HISTORICAL REVIEW OF LOCAL SELF-GOVERNMENT CHALLENGES

Dimitar Spaseski
American University of Europe – FON Skopje, North Macedonia, spaseskidimitar@yahoo.com

Abstract: The twentieth century was characterized by many changes that made revolutionary progress in human history. Numerous inventions highlighted human dominance over other living beings. It made the life of the individual easier, but it also imposed the need for mutual organization, as well as for the creation and establishment of joint management bodies so that the community would realize more significant results and achievements. The difficult living conditions undoubtedly imposed the need for people to group together, to create common policies for the future and to improve their own lives. Human existence is practically connected with home, house and family. The need to implement policies for their mutual connection and harmonization of needs and requirements with the rest of the inhabitants of a certain area represents the beginning of the later arrangement named as local self-government. Hence, the conclusion can be rightly drawn that the local self-government has always been perceived as the government of the community, that is, it reflected the needs of the people where they live and work. Even today, the local self-government is the closest to the individual and his needs. The central government is more powerful, above all, financially, but even though many civil needs are related to the central government, the local self-government is still the government that the citizen feels closest to him. All countries in the world in their constitutive acts give a significant place and role to local self-governments.

The citizen, through this local self-government institute, is practically a direct actor in matters that are close to him, that directly affect him and for which he certainly has an interest. Hence, local self-government is determined as the authority of the local community, which enjoys a certain degree of freedom in carrying out their rights and duties. The local self-government is responsible for a limited part of the state territory by the bodies representing the local community.

According to the Constitution of the Republic of Macedonia, local self-government is one of the fundamental values of the constitutional order together with the basic rights and freedoms of citizens, the free expression of nationality, the organization of the government and judicial system, political pluralism, legal protection of the market and entrepreneurship, social justice and solidarity, the arrangement and humanization of space, the protection of the environment and nature, and respect for the generally accepted norms of international law (Article 8 of the Constitution of the Republic of Macedonia).

This positioning of local self-government as a fundamental value of the constitutional order indicates the great importance given to this institute. The citizen, through this local self-government institute, is practically a direct stakeholder in matters that are close to him, that directly affect him and for which he certainly has an interest.

Keywords: local self-government, citizens, rights, duties;

ИСТОРИСКИ ОСВРТ НА ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Димитар Спасески
Американски универзитет на Европа – ФОН, Скопје, РС Македонија, spaseskidimitar@yahoo.com

Резиме: Дваесеттиот век го карактеризираат многу промени кои направија револуција во историјата на човештвото. Бројните пронајдоци ја истакнаа човечката доминација над сите живи суштества. Тоа го правеше полесен животот на поединецот но исто така ја наметнуваше и потребата за меѓусебно организирање, како и за креирање и воспоставување на заеднички органи на управување како заедницата би остварувала позначајни резултати и достигнувања. Тешките услови за живот несомнено наметнувале потреба луѓето да се приклонуваат едни кон други, заеднички да креираат политики за иднината и подобрување на сопствениот живот. Човековото опстојување практично е поврзано со домот, куќата и семејството. Потребата за спроведување на политики за нивно меѓусебно поврзување и усогласување на потребите и барањата со останатите жители на определено подрачје претставуваат зародиш на подоцнежното уредување наречено локална самоуправа. Оттука со право може да се извлече заклучокот дека локалната власт отсекогаш била перцепирана како власт на заедницата односно таа ги отсликувала потребите на луѓето онаму каде што тие живеат и работат. Локалната власт и денес е најблиска до поединецот и неговите потреби. Централната власт пак е помоќна пред се финансиски меѓутоа иако многу граѓански потреби се поврзани со централната власт сепак локалната е онаа власт која граѓанинот ја

чувствува за најблиска до себе. Сите држави во светот во своите конститутивни акти даваат значајно место и улога на локалните самоуправи.

Граѓанинот преку овој институт локална самоуправа практично е непосреден чинител за работите кои нему му се блиски кои непосредно го засегаат и за кои сигурно кај него постои интерес.Оттука локалната самоуправа се определува како власт на локалната заедница која ужива определен степен на слобода во извршувањето на своите права и должности. Таа власт се извршува на ограничен дел на државната територија од страна на органите кои ја претставуваат локалната заедница.

Според Уставот на Република Македонија локалната самоуправа е една од темелните вредности на уставниот поредок заедно со основните права и слободи на човекот и граѓанинот, слободното изразување на националната припадност, владеењето на правото, поделбата на државната власт, политичкиот плурализам, правната заштита на пазарот и претприемништвото, хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, уредувањето и хуманизацијата на просторот, заштитата на животната средина и природата и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право (член 8 од Уставот на Република Македонија). Ваквата позиционираност на локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок доволно зборува за големото значење кое му се дава на овој институт. Граѓанинот преку овој институт локална самоуправа практично е непосреден чинител за работите кои нему му се блиски кои непосредно го засегаат и за кои сигурно кај него постои интерес.

Клучни зборови: локална самоуправа, граѓани, права, должности;

1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ: ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО СВЕТОТ

Според Џејмс М. Бановец во најраните американски заедници локалната власт била едноставно општествена организација на луѓе кои живееле во иста ограничена заедница – луѓе кои си помагаа едни на други за оставрување на најразлични активности од подигање на живеалишта и штали преку заеднички лов, работа на фарма, се молеа заедно, понекогаш и се бореа заедно во заедничка одбрана се до помош при раѓање и лечење. Како што растеа заедниците , структурата на општествената организација на власта стана посложена со изборот на лидери и назначувањето на должности. Сите овие активности несомнено се зачеток на локалната самоуправа.

Според Уставот на Сојузна Република Германија загарантирано е дека секогаш мора да постојат општини. Не постои стриктна одредба со која определена општина е воспоставена но исто така забрането е и менување на територијалната организација без претходни консултации и одобрување од страна на граѓаните. Тоа локалната самоуправа ја прави неприкосновена и прилично моќна. Приближно 80% од сите работи поради кои граѓаните во Германија доаѓаат во контакт со властите ги остваруваат во општините. Заради оставрување на поголемо влијание пред се од економски аспект општините во Германија се здружуваат во поголеми облици на организирање наречени окрузи.

И во Словенија согласно уставот граѓаните го уживаат правото на локална самоуправа. Општините се основни општествено економски и политички административни единици веднаш под нивото на централната власт одговорни за развојот на локалната економија и општествените услуги на нивните територии. На овој начин Словенија воведе систем на локална самоуправа на едно ниво.

Во Англија локалната самоуправа е организирана во следниве форми:

- Грофовии кои можат да бидат унитарни органи на власта на едно ниво или поделени во окрузи познати и како градски реони)
- Окрузи кои се посебни унитарни органи на власта во некои области;
- Метрополски окрузи во некои области се слични на унитарни органи на власта но имаат поврзани управни одбори со други окрузи во истото метрополско грофовство;
- Голем Лондон кој е поделен во 32 градски реони и Лондон;

Во САД локалните власти директно им служат на на потребите на луѓето обезбедувајќи им се од полиција и противпожарна заштита до санитарни кодови, здравствени прописи, образование, јавен транспорт и домување. Градските власти се најмени од страна на државите а нивните задолженија ги детализираат целите и овластувањата на општинските власти. За повеќето од големите градови соработката со државните и федерални организации е од суштинско значење за задоволување на потребите на нивните жители.

Според Хрватскиот закон за локална самоуправа и администрација од 1993 година општините и градовите се дифинирани како единици на локалната самоуправа а окрузите како единици на локалната самоуправа и државната администрација. Општините се надлежни за суштинските потреби на граѓаните пред се во однос на создавање на предуслови за развој на економските, социјалните и јавните комунални услуги и другите дејности кои се важни за односното подрачје, создавање на предуслови за развој на урбанистичкото планирање и заштитата на човековата околина, општинските услуги, грижата за децата, образованието,

здравствената заштита, социјалната грижа, културата, спортот и слично. Округот пак во својата самоуправна сфера извршува дејности кои се однесуваат на рамномерниот економски и социјален развој на општините во рамки на округот, ги координира прашањата од општ интерес кои се одлучени од општинските и градските органи на одредениот округ, воспоставува услови за урбано планирање и заштита на животната средина на округот, го координира развојот на образовните, културните, медицинските, социјалните и јавните потреби и објектите на инфраструктурата во округот.

Во Албанија според Законот за организација и функции на локалната самоуправа кој стапи на сила на 1 ви октомври 2000 година, локалната самоуправа е организирана во два степени и тоа: општини/комуни и региони. Општините и комуните имаат иста јавна одговорност и ги поседуваат истите видови на органи и надлежности. Единствената разлика произлегува од фактот дали тие делуваат во селски или градски области. Комуната претставува територијално-административна заедница уредена по правило во селски а во посебни случаи и во градски средини. Општината пак претставува територијално администартивна единица и заедница во градските области а во посебни случаи и во селските области. Регионот е второстепена единица на локланата самоуправа. Тој претставува територијално – администартивна единица составена од неколку комуни и општини со географски, традиционални, економски, општествени врски и заеднички интереси.

Значаен документ во Европски рамки во однос на локалната самоуправа е Европската повелба за локалана самоуправа која беше усвоена под покровителство на Конгесот на Советот на Европа и беше достапна за потпишување од страна на земјите членки на Советот на Европа на 15 Октомври 1985 година. Европската повелба за локална самоуправа е потпишана од страна на сите земји членки на Советот на Европа. Произлегува обврска и за новите членки на Советот на Европа да ја ратификуваат оваа повелба во најбрзо време по пристапувањето во Советот на Европа.

Повелбата ги обрврзува земјите членки што ја ратификуваат да ја гарантираат политичката, административната и финансиската независност на локаланите власти. Според неа се предвидува дека принципот на локална самоуправа ќе биде имплементиран во рамки на домашното законодавство во согласност со одредбите на уставот на поедината држава.Локалните власти треба да бидат избрани со универзално право на глас а тоа е најдобриот правен инструмент за утврдување на принципот на супсидијарност.

Локалните власти постапувајќи пред се согласно своите законски овластувања, треба да бидат способни да менаџираат со значителен дел од јавните работи кои се под нивна одговорност а се во директнен интерес на локалното население. Повелбата смета дека јавните обврски треба да бидат спроведувани од институциите кои се најблиски до граѓаните а на повисоко ниво да се разгледуваат прашањата само кога извршувањето на должностите е невозможно и локалните институции немаат доволен капацитет.

За таа цел Повелбата ги поставува принципите во врска со ингиренциите на локалните власти, постоењето на соодветни административни структури и ресурси за извршување на нивните задачи, услови за финансирање и правна заштита на локалната самоуправа. Принципите на локалната самоуправа соддржани во Повелбата се однесуваат на сите категории на локални власти.

2. ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во Уставот на Република Македонија, локалната самоуправа е застапена во членовите 114,115,116 и 117. Таму јасно е прецизирано дека на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа. Единици на локалната самоуправа се општините. Регулиран е и начинот на финансирање на општините. Прецизирани се и прашањата кои се надлежност на локалната самоуправа особено во областа на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детска заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и други области утврдени согласно закон. Иако Уставот предвидува дека општината е самостојна во вршењето на работите сепак надзорот врз работењето го врши Република Македонија. Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа.

Република Македонија има долга традиција на локална самоуправа која датира од пред нешто повеќе од 65 години. Веќе во тоа време општините имаа широки надлежности и независен извор на приход, како и систем на директно учество на граѓаните во активностите на општинските комитети. Во извесен период функционираше двостепен систем претставен преку општини и окрузи. Недостаток на ваквиот систем беше тоа што големите општини не беа секогаш достапни за потребите на граѓаните и се создаваше сериозен јаз помеѓу големите и малите општини правејќи поделба на развиени и неразвиени општини.

Распадот на Југославија несомнено создаде односно наметна потреба за поинаков пристап при организирањето на локалната самоуправа. Иако по осамостојувањето Уставот на Република Македонија го

гарантираше правото на локална самоуправа сепак суштинските постапки во локаланата самоуправа беа обременети од надлежностите кои во тоа време беа сконцентрирани во државата.

Локалната самоуправа е дефинирана во Уставот на Република Македонија и претставува една од основните уставни вредности на државата. Согласно овој акт неприкосновено е правото на локална самоуправа. Република Македонија има еднослран систем на локална самоуправа со општини како единици на локалната самоуправа. Автономијата на општините и можноста тие да воспоставуваат меѓуопштинска соработка исто така е гарантирано со Уставот. Општините се финансиски независни, буџетите ги обезбедуваат од сопствени извори и блок дотации од страна на државниот буџет на Република Македонија. Градот Скопје е дефиниран како посебна единица на локалната самоуправа во Република Македонија што е дефинирано со посебен закон. Согласно овој закон уредена е организацијата на Градот Скопје, надлежностите и финанасирањето на градот Скопје и на општините во градот Скопје, употреба на јазиците на заедниците на градот Скопје и во општините во градот Скопје, соработката помеѓу градот Скопје и општините во градот Скопје, како и други прашања од значење за градот Скопје. Подрачјето на Градот Скопје го сочинуваат подрачјата на општините: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир, и Шуто Оризари во границите утврдени со Законот за Градот Скопје.

Според првиот Закон за локална самоуправа во Република Македонија од ноември 1995 воспоставени се 123 општини плус градот Скопје.

Слободно како главна реформа на системот на локална самоуправа во Република Македонија може да се посочат измените на изборниот модел каде моделот на индиректни избори беше заменет со систем на директни избори што наметна потреба да се промени и организационата структура на општините и да се воведе нов систем градоначалник и совет кои се избираат на избори директно од страна на граѓаните. Тоа ја направи локалната самоуправа поодговорна, поотчена и транспарентна.

Потоа следуваше новиот закон за локална самоуправа од 2002 година. Според овој закон бројот на општини во Република Македонија се намали од 124 на 84 плус градот Скопје. Карактеристика на овој закон е што тој беше основа за отпочнување на процесот на децентрализација. Носењето на овој закон за локална самоуправа повлече промени во многу закони кои требаше да придонесат за поголем развој на локалната самоуправа и заокрушување на системот на локлна самоуправа во Република Македонија. Согласно овој закон се укинати 40 општини и истите се припоени кон други општини. Тоа е направено од причина што постоењето на тие општини согласно стариот закон се покажало како неодржливо а самите општини немоќни финансиски да опстојат и да се справат со предизвиците кои им следуваа.

Според Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија од 2004 година, општините Струга и Кичево добиваат мнозинско албанско население со припојување на поранешни општини кон градовите Струга и Кичево. Носењето на овој закон предизвика бурни реакции во јавноста. Процесот на донесување на овој закон кој цело време се одвиваше под превезот на Рамковниот договор, беше окарактеризиран како процес во кој намерно се поместуваат границите на определени општини со цел тие да станат општини со доминантно албанско население.

Дефинитивно нов предизвик за македонските општини претставуваше процесот на децентрализација. Децентрализацијата е процес на пренесување на надлежностите на општините. Уште на самиот почеток од спроведувањето на површина излегоа сите проблеми кои овој процес ги носеше со себе. Желбата за општина по мерка на граѓаните беше обратнопропорционална со новите надлежности, недоволно обучената администрација, наследените долгови како и минималните средства кои општините ги добија од државата за комплетно остварување на доделените надлежности.

Процесот на децентрализација во својата суштина беше и основа на македонскиот модел за решавање на конфликти според кој воспоставувањето загарантирани права на малцинските заедници на локално ниво е сигурен гарант дека моделот успева. Така поставениот модел дава можност на немнозинските заедници самостојно да го организираат сопственото живеење, што дефинитивно е огромна предност и цивилизациско достигнување. Основната интенција на новиот модел е да овозможи економски развој, како на локално, така и на национално ниво. Изворот на финансиските средства може да се бара преку европските фондови, како и преку дотациите кои државниот буџет им ги дава на општините, а секако и преку спроведување на активни мерки за привлекување на странски инвестиции кои долгорочно ќе ја подобрат економската состојба.

3. ЗАКЛУЧОК

Веројатно болна вистина за општините во Република Македонија е фактот што добија многу надлежности без обезбедување на доволно средства за нивно извршување што стана дополнителен терет за општините во Република Македонија. Тоа е основната причина што на процесот на децентрализација се гледа како на наметнат процес. Немањето доволно средства за редовно извршување на надлежностите придонесува од

година во година се повеќе да расте долгот на општините во Република Македонија. Секогаш државата треба да води сметка средствата кои се одвојува од државниот буџет да бидат пропорционални со доделените надлежности.

Важна задача за државата е да обезбеди соодветен праведен систем на финансирање на единиците на локалната самоуправа. Тоа е предизвик кој нема долема дека ќе биде основно обележје и реформа на системот на локална самоуправа.

Локална самоуправа е услужен центар на граѓаните. Затоа треба да се внимава буџетот на општината да е правилно и реално составен со цел да може да овозможи доследно спроведување на сите негови функции.

Буџетот како најважен документ кој се донесува во општината покрај основната функција да го дефинира начинот на трошење на парите тој претставува и план за приоритети на општината. Заради законско трошење на средствата многи е важно исплатата на сресставта од буџетот на општината да се врши од предвидените ставки и да се води грижа иститe да не се надминат.

Локалната самоуправа и нејзиниот развој е континуиран предизвик на човештвото без оглед за кој историски период зборуваме што секако и дава незаменливо место и улога во општеството.

ЛИТЕРАТУРА

Banovetz, M. J., (2009). Managing local government: cases in decision making, 16-24.
Stenberg, W. C., & Lipman Austin, S., (2007). Managing local government services.
Bird, M.R.,& Vaillancourt, F.,(2010). Fiscal decentralization in developing countries.
Singh, K.R.,& Dhar,S., (2022). Local Self Government.
Bergstrom, T.,Franzke, J.,Kuhlmann, S., & Wayenberg, E., (2021). The Future of Local Self-Government.
Leach,S.,Hartley.J.,Lowndes,V.,Wilson, D.,& Downe, J. (2005). Local political leadership in England and Wales.
Ivanishevic, S., (1987). Executive in local government.
Futo,P., (2019). On the governance, Investigation anad /education of Local Development 3-19.
Kukovic,S., (2021). Trideset let slovenske drzavnosti: razvoj lokalne samouprave.
White,S., (2022). Local government and economic development.
https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-macedon/168098bc69, 2024
https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf, 2024
https://mls.gov.mk/images/files/brosura%20giz%2060%20str%20Najnova.pdf, 2024