2009 и 151/2009)
- Закон за користењето и располагањето со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост (Службен весник на Република Македонија бр. 78/2015 година)
- Закон за сопственоста и другите стварни права (Службен весник на Република Македонија бр. 18/01);
- Закон за уредувањето на односите меѓу новите единици на локалната самоуправа и единиците на локалната самоуправа од кои произлегуваат (Службен весник на Република Македонија бр.59/96);
- Закон за просторното и урбанистичкото планирање (Службен весник на Република Македонија бр. 199/14, 44/15, 193/15 и 31/16 и 163/16)
- Закон за спроведувањето на Просторниот план на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 39/04);
- Закон за жичарите и ски-лифтовите (Службен весник на Република Македонија бр. 54/2000, 103/2008, 23/11, 53/11 и 163/13)
- Закон за јавните патишта (Службен весник на Република Македонија бр. 84/2008, 52/2009, 114/2009, 124/10, 23/11, 53/11, 44/12, 168/12, 163/13, 187/13, 39/14, 42/14, 166/14, 44/15, 116/15, 150/15, 31/16, 71/16, 163/16),
- Закон за определувањето имиња на улици, плоштади, мостови и на други инфраструктурни објекти (Службен весник на Република Македонија бр. 66/2004, 55/2007, 145/10, 136/11, 163/13 и 147/15),

23) Законските и подзаконските прописи од областа на локалната самоуправа може да ги најдете на следните веб-страници: <http://mls.gov.mk/mk/>; <http://www.finance.gov.mk/mk/>; <http://www.zels.org.mk/> и <http://www.slvesnik.com.mk/>

-
- • •
- Закон за градежното земјиште (Службен весник на Република Македонија бр. 15/15, 98/15, 193/15, 226/15, 31/16 и 142/16 и 190/2016))
 - Закон за градењето (Службен весник на Република Македонија бр. 130/2009, 124/10, 18/11, 36/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 217/15 и 226/15, 31/2016),
 - Закон за животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15 и 39/16),
 - Закон за заштитата на природата (Службен весник на Република Македонија бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12, 13/13, 163/13, 41/14, 146/15, 39/16 и 63/16),
 - Закон за квалитетот на амбиентниот воздух (Службен весник на Република Македонија бр. 67/2004, 92/2007, 35/2010, 47/2011, 59/12, 163/13, 10/15 и 146/15)
 - Закон за водите (Службен весник на Република Македонија бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/15 и 52/16),
 - Закон за заштитата од бучава во животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 79/2007, 124/2010, 47/11, 163/13 и 146/15)
 - Закон за комуналните дејности (Службен весник на Република Македонија број 95/12, 163/13, 42/14, 44/15, 147/15 и 31/16)
 - Закон за управувањето со отпадот (Службен весник на Република Македонија бр. 68/2004, 71/2004, 107/2007, 102/2008, 143/2008, 124/10, 51/11, 123/12, 147/13, 163/13, 51/15, 146/15, 156/15, 192/15, 39/16 и 63/16),
 - Закон за гробиштата и погребалните услуги (Службен весник на Република Македонија бр. 86/2008, 156/10, 53/11, 163/13, 152/15) и 31/16)
 - Закон за обележувањето, уредувањето и одржувањето на гробиштата и гробовите на борците погребани на територијата на Република Македонија и во странство, како и на припадниците на странски армии од поранешните војни на територијата на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија бр. 13/96)
 - Закон за јавната чистота (Службен весник на Република Македонија бр. 111/2008, 64/2009, 88/10, 23/11, 53/11, 80/12, 163/13, 44/15, 147/15, 31/2016 и 146/2015),
 - Закон за снабдувањето со вода за пиење и одведувањето урбани отпадни води (Службен весник на Република Македонија бр. 68/2004, 28/2006, 103/2008, 17/11, 54/11, 163/13, 10/15, 147/15 и 31/2016),
 - Закон за управувањето со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори (Службен весник на Република Македонија бр. 140/10, 47/11, 148/11, 39/12, 163/13, 146/15 и 39/16)
 - Закон за јавните претпријатија (Службен весник на Република Македонија бр. 38/96, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/10, 6/12, 119/13, 41/14, 138/14, 25/15 и 61/15 и 39/16)
 - Закон за јавните установи (Службен весник на Република Македонија бр. 32/2005, 120/2005 и 51/2011)
 - Закон за слободниот пристап до информации од јавен карактер (Службен весник на Република Македонија бр. 6/10)
 - Закон за користењето на податоците од јавниот сектор (Службен весник на Република Македонија бр. 27/14)

<i>Издавач</i>	Центар за економски анализи – ЦЕА
<i>За издавачот</i>	Марјан Николов
<i>Наслов</i>	Прирачник за градоначалниците и за членовите на советите на општините во Република Македонија
<i>Автори</i>	Мирослав Трајановски Марјан Николов Ана Марија Петровска
<i>Рецензија</i>	Гордана Сиљановска-Давкова Јове Кекеновски
<i>Лектура</i>	Кирил Ангелов
<i>Компјутерска обработка и дизајн</i>	Мирослав Милановиќ
<i>Број на копии</i>	150
<i>Печат</i>	ГЛОБАЛ Комуникации

Рецензии на Прирачникот

Проф. д-р Гордана Сиљановска-Давкова

Член на Групата на независни експерти за Европската повелба за локалната самоуправа

РЕЦЕНЗИЈА

На Прирачникот за градоначалниците и за членовите на советите на општините во Република Македонија од Мирослав Трајановски, Марјан Николов и Ана Марија Петровска, ЦЕА (Центар за економски анализи)

1. Како долгогодишен член на Групата на независни експерти за Европската повелба за локалната самоуправа и нејзин потпретседател во два мандата, се радувам на секоја книга, монографија, прирачник, водич, труд, статија или напис посветен на локалната самоуправа и демократија. Групата на независни експерти, како научна и стручна поддршка на Конгресот на локални и регионални власти, е во постојан контакт со градоначалниците и советниците од земјите-членки на Советот на Европа, толкувајќи ги и бранејќи ги принципите на Европската повелба за локалната самоуправа. Од горенаведените причини, со задоволство се нафатив да го рецензирам Прирачникот.
2. Прирачникот нема амбиција и претензија да ги покрие сите теми и прашања за локалната самоуправа во Република Македонија. Авторите се водени од прагматични причини: на избраниците на граѓаните на локално ниво, на едноставен начин и јазик, да им ги посочат и објаснат најважните одредби од најбитните закони за локалниот живот, без чие познавање не би можеле квалификувано да одлучуваат за прашања од локално, но и животнo значење за граѓаните. Значи, пред нас е своевиден правен водич/сообраќаец, кој нè упатува на најкраткиот пат до најважните закони и норми за македонската локална самоуправа.
3. Патувањето низ нормите почнува со одредбите на Европската повелба за локалната самоуправа, како Magna Carta на европската локална демократија, идентификувана во нејзината преамбула како најблиска до граѓаните. На 61 страница текст, низ 12 поглавја, се нижат норми од различни подрачја за кои се надлежни единиците на локалната самоуправа: првото се однесува на „Правната рамка на ЛС“; второто, на „Надлежноста на општините“; третото, на „Органите на општината“; четвртото, на „Актите на општината и нивното изготвување и донесување“; петтото, на „Јавните набавки и јавно-приватното партнерство“; шестото, на „Општинскиот имот“; седмото, „на Просторното и урбанистичко планирање“; осмото на „Градежното земјиште и издавањето одобренија за градење“, деветтото, на „Комуналните услуги“, десеттото на „Јавните претпријатија и јавните установи“; единаесеттото, на „Јавните финансии на локалната самоуправа“ и дванаесеттото, на „Фискалната транспарентност“.
4. Авторите направиле логична приоритизација на законите и на другите акти за локалната самоуправа, добра селекција на релевантните законски одредби, јасна интерпретација на нормите, понекогаш придружена со релевантни примери и секогаш со преглед на регулативата.
5. Верувам дека Прирачникот ќе им биде корисна алатка на градоначалниците и на советниците во градењето ставови и во гласањето. Убедена сум дека ќе им помогне да се ориентираат во морето прописи за локалната самоуправа и да се повикаат на вистинските. Посакувам да се повикуваат на правото, а не на политиката во процесот на одлучувањето, во духот на „Rule of Law“.
6. Нема попрестижна школа на демократијата од локалната, па очекувам Прирачникот да биде учебник што градоначалниците и советниците ќе го имаат со себе и пред себе и ќе се повикуваат на него.

Со почит,
во улога на рецензент,
проф. д-р Гордана Сиљановска-Давкова

РЕЦЕНЗИЈА

од Јове Кекеновски, редовен професор на Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола, Република Македонија, на „Прирачник за градоначалниците и за членовите на советите на општините во Република Македонија“ од авторите Мирослав Трајановски, Марјан Николов и Ана Марија Петровска

Локалната самоуправа е една од најважните области на целокупното општествено живеење и сегмент на политичкиот систем на една држава. Се работи за облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните непосредно или преку претставници (претставнички тела) и други локални органи што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области на општествениот живот во локалната заедница. Во Република Македонија неодамна беа завршени седмите по ред локални избори (1990, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 и 2017 година), на кои беа избрани нови градоначалници и членови на советите на единиците на локалната самоуправа. Бидејќи политичките партии често при кандидирањето кандидати за советници и градоначалници не водат сметка за нивното елементарно познавање на локалната самоуправа, заради поефикасно извршување на нивната функција, се јавува потребата од издавање вакви и слични прирачници.

Прирачникот за градоначалниците и членовите на советите на општините во Република Македонија од авторите Мирослав Трајановски, Марјан Николов и Ана Марија Петровска, има за цел да придонесе кон теоретско и емпириско збогатување на познавањето на локалната самоуправа, а со тоа да придонесе и за зголемување на самодовербата на советниците и градоначалниците во нивното секојдневното работење, со цел поефикасно извршување на тековните обврски и задачи. Овој прирачник претставува дополнителна алатка и средство за поддршка на локалните избраници, во кој се елаборирани законските решенија, но исто така се дадени одредени сознанија, информации и практични идеи за реализација на дел од надлежностите на локалната самоуправа во Република Македонија.

Прирачникот за градоначалниците и членовите на советите на општините во Република Македонија е структуриран во 12 поглавја, од кои првите четири на корисникот му даваат ретка и убава можност, на едно место, да се запознае со правната рамка на локалната самоуправа, со надлежностите и органите на единиците на локалната самоуправа, со видовите акти кои ги донесуваат органите на единиците на локалната самоуправа, како и со процесот на нивно изготвување и усвојување. Се работи за концизна и заокружена анализа на уставните и законските решенија на поставеноста и функционирањето на локалната самоуправа во нашата држава. Останатите осум поглавја се однесуваат на разработката на само еден дел од надлежностите и проблемите со кои секојдневно се судираат избраните претставници во единиците на локалната самоуправа. Оттаму, посебно внимание е посветено на еден од најголемите проблеми и предизвици не само на ниво на локалната самоуправа, туку и на ниво на држава, а тоа е процесот на јавната набавка. Јавните набавки, како облик на снабдување на договорните органи со стоки, услуги или работи, се едни од најсериозните прашања со кои перманентно се судираат градоначалниците на општината. Токму поради тоа, овој дел од Прирачникот им нуди убава можност на надлежните субјекти во локалната самоуправа да се запознаат детално со целиот процес на јавна набавка. Шестото поглавје е посветено на можноста за јавното-приватно партнерство и моделите на тоа партнерство во локалната самоуправа. Посебно интересно во овој дел од содржината на Прирачникот, покрај законската поставеност на моделите на партнерство, е давањето неколку примери за досега реализирани проекти за овој тип партнерство на локално ниво во нашата држава, но и областите каде што може да се реализира јавното-приватно партнерство во локалната самоуправа во насока на мотив и предизвик за новоизбраните градоначалници и советници. Во овој дел од Прирачникот авторите се потрудиле да дадат и сеопфатен приказ на општинската сопственост на начините на располагање и користење со сопственоста, водење на регистарот на општинскиот имот, заштитата на сопственоста, како и за одговорноста за евентуалната злоупотреба на општинската сопственост. Просторното и урбанистичко планирање, како еден од најголемите предизвици во процесот на извршување на надлежностите на општините, уредувањето на градежното земјиште и процесот на издавање одобренија за градба, вршењето на комуналните услуги, можноста за формирање јавни претпријатија и јавни установи, јавните финансии и фискалната транспарентност на општините во Република Македонија се исто така сериозно елаборирани теми и надлежности на локалната самоуправа, третирали во овој драгоцен и практичен Прирачник.

Се на сè, се работи за теми кои се малку третирали во досега објавените прирачници во нашата држава, а се мошне важни заради ефикасно и ефективно извршување на законските обврски на избраните претставници во единиците на локалната самоуправа. Иако овој Прирачник не претендира на сеопфатна елаборација (како од теоретски, така и од емпириски аспект) на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, сепак третираните теми и прашања се одлично упатство и водич за градоначалниците и советниците во општините на локалната самоуправа.

Се надевам и посакувам во следното издание авторите да се позанимаваат со останатите надлежности, прашања, теми и дилеми на локалната самоуправа за да може на ваков благороден начин да придонесат за подигнување на степенот на едукација и на ефикасноста на избраните народни локални претставници, а сето тоа да доведе до подигање на квалитетот на живеење на граѓаните во единиците на локалната самоуправа во Република Македонија.

Со почит,
Проф. д-р Јове Кекеновски
Професор по политички науки