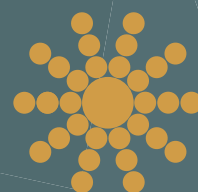


**ПРИРАЧНИК**  
**ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ**  
**ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ**  
**НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**  
(четвърто издание)



**ЗЕЛС**



**ПРИРАЧНИК**  
**ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ**  
**ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ**  
**НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**  
(четвърто издание)



Ноември, 2017

ISBN 978-9989-186-96-7

**Наслов:**

ПРИРАЧНИК ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ,  
ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

**Издавач:**

Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС



**Автори на Прирачникот:**

Душица Перишиќ; Ардита Дема – Мехмети; Виктор Арнаудоски; Весна Арсовска -  
Динковска; Ивана Серафимова; Александар Арсовски; Илмиасан Даути.

**Адреса на издавачот:**

ЗЕЛС, улица „Копенхагенска“ бр.5, ПФ 32 1000, Скопје, Република Македонија  
Телефон: 02/3099033, Факс: 02/3061994  
e-mail: contact@zels.org.mk  
www.zels.org.mk

**Лекторирал:**

Момент мал ДООЕЛ

**Тираж:** 1300 копии

**Дизајн и печатење:**

Бојан Ивановиќ

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

352(497.7)(035)

ПРИРАЧНИК за градоначалниците и советниците за надлежностите на  
локалната самоуправа. - (4. изд.). - Скопје : Заедница на единиците на  
локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС, 2017. - 148 стр. ;  
30 см

ISBN 978-9989-186-96-7

а) Локална самоуправа - Македонија - Прирачници  
COBISS.MK-ID 105134858

*Дизајној, преводој на албански јазик и печатењето на овој Прирачник се поддржани од страна на проектој на Швајцарската агенција за развој и соработка „Зајакнување на општинските совети“ спроведуван од страна на Програмата за развој на Обединетите Нации (УНДП). Ставовите во овој Прирачник се ставови на експертите и не ги оразуваат нужно ставовите на Швајцарската агенција за развој и соработка и Програмата за развој на Обединетите Нации (УНДП).*

# СОДРЖИНА

---

<b>1. ОРИЕНТАЦИЈА ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО</b>	<b>14</b>	<b>5. ЛОКАЛЕН ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ</b>	<b>46</b>
1.1 Видови правни акти	15	5.1 Од каде да се почне?	47
1.2 Закони	16	5.2 Стратешко планирање	48
1.3 Подзаконски акти	18	5.3 Градење партнерства - јавно-приватно партнерство	51
1.4 Регистар	19	5.4 Некои алатки за ЛЕР	54
1.5 Акти на општините и нивно изготвување	19	5.5 ЛЕР - мали и средни претпријатија	56
1.6 Постапка за донесување	20	5.6 Развој на туризмот	57
1.7 Збирка објавени акти	21	<b>6. УРБАНИЗАМ, ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ГРАДЕЊЕ</b>	<b>60</b>
<b>2. ОРГАНИ НА ОПШТИНАТА</b>	<b>22</b>	Урбанистичко планирање	62
2.1 Совет на општина	22	Просторен план на државата	63
2.2 Градоначалник	27	Постапка на донесување на плановите	63
<b>3. ФИНАНСИРАЊЕ И БУЏЕТ</b>	<b>31</b>	Надлежни органи за донесување на плановите	66
3.1 Систем на локално јавно финансирање	31	Плански период	67
3.2 Буџет	31	Урбанистичко-плански документации	67
3.3 Финансирање на општините	34	Лиценци и овластувања за изработување и ревизија на урбанистички планови	67
3.4 Утврдување и наплата на приходите на општините	36	Управување со градежното земјиште	68
3.5 Задолжување на општината	37	Уредување на градежното земјиште	70
3.6 Сметководствена евиденција, финансиско управување, контрола и ревизија	38	Запишување на правата во јавните книги	72
3.7 Финансиска нестабилност на општината	38	<b>7. КОМУНАЛНИ ДЕЈНОСТИ</b>	<b>73</b>
3.9 Јавни набавки	38	Кои дејности се сметаат за комунални дејности	73
<b>4. УПРАВУВАЊЕ СО ОПШТИНСКИОТ ИМОТ</b>	<b>40</b>	Средства за финансирање и развој на комуналните дејности	81
4.1 Основен општински имот и стекнување имот	40	Инспекциски надзор и надзор над законитоста во вршењето на работите	81
4.2 Управување со имотот	41	<b>8. ОБРАЗОВАНИЕ, СПОРТ И РЕКРЕАЦИЈА</b>	<b>82</b>
4.3 Регистар на имотот	42	8.1 Финансирање на образованието	84
4.4 Како се стекнува имотот	43	8.2 Надлежности на советот	85
4.5 Создавање имот	43	8.3 Надлежности на градоначалникот	86
4.6 Давање имот под закуп	44	8.4 Спорт и рекреација	86
4.7 Заштита на имотот	44		
4.8 Соработка меѓу општините во областа на имотот	45		
4.9 Одговорност за злоупотреба на сопственоста на општината	45		

<b>9. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА</b>	<b>88</b>	13.3 Усогласување со законските рамки	116
9.1 Социјалната и детска заштита на ниво на локална самоуправа	88	13.4 Е-услуги	117
9.2 Социјалната заштита во локалната самоуправа	88	13.5 Воведување на заеднички е-услуги во ЗЕЛС	117
9.3 Детска заштита	89	<b>14. МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА</b>	<b>120</b>
9.4 Родова еднаквост	91	14.1 Различни модели на меѓуопштинска соработка	120
<b>10. КУЛТУРА</b>	<b>93</b>	14.2 Придобивки од меѓуопштинска соработка	122
10.1 Културата на локално ниво	93	14.3 Правна рамка за меѓуопштинска соработка во Македонија	122
10.2 Финансирање	94	14.4 Научени лекции и успешна практика за повторување	124
<b>11. ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА</b>	<b>96</b>	<b>15. ОДНОСИ СО ЈАВНОСТА И ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО</b>	<b>127</b>
11.1 Закон за животна средина	96	15.1 Методи и алатки за комуникација	127
11.2 Закон за управување со отпад	100	15.3 Кризно комуницирање	130
11.3 Закон за квалитет на амбиентниот воздух	102	15.5 Граѓанско учество	130
11.4 Закон за водите	104	<b>16. ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ОПШТИНИТЕ</b>	<b>133</b>
11.5 Закон за утврдување цена на водни услуги	107	16.1 Фондови на Европската Унија	133
11.6 Закон за заштита од бучава во животната средина	108	16.1 Инструмент за претпристапна помош-ИПА 2(2014-2020)	134
11.7 Управување со пакување и отпад од пакување	109	16.2 „Акциски програми“ на ЕУ	137
11.8 Управување со електрична и електронска опрема и отпадна електронска и електрична опрема	110	16.3 Структурни фондови	141
11.9 Управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори	110	16.4 Институции и органи на Европската Унија	141
11.10 Закон за заштита на природата	111	<b>17. ЧЛЕНСТВО НА ЗЕЛС ВО МЕЃУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ</b>	<b>143</b>
<b>12. ЕНЕРГЕТИКА И ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ</b>	<b>112</b>	17.1 Совет на Европа	143
Енергетика и енергетска ефикасност на локално ниво	112	17.2 Совет на локални и регионални власти - ЦЕМР	143
<b>13. ПРИМЕНА НА ИНФОРМАТИЧКО-КОМУНИКАЦИСКАТА ТЕХНОЛОГИЈА (ИКТ)</b>	<b>115</b>	17.3 Мрежа на асоцијации на локални власти од Југоисточна Европа (НАЛАС)	145
13.1 Електронска пошта (e-mail)	116	17.4 Заеднички консултативен комитет	145
13.2 Електронски потпис	116	17.5. АЛДА	146

# ВОВЕД

---

**З**аедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија (ЗЕЛС) им честита на сите новоизбрани градоначалници и општински советници на постигнатите резултати на локалните избори што се одржаа во октомври, оваа, 2017 година, и им посакува успешна работа во четиригодишниот мандат во локалната власт. Одговорноста што Ви ја доверија граѓаните е огромна и уште на самиот почеток, речиси веднаш по конституирањето на општинскиот совет и преземањето на градоначалничката функција, ќе се соочите со донесување на важни одлуки од јавен интерес од локално значење. Прирачникот ќе Ви биде од големо значење, особено на оние кои за прв пат ќе се соочат со извршувањето на локалните надлежности. Со цел што побрзо и поефикасно „фаќање чекор“ со обврските, ЗЕЛС се одлучи и по овие локални избори, за сите да обезбеди по еден бесплатен примерок од најновото, четврто издание на „Прирачникот, водич низ надлежностите за новоизбраните градоначалници и членовите на советите на општините“.

Прирачникот го подготви и издаде стручната служба на ЗЕЛС, како проширено четирино, во согласност со законските и други промени настанати во претходните четири и пол години. Во ова издание дополнително се осврнуваме на улогата на Советот на единиците на локалната власт, односно на активностите и надлежностите што ги извршуваат општинските советници. Дизајнот и печатењето е поддржано од проектот „Зајакнување на општинските совети“, финансиран од Швајцарската агенција за развој и соработка и спроведуван од УНДП. Причина повеќе за повторно преземање на овој чекор беше и огромната полезност од прирачникот што ја истакнуваа сите три претходни состави на градоначалници и советници, особено важна на почетокот од извршувањето на своите функции. Другиот аспект е што прирачникот има и големо симболично значење за ЗЕЛС и за општините, бидејќи преку него ЗЕЛС го воспоставува првиот чекор на взаемната комуникација со новоизбраните структури во сите нејзини членки, а тоа се сите 80 општини во Република Македонија, заедно со градот Скопје, како посебна единица на локалната власт. Тој е првата нитка преку која продолжува соработката на ЗЕЛС со членките во градењето на визијата за развивање на процесот на децентрализацијата во земјава и зајакнувањето на локалната власт. Прирачникот го отвора хоризонтот и за натамошното заедничко лобирање за подобрување на законската регулатива и обезбедувањето на поголема финансиска независност на општините, зајакнати општински совети, создавање на ефективна и ефикасна администрација и подобри општински услуги. Поточно, прирачникот треба да ја претставува основата за натамошно унапредување на заедничките напори во насока на обезбедување на модерни европски општини, во кои граѓаните ќе имаат добри услови за живот и квалитетни услуги.



Но главната цел на прирачникот е тој да претставува вовед, а пред сè своевиден водич за адекватно и одговорно извршување на задачите и обврските на новоизбраните функционери во локалната власт, преку брзото запознавање со организацијата и надлежностите на општината и законските обврски. Поточно низ седумнаесетте глави, колку што опфаќа ова издание на прирачникот, новоизбраните општински советници и градоначалници ќе се запознаат со целокупниот процес на децентрализацијата во земјата, чија имплементација започна на 1 јули 2005 година, потоа со структурата на општината, со префрлените надлежности, како и со законите и со законските одредби за нивно спроведување. Финансирањето на општината, донесувањето на буџетот, развојот на локалната економија, просторното и урбанистичкото планирање, комуналните услуги, руралниот развој, образованието и заштитата на животната средина се, исто така, важни надлежности на локалната власт и се детално разработени. Од не помало значење за општините, се и активностите во градењето на е-општина, воспоставувањето на европски стандарди на услугите кон граѓаните, развивањето на транспарентното работење и односите со јавноста, градењето на добрите релации со граѓанските организации и создавањето на општина по европски терк, па поради тоа и за овие теми е одвоено соодветно место во ова издание.

Се надевам дека прирачникот и Вам ќе ви послужи како квалитетно и корисно четиво кое ќе ви биде секогаш при рака и од кое ќе ги црпете потребните информации при донесувањето на важните одлуки од локално значење.

Уште еднаш Ви посакувам успешна работа и одлична соработка со ЗЕЛС.

Душица Перишиќ  
Извршен директор на ЗЕЛС



# ЗЕЛС И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА

**З**аедницата на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија (ЗЕЛС) е непрофитна организација и единствена национална асоцијација во земјава, во која доброволно членуваат сите 80 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната власт во земјата. Нејзината основна цел е да ги застапува интересите на локалните власти пред централната власт и пред домашните и меѓународните организации и да лобира за обезбедување на законски измени во насока на јакнење и развивање на процесот на децентрализацијата во земјава. Од нејзиното основање на 26 април, 1972 година, до денес, ЗЕЛС прерасна во современа и модерна организација. Користејќи ги демократските механизми на институционално истакнување на актуелните прашања од приоритетен интерес за општините, ЗЕЛС е лидер во борбата за децентрализирани општини во нашата земја. Административната зграда на ЗЕЛС, именувана како „Куќа на општините“ е место каде локалните власти ги споделуваат сите информации и предизвици од локално значење, со кои се соочуваат и предлагаат иницијативи и решенија за нивно надминување. За ефикасно функционирање на Заедницата, во Статутот на ЗЕЛС утврдени се следниве органи:

- **Надзорен одбор**, составен од 6 члена (5 градоначалници и 1 претставник од Комитетот на советите, при ЗЕЛС) и
  - **Комитет на советите**, составен од 9 члена (од кои 8 членови се избираат како претставници на регионите во Република Македонија и еден член од Советот на градот Скопје, кој по функција има член во овој орган).
- Во рамките на ЗЕЛС има и **13 комисии**, утврдени по областите што се во општинска надлежност, а се составени исклучиво од градоначалници. Исто така, формирани се и **15 професионални мрежи** во кои членуваат претставници од стручната администрација во општините и тоа од областа на: финансии, урбанизам, образование, право, локален економски развој, енергетска ефикасност, култура, територијални противпожарни единици, комунални редари, лица за управување со човечки ресурси, одговорни лица за заштита на животната средина, за европски прашања и фондови, даночни инспектори и инспектори за наплата на комунални такси, локални инспектори за сообраќај и патишта и патен сообраќај, за ИТ и за односи со јавноста. Мрежите работат многу активно и придонесуваат во севкупната работа на ЗЕЛС. Поддршка на работата на овие тела им дава стручната служба на Заедницата, составена од вкупно 14 вработени. Преку активностите на комисиите и мрежите во работењето на ЗЕЛС се обезбедува вклучување на политичките, интелектуалните и техничките капацитети од сите општини.
- **Генерално собрание**, составено од 90 делегати (81 градоначалник и 9 претставници од Комитетот на советите, при ЗЕЛС);
  - **Управен одбор**, составен од 22 члена (19 градоначалници и 3 претставници од Комитетот на советите, при ЗЕЛС);



ЗЕЛС дејствува и во меѓународни рамки. Таа е членка на: Советот на европските општини и региони (ЦЕМР), на Мрежата на националните асоцијации на локални власти од земјите во Југоисточна Европа (НАЛАС), на Асоцијацијата на агенции за локална демократија (АЛДА), исто така, ја игра улогата на Секретаријат на градоначалниците – делегати во Конгресот на локалните и регионалните власти на Советот на Европа (ЦЛРАЕ) и врши поддршка на Заедничкиот консултативен комитет меѓу Република Македонија и Комитетот на регионите на Европската Унија. На тој начин, ЗЕЛС придонесува за развојот на локалната демократија и за успешното спроведување на децентрализацијата на власта и дава активен придонес во напорите и во залагањата на нашата земја за влез во Европската Унија и во НАТО.

Во согласност со своите стратегиски цели, ЗЕЛС во континуитет се грижи за зајакнување на административните капацитети на локалната власт, и преку „ЗЕЛС тренинг центарот“ обезбедува обуки, работилници, советувања за претставниците од општините. Исто така, обезбедува континуирана поддршка во спроведувањето на електронските услуги, преку „Единицата за поддршка на електронските услуги“, што општините им ги нудат на своите граѓани, ги надградува постојните софтверски решенија и иницира воведување на нови електронски услуги.

**СТРАТЕГИСКИТЕ ЦЕЛИ на ЗЕЛС се :** 1. **Застапување и лобирање;** 2. **Обезбедување и одржување систем на услуги за ЕЛС;** 3. **Обезбедување на одржливост и професионалност на извршната канцеларија на ЗЕЛС**

**Визијата на ЗЕЛС е:** ЗЕЛС е единствена, моќна, препознатлива, влијателна и финансиски независна институција, со иновативен пристап кон развојот на услугите за општините кои ги обезбедува во континуитет и е меѓу најдобрите сродни организации во Европа. ЗЕЛС го зголеми степенот

на развој на системот на локалната самоуправа во партнерство со Владата на РМ, Собранието на РМ, Европската Унија и други домашни и меѓународни организации и институции, како решителен претставник и застапник на интересите на единиците на локалната самоуправа. Како членки на ЗЕЛС, единиците на локалната самоуправа се рамномерно развиени, имаат соодветни изворни финансиски приходи за секоја своја надлежност и висок капацитет на сопствената администрација.

**Мисијата на ЗЕЛС е:** ЗЕЛС дефинира заеднички политики и приоритети заради остварување на интересите на општините во Република Македонија. Користи иновативен приод и предлага воведување на информатичко-комуникациски новитети, напредни општествени методи и пристапни финансиски инструменти и политики во процесот на развој на системот на локалната самоуправа. ЗЕЛС се стреми кон намалување на диспаратот во развојот меѓу општините и кон финансиски независни општини со добри човечки капацитети, подготвени да им дадат најдобри услуги на граѓаните.

**Децентрализацијата,** како процес на пренесување на власта и на надлежностите од централно на локално ниво, започна на 1 јули 2005 година. Таа е тесно поврзана со демократските принципи и вредности, каде граѓаните можат непосредно или преку свои претставници да се вклучуваат во донесувањето на одлуките што се од важност за локалната заедница и да ја поттикнуваат отчетноста, јавноста и транспарентноста во работењето на локалната власт. Процесот на децентрализација уште на почетокот го покажа тешкиот пат што треба да се изоди за да се досегне до титулата „општина по мерка на граѓаните“ или „европска општина“. Стартот на овој процес, неминовно, на површина „исфрли“ многу проблеми, голема неизвесност и неподготвеност за спроведувањето на децентрализацијата. Новите надлежности, недоволно обучената ад-

министрација, сиромашната финансиска поткрепа за реализацијата на добиените одговорности, како и огромните наследени долгови, беа тешките предизвиците со кои се соочија општинските советници, градоначалниците и општинската администрација.

Денес, 12 години по започнувањето на имплементацијата на децентрализацијата на власта во нашата земја, сите ќе се сложиме дека се постигнати големи резултати, кои се евидентни речиси во сите општини. Сепак, има уште многу работа и надлежности кои треба да се поделат или префрлат целосно на локално ниво. Најголем предизвик на единиците на локалната власт и натаму останува континуираното соочување со недостаток на финансиски средства. Токму затоа, една од точките која најчесто ќе се наоѓа на дневниот ред на состаноците на телата на ЗЕЛС, неминовно ќе биде изнаоѓање на начини и притисоци за обезбедување на поголема финансиската стабилност на општините.

Иако финансиите остануваат значаен предизвик за општините, сепак во изминатиот период, преку упорното лобирање на ЗЕЛС беа постигнати поголем број успеси во полза на подобрување на финансиската состојба на општините и обезбедувањето на поквалитетни услуги но, и услови за живот на граѓаните. Во согласност со овие зацртани цели, ЗЕЛС во континуитет решително ги застапуваше интересите на сите локални власти од земјава, пред централната власт. Претставници на ЗЕЛС остваруваа средби со претставници на Владата на Република Македонија, а преку постојната парламентарна Комисија за локална самоуправа во Собранието на РМ, ЗЕЛС соработува и со народните претставници од законодавниот дом. На овие средби и преговори, ЗЕЛС секогаш излегува со конкретни, претходно консензуално утврдени иницијативи и предлози, кои се во интерес на сите локални власти во земјава. Ваквиот начин на функционирање на органите на ЗЕЛС, каде се тргнува

од заедничките потреби на сите општини и каде сите одлуки се донесуваат со консензус, ја обезбедува уникатноста и високиот дигнитет на Заедницата, не само во земјава, туку и пред значајни европски и меѓународни организации.

Преку иницирањето на низа законски измени и дополнувања беа постигнати и одредени резултати. Со интензивно лобирање на ЗЕЛС се извршија одредени законски измени со кои на општините им се овозможија бескаматни заеми, со рок на враќање од 10 години. Ова на некои општини им помогна, на некои не, заради што ЗЕЛС издејствува општината да може да добие согласност, сама да се задолжува во комерцијалните банки. За жал, сè уште има општини со блокирани сметки.

Со измена на Закон за јавен долг, се издејствува јавните претпријатија, формирани од општините да можат да ги репрограмираат своите долгови кон државата и да вршат отплата на подолг рок. Притоа, беше обезбеден и грејс период од 5 години. Со долготрајно преговарање со ЕВН се обезбеди можноста општината на рати да го отплати долгот кон оваа организација, кој се однесуваше за периодот пред почеток на децентрализација. Со иницираните измени во Законот за комунални такси за улично осветлување се доби простор за подобрување на уличната мрежа, а притоа се постигна и целта, општините повеќе да не натрупуваат долгови кон ЕВН.

Најголемиот приоритет на ЗЕЛС е континуираната заложба за зголемување на зафаќањата од средствата од ДДВ и од персоналниот данок на доход. Од утврдените 3% од ДДВ за општините, на почетокот на имплементацијата на децентрализацијата, со заложби на ЗЕЛС, во 2013 година се достигна тоа зафаќање да изнесува 4,5% од ДДВ. Притоа, се водеше еднаква грижа за сите единици на локална самоуправа: рурални и урбани, па беа утврдени долни пондери со кои се овозможи сите општини, особено руралните, стартно да земаат



3 милиони денари, со што на некој начин беа обезбедени можности за извршување на нивните основни функции. ЗЕЛС и натаму се залага за обезбедување на поголема финансиска самостојност на општините, односно зафаќањето од ДДВ да изнесува најмалку 10% од ДДВ во полза на локалната власт, а процентот од зафаќањето од персоналниот данок, од сегашните 3% да биде најмалку 30 проценти за општините, по примерот на европските земји, но и на голем број земји од регионот.

Како особено важен успех на ЗЕЛС се смета донесувањето на Законот за градежно земјиште, во 2011 година, кога по седумгодишен притисок, беше усвоен од Парламентот на РМ, а со кој им се овозможи на локалните власти по исполнување на одредени законски услови да можат да се стекнат со надлежноста да управуваат со градежното неизградено земјиште во сопственост на Република Македонија. ЗЕЛС им даде голема поддршка на општините во целиот процес на утврдување, а особено на исполнување на законските норми од страна на општините за стекнување со оваа нова надлежност. Општините кои се стекнаа со оваа надлежност обезбедија дополнителни услови за поголема ангажираност на локалната власт во развојот на локалната економија, но пред сè обезбедија 80% од средствата од продажбата на земјиштето да се слеваат во општинскиот буџет. Засега 45 општини ја спроведуваат оваа надлежност.

По пат на лобирање ЗЕЛС успеа да обезбеди и други дополнителни финансиски средства за општините, меѓу кои се и средствата што се добиваат од концесиите на минерални сировини, од кои 78% влегуваат во буџетот на општината. Овие средства овозможуваат заживување на многу рурални средини, чии буџети значително се пополнија. Се издејствува општините да добиваат и 50 % од плаќање на надоместокот за вадење на песок, чакал и камен од речните корита, како и 50% од концесиите за користење на водените ресурси за про-

изводство на електрична енергија. Со измена на Законот за земјоделско земјиште, општините добија дел од средствата од давањето на земјиштето под закуп. Во 2017 година општината добива 30 % од средствата, останатиот дел е за централната власт, а следната година општината ќе зема 50%. Утврдениот процент се добива само доколку општината има наплатен данок на недвижен имот од 80% во однос на планираните средства од претходната година, според податоци од трезорската сметка. Нашите барања одат и во насока да се обезбеди локалните власти да можат да управуваат и со земјоделското земјиште во државна сопственост, како и со пасиштата и со шумите. Од значење, особено за руралните општини беше и воведувањето на еден член од локалната власт на чија територија се дава закупот на земјоделското земјиште со површина до 3 хектари да биде во Комисијата за давање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост, но и тука бараме појасни одредби при именувањето на лицето, како и измени во однос на контролата на користењето на даденото земјиште. Промени издејствуваме и во Програмата за финансиска поддршка на руралниот развој. Обезбедивме општината да може да поднесе барања по три мерки од програмата, а се вовеле и нова под-мерка за реализација на инвестиции за градење на зелени пазари. Баравме и дел од општините да добијат финансиска поддршка за изработка на одредена планска документација, која е од огромна важност за локалниот економски развој, при што се воспостави програма на која општините може да аплицираат за овие средства, а овозможивме и законска измена со која се овозможува легализација на објекти на земјоделско земјиште.

Со измените во Законот за бучава, казните по основа на прекршување на законските одредби од трети лица (правни и физички) 100% станаа приход на општинскиот буџет. Со измени во Законот за даноци на имот,

правните лица плаќаат данок на севкупниот имот, односно не само на административниот простор, туку и на производствениот простор. Со ова мерка значајно се влијаеше на зголемување на приходите во општините. Надминат беше и проблемот што го имаа комисиите кои вршат проценка на имотот, со тоа што законски им се овозможи да имаат право на пристап и на приватната сопственост, заради извршување на непосреден увид за утврдување на даночната основа. Има општини кои ја искористија во целост оваа можност и го евидентираа целиот имот на својата територија, направија одредена проценка и го зголемија општинскиот буџет, бидејќи овој данок претставува еден од изворните приходи на општината. Се работеше и на промена на Методологијата за процена на вредноста на данокот на имот и тука продолжува со голем интензитет да се средуваат работите.

Како резултат на континуирани заложби на ЗЕЛС, уште поодамна, општините се ослободени од плаќање на услугите за добивање на податоци за компаниите што се евидентираат во Централниот регистар. За користење на оваа услуга општините беа должни да плаќаат големи износи, во согласност со утврдениот тарифник на оваа институција. Со промена на Законот за Централен регистар, се овозможи општините сите податоци од Централниот регистар да ги добиваат бесплатно.

Општините имаа голем интерес за донесување на Законот за постапување со бесправно изградените објекти, со цел дефинитивно разрешување на проблемите со бројните дивоградби на својата територија, но притоа имаа и многу забелешки во однос на утврдените минимални комуналии, наспроти потребните огромни финансиски средства за обезбедување на потребните комунални услови и услуги за населението. Неговото спроведување падна на товар на локалните власти кои работат со полна пара и секојдневно издаваат решенија за легализирање на објекти.

Преку Мрежата на територијални противпожарни единици при ЗЕЛС беше иницирано донесување на нов Закон за пожарникарство, со цел уредување на една материја која поприлично имаше празнини, недоречености и не беше во корелација со актуелните текови. Пожарникарите добија статус на овластени службени лица од областа на безбедноста, по што општините направија и усогласување во Правилниците за систематизација на нивните работните места во согласност и со Законот за вработени во јавниот сектор. Со Законот за пожарникарство се регулира и натамошниот професионален развој на пожарникарите, нивната дообразба, стекнувањето на квалификации, организацијата на противпожарните единици и друго. Во иднина, еден од императивите на локалните власти ќе биде и обезбедувањето на поголеми финансиски средства за оваа намена, бидејќи во интерес на сите е да имаме добро и квалитетно опремени единици и пожарникари. Инициравме и разновидна поддршка за обезбедување на возила и на опрема, како и мини автобуси на општините, наменети за противпожарните единици, но и за потребите за превоз на училиштата.

Регионалниот развој е клучен предизвик за локалните власти. ЗЕЛС во континуитет инсистира да се почитува законската одредба според која за оваа намена е утврдено да се издвојат и користат средства во висина од 1% од БДП во земјава. Оваа одредба досега не се почитуваше во целост. Регионите имаат потреба од институционално зацврстување и од зајакнување на капацитетите за изработка на соодветни проекти и донесување квалитетни регионални стратегии. ЗЕЛС го помага и процесот на стратегиско и акциско планирање на општините, со цел создавање на подобар локален економски развој

Фокусот на интерес на ЗЕЛС, природно еволуираше од процес на поддршка на тековите на децентрализацијата, во процес на насочување на активностите кон



целосно спроведување на регулативата со која се уредува системот на локалната самоуправа. Во тој поглед не изостана и поддршката во зацврстувањето на институционалните капацитети на општините. За континуирано усовршување и надградување на капацитетите на општинската администрација, што претставува една од стратегиските цели на ЗЕЛС, задолжен е **ЗЕЛС тренинг центарот (ЗТЦ)**. Активности што ги реализираше ЗТЦ се во согласност со Програмата за обуки, која секогаш се утврдува според барањата на општинската администрација. Преку членовите на петнаесетте професионални мрежи во ЗЕЛС, ЗТЦ најадекватно и најбрзо ги утврдува потребите на вработените во локалната власт и ефикасно одговара со утврдување и реализација на бараните обуки. Обуките се одржуваат во просториите на ЗЕЛС тренинг центарот, лоциран во административната зграда на ЗЕЛС во Скопје, со што се овозможува максимална заштеда на финансиски средства за оваа намена.

ЗЕЛС активно се вклучи во подемот на информатичкото општество во државата. Од големо значење е развиениот софтвер на податоци од приходите и од расходите на општините, со цел создавање споредбени симулации за прикажување реални финансиски показатели на општините. Со тоа се започна, но и не се застана тука. Во изминативе осум години се подготвени и дадени како услуга на општините, неколку многу важни софтвери. Доволен е фактот дека управувањето со градежното земјиште, општините, но и Владата, можат да го прават исклучиво преку софтверот, сопственост на ЗЕЛС. Софтверот за издавање на градежни дозволи, со кој Република Македонија стана прва земја во Европа и втора во светот, која поседува ваков софтвер, е исто така сопственост на ЗЕЛС. Да не го забораваме и софтверот за располагање со движен и недвижен имот на општините, односно „е-ствари“, без

кој општината не може да продаде или издаде било која ствар, и служи исклучиво за потребите на општините. На овој начин, ЗЕЛС забрзано реализира една од приоритетните цели, а тоа е поддршка на своите членки на патот на создавањето на „е-општина“, за што е формирана и **„ЗЕЛС единица за поддршка на електронските услуги за општините (ЗЕПЕ)“**. Оваа единица, едновременно, во името на сите општини, го врши одржувањето како и обезбедувањето на непречено користење на системите од страна на општините. Особено е значајно што ЗЕПЕ со сопствените кадровски ресурси изработува нови е-алатки, или ги надградува постојните. На тој начин, ЗЕЛС и локалните власти од нашата земја станаа лидери во регионот во користењето на електронски апликации за обезбедување на услуги за граѓаните, а своите искуства ги пренесуваат и во заинтересираните земји од регионот.

Преку ЗЕЛС се лансираа и најдобрите искуства од одредени општини, кои можат да послужат како проверен пример во работењето на други локални власти. Општините, преку програмските активности, т.н. „форуми во заедниците“, успеаја да се доближат до граѓаните и активно да ги вклучат во донесувањето на приоритетни и важни одлуки за развојот на својата општина. ЗЕЛС работеше и на поддршка на комисиите за односи меѓу заедниците, а даде и директна помош преку обезбедување на опрема за симултан превод за 29 двојазични/тријазични општини, со што се стави посебен акцент на остварувањето на демократските процеси и на вклученоста на сите заедници на локално ниво. Исто така, ЗЕЛС обезбеди и поддршка за работењето на Комисиите за родова еднаквост, во насока на непречено спроведување на законските обврски на локалните власти во оваа област и користење на родово одговорно буџетирање. Преку проектот БФЦЕ, за обезбедување на регионален сертификат на општина која е пријателски ориентирана кон својата биз-

нис заедница, ЗЕЛС дава значителна поддршка на локалните власти и во однос на зајакнувањето на локалната економија и обезбедување на услови за привлекување на нови вложувања или развивање на постојните претпријатија.

ЗЕЛС и во иднина ќе продолжи со реализација на утврдените цели за афирмација на локалните демократски вредности, продолбочувајќи ја веќе воспоставената соработка со многубројни субјекти и ќе биде предводник во решавањето на актуелните прашања што се значајни за општините. Секогаш претстојат нови предизвици кои се значајни за продолжување на демократ-

скиот амбиент во кој се одвиваа процесите на локално ниво, особено потребната дополнителна енергија и посветеност во процесите на евроинтеграцијата. Задржувајќи ја традицијата на работа врз принципите на деполитизираност, рамноправност на членките, лојалност, политичка независност, а работејќи професионално и по европски стандарди, ЗЕЛС континуирано се залага и ќе се залага да придонесе во развојот на демократско општество со силна локална самоуправа во Република Македонија.



# 1. ОРИЕНТАЦИЈА ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО

---

**К**ако избран градоначалник или член на Советот на Вашата општина, за да можете да се ориентирате во прописите кои се однесуваат на уредувањето и функционирањето на системот на локалната самоуправа, потребно е да се потсетиме за кои прописи станува збор, каква е нивната правна сила и кој е надлежен за нивното донесување.

Зошто на процесот на децентрализација треба да се гледа како на позитивен процес и како се спроведува децентрализацијата? Децентрализацијата се спроведува, пред сè, преку донесување закони, нивно изменување или дополнување. Со дел од прописите се утврдува и правото на некои од надлежните органи да извршат доуредување на определено правно прашање кое се однесува на надлежноста на единиците на локалната самоуправа со **подзаконски акт**. Постојат и такви одредби во прописите со кои се утврдува правото на единицата на локална самоуправа самостојно да уреди определено правно прашање со донесување на акт во нејзина надлежност.

Со Законот за локална самоуправа (*lex generalis* – општ закон за што детално ќе биде образложено подолу во текстот), со посебен член се утврдува рамката на надлежностите на единиците на локалната самоуправа по области, а за тоа кои работи и во колкав обем ќе се извршуваат од страна на општините се определува со посебни закони (*lex specialis*). Така, на пример, единицата на локална самоуправа е надлежна за донесување урбанистички **планови**, уредување на градежното земјиште и издавање одобренија за

градење за градби кои се утврдени како нејзина надлежност (за градби од втора категорија, односно објекти од локално значење). Ваквата формулација во законот е општа, а нејзиното прецизирање е извршено со посебни **закони**, подзаконски акти и со акти на општината. И конкретно, со Законот за просторно и урбанистичко планирање се определува кои видови на урбанистичко – планска документација се донесуваат од страна на единицата на локалната самоуправа (Советот на општината), во која постапка, кој и како ќе ги применува донесените планови, како се финансира нивното донесување и многу други прашања.

Со Законот за градење се определува постапката за издавање одобрение за градење, се определуваат градбите од локално значење, се утврдува постапката на надзор над спроведувањето на **овој закон** и многу други прашања. Со Законот за градежното земјиште правно се определува градежното земјиште, неговото уредување, начинот на располагање со истото, отуѓувањето и давањето под закуп, се определува начинот на кој се спроведува постапката (на електронски начин), се утврдува формата на актите и списите во постапката и многу други прашања.

Како што е познато, со закон се утврдува правната рамка и со посебни одредби детално се уредуваат определени правни прашања. Но, заради поголема ефикасност, потреба од следење на промените во определена правна област, потребите на засегнатите страни, општествени организации, со закон се утврдува и правото определено прашање да се доуреди, или да се прецизи-



ра со подзаконски акт за што на надлежниот орган му се дава изрично право со конкретниот закон. Во ваков случај со закон се утврдува дали подзаконскиот акт ќе го донесе надлежниот министер или градоначалникот или Советот на општината.

За дополнително да стане појасно, еве и неколку примери: надлежноста на општината во областа на урбанизмот е определена со четири **закопи** (Законот за градење, Законот за градежното земјиште, Законот за просторно и урбанистичко планирање и Законот за катастар на недвижностите) и голем број **подзаконски акти, утврдени со секој од овие прописи**. Но, и дополнително, а поврзано со определено правно прашање, (на пример категоризацијата на пат заради планирање, управување, изградба, реконструкција, рехабилитација, одржување, заштита итн.) посебно е уредена со Законот за јавните патишта и подзаконските акти кои од него произлегуваат кои ќе се применат и во постапките во областа на урбанизмот.

Следен пример е областа на локалниот економски развој, каде надлежноста на општината се утврдува преку повеќе **закопи**: Законот за трговија, Законот за угостителска дејност, Законот за туристичка дејност, Законот за трговски друштва, Законот за занаетчиство, Законот за јавни претпријатија и други. И со овие **закопи** се утврдува правото на определен надлежен орган да донесува **подзаконски акти**. На пример, со Законот за угостителска дејност се утврдува дека формата на регистарот што ќе го води општината за угостителите ќе ја пропише министерот со посебен акт.

## 1.1. ВИДОВИ ПРАВНИ АКТИ

За да можеме во целост да го разбереме правниот систем на државата, потребно е да се запознаеме и со видовите правни акти.

Така, постојат повеќе видови правни акти со различна правна сила, а тоа се: Уставот,

законите, повеќе типови на **подзаконски акти**, актите што ги донесуваат органите на локалната самоуправа, колективните договори.

Според правната сила, Уставот е највисок правен акт и сите други правни акти мора да бидат усогласени со него. Усогласени со Уставот, своја пониска правна сила имаат законите, па подзаконските акти донесени врз основа на одредбите во законите, па актите на надлежните органи донесени врз основа на закон или подзаконски акт и колективните договори.

Како што е претходно нагласено, сите правни акти мора да бидат усогласени со Уставот, при што подзаконските акти, актите на органите на управата и општините и колективните договори, покрај тоа што треба да бидат усогласени со Уставот, треба да бидат усогласени и со **законите**.

Во случај кога определен правен акт или посебни одредби се спротивни на Уставот, во посебна постапка пред Уставниот суд на Република Македонија истите може да се укинат или поништат. Укинувањето на определен правен акт значи дека тој не произведува правна сила во иднина од денот кога овој суд така одлучил, додека кога правниот акт ќе биде поништен, се смета како тој никогаш да не бил донесен, а правните дела и управни дејствија преземени врз основа на истиот може, исто така, да бидат поништени кога и настапува институтот *restitutio in integrum*, односно враќање во поранешна состојба.

На пример, се поставува прашањето како Уставниот суд ќе дознае дека одредена општина донела урбанистички план спротивно на **законот**? Со поднесена иницијатива за оценка на уставноста на определен акт! Иницијатива може да поднесе секој, вклучително и градоначалникот (како една од неговите надлежности), но и други надлежни органи на управа, институции кои вршат надзор, надлежни инспекторати итн.



**Пример:** Советот на општината донесува урбанистички план спротивно на надлежноста што му е определена во Законот за просторно и за урбанистичко планирање, или тој план е донесен без да се запази постапката пропишана со закон за негово донесување и може да биде укинат или поништен во постапка на оценка на уставноста пред Уставниот суд.

## 1.2. ЗАКОНИ

Бидејќи децентрализацијата пред сè се врши преку промена на постојните и донесување на нови **закопи**, потребно е да се знае кој ги донесува, со какво мнозинство, какви **закопи** постојат, каде се објавуваат, кој дава нивно толкување итн. Законите ги донесува Собранието на Република Македонија во пропишана постапка. Законите се усвојуваат со гласање од страна на пратениците. Во зависност од тоа дали се работи за системски или за обичен **закон**, за нивно усвојување е потребно различно мнозинство. Така, системските **закопи** се донесуваат со двотретинско мнозинство, додека обичните **закопи** се донесуваат со различно мнозинство, и тоа апсолутно мнозинство и обично мнозинство. Апсолутно мнозинство постои кога за донесување е потребно мнозинство од вкупниот број пратеници, а обично или релативно мнозинство постои кога за донесување е потребно мнозинство од присутните пратеници, но не помалку од една третина од вкупниот број пратеници.

За донесување **закопи** што директно се однесуваат на културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи, употребата на симболите, како и законите што се однесуваат на локалната самоуправа (**Закон** за локална самоуправа, **Закон** за градот Скопје, **Закон** за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, **Закон** за финансирање на општините, покрај

предвиденото мнозинство, мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници што припаѓаат на заедниците, што не се мнозинство во Република Македонија.

Постојат два вида **закопи** и тоа општи (генерални – *lex generalis*) и посебни (специјални – *lex specialis*). Со општите **закопи** одредени прашања се регулираат на општ начин и притоа се нагласува дека тоа прашање ќе биде уредено со посебен **закон**.

**Пример:** Во Законот за локална самоуправа (општ закон), во врска со финансирањето на општините, дадено е правото општините да имаат сопствени извори на приходи, кои самите ќе ги определат, дадено е правото самите да ги утврдуваат ставките, да се задолжуваат и самостојно да располагаат со нив. Потоа, овој закон упатува на тоа дека финансирањето на општините ќе се уреди со посебен закон. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа е посебен закон, во однос на Законот за локалната самоуправа

Во ваква ситуација се поставува прашањето какво е правното дејство на овие **закопи**? Бидејќи посебните закони подетално ја регулираат правната материја од областа за која се донесени, тие ја дерогираат важноста на општите закони. Тоа значи, дека ќе се применува посебниот **закон, но за прашања кои не се уредени со посебниот закон, секогаш ќе се применува општиот закон**.

При примената на законите може да се случи одредена глава или член од законот да не биде доволно јасен, со што се дава можност различно да се толкува. За да не се даде можност таа одредба да ја применува секој така како што лично смета или има интерес да ја толкува на одреден начин, утврдено е дека единствено Собранието е овластено да дава автентично толкување на законите.

За примена на законите е потребно да се има предвид кога тие влегуваат во сила. Законите, како и другите правни акти, во согласност со Уставот, се објавуваат во Службен весник на Република Македонија или Службен гласник на општината. Законите се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“. Тие влегуваат во сила, по правило, осмиот ден од денот на нивното објавување, а во одредени случаи (кога ќе ги определи Собранието) со денот на нивното објавување.

Во секој случај, закон не може да влезе во сила пред да биде објавен во „Службен весник на Република Македонија“.

Исто така, по исклучок, законот може да стапи на сила со објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, но со преодните и завршни одредби да се утврди дека истиот ќе се применува од определен одложен датум кога се утврдува и дека до тој датум ќе важи претходниот закон. Ваквата правна форма може да се утврди и за дел од одредбите со изрично наведување на членовите од Законот кои ќе имаат одложена примена.

Еднаш веќе донесен **закон** може да се изменува и да се дополнува. Изменување и дополнување на законот ќе има тогаш кога од неговата примена ќе се констатира дека тој не одговара на целите за кои е донесен. Изменувањето и дополнувањето на законот се врши со **закон** за изменување и дополнување на предметниот закон, а неговото објавување се врши со постапка пропишана за донесување на истиот **закон**. Значи законите се изменуваат и се дополнуваат во иста постапка како што се донесуваат.

Доколку во текот на важењето на законот дојде до повеќе измени и дополнувања што се објавени во различни службени

весници, а со тоа се отежнува неговата примена, тогаш се пристапува кон изработка на пречистен текст на законот. Овој пречистен текст се објавува во „Службен весник на Република Македонија“. Вака објавениот текст има за цел само да ја олесни примената на законот. Треба да се има предвид дека само пречистениот текст кој е објавен во Службен весник на Република Македонија може да произведува правни последици во примената и правниот промет. Сите останати редакциски ажурирани и консолидирани верзии на текстот на законот не се сметаат како извор на правото.

Доколку е потребно да се применат одредби од законот, тогаш се наведуваат сите службени весници во кои е објавена извршената измена или дополнување. Тоа значи, дека не смеаме да се повикуваме на службениот весник во кој е објавен пречистениот текст. На пример се донесува одлука со која се преземаат основачките права за институциите од областа на културата, кои се од локален карактер. Ова право на општините е дадено во Законот за култура, кој има претрпено повеќе измени и е изработен пречистен текст, кој е објавен во „Службен весник на Република Македонија“. Во правната основа не се повикува на службениот весник во кој е објавен пречистениот текст на законот, туку се повикува на членот што го дава тоа право и се набројуваат сите службени весници во кои се објавени основниот текст и сите измени.

Составен дел на правниот поредок во нашата држава се и меѓународните договори. Меѓународните договори ќе станат дел од внатрешниот правен поредок откако, во согласност со Уставот, ќе бидат ратификувани од страна на Собранието. Нивната ратификација се врши со донесување **закон** за ратификација на соодветниот договор. Меѓународните договори не можат да



се менуваат со донесување **закон**. Со донесувањето на Закон за ратификација на меѓународниот договор истиот се изедначува, по својата правна сила, со останатите закони во државата.

### 1.3. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Заради примена и извршување на законите или поконкретно и дополнително разработување на одредени нивни одредби и правни прашања, а со цел нивна полесна примена, се донесуваат подзаконски акти. Донесувањето на подзаконските акти мора да биде изрично предвидено во самиот закон. Постојат повеќе видови подзаконски акти и тоа уредба, наредба, правилник и сл.

Со УРЕДБА се разработуваат нормите на законот и на тој начин поблиску се регулираат општествените односи. Со нив конкретно се разработуваат одредени норми на законот, со што се овозможува нивна непречена примена. Постојат два вида уредби:

- уредби за извршување **закони** и
- уредби со законска сила.

Уредбите за извршување на законот се донесуваат, со цел да се спроведе самиот закон. За да може да се донесе ваква уредба, потребно е законодавецот тоа да го утврди во самиот закон, односно со него изречно да навел дека Владата има право да донесе таков вид на уредба. Овие уредби важат сè додека важи законот врз основа на кој се донесени, или доколку со посебна одредба од уредбата изречно не е утврдена важноста.

Уредби со законска сила донесува Владата во околности кога во државата е прогласена воена или вонредна состојба. Со ваквата уредба се одлучува и се регулираат правни прашања кои во редовни околности се уредуваат со закон. Оваа уредба важи до престанокот на воената или на

вонредната состојба.

НАРЕДБА претставува општ подзаконски правен акт што се донесува од органите на државната управа, со цел извршување на законите и на други прописи. Со наредбата се регулира одредена ситуација што има општо значење. Основата за донесување на наредбата е утврдена во законот, или во некој друг пропис за чиешто извршување се донесува одлука. Со неа се разработуваат или се дообјаснуваат одделни делови од акт повисок од неа.

Со наредбата, за субјектите на правото, не можат да се воспостават права и обврски што не се засновани врз закон.

ПРАВИЛНИК е подзаконски општ правен акт што го донесуваат органите на државната управа. Со правилникот не може да се воспоставуваат дополнителни права и обврски за субјектите на правото ако истите веќе не се засновани врз конкретен закон. Правилниците се донесуваат за извршување и за разработување на законите и на други прописи и акти на Собранието и на Владата. И правилниците се донесуваат врз основа дадена во прописот за чиешто извршување или разработување се донесуваат.

Пример: Општините, во согласност со Законот за сметководство за буџетите и за буџетските корисници, вршат попис на основите средства, благајната, побарувањата и обврските. Законот упатува на тоа дека со правилник ќе биде регулиран начинот на вршењето на пописот, бројот и составот на комисиите, роковите за почнување и за завршување на пописот, како и рокот до кога треба да биде доставен извештајот од извршениот попис. Значи, со Правилникот за сметководство за буџети и за буџетски корисници, како **подзаконски акт**, се разработуваат нормите од законот, со цел да се олесни неговата примена.

## 1.4. РЕГИСТАР

Правните акти што ги донесуваат надлежните субјекти се објавуваат во Службен весник на Република Македонија“. Како се знае во кој **Службен весник** е објавен одреден **закон** или **подзаконски акт**? Откако ќе заврши календарската година се изработува регистар на донесени и на објавени прописи. Во тој регистар се наведени сите **закони** и **подзаконски акти** што се донесени во текот на годината. Исто така, во регистарот е објавен и бројот на службениот весник, како и страницата на која се наоѓа. Со користењето на овој регистар може најлесно да се пронајде законот и бројот на службениот весник во кој е објавен.

## 1.5. АКТИ НА ОПШТИНИТЕ И НИВНО ИЗГОТВУВАЊЕ

### ВИДОВИ АКТИ

Органите на општината во вршењето на своите надлежности донесуваат општи и поединечни акти. Со **општите акти** на оригинален (изворен) начин се уредуваат односите и се уредуваат правата и обврските за граѓаните и за другите правни лица во рамките на надлежноста на општината. Тие содржат општи правни норми, кои се однесуваат на неопределен број случаи. Органите на општината донесуваат **поединечни акти** кога донесуваат одлука во управна постапка, или кога се врши избор или именување, како и во другите случаи предвидени со **закон** или со друг пропис.

Советот на општината во рамките на својата надлежност донесува општи акти и тоа:

- **статут;**
- **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 претставки и предлози за работата на органите на општината и постапувањето по нив;**
- **начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните;**
- **начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба;**
- **други прашања од значење за локалната самоуправа.**

Со **програми и планови** се уредуваат и се разработуваат одредени прашања за извршување на законите и другите 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 (пример: одлука за основање јавни служби од надлежност на општината, одлука за усвојување урбанистички **планови** итн.)



## 1.6. ПОСТАПКА ЗА ДОНЕСУВАЊЕ

**Постапката за донесување** општи акти почнува со поднесување на предлогот за донесување општ акт.

### Предлог за донесување

Предлог за донесување општ акт можат да поднесат: градоначалникот на општината, членовите на советот, работните тела на советот, како и 10 проценти од избирачите во општината. Предлогот за донесување општ акт ги содржи причините поради кои треба да се донесе актот и содржината на актот. Во предлогот за донесување можат да бидат наведени и начелата на кои се заснова донесувањето на самиот акт.

На пример, градоначалникот или членот на Советот, како овластен предлагач, може да предложи да се донесе одлука за определување простор на кој може да се врши промет од мал трговски обем (промет на мало). За таа цел, се доставува предлог за донесување на ваква одлука во кој ќе се наведе дека има појава од вршење трговија на мало надвор од деловните простори, со што се спречува вообичаеното одвивање на сообраќајот или се зафаќаат тротоарите што се наменети за движење на пешаци.

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.

Предлогот за донесување на општиот акт претседателот на советот го доставува до соодветното работно тело во рок определен со деловникот на советот. Исто така, предлогот за донесување општ акт се доставува и до градоначалникот на општината, доколку не е предлагач, заради давање мислење до советот и до надлежното работно тело.

Работното тело, откако ќе го разгледа

предлогот, зазема став за основаноста и за потребата од донесување на актот и за тоа потоа го информира советот. Советот на општината го разгледува предлогот заедно со ставот на работното тело и со мислењето на градоначалникот и ја утврдува основаноста. Ако се утврди основаност и потреба од донесување, ќе се определи изработувач на актот и тоа во форма на нацрт-акт (пропис) доколку станува збор за акт што се донесува во фаза на нацрт, или во форма на предлог. Ако со предлогот за донесување на актот е доставен и предлог, по утврдувањето на основаноста и на потребата за донесување на актот, се пристапува кон расправа по предлогот.

Донесувањето пропис не е предвидено во две фази. Советот, откако ќе ја утврди основаноста и потребата од донесување, ќе определи изработувач на предлог-одлуката. Изработувачот треба да ја изработи одлуката така, што таа треба да содржи правна основа, наслов, содржина и образложение и како предлог-одлука да ја достави до советот на усвојување.

### Нацрт

**Нацртот** на општиот акт поминува низ расправа во надлежните работни тела на советот и се става на дневен ред на седница на советот. На седница на советот се води расправа за нацртот на општиот акт во начело и во поединости. Во расправата советниците дискутираат дали нацртот на општиот акт доследно ги одразува начелата врз кои треба да биде заснован општиот акт и, доколку не биде усвоен, тој му се враќа на предлагачот на доработка.

Доколку нацртот се усвои, се преминува на поединечна расправа. Расправата во поединости се води за поединечни делови (глави) и членови во нацртот. По завршувањето на расправата по нацртот во поединости, ставовите и забелешките со заклучокот се упатуваат до предлагачот, со цел тој да ги има предвид при изработката на предлог-актот.

## Предлог

**Предлозите** на општите акти се усвојуваат со гласање од страна на советниците со различно мнозинство, во зависност од актот. Така, за одредени акти се бара мнозинство од вкупниот број членови на советот, а за други мнозинство од присутните членови. По донесувањето на актот тој се доставува до градоначалникот заради објавување. Градоначалникот на општината донесува заклучок со кој се прогласува актот и се објавува во службениот весник на општината.

По исклучок, општ акт може да се донесе и по пат на итна постапка. По итна постапка може да се донесе само одлука со која се уредуваат такви прашања за чиешто уредување постои вистинска и неодложна потреба и доколку одложувањето на уредувањето на тие прашања ќе предизвика поголеми штетни последици.

Кон предлогот за донесување општ акт предлагачите треба да поднесат и предлог на актот, како и да ја образложат потребата од итна постапка. Ако предлогот за донесување на актот се усвои, тогаш предлогот на општиот акт се става на дневен ред на истата седница.

Изменување или дополнување на предлогот на одлуката се врши со **амандман**. По правило, амандманот се поднесува најдоцна три дена пред денот определен за седница на советот на која ќе се претре-

сува предлогот на одлуката. По исклучок, амандман може да се донесе и на самата седница кога се претресува предлогот на одлуката.

Во двата случаја, амандманот се поднесува во писмена форма и мора да биде образложен. За амандманот се води посебен претрес. За амандманот се решава пред да се гласа за членот од предлогот на одлуката на кој се однесува амандманот. Усвоениот амандман се смета за составен дел на одлуката.

## 1.7. ЗБИРКА ОБЈАВЕНИ АКТИ

Општинската администрација води збирка на објавените акти донесени од органите на општината.

Во збирката актите се евидентираат според нивното именување. Тоа значи, дека посебно се евидентираат програмите 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 весник на општината во кој е објавен. Исто така, се евидентираат и сите измени и дополнувања што се извршени во актите.

Заинтересираните граѓани можат во секое време да извршат увид во збирката и од неа да ги добијат потребните податоци.



## 2. ОРГАНИ НА ОПШТИНАТА

**С**о преземањето на новата функција, уште на почетокот треба да знаете кои се Вашите права и должности и како да работите ефикасно и ефективно, а пред сè да ги знаете органите на општината.

### 2.1. СОВЕТ НА ОПШТИНА

#### 2.1.1. Конституирање на советот

Изборите завршија, како ќе се конституира советот? Првата седница на советот ќе ја свика претседателот на советот од претходниот состав, во рок од 20 дена од денот на завршувањето на изборите. Доколку претседателот од претходниот состав не го направи тоа, тогаш самите советници во рок од 10 дена, по истекот на претходниот рок, се свикуваат и под претседателство на најстариот член на советот ќе го конституираат советот. Треба да се внимава овој рок да не се пропушти, зашто во таков случај ќе се распишат нови избори.

Граѓаните Ве избраа да бидете член на нивниот претставнички орган каде што ќе решавате во рамките на надлежностите на општината. Бројот на членовите на советот, во зависност од бројот на жителите во општината, е различен. Така, најмалиот совет брои девет члена, а најголемиот 33. За разлика од општините, советот на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, го сочинуваат 45 советници.

Граѓаните, со тоа што Ве избраа на функцијата член на совет, Ви го дадоа правото да учествувате во работата на советот преку учество во расправата за материјалите поставени на дневен ред, да предлагате

решенија или заклучоци за тие материјали, како и да му поставувате прашања на градоначалникот. Исто така, можете да предлагате донесување на одредени прописи со кои ќе се регулира одредено прашање од надлежност на општината, да давате иницијативи и предлози. На дневен ред е донесувањето Програма за уредување градежно земјиште. Во неа не е предвидена изградба на канализација во дел од населбата во која живеете. Но, Вие можете да предложите програмата да се измени или да се дополни, со тоа што во неа ќе се предвиди изградба на канализацијата.

Материјалот што е ставен на дневен ред сметате дека не нуди добро решение или не е добро изработен, затоа Вие можете да предложите подобро решение или да побарате да се донесе заклучок со кој ќе се задолжи предлагачот, тој материјал да го преработи.

Во работата на советот, како претставник на граѓаните, решавате по сопствено убедување и не може да бидете отповикани од функцијата, ниту да бидете повикани на кривична одговорност или притворени за мислењето што ќе го искажете, или за тоа како ќе гласате за време на работата на советот.

#### 2.1.2. Неспоевост на функцијата

Со самиот избор на новата функција, не ќе може да се извршуваат други функции или дејности. Така, градоначалникот не ќе може да биде во исто време претседател на Република Македонија, претседател на Владата на Република Македонија, пратеник, министер, судија, судија на Уставен суд, јавен обвинител, народен правобранител. Потоа, не ќе може да извршува функција, чијшто



избор или именување го врши Собранието или Владата на Република Македонија. Не ќе може да извршува стручни или управни работи во органите на државната управа, ниту, пак, ќе може да биде член на управни одбори или претставник на државниот капитал во трговските друштва. Исто така, не ќе може да извршува стопанска или друга профитна дејност. Градоначалникот не ќе може да биде во исто време и член на советот, а градоначалникот на градот Скопје не ќе може да биде член на советот на општините во градот.

Функцијата член на совет, на која Ве избраа граѓаните, Ви го ограничува правото да бидете претседател на Република Македонија, претседател на Владата на Република Македонија, пратеник, министер, судија, судија на Уставен суд, јавен обвинител, народен правобранител. Исто така, не ќе можете да извршувате функција, чијшто избор или именување го врши Собранието или Владата на Република Македонија.

Бидејќи советот решава за прашања од локално значење, може да се случи да се решава и за прашање од кое Вие или Ваш брачен другар, дете или роднина до втор степен може да има финансиски или друг интерес. Тогаш не смеете да учествувате во донесувањето одлуки и за тоа сте должни да го известите советот.

### 2.1.3. Надлежност

Советот на општината, составен од претставници на граѓаните, е надлежен да

- донесува статут на општината и други прописи;
- донесува буџет на општината и годишната сметка на општината;
- ја утврдува висината на сопствените извори на приход за финансирање на општината, во рамките утврдени со закон;
- основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и да врши надзор над нивната работа;

- именува членови во управните одбори на јавните служби, кои ги основа;
- усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби што ги основа општината;
- ги усвојува извештаите за извршување на буџетот и годишната сметка на општината;
- решава за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес, а од локално значење, во согласност со законот;
- ги усвојува извештаите за работа и годишните сметки на јавните служби, кои ги основа општината;
- решава за начинот на располагање со сопственоста на општината;
- решава за начинот на вршење финансиска контрола на буџетот на општината, во согласност со законот;
- го избира лицето што ја раководи подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, во согласност со законот;
- го разгледува и го усвојува извештајот за јавна безбедност на подрачјето на општината, кој го доставува до министерот за внатрешни работи и до народниот правобранител.
- дава препораки на раководното лице на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи од областа на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот.

### 2.1.4. Комисии на советот

Надлежноста на советот е голема и е од различни области, затоа ќе има потреба да се формираат постојани или повремени комисии, како тела на советот. Кои комисии ќе се формираат и колкав ќе биде бројот на членовите ќе решите сами со Статутот на општината. Обично, комисиите се формираат за определена област или за

повеќе сродни области и при изборот на членовите се внимава тие да ја познаваат таа област. Советот, на предлог на градоначалникот, ги донесува буџетот и годишната сметка на општината.

Пример: На дневен ред е донесување програма за одржување на хигиената на јавно-прометни површини. Комисијата за комунални дејности, која ја формира советот, откако претходно ќе ја разгледа таа програма, може да му предложи на советот поинакви решенија од тие што се нудат, или да ја дополни програмата со нови решенија. Се донесува урбанистички план, а Комисијата за урбанизам и за градежништво, сигурно, ќе даде свој придонес во донесувањето квалитетен план.

Бидејќи советот е составен од советници што припаѓаат на различни политички партии, при составувањето на комисиите треба да се запази пропорционалната застапеност на сите политички партии што имаат свои членови во советот.

Пример: Составот на населението во општината, по последниот извршен попис, е таков што повеќе од 20 проценти се припадници на одредена заедница. За решавање на односите меѓу овие заедници се формира Комисија за односи меѓу заедниците. Комисијата ќе биде составена од еднаков број членови на секоја заедница застапена во општината и нивниот избор ќе се уреди со статутот на општината. Тогаш кога комисијата ќе расправа за односите меѓу заедниците и ќе изгради свое мислење, или ќе има решение како тие односи да се решат, мислењето и решението ќе му ги достави на советот. Советот во ваква ситуација е должен да ги разгледа мислењата и понудените решенија и да донесе одлука во врска со нив.

Јавните установи, кои советот ги основа за извршување надлежности на општината, даваат услуги. Јавното комунално претпријатие го подига сметот. Корисници на оваа услуга се физички и правни лица.

Советот за заштита на потрошувачите тре-

ба да биде составен од претставници на физичките и на правните лица. Исто така, советот за заштита на потрошувачите, кој е составен од корисници на споменатата услуга, има можност да го оцени нејзиниот квалитетот и може да предлага мерки за негово подобрување. Имено, подигањето на сметот се врши еднаш неделно од одредена улица. Тоа во практика не задоволува, односно кантите се преполни и сметот се растура. Советот за заштита на потрошувачите може да предложи подигањето да биде двапати неделно, или да предложи некое друго посоодветно решение.

**Пример за формирање на повремена комисија:** Општината слави јубилеј. Потребно е тој да се одбележи. За таа цел ќе се формира повремена комисија, која сето тоа ќе го осмисли и реализира, односно ќе му предложи на советот како да се направи тоа. Со завршување на јубилејот комисијата ќе престане да работи.

### 2.1.5. Избор и обврски на претседателот

На првата конститутивна седница се потврдува мандатот на изборот на членовите на советот. Потребно е да се избере претседател на советот. Како ќе се направи тоа?

Доколку во првиот круг гласање ниту еден од кандидатите не добил потребно мнозинство, се пристапува кон втор круг на гласање само за двајцата кандидати што во првиот круг добиле најмногу гласови. Во вториот круг гласање за избран ќе се смета кандидатот што добил повеќе гласови. Избраниот претседател ќе ги свикува седниците на советот и ќе ги раководи. Имено, свикувањето на седниците се прави со доставување решение со предлог-дневен ред, кое се доставува до членовите на советот. Претседателот ќе ги потпише сите акти што ги донел советот и, во рок од три дена, ќе ги достави до градоначалникот, заради објавување во службениот весник и нивно натамошно извршување.

### 2.1.6. Седници на совет

Го добивте решението за свикување на седницата на советот заедно со предложениот дневен ред. Видовте дека тоа решение е потпишано од претседателот на советот. Тоа значи дека советот работи на седници, а нив ги свикува претседателот на советот. Меѓутоа, претседателот на советот ќе свиќа седница и на барање на градоначалникот или на барање на најмалку една четвртина од членовите на советот. Доколку е поднесено барање за свикување седница од градоначалникот или од членовите на советот, претседателот на советот ќе ја свиќа седницата најдоцна во рок од 15 дена од денот на поднесувањето на барањето. Логично е да се постави прашањето: што ако претседателот не ја свиќа седницата во предвидениот рок? Тогаш членовите на советот сами се свикуваат и за таа седница ќе изберат претседател.

Решението за свикување на седницата, заедно со предложениот дневен ред, треба да се достави најдоцна седум дена пред денот закажан за одржување на седницата. Ова време е потребно за да се разгледаат материјалите што 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 што се стручни за таа област, сè со цел активно да се учествува во расправата за тие материјали на самата седница и да се донесат решенија што се во интерес на граѓаните.

Може да настанат одредени ситуации што не можат програмски да се планираат, ниту да се предвидат. Доколку 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 свиќа вонредна седница. На пример: поради обилните врнежи доаѓа до поплавување на одредени делови на општината, што може да доведе до поголема штета. Советот на општината, во рам-

ките на своите надлежности, на вонредна седница ќе донесе пропис или ќе понуди решенија за надминување на таа состојба или ќе предложи да се преземат одредени мерки за санирање, односно спречување на натамошно ширење на поплавата. По настаната епидемија од некоја заразна болест на одредено подрачје од општината, советот е тој, секако во рамките на својата надлежност, кој треба да донесе одредени прописи, или да нареди преземање конкретни мерки, со што ќе се овозможат услови за спречување на натамошното ширење.

Вонредната седница ја свикува претседателот на советот по сопствена иницијатива, или на барање на една третина од членовите на советот. Во известувањето за свикување на вонредната седница се определува местото и времето за нејзино одржување, како и дневниот ред за таа седница. За разлика од редовните седници, каде што може да се предлага изменување и дополнување на дневниот ред, на вонредните седници дневниот ред не може да се менува. На седницата, пред почнување 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. Така, ако советот брои 15 члена, за да може да работи, потребно е на самата седница да бидат присутни осум члена. Одлуките што ги донесува советот се донесуваат со гласање, кое, по правило, е јавно. Одлуката ќе се смета за донесена доколку за неа гласале повеќе од половината од присутните членови. 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 на писмата на кои зборуваат помалку од 20 проценти



од граѓаните на општината и утврдување на употребата на грбот и на знамето на општината. Овие прописи ќе бидат донесени доколку за нив гласало мнозинството од присутните, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот што припаѓаат на заедницата што не е мнозинско население во општината

Работата на седниците е јавна. Со тоа се дава можност граѓаните да бидат информирани за работењето и за одлуките што 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 на 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 донесува 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. Во овие случаи, напротив, потребна е што поголема отвореност за да можат граѓаните да видат каде и како се трошат парите што ги плаќаат преку даноците, таксите и надоместоците. Притоа, законска обврска е да се вклучи јавноста кога се донесуваат урбанистичките планови.

**Пример:** Ако советот брои 15 члена, одлуката за исклучување на јавноста ќе биде донесена ако за неа гласале 10 члена на советот.

**Пример:** Ако на седницата биле присутни осум члена од вкупно 15, одлуката ќе се смета за донесена ако за неа гласале пет члена на советот.

### 2.1.7. Престанок на мандатот

Избраните советници имаат мандат од четири години. Претходно кажавме дека членот на советот не може да биде отповикан од функцијата. Меѓутоа, доколку настанат одредени ситуации, мандатот на член на советот може да престане и пред истекот на четири години. Така, мандатот на член на советот ќе престане доколку:

- самиот советник даде оставка од функцијата;
- настапи смрт;
- советникот е осуден со правосилна пресуда за кривично дело на казна затвор во траење од над шест месеци;
- советникот биде избран на некоја од функциите што во почетокот на ова поглавје ги кажавме, или се вработи во општинската администрација, зашто доаѓа до неспоивост со функцијата член на советот;
- на советникот му биде одземена деловната способност со правосилно решение;
- советникот престане да биде жител на таа општина.

Така, ако настане некој од претходните случаи, советот на првата наредна седница ќе ја констатира причината и денот на престанување на мандатот.

Со оглед на тоа дека граѓаните Ве избраа да бидете член на советот, каде што ќе ги застапувате нивните интереси, потребно е да бидете редовни на неговите седници. Доколку не се присуствува на три седници, без оправдани причини, мандатот на член на советот може да биде одземен. Оправданоста на отсуството ја цени советот, кој донесува одлука со мнозинство гласови од вкупниот број членови.

## 2.1.8. 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. Меѓутоа, советот се распушта и во случај кога:

- повторно ќе го донесе прописот што претходно Уставниот суд на Република Македонија со одлука го поништил или укинал;
- ќе донесе одлука со која се загрозува суверенитетот и територијалниот интегритет на Република Македонија;
- нема да се состане, односно нема да се одржи седница за период подолг од шест месеци;
- нема да го донесе буџетот и годишната сметка на буџетот до 31 март во тековната година.

Постапката за распуштање на советот започнува со тоа што Министерството за локална самоуправа во рок од седум дена од денот на приемот на известувањето дека настапил некој од горенаведените услови, поднесува предлог до Владата за распуштање на советот. Потоа, Владата во рок од еден месец од денот на приемот на предлогот донесува решение за распуштање на советот по сила на закон и истото го објавува во Службен весник на Република Македонија. За остатокот од изборниот период се распишуваат нови избори за советот, согласно со Законот за локалните избори. Нови избори за советот нема да се одржат единствено доколку до новиот изборен период има помалку од шест месеци.

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

- располагањето со сопственоста на општината, а тоа значи дека не може да донесува одлуки;
- за продажба на имот на општината;
- за набавка, односно купување;
- за донесување прописи за кои е надлежен советот;
- во случај кога тој, или негов брачен другар, деца или роднина до втор степен во странична линија имаат финансиски или друг личен интерес.

## 2.2. ГРАДОНАЧАЛНИК

Го добивте уверението од општинската изборна комисија со која се потврдува дека граѓаните на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање Ве избраа за градоначалник на општината, односно на градот Скопје. Сега е потребно во рок од седум дена да ја преземете должноста од претходниот градоначалник. Функцијата градоначалник треба да се извршува професионално и да се заснова работен однос во општината. Од една страна, тоа значи остварување на правата и на обврските што произлегуваат од работниот однос, а од друга страна, неможност да се извршува друга професионална дејност.

Имајќи ги предвид надлежностите што Ви се дадени, а со оглед на тоа дека се работи за поединец, неминовно се наметнува потребата од определување лице што ќе Ве заменува во случај на спреченост да ја извршувате функцијата. Вие имате право од редот на членовите на советот да определите еден член што ќе Ве заменува тогаш кога ќе бидете спречени да ја извршувате функцијата.

Постапката за определување лице што ќе Ве заменува е определена во Статутот на општината. Овде треба да се внимава во времето кога сте спречени, а Ве заменува член на советот, на тој член на советот треба да му мирува функцијата член на сове-

тот. Тоа, пак, значи дека членот на советот, додека го заменува градоначалникот, не може да учествува во работата на советот со права и обврски како член на советот. Или, поинаку кажано, тој не може да учествува во расправата за материјалите, ниту, пак, да донесува одлуки, односно да гласа. Единствено претседателот на советот, од сите членови на советот, не може да го определите да Ве заменува.

### 2.2.1. Надлежност

Надлежностите на градоначалникот можат да се поделат во два дела на работи и тоа како надлежности на општината и раководење на општинската администрација.

Во извршување на надлежностите на општината градоначалникот:

- ја претставува и ја застапува општината;
- ја контролира законитоста на прописите на советот;
- ги објавува прописите во службениот весник на општината;
- го обезбедува извршувањето на одлуките на советот;
- го обезбедува извршувањето на работите што со закон се пренесени на општината;
- дава иницијативи и предлози до советот за донесување прописи;
- го предлага буџетот и годишната сметка на буџетот на општината;
- го извршува буџетот на општината;
- избира директори на јавни служби што ги основала општината по пат на конкурс;
- редовно го известува советот за извршување на своите надлежности во согласност со статутот на општината;
- решава управни работи за права, обврски и интереси на правни и на физички лица. За извршување на оваа

надлежност градоначалникот може да овласти раководен службеник да ја води постапката и да решава во управни работи, како и да потпишува.

При раководење на општинската администрација:

- дава предлог до советот за донесување одлука за организирање општинска администрација;
- донесува правилник за систематизација;
- ја раководи општинската администрација;
- донесува одлуки за вработување, правата, должностите и одговорностите на вработените, доколку не е определено поинаку со друг закон.

### 2.2.2. Контрола над законитоста

Видовме дека советот е орган на општината, кој донесува прописи. Може да се случи советот да донесе пропис спротивен на Уставот и на законите. Ваквиот пропис може да произведе штетни дејства. За да се спречи неговото влегување во сила, градоначалникот во рок од седум дена од денот на доставувањето од страна на претседателот на советот задолжително донесува решение со кое ќе го запре неговото објавување во службениот гласник. Решението мора да биде образложено, односно мора да се образложат причините зошто прописот што не се објавува е во спротивност со Уставот или на законите. Имено, во образложението на решението треба да се цитира одредби од Уставот, ако се работи за спротивност со уставни одредби, односно од законот, ако се работи за спротивност со законски одредби.

Не би требало воопштено да се каже дека прописот е во спротивност со Уставот или со законот, туку точно да се нагласи со кои членови од Уставот, односно законот. Ова решение се објавува. Доколку настане ваква ситуација, Советот на општината

е должен да го разгледа решението и да донесе одлука за него во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението. Можни се две решенија:

- 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.

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

Овде има уште една обврска за градоначалникот, а таа е да го информира задолжително Министерството за локална самоуправа за поднесената иницијатива. Информирањето на Министерството не е само заради одредена форма, туку има свое значење. Имено, за да не се случи прописот да влезе во сила со објавувањето во службениот гласник, Министерството има право да врши надзор над законитоста на прописите на општината и, доколку констатира дека одреден пропис не е во согласност со Уставот или со закон, со решение да ја запре примената на тој пропис до донесувањето одлука од страна на Уставниот суд.

### 2.2.3. Конфликт на интереси

Како жител на општината, секако дека и градоначалникот, неговиот брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија може да има финансиски или друг личен интерес за кој треба самиот да донесува одлука. Доколку настане ваква ситуација, тогаш градоначалникот не ќе може да донесува одлука, ниту, пак, да учествува

во донесувањето одлука. Во ваква ситуација се нуди следново решение: градоначалникот е должен да го информира советот за каков интерес се работи, а советот ќе избере еден член што ќе донесува одлука. Изборот кој член ќе донесува одлука се врши во постапка како што се избира претседател на советот.

### 2.2.4. Престанок на мандатот

И покрај тоа што градоначалникот се избира за мандат што трае четири 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;
- настане неспоивост на функцијата градоначалник со функциите што се наброени во почетокот на ова поглавје;
- е отсутен подолго од шест месеци, а советот со двотретинско мнозинство од вкупниот број членови констатирал дека отсуството е неоправдано;
- престане да биде жител на општината.

Логично би било да се постави прашањето: што во таква ситуација? Членот на советот што го заменува градоначалникот е должен, во рок од 15 дена, за настанатата ситуација да го известува Министерството за локална самоуправа, кое понатаму, во рок од 15 дена, ја известува Владата на Република Македонија. Владата, откако ќе констатира дека настанал еден од случаите, истовремено ќе иницира постапка за распишување избори за градоначалник, а, за вршење на функцијата градоначалник до изборот на нов, советот во рок од еден ме-



сец од донесувањето на одлуката од страна на Владата, ќе избере еден од членовите на советот во постапка како што се избира претседателот на советот. Во тој случај, на членот на советот кој ја врши должноста градоначалник, му мирува функцијата

член на советот сè до изборот на нов градоначалник. Сепак, нови избори за градоначалник нема да се одржат единствено доколку до новиот изборен период има помалку од шест месеци.



# 3. ФИНАНСИРАЊЕ И БУЏЕТ

## 3.1. СИСТЕМ НА ЛОКАЛНО ЈАВНО ФИНАНСИРАЊЕ

Изградбата на соодветен систем на финансирање на единиците на локалната самоуправа е една од најважните работи во процесот на децентрализација и воопшто, во реформата на системот на локалната самоуправа.

Многу е важно спроведувањето на член 9 од Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа, особено:

- изворите на средствата да бидат соодветни на надлежностите;
- еден дел од изворите да потекнува од локалните такси, надоместоци и даноци, за кои во рамките на законот сами ќе ја одредуваат стапката;
- изворите на средства да бидат доволни, многубројни и еластични;

да се воспостави финансиско изедначување заради заштита на финансиски послабите општини и општините да бидат консултирани при распределбата на средствата;

- општините да имаат пристап на националниот пазар на капитал.

Со системот за финансирање треба да се обезбеди автономност на општините и право на водење политика во рамките на своите овластувања.

## 3.2. БУЏЕТ

Буџетот е најважен документ што Советот на општината го донесува во текот на една година.

Тука мораме да го споменеме и фактот дека, со сè поголемото користење на претпристапните фондови на ЕУ, постои барање општините, согласно со своите стратешки планови, кои се носат за 3, 4 или 5 години, да треба да донесат и соодветни буџети за истиот број на години.

Буџетот е годишен план за финансирање на функциите и на обврските на единиците на локалната самоуправа што се состои од годишна процена на приходите по извори и на трошоците по намени. Со него, политиките и определбите на општината се конкретизираат во бројки.

Затоа, буџетот не само што го дефинира начинот на трошењето на парите, туку е и план со кој се утврдуваат приоритетите на општината. Се одредува какви, колку и кои проекти ќе се реализираат во текот на годината.

Врз основа на Законот за локална самоуправа и на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, буџетот за следната година го донесува Советот на општината, на предлог од градоначалникот, **најдоцна до 31 декември во тековната година.**

Доколку 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, односно за периодот од 1 јануари до 31 март за тековната година.

Буџетот на општината се изработува според Законот за буџет и насоките дадени од министерот за финансии. Тој мора да биде



урамнотежен, односно во баланс меѓу приходите и приливите и расходите и одливите, со планирање на потребните средства за финансирање на сите активности. Општината е должна во рок од 15 дена од донесувањето на буџетот да го достави до Министерството за финансии заради следење на утврдената вкупна јавна потрошувачка во земјава.

При донесувањето на буџетот, Советот на општината задолжително донесува и Одлука за извршување на буџетот.

Важно е да се нагласи дека средствата од буџетот треба да се трошат наменски според утврдените износи. Буџетирањето е процес на планирање и извршување на приходите на општината, според утврдени приоритети за задоволување на потребите и на обврските.

Процесот почнува најдоцна до 30 септември, временски рок до кога министерот за финансии доставува буџетски циркулар со кој општините се известуваат за основните макроекономски показатели, главните насоки за изработување на буџетот, дотациите за општината што ќе се пренесат од буџетот на Република Македонија, како и за приходите од други извори.

Буџетирањето се одвива во фази, во рокови утврдени со буџетскиот календар, донесен од Советот на општината.

Градоначалникот ги доставува главните насоки за изработување на буџетот до буџетските корисници. Потоа, буџетските корисници своите финансиски планови ги доставуваат до градоначалникот, а тој го доставува предлог-буџетот до Советот на општината.

Учеството на граѓаните во буџетскиот процес е многу важен дел од овој процес.

Користа е двострана, затоа што:

- граѓаните учествуваат во утврдувањето на приоритетите, а потоа во контролата при нивната реализација;

- власта ја проверува исправноста на својата политика и ја зацврстува довербата меѓу граѓаните.

Тоа се прави најдобро со доставување претходни известувања до сите заинтересирани страни за буџетот со молба да го достават своето мислење. Потоа, со организирање јавни трибини за:

Нацрт-буџетот во месните и во урбаните заедници, за здруженијата на граѓани, институциите од областа на образованието, социјалната заштита, културата, спортот.

По завршувањето на јавната расправа и вградувањето на корисните предлози во текстот, предлог-буџетот се доставува до советот за негово донесување.

Во изминатиот период, ЗЕЛС во соработка со Швајцарската агенција за развој и соработка, развиваше концепт за вклученост на граѓаните при донесувањето на одлуки, наречен Форуми во заедниците. Дел од овој концепт е и користењето на алатката на форумите и при буџетско планирање, познат како „буџетски форум“. Со организацијата „UN Women“ при буџетирањето, треба да се води грижа и за родовиот пристап при подготовката на буџетот.

Во текот на фискалната година, доколку приходите и расходите не се остваруваат според планот, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс). За извршување на буџетот е одговорен градоначалникот. За финансирање непланирани, или помалку планирани расходи во буџетот, се планира буџетска резерва.

Сите буџетски корисници до градоначалникот доставуваат месечни извештаи за извршувањето на своите финансиски планови, а, пак градоначалникот доставува квартални извештаи за извршување на буџетот до Советот на општината и до Министерството за финансии. Советот на општината донесува годишна сметка за претходната година на буџетот на предлог на градоначалникот, по истекот на фискалната година, а најдоцна

до 15 март и ја доставува до Министерството за финансии, најдоцна до 31 март во тековната година. Советот на општината усвојува и годишен извештај, што се состои од:

- годишна сметка;
- извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност;
- извештај за реализацијата на инвестициските програми, на наменските, капиталните и блок-дотациите и на дотациите за пренесени надлежности и
- извештај од одговорниот сметководител со кој се потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка.

Општините за својата работа им одговарат на своите граѓани, на тие за кои, всушност, и постојат. Граѓаните, односно даночните обврзници, мора да знаат каде, како, колку и за што се трошат нивните пари, кои по разни основи го формираат општинскиот буџет. Јавноста, одговорноста и отвореноста се од извонредно значење. Општините се должни на граѓаните да им дадат извештаи за планираните и за остварените приходи и расходи, за реализираните проекти за граѓаните да можат да оценат како работи локалната власт.

Резимирано, според одредбите од законската рамка, Советот на општината ги има следниве надлежности:

- Го одобрува буџетскиот календар на општината.
- Го одобрува предлогот на планот на програмите за развој најдоцна до 15 ноември во тековната година.
- Буџетските корисници, во тековната фискална година можат да вршат прераспределба во рамките на одобрените буџети. Прераспределбата за општините ја одобрува Советот на општината.
- Доколку во текот на извршувањето на буџетот, градоначалникот на

општината оцени дека се неопходни позначајни прераспределби на одобрените средства со буџетот, или дека реализацијата на приходите и другите приливи значително отстапува од планот, предлага на Советот на општината изменување и дополнување на буџетот. Советот на општината на предлог на градоначалникот ги донесува измените и дополнувањата на буџетот, најдоцна до 15 ноември во тековната година.

- За користење на средствата од резервите за непредвидени случаи одлучува Советот на општината. Градоначалникот на општината му поднесува на Советот на општината годишен извештај за користењето на средствата од резервите.
- Го донесува буџет на општината, најдоцна до 31 декември во тековната година.
- Дава согласност за намената и начинот на користење на донациите кои потоа се регулираат со договор меѓу донаторот и градоначалникот.
- Се уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонесот, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.
- Го одобрува долгорочното задолжување, по претходно одржана јавна расправа во општината. Предмет на јавната расправа е опис на проектот и условите за негово финансирање.
- Донесува одлука за издавање на гаранција со која јавните претпријатија и трговските друштва кои се



во целосна или во доминантна сопственост на општината основани од општината можат да се задолжат.

- Донесува одлука за извршување на буџетот.
- Ги усвојува квартални извештаи со образложение за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршувањето на кварталот.
- 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.
- Го усвојува годишниот извештај.
- Го усвојува планот на мерки за надминување на финансиска нестабилност најдоцна во рок од 15 дена од денот на доставувањето.

Доколку советот не ги усвои извештаите за извршување на буџетот и годишната/завршната сметка на општината и за работата и годишните/завршните сметки на јавните служби, кои ги основала општината, може да покрене постапка за вршење на контрола над материјалното и финансиското работење пред надлежниот орган за надзор.

### 3.3. ФИНАНСИРАЊЕ НА ОПШТИНИТЕ

#### 3.3.1. Извори на финансирање

Општините се финансираат од сопствени извори на приходи, дотации од централниот буџет и од буџетите на фондовите и со задолжување.

Сопствени извори на приходи се приходите што се обезбедуваат од локалните даноци, локалните такси, локалниот надомест и од приходите од сопственост. Во локални даноци спаѓаат: данокот на имот; данокот

на наследство и подарок, данокот на промет на недвижен имот и други локални даноци утврдени со закон.

Локални такси се: комуналните такси, административните такси и други локални такси утврдени со закон.

Локален надомест е: надоместокот за уредување на градежното земјиште, надоместокот од комуналната дејност и надоместокот за просторни и за урбанистички планови и друг локален надомест утврден со закон.

Општината може да остварува приходи и од: сопственост (приходи од закупнина, приходи од камати и приходи од продажба на имот), од донации, приходи од парични казни утврдени со закон, приходи од самопридонес и други приходи утврдени со закон.

Општината нема право да продава имот со чиешто отуѓување може да се наруши извршувањето на јавните функции и надлежности на општината.

Општината, како и во многу други држави, остварува дел од приходите и од персоналниот данок на доход и тоа три проценти од персоналниот данок на доход на личните примања од плати од физички лица што постојано живеат и престојуваат во општината (тоа значи ако работите во една општина, а живеете во друга, данокот на доход ќе се слева во општината во која живеете). Целиот износ од персоналниот данок на доход од физички лица што се занимаваат со занаетчиска дејност според местото на регистрирање на вршење дејност е, исто така, приход на општината. Барање на ЗЕЛС е оваа бројка да биде најмалку 30%.

Приходите од донации во вид на финансиски средства се приход на буџетот, а донациите во предмети се евидентираат како имот на општината. Во транзицискиот период донациите беа многу важни за општините. Тие ќе бидат присутни уште кратко време. Но, за долгорочен стабилен развој на општините е неопходно да се изгради одржлив систем, базиран на стабилни, постоја-

ни извори на приходи. Со распишување самопридонес, по пат на референдум, може да се обезбедат средства за задоволување определени потреби на граѓаните.

Во минатото самопридонесите беа чести и благодарение на нив се изградија многу значајни комунални и инфраструктурни објекти. Референдумот за самопридонес сега е реткост поради тешката економска и социјална состојба, големата невработеност и малата платежна моќ на граѓаните.

Од буџетот на државата и од буџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во вид на дотации за финансирање на надлежностите определени со закон и за реализација на капитални инвестициски проекти.

Приходите, во висина од 4,5 проценти од вкупно наплатениот данок на додадена вредност во претходната фискална година, ќе бидат распоредени според критериуми утврдени со уредба. Секоја година, најдоцна во јуни, уредбата се разгледува од комисија за следење на развојот на системот на финансирање на општините. Оваа комисија се состои од девет члена, од кои четири се претставници на централната власт, а пет се именуваат од ЗЕЛС. Средствата, распределени на овој начин, имаат карактер на средства за финансиско изедначување на општините. Општините имаат право самостојно да донесуваат одлуки за трошењето на овие средства. Новина, настаната во 2009 година, а наменета за заштита на помалите општини е дека од собраните 4,5% од ДДВ, секоја општина добива еднаков износ, односно 3 милиони денари. Останатите средства се делат, и тоа, 12% одат за градот Скопје и општините во Скопје, а 88% одат за останатите општини. Согласно со сега усвоените критериуми, средствата се делат по формула каде 65% се распределуваат согласно со бројот на жители, 27% согласно со површината на општината, а 8% спрема бројот на населени места во општината. Во градот Скопје и општините во Скопје се користат истите критериуми, со уште една рас-

пределба, во која од добиениот износ 40% одат во градот Скопје, а 60% во општините во Скопје. ЗЕЛС веќе подолго време преговара со Владата и бара овој процент од ДДВ да биде најмалку 10%.

Наменската дотација се распределува по општини, проекти и институции или програми од Министерството за финансии, на предлог на надлежните министерства за финансирање конкретна активност. Специфичен вид на наменската дотација во првата фаза од фискалната децентрализација со која се финансираат делумно надлежностите во образованието, детската заштита и културата ја добиваат само општините што се наоѓаат во првата фаза на фискална децентрализација. Во моментот на пишување на овој текст, 1 општина е во првата фаза на фискална децентрализација, но се очекува многу бргу и таа да помине во втората фаза.

За финансирање инвестициски проекти се доделува капитална дотација врз основа на програма утврдена од Владата. Општините треба да подготват квалитетни проекти со целосно затворена финансиска конструкција за зафати што ги надминуваат можностите на општините.

Блок-дотацијата се доделува за финансирање на надлежностите на општините во културата, основното и средното образование и во социјалната заштита.

Претходно, надлежните министерства и фондовите изработуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба. Распределбата на средствата од блок-дотациите задолжително треба да добие мислење од Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. За сите надлежности за кои се добиваат блок дотациите, ЗЕЛС има барање за зголемување. Така во образованието, кое беше најпроблематично во изминатиов период, бараме да има зголемување од најмалку 30%.

Од особена важност за финансирањето на локалните надлежности е распределбата



на средствата од блок дотациите на локално ниво, т.е. до локалните јавни институции, како на пример училиштата. Имено, во текот на буџетското планирање општината ги собира и финансиските планови (барања, предлог-буџети) на училиштата и ги усогласува со своите финансиски можности т.е. преговара со нив околу износот на средства за секое училиште. Согласно со стратешките приоритети на локално ниво и според потребите на училиштата општината може да оддели и од сопствените средства и да ги додаде кон вкупната сума на средства за образование на локално ниво. Општините, според законите за основно и средно образование, треба да извршат транспарентна распределба на средствата по училишта, според однапред определени критериуми, или формула во форма на локален акт, кој треба да биде одобрен од Советот на општината.

### **3.3.2. Следење на развојот на системот за финансирање на општините**

Нужно е следење на системот за финансирање на општините и на неговиот развој, како и следење на примената на критериумите за распределба на дотациите. Системот треба да се подобрува и да се усовршува со преземање конкретни мерки за надминување на недостатоците. За таа цел, како и за следење на отвореноста на постапките, изработување извештаи, подготвување мерки и предлози, следење на наменското користење на дотациите, Владата формира Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините.

Во комисијата, покрај претставниците на Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика, членуваат и пет претставници на општините, градоначалници, предложени од Заедницата на единиците на локалната самоуправа, ЗЕЛС.

## **3.4. УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА ПРИХОДИТЕ НА ОПШТИНИТЕ**

Општинската администрација е надлежна за утврдување и наплата на сопствените приходи на општината. Општината, поради немање капацитет за администрирање со сопствени приходи или поради некои други причини, може да склучи договор со друга општина, или со Управата за јавни приходи.

Секоја општина треба да има најмалку тројца вработени во општинската администрација кои се квалификувани за утврдување и наплата на даноци за да ја извршува оваа работа. Обврзникот на данокот на имот е должен да поднесе даночна пријава, или за нов имот, или за нови податоци, доколку има промени на нив, содржани во претходно поднесената даночна пријава и тоа до 31 јануари во годината за која се врши утврдување на данокот.

Градоначалникот донесува решение за висината на данокот на имот и го доставува до даночните обврзници, најдоцна до 31 март во тековната година.

Стапката на данокот на имот изнесува од 0,10 проценти до 0,20 проценти, а стапката на данок на промет на недвижен имот од 2 процента до 4 проценти. Стапката на данокот на наследство и на подарок за втор наследен ред изнесува од два процента до 3 проценти, а за трет наследен ред од 4 проценти до 5 проценти. Не постои стапка на данокот на наследство за прв наследен ред. Даночна основа за сите видови даноци е пазарната вредност на сите видови имот, која се утврдува според методологија што ја пропишува Владата на Република Македонија, на предлог на Министерството за транспорт и врски. Утврдувањето го вршат сертифицирани лица и компании, кои се здобиле со сертификат за проценка на вредноста на имотот за потребите од оданочување за данокот на имот. Лицата можат да бидат општински службеници. Општините кои не сертифицирале свои

вработени за оваа намена, можат да ги користат услугите од лица вработени во други општини, со потпишување на договор, или акт за меѓуопштинска соработка, или да ангажираат проценител. Комуналните такси се плаќаат за користење определени права, предмети и услуги од јавен интерес, а од локално значење од страна на правните и на физичките лица што вршат дејност, како и од граѓаните. Тие се плаќаат според утврдена тарифа за комунални такси, според Законот за комунални такси. Висината на комуналната такса, со одлука, ја утврдува Советот на општината.

Со големи заложби на ЗЕЛС и врз основа на преговори со Владата на РМ, во 2007 година се издејствува промена на Законот на даноци на имот, со што за првпат од осамостојувањето на РМ општините добија можност да наплатуваат и данок на имот на правни субјекти и тоа на вкупниот имот. Со ова се влијаеше на зголемување на приходите во буџетите на единиците на локалната самоуправа. Законот почна да се применува од 1 јануари, 2008 година.

Административни такси се плаќаат за списите и за дејствата во управните работи кај органите на општината, органите на општините на градот Скопје и органите на градот Скопје, според одредбите на Законот за административни такси.

Во 2009 година дојде до измена на Законот за концесии на минерални сировини, со што се овозможи единиците на локалната самоуправа да добијат 78 проценти од вкупниот надомест за концесии на минерални сировини што се остваруваат на подрачјето на соодветната единица на локалната самоуправа.

Во 2007 година, на барање на ЗЕЛС, се измени и Законот за комунални такси. Со измените се смени тарифната единица за наплата на уличното осветлување, со што се помогна единиците на локална самоуправа да не насобираат долгови од оваа надлежност.

Уште еден значаен прилив на општинскиот буџет, секако, е и приходот од продажба на

градежно неизградено земјиште, од каде 80 проценти се слеваат во општинската каса.

Со измена на предметните закони, општините добија и 30% од секоја концесија на земјоделско земјиште, а веќе следната година, 2018 година, приходот од концесија на земјоделско земјиште ќе се дели 50%-50%, помеѓу општината и Владата.

Приходот од водни ресурси, кои се користат за производство на електрична енергија, исто се делат на еднакви делови меѓу општините и Владата.

### 3.5. ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ОПШТИНАТА

Општината има право да се задолжува во земјата и во странство. За покривање на привремен недостиг од готовински средства, општината може краткорочно да се задолжи во вкупен износ до 30 проценти од реализираните вкупни приходи на тековно оперативниот буџет во претходната фискална година.

Општината може да се задолжи, или да издаде гаранција по претходно донесена одлука на Советот на општината.

За финансирање капитални средства и инвестиции, општината може да се задолжи долгорочно, при што вкупниот износ на годишното отплаќање на годишното задолжување не смее да надмине 30 проценти од вкупните приходи на тековно оперативниот буџет во претходната фискална година. Министерството за финансии ја следи работата на општините и доколку ги оцени позитивно финансиските извештаи во период од 2 години со презентација на потребните податоци, може да се задолжи долгорочно во земјата или да дава гаранции за јавните претпријатија што ги основала. Владата на Република Македонија, по претходно мислење од Министерството за финансии, дава претходна согласност за задолжување на општината во странство.

### 3.6. СМЕТКОВОДСТВЕНА ЕВИДЕНЦИЈА, ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ, КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА

Општината и јавните служби основани од општината водат сметководна евиденција во согласност со Законот за сметководство за буџетите и за буџетските корисници, прифатените сметководни принципи, практика и стандарди, во согласност со меѓународните сметководни стандарди за јавен сектор.

Градоначалникот, односно општината, е должна да воспостави систем и постапки и за внатрешна ревизија, и тоа според меѓународните стандарди за професионално работење на внатрешната ревизија, прифатени од Министерството за финансии.

Внатрешниот ревизор (дипломиран економист, или дипломиран правник со работно искуство во областа на финансиите) е независен и за својата работа одговара пред градоначалникот и пред советот. Надворешната ревизија на финансиските сметки ја врши Државниот завод за ревизија. Градоначалникот е должен на Државниот завод за ревизија да му го достави извештајот за извршување на буџетот и завршната сметка на буџетот во рок од 30 дена по донесувањето.

### 3.7. ФИНАНСИСКА НЕСТАБИЛНОСТ НА ОПШТИНАТА

Финансиска нестабилност на општината настанува кога:

- 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 неподмирени обврски над 60 дена, надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година.

За надминување на ваквата состојба се формира комисија за надминување на финансиската нестабилност. Таа изработува план на мерки и на активности за надминување на финансиската нестабилност на општината.

### 3.9. ЈАВНИ НАБАВКИ

Под поимот јавни набавки се подразбираат повеќе активности што ги извршува општината како снабдувач заради купување стока, добивање услуги или за извршување градежни работи или други работи за кои се обезбедени средства во буџетот. Со Законот за јавни набавки се воспоставува правна рамка на правата и на обврските на учесниците во процесот.

Во услови на пазарно стопанство мора да се обезбеди слободна здрава конкуренција, фер натпревар, отвореност, ефикасност и намалување на јавните трошоци. Во спротивно, се нарушуваат вкупните општествено-економски текови и се создаваат услови за корупција и за други девијантни појави. За да се спречат појавите на корупција, изразени преку користољубие, подмитување или давање „привизија“, односно мито на донесувачите на одлуките за набавка, или за финансирање политички партии преку јавни набавки, нужна е доследна примена на законската регулатива.

Конкуренцијата при еднакви услови, во јасно дефинирани правила на игра, со јавност во работата, ќе ги сведе на минимум можностите за коруптивни активности. Ефектите за општината ќе бидат големи, затоа што ќе се добијат поквалитетни услуги за пониски цени.

Општината е должна на понудувачите да им обезбеди еднаква недискриминаторска положба, со фер конкуренција, отвореност и јавност.

Забранети се какви било преговори меѓу општината и понудувачите при отворен и



ограничен повик. Можно е да се побара објаснување, но без можност за измени. Исто така, не е дозволено делење на јавната набавка на делови за да се избегне одредена постапка што е утврдена со законот.

Со постапка за јавна набавка може да се почне само за работите што се планирани во план за јавни набавки и за кои се обезбедени средства со буџетот, или со програмите што ги донесува Советот на општината. Врз основа на донесените документи,

градоначалникот до крајот на јануари донесува план за вкупните потреби за набавки во тековната година по видови, како и за динамиката и за постапката за реализација. Потоа, градоначалникот донесува одлука за потребата за секоја одделна набавка во која се утврдува видот и количината на набавката, износот и изворот на средствата, потребни за нејзина реализација.

Во согласност со Закон за јавни набавки воспоставено е електронско спроведување на јавните набавки.



# 4. УПРАВУВАЊЕ СО ОПШТИНСКИОТ ИМОТ

## 4.1. ОСНОВЕН ОПШТИНСКИ ИМОТ И СТЕКНУВАЊЕ ИМОТ

Управувањето на општинскиот имот претставува една од најважните надлежности на општината. Со имотот во нејзина сопственост, се очекува дека општината ќе стопанисува домаќински. Доброто управување со имотот ќе резултира со развој на општината, а од друга страна, несоодветните активности можат да резултираат со непоправлива штета врз имотот на општината.

Согласно со Законот за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 05/02) општината има право на имот, односно на сопственост на ствари, парични средства и права, чија вредност се проценува и искажува при подготвувањето на годишната сметка.

Општинскиот имот може да го поделиме според неколку основни критериуми на:

- недвижен имот;
- подвижен имот;
- инфраструктура и
- финансии.

Во согласност со Законот за сопственост и други стварни права, недвижен имот е имотот што не може да се придвижува или поместува од едно на друго место, без притоа да се промени или оштети неговата суштина. **За недвижен имот** во сопственост на општината се смета:

- градежно земјиште во сопственост на општината (кое е различно од градежно земјиште сопственост на државата, дадено на управување на

општината);

- парковите;
- општинските депонии;
- административните простории;
- објектите за основно и средно образование;
- објектите од културата;
- деловните објекти;
- гробиштата;
- капелите;
- спортските објекти и
- друг имот што по својата природа е недвижен имот.

**Подвижен имот** е имотот што во целост може да се движи или поместува. Во него спаѓаат:

- моторните возила;
- пловните објекти;
- машините, алатите, инвентарот, мебелот во административните простории и во другите простории во сопственост на општината;
- архивската граѓа и
- други подвижни предмети.

**Во инфраструктура** спаѓаат:

- водоводната мрежа;
- канализациската мрежа;
- пречистителните станици;
- уличното осветлување;
- радиокомуникациските линии, линиите на кабелските оператори и сл.

**Финансии** како имот во сопственост на општината се смета дека се:

- пари;
- благајнички записи;
- хартии од вредност;
- тековни сметки;
- акции и друго, регулирано со прописите со кои се уредува финансиското работење.

Постоењето различни видови имот доведува до заклучокот дека ни е потребен добар план за негово управување. Тоа значи дека покрај пописот на инвентарот, потребен е и генерален план за долгорочен развој, кој ќе ги утврди основите за развој на општината. Такви се, на пример, плановите за развој на општината за 5 или за 10 години и сл.

Располагањето со стварите во општинска сопственост е уредено со закон, а одлука за располагање со стварите носи Советот на општината. Општината треба долгорочно да води сметка за својот имот, а особено за остварување на поширокиот локален јавен интерес. На пример, општината може да се задолжува, да издава долгорочни обврзници за финансирање на проекти од јавен интерес, а својот административен имот по пат на јавно наддавање може да го издаде под закуп на заинтересирани трети лица здруженија на граѓани.

## 4.2. УПРАВУВАЊЕ СО ИМОТОТ

Со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост се утврдуваат правата и должностите на општините во однос на набавката, користењето и располагањето со стварите во нивна сопственост и евиденцијата на стварите што како долгорочни средства ги користат за извршување на работите во нивна надлежност, како и правата и должностите на правните лица основани од општините и

градот Скопје. Со истиот закон се уредува и постапката за давање на користење на стварите во општинска сопственост, како и постапката за продажба и давање под закуп на недвижни и продажбата на движни ствари во општинска сопственост, како и продажба на ствари за кои е издаден лист за предбележување на градба во корист на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Управувањето со имотот на општината е управување со имот, како функција од јавен интерес и општината мора да се однесува како „добар домаќин“. Доколку општината има голем имот, таа може да основа и јавно претпријатие за управување со имотот.

Сите постапки на располагање со стварите во општинска сопственост како и давањето под закуп или отуѓување на недвижен имот се спроведуваат на електронски начин, по пат на електронско јавно наддавање. Содржината на огласот е утврдена со закон, вклучително и потребните докази кои подносителот на пријавата за учество на јавно наддавање треба да ја поднесе на електронски начин. Сите пријави за учество на јавното наддавање, заедно со скенирани копии од потребната документација, во електронски облик се доставуваат преку системот поставен на интернет страницата [www.e-stvari.mk](http://www.e-stvari.mk) до општината, како надлежен орган кој ја спроведува постапката. Со софтверската апликација управува и технички ја одржува, а врз основа на посебен правен акт донесен од надлежен орган, Заедницата на единиците на локалната самоуправа на РМ – ЗЕЛС. Но ЗЕЛС не е орган во постапката, туку оваа институција се грижи за непречено техничко овозможување на водењето на електронската постапка на располагање со стварите, како и самото електронско јавно наддавање.

Постапката ја води комисија која врз основа на закон ја формира градоначалникот со решение. Оваа комисија составува записник за текот на јавното наддавање за постигнатата цена и му предлага на



градоначалникот, по успешно завршената постапка на располагање со конкретната ствар да го склучи договорот со најповолниот понудувач.

Јавното наддавање е комплексен процес кој се спроведува исклучиво на електронски начин, преку погоре наведената софтверска апликација. Почетната цена на наддавањето, согласно со закон, претставува проценетата вредност на стварта за која процената ја врши овластен проценител кој со ова својство се стекнал врз основа на посебен Закон за проценка. Учесникот на јавното наддавање за кој комисијата одлучила дека ги исполнува условите има можност веднаш да ја прифати, или да ја зголеми моменталната цена на јавното наддавање за конкретната ствар. Доколку по истекот на 5 минути учесниците не ја прифатиле или зголемиле почетната цена, оваа цена се намалува за 2% и така секои следни 5 минути но, најмногу до моментот кога актуелната намелената почетна цена изнесува 30% од проценетата цена, кога се дава последна можност во траење од 5 минути за учесниците да ја прифатат или зголемат и оваа цена, по што јавното наддавање завршува без прифатлива понуда. Учесниците можат во кој било момент во текот на закажаното јавно наддавање да дадат цена, па доколку во последните 2 минути од моментот кога е дадена цената биде дадена нова цена повисока од актуелната, крајното време на завршување на јавното наддавање се продолжува за дополнителни 2 минути, со тоа што ова правило и понатаму се применува сè додека во последните 3 минути не биде дадена нова последна и највисока цена.

Учесниците на јавното наддавање имаат право на приговор во однос на постапката или евентуалната техничка попреченост да учествуваат во јавното наддавање под услов уредно да била доставена пријава за учество и истата да била одобрена од комисијата. По приговорот комисијата одлучува во рок до 3 дена од денот на приемот на истиот.

**Потребно е да се има предвид дека оваа постапка не се применува врз стварите во сопственост на правните лица основани од општината.** За жал, се уште не е пропишана посебна постапка за располагање и со стварите во сопственост и на овие субјекти.

### 4.3. РЕГИСТАР НА ИМОТОТ

Општината е должна да води евиденција на имотот кој го поседува 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 на имотот и претставува значаен фактор во планирањето на буџетските приходи и расходи. Сепак, имотот на општината е распространет и е променлив, па општината е должна да ги ажурира промените и да го регистрира својот имот - заедно со тековната регистрација на сите договорни промени.

Имотот е регистриран во општината, во согласност со законот, но за поголема сигурност пописната комисија треба да врши надзор над истиот. Пред почнување на пописот, основно правило е да се провери дали секој недвижен имот е впишан во јавната книга при Агенцијата за катастар на недвижности. Активностите во врска со пописот почнуваат со формирањето пописна комисија. Заради успешна работа на Комисијата за попис се изработува 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 (посебни пописни листи за градежните објекти,

посебни за земјиштето, посебни за подвижниот имот, посебни за крупниот инвентар и посебни за ситниот инвентар). Попис се врши и на паричните средства. Со попис на паричните средства се опфаќаат сите парични средства што на денот на пописот се наоѓаат на тековните сметки во банките, кои ги има општината, на благајната на општината, како и мениците и акциите што ги има општината.

По завршувањето на пописот се изработува 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 за постојана контрола на регистарот на општинскиот имот.

Во регистарот на имотот се впишува целиот имот што го има општината (земјиштето, објектите и средствата).

#### **4.4. КАКО СЕ СТЕКНУВА ИМОТОТ**

Општината го стекнува имотот: од сопствени извори на приходи утврдени со закон, од вршење одредена услужна дејност, од финансирање на граѓаните по пат на самопридонес или на друг начин, од подароци, од наследство, од донации или по други основи.

#### **4.5. СОЗДАВАЊЕ ИМОТ**

Основен принцип при создавање на општински имот треба да биде начелото на рационално искористување на ресурсите.

Општината не смее да создава имот за да го зголемува својот капитал, со оглед на фактот дека изворните приходи ги прибира од граѓаните преку даноци, такси и надоместоци. Доколку создава имот истиот мора да биде во функција на извршување на надлежностите утврдени со закон.

Општината може да купува и да продава имот во согласност со закон. За купување и за продавање на имотот решава Советот

на општината. Советот може да го овласти градоначалникот на општината да продава или да купува имот.

Кога постои преглед на имотот со кој се здобила општината, тој може да се зголемува со купување друг имот од правни и од физички лица. Секогаш треба да се настојува да се купи имот што ѝ е потребен за општината, односно е потребен за извршувањето на нејзините надлежности.

Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје можат да се стекнат со право на сопственост на градежно земјиште од физички и од правни лица по претходно донесена одлука од страна на општинскиот совет. Сопственоста на градежното земјиште на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје вклучува право на градење на земјиштето, користење на земјиштето, право на пренесување на правото на градење на други лица, како и право на отуѓување на градежното земјиште и тоа врз основа на правно дело по претходно донесена одлука од страна на општинскиот совет, или врз основа на судска одлука. Правното дело (договор) го склучува градоначалникот на општината, општината во градот Скопје и градот Скопје согласно со Законот за градежното земјиште.

Правото на користење на градежното земјиште наменето за општа употреба и за локалитети од јавен интерес утврдени со закон кое е во сопственост на Република Македонија, Владата на Република Македонија може да ги пренесе на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Исто така, треба да споменеме и тоа дека средствата кои се добиваат од отуѓувањето на градежното земјиште во сопственост на Република Македонија се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорската сметка. Приходите од овие средства се распределуваат во сооднос 20% за Република Македонија и 80 % за општините и општините во градот Скопје, во зависност од местоположбата на градежното земјиште кое е



предмет на отуѓување. Средствата од отуѓувањето кои се распределуваат меѓу општините од подрачјето на градот Скопје и градот Скопје се распределуваат во сооднос 50% за општината на подрачјето на градот Скопје и 50% за градот Скопје.

Договорите за отуѓување на градежното земјиште кое е сопственост на Република Македонија во име на Република Македонија ги склучува градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градот Скопје.

#### 4.6. ДАВАЊЕ ИМОТ ПОД ЗАКУП

Општината располага со имот што не го користи за своите активности. Таквиот имот општината може да го дава под **закуп** за одреден период, по пат на јавно наддавање, доколку со закон поинаку не е определено.

Имотот на општината не може да се дава под **хипотека** ако служи за вршење дејност од јавен интерес. Постапките за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп на градежно земјиште, сопственост на Република Македонија, во име на Република Македонија ги водат општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, секоја на своето подрачје, по стекнато право на управување со него. Градот Скопје ги води овие постапки доколку градежното земјиште е на подрачје на две или повеќе општини во градот Скопје или доколку тоа е од интерес на градот Скопје, интерес утврден со Законот за градот Скопје. Постапката се спроведува по пат на електронско јавно наддавање, согласно со Законот за градежно земјиште, со претходно дадена објава од страна на Комисијата за спроведување на постапки за јавно наддавање. Комисиите за спроведување на постапки за јавно наддавање задолжително се формираат во општините кои се стекнале со правото на управување со градежно земјиште.

Договорите за давање на градежното земјиште кое е сопственост на Република

Македонија под краткорочен или долгорочен закуп во име на Република Македонија ги склучува градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градот Скопје.

Средствата кои се добиваат од закупнината на градежното земјиште кое е во сопственост на Република Македонија се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорската сметка. Приходите од овие средства се распределуваат во сооднос 20% за Република Македонија и 80 % за општините и општините во градот Скопје, во зависност од местоположбата на градежното земјиште кое е предмет на давање под закуп. Средствата од закупнината кои се распределуваат меѓу општините од подрачјето на градот Скопје и градот Скопје се распределуваат во сооднос 50% за општината на подрачјето на градот Скопје и 50% за градот Скопје.

#### 4.7. ЗАШТИТА НА ИМОТОТ

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

Општинскиот имот треба да биде осигурен од ризици. По препорака на Владата на Република Македонија до општините е осигурувањето на имотот да го започнат најдоцна до март претходната година и да го завршат до септември претходната година за следната година.

#### **4.8. СОРАБОТКА МЕЃУ ОПШТИНИТЕ ВО ОБЛАСТА НА ИМОТОТ**

Општините меѓусебно соработуваат во областа на имотот, а посебно кога имотот е заеднички и претставува неделива целина. Соработката меѓу општините е од особено важно значење во решавањето на инфраструктурните прашања, како на пр. заедничко инвестирање во изградба на водоводна мрежа, канализациска мрежа, изградба на локални патишта што ги покриваат двете соседни општини и слично.

За поуспешна меѓусебна соработка, врз основа на Законот за меѓуопштинска соработка, општините можат да формираат и заеднички јавни претпријатија. Исто така, општините можат да формираат и заедничко јавно претпријатие за услужни и комунални дејности. Бројот на овие јавни претпријатија зависи од големината на општината, односно населените места. Заради поголем развој на регионот, општините можат да основаат и агенции или асоцијации,

посебно во развојот на туризмот и туристичкото посредување. Секако, при формирањето на овие агенции мора однапред да постојат договори во кои ќе бидат утврдени заедничките вложувања, начинот на работењето и поделбата на профитот.

#### **4.9. ОДГОВОРНОСТ ЗА ЗЛОУПОТРЕБА НА СОПСТВЕНОСТА НА ОПШТИНАТА**

Контрола на материјалното финансиско работење на општината врши Министерството за финансии. Ревизија над материјалното финансиско работење врши Државниот завод за ревизија. Секое постапување спротивно на одредбите со кои е уредена постапката согласно со закон, и тоа за секој вид на имот во сопственост на општината или сопственост на државата, но за права на управување со кои се стекнала и управува општината, претпоставува и соодветна прекршочна или кривична одговорност.



## 5. ЛОКАЛЕН ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

**М**еѓу повеќето пренесени надлежности со процесот на децентрализација е и надлежноста на општините во локалниот економски развој (ЛЕР). Во Законот за локална самоуправа, надлежноста во локалниот економски развој изворно е утврдена со членот 22, став 1, алинеја 3:

### Член 22

*(1) Општините ќе бидат надлежни за вршењето на следниве активности:*

*3. Локален економски развој - планирање на локалниот економски развој; одредување на развојните и на структурните приоритети; спроведување и извршување на локално-економските активности; поддршка за развој на мали и на средни претпријатија, претприемништво на локално ниво, и во тој контекст учество во установувањето и развојот на локалната мрежа на институции и на агенции; промоција на партнерства.*

Локалниот економски развој е процес во кој чинителите од јавниот, приватниот сектор (бизнис) и од невладиниот сектор работат заедно и создаваат поволни услови за економски пораст и за отворање нови работни места во единиците на локалната самоуправа, со цел да се подобри квалитетот на животот на луѓето. Локалниот економски развој, всушност, се однесува на луѓето од локалната заедница, кои меѓусебно соработуваат, воспоставуваат и одржуваат динамична претприемачка култура и деловна благосостојба, со цел да се постигне одрж-

лив економски пораст, кој носи економска корист и подобрување на квалитетот на животот за сите во заедницата.

Да се работи на ЛЕР, значи да се работи директно на изградба на економска конкурентност на општината, со цел да се подобри нејзината економска иднина. Локалната самоуправа, во согласност со новите надлежности што ѝ се дадени со децентрализацијата во своите активности, треба да даде приоритет на локалното стопанство и на зголемување на неговата конкурентност во економска смисла, бидејќи успехот на локалната заедница ќе зависи од нејзината приспособливост кон пазарното опкружување, кое сè побрзо се менува и во кое конкуренцијата е сè посилна.

Секоја локална заедница има свои единствени локални услови, кои можат да го помагаат или да го отежнуваат нејзиниот економски развој. Овие локални атрибути ги формираат темелите на кои може да се гради стратегијата за ЛЕР, со цел да се подобри конкурентноста на локалните бизниси.

За да се развие конкурентноста, секоја локална власт треба пред себе да ги има предвид сопствените ресурси (природните потенцијали, географската местоположба, инфраструктурата, постојните стопански капацитети итн.), како и предностите и слабостите, со цел да се искористат потенцијалните можности и да се избегнат опасностите на кои е изложена. Треба да се создаде поволна стопанска клима што ќе привлече нови инвестиции, кои ќе создаваат нови работни места, други позитивни страни во ЛЕР, со што ќе се овозможи и развој на локалната заедница во целина.



## 5.1 ОД КАДЕ ДА СЕ ПОЧНЕ?

Прв чекор на локалните власти е да состават тим за локален економски развој во рамките на локалната заедница. Решението за формирање на тимот го донесува градоначалникот, утврдувајќи го составот, структурата и бројот на членовите на тимот.

Тимот со заинтересираните страни работи на изработување на Стратегија за ЛЕР, со цел да се развијат партнерства меѓу приватниот и јавниот сектор. Понекогаш таквите јавно-приватни партнерства можат да се конституираат како автономни или полуавтономни единици за спроведување на стратегиите. Во тој случај, општината ги предводи таквите настојувања преку зацврстување на капацитетот на локалната администрација и на општинскиот менаџмент. Квалификуваната (компетентна и компетитивна) локална администрација е императив за поддршка и за постигнување развој. Токму во овој поглед, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) им понуди на општините во Македонија пристап до еден современ концепт наречен BFC SEE - Business Friendly Certification South East Europe (во послободен превод - Програма за сертифицирање на општини со поволни услови т.е. пријателски настроени за развивање на бизнис активности). Програмата предвидува сертификација на општини, односно процес во кој општините се поддржани во подобрување на нивните услуги и во градење на нивните капацитети за реализирање на локалниот економски развој. На овој начин, на инвеститорите треба да им бидат обезбедени сигурни и вредни информации за општинските услуги и да се овозможи поедноставна и подобра промоција на инвестициите. Располагањето со сертификат значи дека општините исполнуваат одредени стандарди, факт кој претставува индикатор за сигурност за потенцијалните инвеститори во добивањето услуги и информации за работите и дејностите во надлежност на локалните власти. Секоја општина треба

да исполни 10 критериуми и околу 80 поткритериуми кои вклучуваат воведување ефикасни и транспарентни процедури, изработена стратегија за локален економски развој, обезбедени бази на податоци за потребите на бизнис заедницата и друго. Програмата за сертификација е процес кој ги промовира стандардите и овозможува оценка за квалитетот на услугите и информациите кои ЕЛС им ги дава на стопанствениците. За повеќе информации околу овој стандард Ве упатуваме на следниов линк: <http://www.bfc-see.org/> . Во пилот фазата беа сертифицирани општината Велес и Струмица, додека актуелно се стекнати со сертификат Град Скопје, Богданци, Гази Баба и Штип, додека во процес на сертификација се општините Прилеп, Битола и Илинден.

Основна задача на локалната власт е создавање поволни услови за развој на мали и на средни претпријатија на територијата на својата општина.

Локалните власти, односно Советот на општината, ги донесува клучните програми, кои ќе влијаат во реализација на стратегијата за ЛЕР и тоа:

- Поттикнување на растот на локално-стопанисување, преку воспоставување локална мрежа на институции и на агенции за поддршка на мали и на средни претпријатија и поддршка на претприемништвото;
- Поттикнување на основање и развој на нови претпријатија преку давање совети, техничка помош, информации, обуки за претприемништво, со што би им се помогнало на поединци и би се охрабриле да почнат нови стопански дејности;
- Промовирање инвестиции преку привлекување стопански дејности кон локалната заедница од кој било дел на државата или од други држави, давање помош за пристап кон капитални, финансиски извори на средства;

- Инвестирање во значајни инфраструктурни објекти, што е многу битно за ЛЕР и привлекување инвеститори.

Советот се вклучува во ЛЕР со донесување програми и одлуки за висината на комуналните такси, што битно ќе влијае на поттикнување стопански активности. Исто така, ја утврдува и висината на локалните даноци, чишто износи можат да влијаат стимулативно на ЛЕР.

Локална и регионална соработка - локалните власти треба да му помагаат на стопанството и да бидат катализатор за собирање на сите актери на локалната и на регионална економија, со цел да се зголеми конкурентноста при заеднички настап на пазарите.

Низа иницијативи - краткорочни, среднорочни и долгорочни за да се поддржат партнерствата и да се изгради доверба на заинтересираните страни.

Локалната власт и главните заинтересирани страни треба да го урамнотежат економскиот развој со потребите на околината и со социјалните потреби.

Постоењето на Советодавното тело (Бизнис клуб, Бизнис совет, Совет на градоначалникот за развој на бизниси) кое има функција да комуницира со деловниот сектор, локалната самоуправа и градоначалникот, има големо значење и во поголемиот број случаи ја отсликува атмосферата на деловното окружување во одредена локална самоуправа. Степенот на посветеност од страна на раководството на локалната самоуправа, додека се обидува сите процеси за локален развој да бидат транспарентни и со учество на претставниците на деловниот сектор, докажува дека и идните инвеститори можат да очекуваат конкретен однос. Консеквентно, клучните одлуки ќе се донесуваат многу внимателно и со целосно почитување на сите чинители на локалната заедница.

## 5.2. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

Што всушност претставува стратешкото планирање?

Процесот на стратешкото планирање е континуиран процес на една организација, кој помага да се соочи со неизбежните промени и да си ја предвидува сопствената иднина. Стратешкото планирање се фокусира врз прашањата од критично значење, можностите и проблемите пред кои е исправена една организација или општината. Тоа дава можност да се видат пореално секојдневните проблеми. Помага да се откријат и да се издвојат вистинските и важни решенија во согласност со временското дејствување.

Стратешкото планирање се фокусира врз процесот на оценување на условите на средината, врз анализа на силните и на слабите страни и врз позицијата на органите на управата за да ги искористат внатрешните предизвици и можности.

Досегашната добра практика укажува на тоа дека ЛЕР секогаш треба да почне со формулирање и со создавање стратегија. Стратегијата за ЛЕР е клучна компонента во процесот на планирање на секоја заедница. Временскиот хоризонт за стратегијата на ЛЕР обично е пет години, со придружни краткорочни и долгорочни производи. Процесот на стратешко планирање на ниво на општината треба да ги има предвид и приоритетите на програмата презентирани од градоначалникот во предизборната кампања, приоритетите на општината, Владата, долгорочните развојни акти и документи на државата и ратификуваните меѓународни договори согласно со Уставот и со законот. Во овој контекст многу е важно усогласување на програмите вертикално – координација и кохезиона сила меѓу организационите единици на самата организација, како и хоризонтално – меѓуопштинска соработка со други институции и субјекти.

### 5.2.1 Чекори во процесот на стратешкото планирање

Процесот на стратешкото планирање се состои од неколку чекори и тоа како што следува:

**Идентификување на заинтересираните страни.** Заинтересирана страна е секое лице или група, внатре или надвор од организацијата, кои бараат внимание од страна на општината и кои можат да придонесат со ресурси или да бидат засегнати од дадено решение на општината. Вовлекувањето на заинтересираните страни во раната етапа од подготовката на стратегија е многу битно за дефинирање на целите и за поддржување на решенијата. Заинтересираните страни за општинските решенија можат да вклучат различни луѓе и организации: фирми, корисници на услуги, месни организации и граѓански асоцијации. Притоа, главниот темел го чинат знаењата и вештините што секоја група од заинтересираните страни ги носи во процесот за понатаму да произведе едно корисно, долгорочно, формално јавно/приватно/невладино партнерство или, конечно, ТИМ ЗА ЛЕР.

**Анализа на состојбата.** Овој чекор вклучува собирање информации за условите во средината и за идните тенденции, со цел да се идентификуваат внатрешните и надворешните фактори што ќе укажат на основните карактеристики на средината и тоа: *демографски појави* - возраст, пол, образование, националност итн.; *економски карактеристики* - клучни економски сектори, локални инвестиции, деловна клима, приватизацијата, состојбата на општинските претпријатија; *социјални карактеристики* - мрежа на здравствени, образовни, културни установи; *инфраструктура/технички фактори* - состојбата на претпријатијата за комуналните услуги, водоснабдувањето, канализацијата, депониите за цврст отпад, системите за наводнување, патната и железничката мре-

жа, јавниот превоз, поштата, телекомуникациите, електрификацијата, гасоводната мрежа итн.; *финансии* - локалните извори на финансирање и трансферните средства од буџетот на РМ; *живојшна средина* - урбанистичкото уредување на просторот, мерки и активности на животната средина; *нормативни фактори* - промени што ќе влијаат врз општинските одговорности или ресурси.

**Анализа на општинските силни и слаби страни, на можностите и на опасностите (СВОТ).** СВОТ е алатка со која се определуваат силните и слабите страни, можностите и опасностите и е инструмент што најчесто се користи за анализирање на податоците, со цел да се изработи компетитивна анализа. Во дадениов случај СВОТ може да се користи за процена на економската ситуација во општината, за проценка на состојбата со физичката инфраструктура, состојбата со интелектуалните капацитети на општината итн.

**Изработување на општинската визија и мисија.** Со визијата се опишува консензусот на заинтересираните страни за посакуваната иднина на заедницата. Со мисијата се врши опис на надлежностите на општината и на целта на нејзиното постоење, всушност приоритетите и целите на општината секогаш треба да произлегуваат од дефинираната мисија.

**Утврдување на приоритетите и генералните цели.** Генералните цели се пошироки цели, поконкретни од визијата, но не се толку детални колку специфичните цели. Кога се изработуваат сите неопходни формули за генералните цели, тимот по стратешкото планирање ги утврдува приоритетите. Средствата се секогаш ограничени, па затоа е неопходно да се определи кои од генералните цели имаат повисок приоритет од другите.

**Дефинирање на специфичните цели.** Стратешките специфични цели се детални



формулации за тоа како општината ќе ги постигне генералните цели. За секоја генерална цел треба да се определат специфични цели, зашто тие и ќе ја овозможат реализацијата на генералната цел со користење на силните страни, совладување на слабостите и искористување на можностите. Инаку, тие се временски ограничени и мерливи.

**Изработување алтернатива.** За постигнување специфична цел може да се оди по различни патишта и секој пат ќе има своја различна цена и ефект. Различните можности се разработуваат од поединец или од група.

**Избор на стратегија.** Во оваа етапа од многуте можни патишта за постигнување на одбележаните цели се избира еден, кој се претвора во стратегија на општината. Особено е важно изборот на стратегијата да се заснова на јасни критериуми за избор на алтернатива, како на пр. исполнетост, расходи или приходи. Стратегијата треба да стане еден од раководните документи на општината, прифатен или поддржан од администрацијата, партнерските организации и граѓаните. Затоа стратегијата треба да биде поделена со сите заинтересирани страни и треба да помине низ следниве фази:

- а) Изработување нацрт-верзија на стратегијата и јавна расправа за неа;
- б) Вградување на забелешките и на предлозите од јавната расправа на стратегијата во предлог-верзија;
- в) Поставување на предлог-верзијата на стратегијата пред Советот на општината и нејзино усвојување.

**Реализација на стратегијата.** Спроведувањето на стратегијата е поттикнато со акциските планови за одбраните проекти што имаат поголем консензус на заинтересираните страни, кои се, воедно, и двигатели на самиот процес на реализација. Акциските планови ја одредуваат хиерар-

хијата на задачата, одговорните субјекти, реалниот временски распоред, можните ресурси, очекуваните влијанија и резултати, мерките за остварување и системот за прогрес и за евалуација. Зголемувањето на капацитетите може да биде важен елемент за засилувањето на способноста за поединците и за лицата во самиот развој, со цел да се остварат соодветни резултати. Развојот на техника за добро следење и за евалуација на целокупната стратегија е важен заради квантификување на резултатот, оправдување на трошоците, одредување на потребните подобрувања, како и за усогласување и развој на добрата практика. Одговорностите за спроведувањето на стратегијата треба да бидат јасно распределени меѓу одделите на општината и партнерските организации. Тие се одговорни за изработување конкретни планови за дејствување и за финансиските средства за реализирање на стратегијата.

**Оценка и надзор на стратегијата.** Важна фаза во стратешкото планирање е создавањето системи за надзор и за оценување со широко јавно учество (вклученост) во реализацијата на генералните и на специфичните цели, вградени во стратегијата за ЛЕР на општината. Набљудувањето е многу важно. Тоа овозможува да се направат корекции доколку напредокот е незадоволителен или доколку условите се изменат. Поставувањето на индикатори за успешност е од суштинско значење, бидејќи преку нив се мери степенот на реализација на проектите и целокупниот напредок во остварувањето на приоритетите и целите. Многу е важно да се даде отчет за напредокот во постигнување на генералните цели пред јавноста, така што граѓаните ќе можат да видат како општината работи по општите цели. Прегледот треба да ги опфати не само резултатите, туку и самиот процес на спроведување, нивото на учество, динамиката на менувањето на економските (и политичките) односи на локалната економија во рамките на регионот или во рамките на државните и на меѓународните пазари.

### 5.2.2. Финансирање на стратегијата за ЛЕР

Финансирањето на стратегијата за ЛЕР често е најтешкиот дел од процесот. Една од причините за тоа е што општините вообичаено немаат доволно средства во буџетот за финансирање на програмите и проектите од стратегијата на ЛЕР.

Стратегијата за ЛЕР мора да има буџет или програмите од неа да бидат поврзани со буџетот на општината. На почетокот тој може да биде мал, но со можност за зголемување во иднина. Доколку се покаже и докаже дека средствата се употребуваат ефикасно и ефективно и се покаже дека трошоците што се прават се оправдани, стратегијата ќе добива сè поголема финансиска поддршка.

Во извори за финансирање на иницијативите на стратегијата за ЛЕР може да ги наброиме:

Зголемените приходи од вообичаените извори на финансирање на општината;

Продажба или издавање на имотот на општината;

Трансфери од државниот буџет;

Меѓународни донации и кредити;

Вклучување на приватниот сектор во финансирањето (јавно - приватно партнерство);

Идентификување и користење фондови, особено за заштита на животната средина и за подобрување на човечките ресурси.

Бидејќи стратегијата за ЛЕР е сеопфатна, таа ги опфаќа сите оддели на општината, како и многу други заинтересирани страни. Грижата треба да овозможи функцијата на економскиот развој да е подобро организирана. Заради тоа ЛЕР треба да добие и политичка поддршка. Прво, со иницирање на процесот преку Советот на општината, потоа и со усвојување на изработената стратегија за ЛЕР од страна на Советот на општината.

### 5.3 ГРАДЕЊЕ ПАРТНЕРСТВА - ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

Централната и локалните власти често имаат ограничени извори на финансиски средства за инвестирање во инфраструктурни проекти и за давање на квалитетни јавни услуги. Со цел да се надмине растечкиот јаз меѓу потребата од инфраструктурни и други капитални проекти и недостигот од финансиски средства, кај јавниот сектор за реализација на тие проекти се користи јавно-приватното партнерство (ЈПП), кое претставува растечки елемент во подобрувањето на јавните услуги. ЈПП најчесто се остварува во обезбедувањето различни видови јавни услуги и инфраструктурни проекти, како што се транспортот (патишта, железници, аеродроми), телекомуникациите, снабдувањето со вода за пиење и третманот на отпадните води, управувањето со отпад, здравството, објектите наменети за образование (училишта, интернати), социјалната заштита, заштитата на животната средина и сл.

Во Република Македонија е донесен Законот за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, со кој се уредуваат модалитетите и се создаваат можности за вклучување на приватниот сектор во финансирањето на инфраструктурните проекти и давањето на јавните услуги, кои, според досегашното искуство, кај нас, традиционално, се вршат од страна на јавниот сектор. Согласно со овој закон се донесени и 6 уредби и Правилник за начинот на користење на електронскиот систем за електронска аукција за доделување на договор за воспоставување на јавно-приватно партнерство.

**Како дефиниција јавно-приватното партнерство е комерцијален „договор“ помеѓу јавните власти и приватните фирми, со цел проектирање, изведба, финансирање и управување на јавната инфраструктура и услуги кои дотогаш, традиционално, биле спроведувани од јавниот сектор, во**



**дејности, како што се превоз, здравствени услуги, водоснабдување, образование и сл. Постапката за доделување на договор за воспоставување на јавно - приватно партнерство се спроведува во согласност со начелата на транспарентност, недискриминација, пропорционалност, ефикасност, еднаков третман и меѓусебно признавање.**

Јавно-приватно партнерство е договорно регулирана форма на 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 на јавна услуга на крајните корисници и/или активности од негова надлежност;
- б) со цел за исполнување на погоренаведените обврски, приватниот партнер може да преземе обврска да:
  - финансира, дизајнира, изгради и/или реконструира/реновира објект на јавна инфраструктура, работи и одржува нов објект и/или реконструиран/реновиран објект на јавна инфраструктура;
  - користи, управува и одржува постоечки објект на јавна инфраструктура;
  - која било комбинација на горенаведените обврски.
- 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 при воспоставување на јавното - приватно партнерство и се определува од случај до случај;

- г) секој партнер во јавно - приватно партнерство за времетраење на јавното - приватно партнерство презема одговорност за ризични настани кои се во негова сфера на влијание, или одговорноста се дели, со цел за постигнување на оптимално управување на ризикот за времетраењето на партнерството, меѓу другото, со користење на управувачки, технички, финансиски и иновациски способности на приватниот партнер и со промовирање на размена на вештини и знаење - искуство меѓу јавниот и приватниот партнер, без тоа да е во спротивност со точката в);
- д) во замена за преземените обврски јавниот партнер може на приватниот партнер да му додели концесија за јавна работа или концесија за јавна услуга, или да му надомести преку плаќање;
- ѓ) јавниот партнер, исто така, може да му овозможи на приватниот партнер да изведе одредени комерцијални економски активности, покрај обврските од точките а) и б), 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;
- е) јавниот партнер може да пренесе одредени стварни права на приватниот партнер, неопходни за извршување на договорно поставените обврски.

Објектите изградени според јавно - приватно партнерство, вклучувајќи ги и додатоците и подобрувањата, се сопственост на јавниот партнер, доколку поинаку не е предвидено во договорот за воспоставување на јавно - приватно партнерство.

Владата на Република Македонија основа **Совет за јавно - приватно партнерство** со мандат од 4 години, кој е составен од 15 члена од кои еден е претседател и еден заменик-претседател на Советот. Советот

има советодавна улога на Владата на Република Македонија, во областа на јавно - приватно партнерство, врши промоција на јавно - приватно партнерство, предлага проекти за јавно - приватно партнерство, како и дава иницијатива со предлози за измени на прописите од оваа област. Членови на Советот се претставници од Министерството за економија, Министерството за финансии, Министерството за транспорт и врски, Министерството за здравство, Министерството за образование и наука, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за култура, Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија - Кабинет на заменик-претседателот на Владата задолжен за економски прашања и за координација со економските ресори, Бирото за јавни набавки, ЗЕЛС, бизнис заедницата, како и независни експерти, особено од областа на економијата и на правото, имајќи ја предвид соодветната и правичната застапеност на сите национални и етнички групи во Република Македонија.

Надлежен орган за јавно - приватно партнерство е Министерството за економија.

Подготвителните работи за доделување на концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно - приватно партнерство ги спроведува концедентот или јавниот партнер и тие вклучуваат:

- формирање на комисија за спроведување на постапка за доделување на концесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување на јавно- приватно партнерство;
- подготовка на извештај за претходна анализа за основните елементи на проектот кои се показатели за природата на договорот што треба да биде склучен, со цел воспоставување на јавно - приватно партнерство;
- изработка на физибилити студија за оправданост на доделување на кон-

цесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување на јавно - приватно партнерство;

- проценка на влијанието врз животната средина на концесијата на добра од општ интерес или на јавното - приватно партнерство и
- други активности неопходни за спроведување на постапката.

За започнување на постапка за доделување на концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно-приватно партнерство, концедентот или јавниот партнер донесува одлука за започнување на постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес или договор за воспоставување на јавно-приватно партнерство.

Кога концедент или јавен партнер е Република Македонија оваа одлука ја донесува Владата на Република Македонија по предлог на министерот надлежен за областа во која се доделува јавно приватно партнерство или концесија.

Додека пак, кога концедент или јавен партнер е општината, градот Скопје или општината во градот Скопје, одлуката ја донесува Советот на општината, советот на градот Скопје или Советот на општината во градот Скопје по предлог на градоначалникот на општината, градоначалникот на градот Скопје или градоначалникот на општината во градот Скопје.

Договорот за концесија на добра од општ интерес или договорот за воспоставување на јавно-приватно партнерство го потпишува концедентот, односно јавниот партнер и избраниот најповолен понудувач.

Владата на Република Македонија може да овласти министер од соодветната област да го склучи договорот за концесија на добра од општ интерес и договорот за воспоставување на јавно-приватно партнерство, во име на Владата на Република Македонија. Од друга страна пак, Советот на општината, Советот на градот Скопје



и Советот на општината во градот Скопје може да го овласти градоначалникот да го склучи договорот за концесија на добра од општ интерес и договорот за воспоставување на јавно-приватно партнерство, во име на општината.

Зависно од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување на јавна работа и/или јавна услуга, како и распределбата на клучните постојни ризици, јавното - приватно партнерство може да се воспостави како:

- концесија за јавна работа или
- концесија за јавна услуга или
- договор за јавна набавка на работа или
- договор за јавна набавка на услуга.

За ЕЛС во Република Македонија, јавно-приватните партнерства, како долгорочни стратегиски партнерства со приватниот сектор, се јавуваат во своите зачетоци, така што развојот на проектот, процесот на набавка и менаџментот на договорот можат да претставуваат претежок предизвик, како за општинската администрација, така и за приватниот сектор во земјата. Ова посебно се однесува на тие што ќе бидат назначени за менаџери на проектите на ЈПП и на членовите на комисијата за спроведување на постапката за доделување на договорот. Информираноста за проектниот циклус на еден проект на ЈПП е од особена важност за сите заинтересирани страни, посебно за тие што ги донесуваат соодветните одлуки и решенија во различни фази на процесот, како што се градоначалникот и членовите на Советот на општината.

## 5.4 НЕКОИ АЛАТКИ ЗА ЛЕР

### 5.4.1. Профил на заедницата (општината)

Профилот на заедницата е детален опис на заедницата и на средствата што се на располагање, културните, географските, економските и политичките карактеристики на соодветната заедница. Овие податоци ќе помогнат да се добие еден преглед за градот, областа или регионот, како и за тоа кои се главните трендови. Вклучувањето на претставниците на јавните власти, деловниот сектор и невладините организации при изработувањето на профилот е од клучно значење.

Профилот може да се користи при идентификување на економските и на развојните потреби. Може да послужи и како основа за планирање на активностите за подобрување на стандардот на животот на жителите. Профилот на заедницата претставува и одлично средство за маркетинг и за промоција на локалните можности пред инвеститорите. И тој треба редовно да се ажурира, паралелно со промената на условите на заедницата и тоа посебно на информациите што се однесуваат на економијата, работната сила и на можностите што им се нудат на деловните субјекти.

### 5.4.2. Истражување на мислење

Стратешкото планирање треба да се базира врз потребите и интересите на населението во општината. Еден од начините за разјаснување на интересите и мислењата на населението е истражувањето на мислењето. Најчесто употребуваните методи за истражување на мислењето се директните средби и прашалниците. Резултатите од истражувањето на мислењето може да се користат во текот на СВОТ и за време на приоритетните дискусии, а можат да се приложат како анекс кон стратешкиот план. Резултатите од истражувањето на мислењето, исто така, можат да се објават во локалниот весник.



### 5.4.3. Анкета за деловната клима

Анкетата претставува многу моќна алатка. Анкетата ги прибира и ги анализира податоците за колективниот и за индивидуалниот став и мислењата на локалните фирми што вработуваат локално население. Анкетата, всушност, претставува прибирање податоци од локалните компании. Овие податоци вклучуваат:

- услови за бизнис, различни прашања, проблеми на заедницата;
- ставот на деловните претставници кон услугите што ги дава локалната самоуправа, прописи, такси и давачки.

Резултатите даваат можност подобро да ги разберат клучните моменти на локалната економија (динамика, клучни сектори, витални елементи за идниот развој), проблеми, побарувања и потреби на локалните бизниси. Собраните податоци можат да им помогнат на ЕЛС за да ги подобрат услугите што им ги даваат на приватните компании, да воведат активни канали за комуникација, да создаваат јавно-приватни партнерства или, пак, да ги вклучат јавно-приватните партнерства во развојните планови и стратегии.

### 5.4.4. Студија за економска оправданост

Студијата за економска оправданост претставува анализа на оправданоста и одржливоста на една идеја. Таа се фокусира да помогне да се одговори битното прашање: „Дали треба да пристапиме со спроведување на идејата на предложениот проект?“. Таа, исто претставува, документ што обезбедува основа за една инвестициска одлука по предложен проект за развој. Тој треба да вклучи соодветни технички, економски, еколошки, институционални и социјални елементи, кои влијаат врз проектот и ја покажуваат неговата одржливост. Студијата за економска оправданост мора да покаже дека проектот се согласува со вашите стратегии за развој и со целите, како

и со стратегиите и целите на финансиските институции (донаторска организација, централна владина агенција и/или министерство, ИПА или структурни фондови итн.). Како инструмент за донесување одлуки, студијата за економска оправданост е клучен документ врз чијашто основа извесен проект добива финансирање или не, без разлика каде се донесува одлуката за финансирање, во вашата општина или некаде надвор. Во големите инвестициски проекти поевтино е да се проучи проектот однапред, да се плати пристоен дизајн и студија, отколку да се прават скапи грешки. Некои донатори и инвеститори, посебно банките што обезбедуваат заеми, бараат студија за економска оправданост како задолжителен документ пред да го разгледаат финансирањето. Дури и да не постои таков документ, секогаш е корисно да се евалуира колку е реален кој било проект пред да се донесе одлука за финансирање.

### 5.4.5. Деловни инкубатори

Во денешни услови на соочување со процесот на децентрализација локалните власти треба да преземат водечка позиција во развојот на нови форми на развој на ЛЕР и исполнување на стратегијата за ЛЕР. Изградба на претприемачки инкубатори, директна поддршка на почетните бизниси, поддршка на развојот на сопствените семејни бизниси се интересни иницијативи кои воедно претставуваат и алатки врз кои треба да се фокусираат локалните власти во иднина, со цел да обезбедат одржлив развој на заедницата на долг рок.

Генерално, голем е бројот на заинтересирани за отпочнување на свој бизнис, но често тие чувствуваат дека постои недостиг на поддршка во воспоставување и водење на бизнис во првата година од постоењето. Статистиките говорат дека речиси 90% од компаниите не успеваат да опстојат во првите 5 години од своето постоење. Оваа статистика е сосема поинаква кога стартувањето на една компанија е основана во рамките на бизнис инкубатор.



Бизнис инкубаторите имаат важна улога во поддршката на започнат бизнис во нивната прва година од постоењето. Тие се дизајнирани да го олеснат создавањето на богатството и активно да придонесат за одржлив социо-економски развој на заедниците и новите економии, како и на процесите како: создавање на претприемничка култура и подигнување на свеста, примена и селекција на фирми-станари, регрутирање и обука на менаџерот на инкубаторот и локалните власти, континуирана обука на компаниите во согласност со нивните потреби, евалуација на раст на компаниите преку претходно развиена програма и обезбедување техничка поддршка. Во Република Македонија постојат неколку активни инкубатори и регионални центри за поддршка на секторот на МСП. Оваа воспоставена база треба максимално да се искористи од локалните власти при промовирањето и развојот на локално ниво преку кооперативност, приспособливост и реализација на заедничките проекти и партнерства, притоа потенцирајќи ги социјалните и човечките аспекти на економскиот развој.

## 5.5. ЛЕР - МАЛИ И СРЕДНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Во голем број од развиените економии конкурентна база претставуваат малите и средни претпријатија што имаат способност и можност да се вклопат во трошоците, квалитетот и барањата за испорака на големите индустриски капацитети. Основата за ЛЕР во земјите во транзиција лежи токму во развојот на секторот на МСП, но со паралелно поттикнување на развојот на големите индустриски капацитети што овозможуваат апсорпција на голем број невработени од една страна, опстанок и инкубирање на голем број мали и средни претпријатија од друга страна, како и почитување на временската димензија во постигнувањето позитивни резултати.

Посебно би требало да се нагласи потребата од специфична, дефинирана или спроведена индустриска политика и регулативи што се однесуваат на трансферот на технологијата, финансискиот капитал и искористеноста на човечките ресурси, кои се основа за долгорочен економски развој.

Регионите се еден од основните фактори преку кои ЕУ ги спроведува своите проекти за развој на МСП, бидејќи регионите, односно локалните власти, се поблиску до претприемачите и имаат покомплетна слика од националните власти за тоа што им е потребно.

Поголемите овластувања на локално ниво овозможуваат поголема сензитивност за разбирање на потребите на МСП и поголем капацитет за преземање на адекватни акции за поддршка. Децентрализацијата на развојните одговорности вклучува креирање на регионални/локални институции за поддршка на МСП кои ќе претставуваат база во креирањето и во управувањето со развојните политики, при што најадекватно ќе водат сметка за карактеристиките, потенцијалите и потребите на локалната економија.

Досега во Република Македонија беа имплементирани повеќе реформски активности во функција на развојот на претприемништвото и МСП во следниве области: поедноставување и намалување на даноците, брза и едноставна регистрација на нов деловен потфат, поедноставување на административните постапки, намалување на трошоците и документите за деловно работење (регулаторна гилотина) и олеснување на пристапот до средства за финансирање на инвестициите.

Едновремено, преку соодветни проекти и програми поддржани со буџетски и донаторски средства се реализираат активности и мерки за поддршка на претприемништвото и МСП, со посебен акцент на континуиран јавно - приватен дијалог. И покрај ова, потребни се понатамошни активности за подобрување на резултатите

на секторот МСП во функција на нивен побрз раст и развој, поголем износ на инвестиции и зголемен извоз. Мерките за поддршка на претпријатијата се спроведуваат во две носечки програми за поддршка и развој на МСП имплементирани од страна на Министерството за економија и Агенцијата за промоција на претприемништвото - АППРМ.

### Стратешки документи

- Национална стратегија за развој на малите и средните претпријатија за 2017-2020 година
- Индустриска политика на Република Македонија за 2009-2020 година
- Стратегија за регионален развој за 2009 – 2019 година
- Национална стратегија за рурален туризам за 2012-2017 година
- Стратегија за развој на занаетството за 2012 2020 година
- Стратегија за иновации за 2012 – 2020 година
- Иновациона стратегија во период од 2012-2020 година
- Акт за мали бизниси
- Стратегија ЈИЕ 2020 година

## 5.6. РАЗВОЈ НА ТУРИЗМОТ

Развојот на туризмот, промоцијата на туристичките ресурси и капацитети, покрај што се врши преку надлежните институции и организации на национално ниво, е цел и на секоја локална самоуправа. Туристичките потенцијали со кои располага секоја локална самоуправа се составен дел на секој профил на локалната самоуправа, но и мерките и активностите за развој на туризмот во секоја локална самоуправа зафаќаат значителен дел во Стратегиите за локален економски развој и соодветни-

те годишни акциски планови. Покрај ова, општината се фокусира и на креирање и имплементација на соодветни проекти за промоција на Македонија како туристичка дестинација, едукација на населението за развој на туристичката дејност и поддршка на развој на сите алтернативни форми на туризам со иницирање и поддршка на целокупниот развој на туризмот во Република Македонија, согласно со Националната стратегија за развој на туризмот.

На национално ниво, надлежни институции и организации за туризам се: Министерството за економија, кое воедно е и надлежен орган за вршење на работите од областа на туризмот) и Агенцијата за промоција и поддршка во туризмот - со функција за промоција на туристичките ресурси и капацитети на РМ на меѓународно ниво.

Развојот на туризмот оди во прилог на целокупниот социо - економски развој во локалната самоуправа. Токму затоа од ден на ден општините инвестираат повеќе во овој сектор. Локалната самоуправа се залага за унапредување и промоција на туризмот и професионално презентирање на сите сегменти од туристичката понуда, обезбедување информативен пропаганден материјал за промоција и поддршка на туристичките вредности заради привлекување на што поголем број туристи, како и соработува со туристички организации, комори, асоцијации, здруженија и други институции од областа на туризмот и на угостителството.

Поттикнувањето и поддршката на развојот на туризмот се стимулира и преку ИПА програмите, а особено значајно за развојот на туризмот е фактот дека ЕУ преку ИПАРД програмата обезбеди средства во рамките на претпристапната помош за развој на руралниот туризам во Македонија.

Од областа ЛЕР и развој на туризмот Ве упатуваме и на одредбите од 6 клучни законски прописи со најновите измени и дополнувања прилагодени на светските стандарди за развој на туристичката дејност и

угостителската дејност кои определуваат посебни обврски за општините:

- Закон за туристичка дејност;
- Закон за угостителска дејност;
- Закон за такса за привремен престој.

Општините, односно градоначалникот на општината, а во градот Скопје градоначалникот на општината на подрачјето на градот Скопје, водат посебни регистри и тоа за:

- регистар за физички лица кои вршат туристичка дејност,
- регистар за физички лица кои вршат угостителска дејност, регистар за туристички водичи и туристички придружници,
- регистар за давањето на услугите во селски и етно-туризам и другите видови на угостителски услуги од мал обем.

Формата и содржината, како и начинот на водење на регистарот, се пропишани преку посебни правилници. Градоначалникот на општината на подрачјето на градот Скопје го информира градоначалникот на градот Скопје за извршениот упис на физичките лица во регистарот, како и пријавувањето од страна на вршителите на туристичката дејност.

Покрај водење на регистрите, во согласност со овие закони општините имаат обврски да водат и евиденција за работното време на вршителите на туристичка дејност и угостителските објекти, како и да водат евиденција за угостители кои започнуваат со работа на објектите што работат на нивното подрачје.

Категоризацијата на угостителските објекти ја вршат комисији за категоризација на угостителските објекти составени од пет члена, кои имаат и заменици. Член во оваа комисија е и претставник од локалната самоуправа на чија територија се врши категоризацијата.

Градоначалникот на општината е надлежен за вршење на категоризација на куќите, становите и собите за издавање од страна на физичките лица и на селските домаќинства. По задолжителната категоризација, се издава и посебна ознака.

Инспекцискиот надзор, во согласност со двата закони е исто обврска и на општините и на градот Скопје. Работите на инспекцискиот надзор на вршителите на туристичката дејност и на угостителската дејност, регистрирани во регистарот што го води градоначалникот на општината, а во градот Скопје во регистарот што го води градоначалникот на општината на подрачјето на градот Скопје, вршат овластени инспектори на општината, а во градот Скопје овластени инспектори на градот Скопје.

Надзор над работата на градоначалникот на општината, а во градот Скопје на градоначалникот на општината на подрачјето на градот Скопје по однос на обврските согласно со двата закони, врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на туризмот и надлежен орган за работите од областа на угостителството.

Друг важен закон од оваа област е Законот за такса за привремен престој. Согласно со овој закон, таксата за привремен престој ја наплаќаат регистрираните трговски друштва или трговец- поединец, како лицата кои даваат услуги за сместување на туристи и патници кои понатаму ја уплатуваат до 15-от ден во тековниот месец за изминатиот месец на сметка на ЕЛС и на сметка на буџетот на РМ. Општините, исто така, вршат и надзор над спроведувањето на овој закон и се одговорни, поточно Советот на општината треба да донесе годишна програма на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје за општа туристичка пропаганда и за подобрување на условите за престој на туристите, а ја донесува Советот на единицата на локалната самоуправа и градот Скопје.

Кога сме кај средствата:

- За вршење угостителска дејност во ноќен бар, кабаре, диско клуб и диско клуб на отворен простор мора да се располага со лиценца. Висината на надоместокот од за оваа лиценца ја определува Советот на општината, а за градот Скопје, Советот на градот Скопје. Надоместокот, 50% се уплатува на сметка на општината, а во градот Скопје на сметката на градот Скопје, а 50% се уплатува во буџетот на Република Македонија.
- 80% од наплатената такса за привремен престој на подрачјето на единицата на локалната самоуправа вршителите на угостителската и туристичката дејност ја уплатуваат на сметка на единиците на локалната самоуправа и 20% од наплатената такса за привремен престој вршителите на угостителската и туристичката дејност ја уплатуваат на сметката на буџетот на Република Македонија. Во градот Скопје, 80% од таксата за привремен престој наплатена на подрачјето на град Скопје, наплатувачот на таксата ја уплатува на сметка на градот Скопје, а 20% на сметка на буџетот на Република Македонија.
- Средствата прибрани од изречените глоби од општинските овластени инспектори се слеваат во општинските буџети, односно во буџетот на градот Скопје.



## 6. УРБАНИЗАМ, ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ГРАДЕЊЕ

**Е**диниците на локалната самоуправа во Република Македонија имаат свои изворни надлежности во областа на урбанизмот, просторното планирање и издавањето на одобренија за градење. **Овие изворни надлежности на општините во Републиката им се гарантирани со четири клучни прописи и тоа: Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за градење, Законот за градежното земјиште и Законот за катастар на недвижностите.**

Градењето е широк поим кој претставува процес (со закон соодветно регулиран) на изработка на проектна документација, изградба на нова градба, доградба и надградба на постојна градба, реконструкција и адаптација на постојната градба што опфаќа земјени работи, изведување на градежна конструкција, вршење на градежно-инсталатерски работи и градежно-завршни работи, вградување постројки или опрема и други работи со кои се оформува целината на градбата, но и вршење на подготвителни работи и изведување на претходни работи;

Од друга страна, со поимот градба се опфаќа сè што настанало со изградба и е поврзано со земјиштето, а претставува физичка, техничко-технолошка и градежна целина заедно со изградените инсталации, односно опрема. Вака дефинираниот поим на градба, претпоставува и обврска за нејзино запишување во јавните книги во Агенцијата за катастар на недвижностите и тоа запишување на градбата и соодветните права врз истата и запишување на правата на земјиштето оптоварено со градбата.

Учесници во изградбата се: носителот на правото на градење и правни лица кои ги

вршат работите на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградбата. Целокупниот процес на градба започнува со добивање на одобрение за градење, доградба, надградба, одобрение за адаптација, пренамена, реконструкција итн.

Постојат и градби за кои не се издава одобрение за градење, но за истите во пропишана постапка се издава решение.

Во Република Македонија големо знаење се посветува на инвеститорите, а под инвеститор, како што е дефинирано во законот, се подразбира секој носител на правото на градење кој може да биде правно или физичко лице-сопственик на земјиштето на кое се гради градбата, лице кое стекнало право на долготраен закуп на градежно земјиште, концесионер, носител на правото на службеност заради градба, лице на кое сопственикот на земјиштето или носителот на правото на долготраен закуп на градежно земјиште му го пренел правото на градење со правно дело и лице кое се стекнало со право на градење со решение на стечаен судија при продажба на правото на градење во стечајна постапка.

Инвеститорот е должен проектирањето, ревизијата на проектите, изградбата и надзорот над изградбата на градби, да го даде на правни лица кои ги исполнуваат условите пропишани со законот. Процесот на градба се смета за развоен процес, особено за единиците на локалната самоуправа, а особено изградбата на стопански градби кои претпоставуваат повеќе идни работни места и раст на локалната економија. Со градењето настанува и мобилизација на капитал и ресурси со што се помага локалниот економски развој. Токму затоа секоја

општина поединечно, но и државата со посебни мерки се труди да привлече и да стимулира што поголем број на инвеститори кои би инвестирале во градежен циклус. Тенденција е со законодавството да се обезбедат што поедноставни и воедначени постапки на добивање на одобрение за градење, постапки кои ќе траат кратко и кои нема да бараат голем обем на докази кои тешко ќе може да се прибават. Исто така, голем акцент во законодавството во оваа област се посветува и на бројот на постапките кои надлежниот орган ќе ги преземе во корист на инвеститорот, за да го ослободи од обврската инвеститорот да води повеќе истовремени постапки пред повеќе органи, за да може да добие одобрение за градење. Ефикасноста на администрацијата е клучна во овој контекст, која треба во пропишана постапка по претходно утврдени обрасци на акти и списи да постапува во постапката на издавање на одобрение за градење во корист на инвеститорот.

Заради погоре наведеното, во Република Македонија, почнувајќи од 1 јуни 2013 година целокупната постапка на издавање на одобрение за градење, доградба и надградба и останатите постапки утврдени со Законот за градење, и тоа почнувајќи од поднесување а барањето, преглед на документацијата и доказите од страна на надлежниот орган, донесувањето на акти и списи во постапката, како и плаќање на надоместокот за уредување на градежното неизградено земјиште се одвива исклучиво на електронски начин и врз основа на електронски акти и списи. За оваа цел е развиен посебен информациски систем, поставен на интернет страницата [www.gradezna-dozvola.mk](http://www.gradezna-dozvola.mk), воспоставен при ЗЕЛС и истиот тековно се одржува.

Преку овој информациски систем се поднесуваат сите барања утврдени со Законот за градење, се спроведуваат жалбените постапки до второстепените органи, се спроведува постапката на поведен управен спор пред надлежен Управен суд, како и жалбената постапка пред Вишиот упра-

вен суд и се исклучиво на електронски начин.

За добивање на одобрение за градење потребно е до надлежниот орган да се поднесе заверен основен проект кој е изготвен од страна на овластен архитект и овластен инженер со стекнати овластувања, кои во пропишана постапка ги издава Комората на овластени архитекти и инженери. Правното лице кое се стекнало со овластување од областа на проектирањето, исто така, ја заверува проектната документација. Проектната документација пред да биде поднесена до надлежниот орган мора да биде ревидирана од страна на овластен ревидент кој истото го заверува и составува извештај за ревизија.

Инвеститорот е должен да достави и доказ за правото на градење, што претставува право на сопственост врз градежното земјиште или доказ за постоење на друго правно дело со кое се докажува ова својство. Исто така, инвеститорот е потребно да достави и извод од важечка урбанистичко - планска документација и геодетски елаборат за параметрите на градежната парцела, како доказ дека на предметното земјиште може да се гради бараната градба, дека истата може да се гради во предвидените параметри и дека истата ќе биде приклучена на соодветната инфраструктура. Целокупната документација и овие наведени докази инвеститорот ги обезбедува во електронски облик и како такви ги поднесува во информацискиот систем „е-одобрение за градење“.

По приемот на барањето, надлежниот орган во целост ја прегледува проектната документација и доколку истата е комплетна ја доставува на увид на субјектите кои согласно со закон се должи да дадат свое мислење по истата. Станува збор за субјектите кои се надлежни за развој, изградба и одржување на инфраструктурата, односно, водовод, канализација, електрична енергија, гасовод итн. Овие субјекти може да дадат свои забелешки на проектната



документација по што органот го известува барателот и му дава рок од 5 дена истите да ги усогласи.

Кога нема забелешки по проектната документација, службеникот во надлежниот орган го доставува предметот преку информацискиот систем до соодветните службени лица кои вршат пресметка за уредување на градежно земјиште. Пресметката преку системот се доставува до барателот на електронски начин и истиот има рок од 15 дена да изврши уплата на надоместокот. Инвеститорот може да склучи и договор за уредување на градежното земјиште со кој ќе се утврди дека самостојно ќе го уреди градежното земјиште, во кој случај нема да плаќа надомест, или дека надоместокот ќе го плаќа на рати.

Штом ќе го плати надоместокот во целост или на рати, во согласност со склучениот договор, предметот повторно се враќа во постапка на издавање на одобрение за градење. Одобрението за градење се издава, но надлежниот орган ги известува сите непосредни соседи на градежната парцела за издадениот акт кои имаат рок од 15 дена да извршат увид и евентуално да вложат жалба против истиот. По истек на овој рок, одобрението за градење станува правосилно и во тој момент започнува да тече рокот по обврската на надлежниот орган да изврши прибележување и предбележување на градбата во јавните книги при Агенцијата за катастар на недвижности.

Инвеститорот е должен во рок до 2 години од денот на одобрението за градење да започне со градба и за тоа да го известат надлежниот орган со еднострано известување во кое ќе наведе податоци за субјектот или лицето кое ќе врши надзор и за изведувачот на градбата. Во спротивно, по истекот на рокот за започнување со градба, одобрението за градење е ништовно.

Откако градбата ќе се изгради и за тоа ќе се поднесе извештај за технички преглед од страна на надзорниот инженер, заедно со соодветен елаборат за етажен премер

на градбата, органот е должен истиот да го запише во Агенцијата за катастар на недвижностите.

## УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

Согласно со прописите во државата за да може на определено земјиште да се гради, потребно е за тоа да постои важечка урбанистичко-планска документација. Постапката на донесување на истата, како и видовите на урбанистичко-планска документација се уредени со Законот за просторно и урбанистичко планирање. Просторното и урбанистичкото планирање е дејност од јавен интерес и истото претставува континуиран процес кој се обезбедува со изработување, донесување и спроведување на просторен план, урбанистички планови, урбанистичко-планска документација, регулациски план на генерален урбанистички план и урбанистичко-проектна документација, со цел да се обезбеди уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата.

Со Законот се утврдени и видовите на урбанистички планови и урбанистичко – планска документација, па оттука, во зависност од просторот кој е предмет на планирањето се донесуваат следниве планови:

- 1) Просторен план на Република Македонија и
- 2) урбанистички планови:
  - генерален урбанистички план;
  - детален урбанистички план;
  - урбанистички план за село и
  - урбанистички план за вон населено место.

Во зависност од видот на градбата која е предмет на планирање се донесуваат следниве видови на 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.

Започнувајќи од 1 мај 2015 година, сите постапки на донесување на урбанистички планови и урбанистичко – планска документација се спроведуваат преку единствениот информациски систем за изработување и спроведување на постапката за донесување на урбанистички планови, регулациски планови на генерални урбанистички планови, урбанистичко-плански документи и урбанистичко-проектни документи. Истиот претставува систем составен од техничка опрема (сервери и други хардверски уреди), бази на податоци и софтверска програма како единствен централен систем за поврзување на корисниците, а истиот е поставен на интернет страницата [www.e-urbanizam.mk](http://www.e-urbanizam.mk).

## ПРОСТОРЕН ПЛАН НА ДРЖАВАТА

Просторниот план содржи основна намена на земјиштето, насоки за уредување и користење на просторот, просторна разместеност на градбите од стопанството и нестопанството, мрежа на населени места, просторна разместеност на сообраќајна и друга инфраструктура, стратешка оценка на влијанијата врз животната средина, насоки и мерки за заштита и унапредување на животната средина и природата, мерки за заштита на недвижното културно наследство, мерки за заштита од воени разурнувања, мерки за заштита од природни и технолошки катастрофи и хаварији, параметри за спроведување на планот и соодветни графички прикази.

Просторниот план се разработува преку просторен план на регион, просторен план

на општина, на општина во градот Скопје и на градот Скопје и просторен план за подрачје од јавен интерес за државата.

Системот на просторно и урбанистичко планирање се основа на начелото на хиерархија на плановите и планската документација, односно задолжителна хиерархиска усогласеност на плановите. Ова значи дека генералниот урбанистички план мора задолжително да биде усогласен со просторниот план за регион, а тој со просторниот план на државата. Деталниот урбанистички план мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план, а исто важи и за другите типови на урбанистичко – планска документација.

## ПОСТАПКА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ПЛАНОВИТЕ

За изработување на урбанистичките планови, урбанистичко-планска документација и урбанистичко - проектна документација, советите на општините, Град Скопје и општините во градот Скопје задолжително донесуваат годишна програма, најдоцна до 31 јануари за тековната година. Изработката се финансира од буџетот на општината, буџетот на општината во градот Скопје, буџетот на градот Скопје, како и од страна на заинтересирани правни и физички лица чиишто програмски барања и подрачја на интерес се прифатливи за општината, општината во градот Скопје и градот Скопје. Програмата општините, општините во градот Скопје и градот Скопје задолжително ја објавуваат во Службеното гласило на општината, општината во градот Скопје односно градот Скопје, а во електронска форма и во информацискиот систем е-урбанизам.

Општините со седиште во град и општините во градот Скопје се должни секоја година да распишат два јавни повика, еден во првиот квартал од годината и еден во третиот квартал од годината, а општините со



седиште во село се должни секоја година да распишат еден јавен повик во првиот квартал од годината, за доставување на иницијативи за изработка на урбанистички планови од страна на заинтересирани физички и правни лица.

Јавните повици треба да траат најмалку 30 дена, а се објавуваат во службено гласило на општината, односно општината во градот Скопје, на веб страницата на општината, односно општината во градот Скопје, на огласна табла во општината, односно општината во градот Скопје, во информацискиот систем е-урбанизам и во дневен весник. Секое заинтересирано правно и физичко лице во текот на јавниот повик може да достави иницијатива за изработка и донесување на урбанистичките планови во електронска форма, преку информацискиот систем е-урбанизам, или во писмена форма. Предмет на иницијативата може да биде донесување на нов урбанистички план, или изменување и дополнување на постоечки урбанистички план.

Градоначалникот на општината, односно градоначалникот на општината во градот Скопје, формираат комисија за урбанизам на општината. Комисијата за урбанизам на општините со седиште во град и комисијата за урбанизам на општините во градот Скопје е составена од пет члена, од кои тројца се носители на овластување за изработка на урбанистички планови, а двајца се стручни лица од областа на урбанистичкото планирање, при што најмалку два члена треба да не се лица вработени во општинската администрација. Комисијата за урбанизам на општините со седиште во село е составена од три члена, од кои двајца се носители на овластување за изработка на урбанистички планови, а еден е стручно лице од областа на урбанистичкото планирање, при што најмалку еден член треба да не е лице вработено во општинската администрација.

Комисиите за урбанизам постапуваат по поднесените иницијативи, ја изработува-

ат планската програма за урбанистичките планови и урбанистичко – планската документација, го усвојуваат нацртот, односно предлогот на планот и вршат и други работи утврдени со закон.

По приемот на иницијативата, Комисијата за урбанизам е должна во рок од 15 работни дена од истекот на рокот за доставување на иницијативи, да одлучи по секоја поднесена иницијатива, односно да ја прифати или одбие истата, да го извести подносителот на иницијативата за прифаќање односно неприфаќање на истата со образложение, во електронска форма, преку информацискиот систем „ е-урбанизам“, или во писмена форма, а за прифатената иницијатива да поднесе барање до Советот на општината, односно Советот на општината на градот Скопје за предвидување на изработката на урбанистичкиот план во годишната програма.

Доколку поднесената иницијатива за изработка на урбанистички план е прифатена, претседателот на Советот е должен предлогот за изработка на урбанистичкиот план да го стави на првата наредна седница на Советот, а Советот е должен на истата седница, да ја предвиди изработката на урбанистичкиот план во годишната програма.

Општината, односно општината во градот Скопје е должна најдоцна во рок од 30 работни дена од влегувањето во сила на програмата со која е предвидена изработката на урбанистичкиот план да ја започне постапката за негово донесување.

По исклучок, Комисијата за урбанизам е должна да ја прифати секоја иницијатива за изработка на урбанистички план со која предмет на планирање се градби со намена Г (производство, дистрибуција и сервиси) и градби со намена Б (комерцијални и деловни намени), согласно со стандардите и нормативите за урбанистичко планирање.

Откако ќе се пристапи кон изработка на планот или планската документација, надлежниот орган или правното и физичкото

лице чија иницијатива била прифатена се должни да обезбедат услови за планирање на просторот за согледување на планските можности за планирање на просторот. Барањето за добивање на услови за планирање на просторот се поднесува во електронска форма преку информациски систем „е-урбанизам“ до Агенцијата за планирање на просторот, која истото и го доставува до барателот по изработката.

Урбанистичките планови, регулациските планови на генерален урбанистички план и урбанистичко-планските документации се изработуваат врз основа на планска програма со која се утврдува границата и содржината на планскиот опфат и истата се состои од текстуален и графички дел. Планската програма ја изработува Комисијата за урбанизам, а истата ја донесува градоначалникот на општината, односно на градот Скопје.

Доколку со планската програма и со проектот за инфраструктура се зафаќаат нови земјоделски површини, органот кој ја одобрил планската програма е должен веднаш по заверката на планската програма, односно по приемот на проектот за инфраструктура, по службена должност, во електронска форма, преку информациски систем „е-урбанизам“, да достави барање за трајна пренамена на земјоделско земјиште во градежно, до органот на државна управа, надлежен за вршење на работите од областа на земјоделството, кон кое ја доставува документацијата утврдена со Законот за земјоделско земјиште.

При донесување на генерален урбанистички план, урбанистички план за село, урбанистички план за воннаселено место, локална и државна урбанистичко-планска документација се спроведува и стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

Просторниот план и генералниот урбанистички план се изработуваат во две фази, односно како нацрт на план и предлог на план, додека деталниот урбанистички

план, урбанистичкиот план за село и урбанистичкиот план за воннаселено место се изработуваат во една фаза, како предлог на план.

При изработката на нацртот, односно предлог – планот, субјектите кои ги вршат работите од областа на заштита на животната средина, заштита на културното наследство, заштитата и спасувањето, здравствената заштита, социјалната заштита, образованието, земјоделието, водостопанството, транспортот и врските, воздухопловството, безбедноста, јавните патишта, како и субјектите надлежни за изградба и одржување на сообраќајна, водоводна, канализациона, електроенергетска, телекомуникациска, топловодна и гасоводна инфраструктура, должни се да ги достават сите податоци и информации со кои располагаат до изработувачот на просторниот план, урбанистичкиот план, урбанистичко-планската документација и урбанистичко-проектна документација и тоа во рок од 10 дена од денот на приемот на барањето.

На изработениот нацрт, односно предлог-план Комисијата дава мислење кое изготвувачот е должен да го вгради во решението, по што се организира јавна расправа, организирана од страна на општината, најдоцна во рок од 10 работни дена од приемот на нацртот на урбанистички план за кој е дадено позитивно стручно мислење. Јавната расправа се спроведува и на електронски начин, односно преку системот „е-урбанизам“ на сите заинтересирани правни и физички лица им се овозможува да дадат свои забелешки и на електронски начин.

Јавна презентација и јавна анкета се спроведува за предлог на детален урбанистички план, на предлог на урбанистички план за село и на предлог на урбанистички план за воннаселено место, по добивање на стручно мислење на предлогот на план и тоа во рок од пет работни дена по приемот на предлогот на урбанистичкиот план за кој е дадено стручно мислење.



По јавната презентација и јавната анкета се изготвува извештај, по што изработувачот на планот изработува конечен предлог на урбанистичкиот план, најдоцна во рок од 10 работни дена од изготвувањето на извештајот.

Во постапката на донесување на плановите задолжително се врши и стручна ревизија со која се утврдува дали истите се изработени во согласност со одредбите на законот, а согласност дава и органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

Градоначалникот на општината, општината во Град Скопје и Град Скопје е должен најдоцна три работни дена по добивање на согласноста да го достави предлогот на планот во електронска форма преку информацискиот систем „е-урбанизам“, до Советот на општината, општината во Град Скопје и Град Скопје, а претседателот на Советот е должен предлогот на планот да го стави на првата наредна седница на Советот, а Советот е должен да одлучи по истиот на истата седница. Доколку градоначалникот не го достави предлогот на планот до Советот во овој рок, најмалку 1/3 од членовите на Советот може да достават предлог за донесување на предлогот на планот до претседателот на Советот кој е должен предлогот на планот да го стави на првата наредна седница на Советот, а Советот е должен да одлучи по истиот на истата седница.

Урбанистичкиот план се смета дека е донесен доколку за одлуката за донесување на урбанистичкиот план гласале најмалку 1/3 од вкупниот број членови на Советот на општината, а притоа нивниот број не е помал од бројот на членовите на Советот кои гласале против одлуката за донесување на урбанистичкиот план.

## НАДЛЕЖНИ ОРГАНИ ЗА ДОНЕСУВАЊЕ НА ПЛАНОВИТЕ

Собранието на Република Македонија го донесува просторниот план.

Собранието на Република Македонија е должно да го донесе просторниот план, во рок од шест месеца од денот на доставувањето од Владата на Република Македонија.

**Советот на градот Скопје** донесува генерален урбанистички план на градот Скопје и регулациски план на генералниот урбанистички план на Град Скопје.

**Советите на општините во градот Скопје донесуваат:**

- детален урбанистички план,
- урбанистички план за село и
- урбанистички план воннаселено место.

**Советите на општините со седиште во град донесуваат:**

- генерален урбанистички план,
- регулациски план на генерален урбанистички план,
- детален урбанистички план,
- урбанистички план за село и
- урбанистички план воннаселено место.

**Советите на општините со седиште во село донесуваат:**

- урбанистички план за село и
- урбанистички план вон населено место.

По донесувањето на планот, Агенцијата за катастар за недвижности е должна во рок од осум работни дена од приемот на известување за донесената Одлука за донесување на планот преку информацискиот систем е-урбанизам да изврши дигитално преклопување на урбанистичкиот план, како услов за негова примена.

## ПЛАНСКИ ПЕРИОД

Планирањето на просторот се врши за период од најмалку:

- петнаесет години за просторен план,
- десет години за генерален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план за воннаселено место и
- пет години за детален урбанистички план.

Периодот за планирање на просторот, утврден во регулациски план на генерален урбанистички план, треба да е соодветен со периодот за планирање на просторот, утврден во генералниот урбанистички план, според кој е донесен. Просторен план важи до донесување на нов просторен план, а урбанистички план до донесување на нов урбанистички план.

## УРБАНИСТИЧКО-ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТАЦИИ

Заради уредување на просторот, во зависност од видот на градбата можат да се изработат следниве видови на урбанистичко-плански документи: 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, а нив ги изработува правно лице со лиценца за изработување на урбанистички планови, издадена согласно со закон.

**Локална урбанистичко-планска документација** е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на градежна парцела вон планскиот опфат, за градби од втора категорија утврдени со Законот за градење. Со неа не може да се уреду-

ва просторот за градби со намена А1 (домување во станбени куќи) и А2 (домување во станбени згради), согласно со стандардите и нормативите за урбанистичко планирање од член 68 на овој закон, освен за вклопување на објекти со наведената намена за кои е донесено решение за утврдување на правен статус согласно со Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

Локалната урбанистичко-планска документација се одобрува од страна на општината на чие подрачје е планскиот опфат кој е предмет на планирање, а одлука за изработка на истата донесува Советот на општината. Исто како и кај плановите, за донесување на локална урбанистичко – планска документација се спроведува јавна презентација и јавна анкета, а се обезбедува и позитивен извештај за стручна ревизија.

Агенцијата за катастар за недвижности е должна во рок од осум работни дена од прием на известување во електронска форма за одобрување на локалната урбанистичко планска документација да изврши дигитално преклопување на урбанистичко-планската документација. Трошоците за дигитално преклопување како и за спроведувањето на јавната анкета и јавната презентација се на сметка на подносителот на барањето за одобрување на локалната урбанистичко-планска документација.

## ЛИЦЕНЦИ И ОВЛАСТУВАЊА ЗА ИЗРАБОТУВАЊЕ И РЕВИЗИЈА НА УРБАНИСТИЧКИ ПЛАНОВИ

Изработување на урбанистички планови, урбанистичко-плански документи, урбанистичко-проектни документи и регулациски план на генерален урбанистички план можат да вршат правни лица кои поседуваат лиценца за изработување на урбанистички планови. Лиценцата ја



издава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, по поднесено барање од правно лице. Носител на изработувањето на урбанистичките планови, односно планер-потписник на планската документација во правното лице, може да биде дипломиран инженер-архитект, кој поседува овластување за изработување на урбанистичките планови.

Овластување за изработување на урбанистички планови издава Комората на овластени архитекти и овластени инженери (во понатамошниот текст: Комората), по поднесено барање од физичко лице.

Стручна ревизија на урбанистички планови, урбанистичко-плански документации и проекти за инфраструктура можат да вршат правни лица кои поседуваат лиценца за ревизија на урбанистички планови која ја издава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, по поднесено барање од правно лице.

Носител на изработувањето на стручната ревизија односно ревидент-потписник на извештајот за стручната ревизија во правното лице, може да биде дипломиран инженер-архитект кој поседува овластување за ревизија на урбанистичките планови.

Овластување за ревизија на урбанистички планови издава Комората, по поднесено барање од физичко лице.

## УПРАВУВАЊЕ СО ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ

Согласно со закон, **градежно земјиште** е земјиштето кое е планирано со урбанистички план, урбанистичко планска документација, урбанистичко-проектна документација, општ акт или проект за инфраструктура, додека **градежна парцела** е дел од градежно земјиште чиито граници се утврдени со урбанистички план, урбанистичко планска документација, урбанистич-

ко-проектна документација, општ акт или проект за инфраструктура предвидени со Законот за просторно и урбанистичко планирање.

**Градежната парцела** може да се состои од една или од повеќе катастарски парцели, или од делови на катастарски парцели;

Управувањето со градежното земјиште претставува дејност од јавен интерес. Управувањето со истото претставува предуслов за развој. Со градежното земјиште сопственост на Република Македонија управува Владата на Република Македонија, односно единицата на локалната самоуправа која ги исполнила условите да управува со истото.

**Со процесот на децентрализација, на општините им се гарантира правото да управуваат со градежното земјиште, сопственост на Република Македонија, кое се наоѓа на нивната територија под одредени услови.**

Оттука, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје можат да ги вршат работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија, доколку:

- имаат изготвено и усвоено едногодишна програма за работа во областа на располагањето со градежното земјиште сопственост на Република Македонија,
- имаат потребен број на вработени лица кои поседуваат овластување,
- имаат формирано Комисија за спроведување на постапки за јавно наддавање и
- имаат воспоставено електронски систем за јавно наддавање на градежно земјиште сопственост на Република Македонија.

Бројот на вработени лица од горенаведениот услов треба да изнесува најмалку:

- две лица за општини кои имаат до 20.000 жители,

- три лица за општини кои имаат од 20.001 до 40.000 жители,
- четири лица за општини кои имаат од 40.001 до 80.000 жители и
- пет лица за општини кои имаат повеќе од 80.001 жител.

Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје за вршење на работите од треба да поднесуваат барање до органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија, со потребни докази дека се исполнети условите од ставовите.

Откако општината ќе се стекне со оваа надлежност, а оваа одлука се објавува во Службен весник на РМ, истата ги спроведува сите постапки по сите поднесени барања за земјиштето на нејзината територија. Со Законот за градежното земјиште се спроведуваат два вида на постапки: постапки на отуѓување на земјиштето по пат на непосредна спогодба и постапка на отуѓување и давање под закуп на земјиштето по пат на електронско јавно наддавање.

**Со цел спроведување на постапките на современ и ефикасен начин, од 1 јуни, 2016 година воспоставен е посебен информациски систем, поставен на интернет страницата [www.gradezno-zemjiste.mk](http://www.gradezno-zemjiste.mk), преку кој се поднесуваат барања и се одвива целокупната постапка, на електронски начин, врз основа на електронски акти и списи.**

Секој граѓанин или правно лице преку свој застапник може да се регистрира на овој електронски систем и со тоа да поднесе едно од 12 видови на барања за отуѓување на градежно земјиште сопственост на Република Македонија, по пат на непосредна спогодба, или да поднесе пријава за учество на електронско јавно наддавање за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија. По приемот на барањето, надлежниот орган ги разгледува доказите и ја

констатира комплетноста на барањето, по што, преку споменатиот електронски систем се обраќа до Државното правобранителство на Република Македонија кое дава мислење на допуштеноста на постапката на отуѓување по пат на непосредна спогодба. Доколку правобранителството достави мислење со укажување на недостатоци, органот е должен да спроведе дополнителна постапка на обезбедување на докази, со цел комплетност на барањето, а доколку правобранителството даде позитивно мислење постапката продолжува понатаму со донесување на акт за отуѓување – решение, плаќање на надоместокот утврден со решението и склучување на Договор за отуѓување на градежното земјиште склучен во електронска форма. Инаку, по доставено барање за мислење до Државното правобранителство од страна на надлежниот орган, Правобранителството има законски рок од 30 дена да се произнесе со свое мислење, а во спротивно ќе се смета дека овој орган немал забелешки и дека дал позитивно мислење иако молчел.

Откако ќе се склучи договорот во електронски облик (со потпишување со дигитален сертификат – електронски потпис од двете договорни страни, што значи од градоначалникот и од барателот), барателот преку истиот систем поднесува пополнета даночна пријава за данок на промет на недвижност како услов за солемнизација на договорот и запишување на истиот во јавните книги. Откако надлежниот орган ќе донесе Решение за утврдување на данок на промет на недвижност и данокот ќе биде платен – се ова на електронски начин и преку истиот информациски систем, барателот избира нотар кој ќе ја спроведе постапката на солемнизација, исто така, на електронски начин. Нотарот, по солемнизацијата на договорот, го запишува правото на сопственост на новиот сопственик – подносителот на барањето во име на самиот барател. На барателот му се издава потврда за упис и имотен лист со негови запишани права.



Слична е и постапката на отуѓување по пат на јавно наддавање. Објава за отуѓување на конкретното земјиште спроведува Комисија за отуѓување на градежно неизградено земјиште сопственост на Република Македонија и ја објавува во дневни весници под услови утврдени во Законот и на страната на електронскиот систем за градежно земјиште.

Секое заинтересирано правно и физичко лице, кое се регистрира на оваа страница може да поднесе пријава за учество на јавно наддавање, заедно со потребните докази утврдени со објавата. Комисијата при општината ги прегледува и одобрува или отфрла пријавите за учество на јавното наддавање единствено во рок од 24 часа пред денот и часот на одржување на јавното наддавање. Одобрените пријави во времето утврдено за јавно наддавање може да дадат цена во чекор кој бил утврден со објавата. Јавното наддавање трае неограничено сè додека во последните 2 минути од истекот на предвиденото време за траење на јавното наддавање, кое согласно со закон е 15 минути, бидејќи дадена цена, а кога крајното време се продолжува за дополнителни 2 минути. Јавното наддавање завршува кога во последните 2 минути од предвиденото или продолженото време за наддавање нема да биде дадена цена.

По завршувањето на јавното наддавање се изготвува записник за текот на јавното наддавање од страна на Комисијата кој се доставува до сите учесници, ана кој тече рок од 3 дена, за поднесување приговор до Комисијата при надлежниот орган. Комисијата одлучува по приговорот со решение на кое може да се изјави жалба во постапка која се спроведува пред второстепениот орган на електронски начин преку истиот информациски систем.

Доколку нема приговор, се пристапува кон изготвување на нацрт-договор за отуѓување на градежното земјиште сопственост на Република Македонија со утврдената

постигната цена од јавното наддавање и истиот се доставува до Државното правобранителство на Република Македонија да даде свое мислење дали постојат пречки постапката на отуѓување да се спроведе до крај. Доколку нема пречки, односно доколку Јавното правобранителство се произнело позитивно, се пристапува кон изготвување на известување за плаќање на надоместокот, склучување на договорот, донесување на Решение за данок на промет со недвижност и постапка на солемнизација пред нотар кој го избрал најповолниот понудувач. Нотарот го запишува правото на сопственост во име на најповолниот понудувач по извршената солемнизација на договорот во Агенцијата за катастар на недвижности.

Градежното земјиште по пат на јавно наддавање може да се отуѓува и со дополнително утврдени услови, за кои претходна согласност мора да даде Министерството за транспорт и врски на Република Македонија, а кои се составен дел од објавата.

## УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ

Со Законот за градежното земјиште се утврдува обврската на општината да го уреди градежното земјиште, под што се подразбира изградба на објекти на комунална инфраструктура, заради обезбедување на непречен пристап до градежната парцела од јавен пат, поставување на водоводна, фекална и атмосферска канализација и друга инсталација со приклучоци до градежната парцела. Планирањето, проектирањето и изведувањето на инфраструктурата се врши според урбанистичките планови, урбанистичка планска документација или проект за инфраструктура утврдени со закон, а уредувањето може да биде целосно или делумно.

Степенот на уредувањето на градежното земјиште со објекти на комуналната ин-



фраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредувањето во зависност од степенот на уреденост го пропишува министерот, а уредувањето на градежното земјиште го вршат општините, општините во градот Скопје и градот Скопје врз основа на Програма за уредување на градежно земјиште што ја донесува Советот.

Работите на уредување на земјиштето, општините го вршат преку јавно претпријатие, трговско друштво или друго правно лице кое има овластување за вршење на комунална или јавна услуга.

За подрачјето на градот Скопје уредувањето на градежното земјиште го вршат општините од подрачјето на градот Скопје во делот на опремување на градежното земјиште со објекти од секундарната инфраструктура, а градот Скопје во делот на опремување со објекти на основната инфраструктура, врз основа на програмата за уредување на градежно земјиште што ја донесуваат советите на општините во градот Скопје, односно Советот на градот Скопје.

Програмата за уредување на градежно земјиште особено содржи податоци за:

- 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,
- пресметување на трошоците за уредувањето на градежното земјиште,
- висината на надоместокот за уредувањето на градежното земјиште и неговата распределба,

- начин на распределба на средствата за финансирање за изградба и одржување на инфраструктурата,
- динамика на извршување на програмата и
- објекти на инфраструктурата од јавен интерес за Република Македонија и оцена за нивното влијание врз животната средина и природата, согласно со закон, што ги финансира Република Македонија, односно инвеститорот на кого земјиштето му го отуѓила или дала под долготраен закуп Република Македонија.

Кога уредувањето на земјиштето се врши преку учество на приватен партнер, истиот има право на враќање на вложеното на начин кој ќе го договори со општините, а особено преку уплатите на новите корисници на веќе поставените објекти за што се склучува посебен договор.

За уредено градежно земјиште инвеститорот плаќа надоместок, а висината на надоместокот зависи од степенот на уреденост на градежното земјиште, со објекти на комуналната инфраструктура. Утврдувањето на висината на надоместокот, начинот на неговото плаќање, како и правата и обврските во врска со уредувањето на градежното земјиште, се врши во постапка за издавање на одобрение за градење, согласно со одредбите од Законот за градење. Средствата од надоместокот е приход на општините и се користат само за реализирање на програмата за уредување на градежното земјиште.

Кога градежното земјиште не е уредено со објекти на комунална инфраструктура, инвеститорот може сам да го уреди градежното земјиште на свој трошок и притоа не плаќа надоместок за уредување, а правата и обврски во врска со уредување на градежното земјиште се утврдуваат во постапка за издавање на одобрение за градење, за што се склучува посебен договор.



## ЗАПИШУВАЊЕ НА ПРАВАТА ВО ЈАВНИТЕ КНИГИ

Во постапките на управување со градежното земјиште, донесување на урбанистички планови и урбанистичко – планска документација, издавање на одобрение за градење општината како надлежен орган е должна да изврши запишување на правата врз објектите и земјиштето во јавните книги, при Агенцијата за катастар на недвижности. За оваа цел при АКН е воспоставен посебен „е-кат“, „е-шалтер систем“, како и

графички приказ на градежното земјиште сопственост на Република Македонија.

Секоја општина има склучен посебен договор за користење на услугите на Агенцијата за катастар на недвижностите, со што ѝ е овозможен пристап до сите бази на податоци заради електронско спроведување на постапките на запишување на правата, запишување на податоците со кои располагаат и издавање на исправи (имотен лист, уверение за историски преглед на земјиштето итн.).

## 7. КОМУНАЛНИ ДЕЈНОСТИ

**Н**адлежност на општините претставува организирањето и спроведувањето на комуналните дејности утврдени со Законот за комуналните дејности, со кој, исто така, се уредува и начинот на вршење на комуналните дејности, финансирањето на комуналните дејности, финансирањето на изградбата и одржувањето на објектите на комуналната инфраструктура и други прашања од значење за комуналните дејности, како дејности од јавен интерес.

Законот ги утврдува комуналните дејности како стопански дејности на давање на комунални услуги за задоволување на потребите на физички и правни лица за кои единиците на локалната самоуправа треба да обезбедат услови во соодветен обем, квалитет, достапност, континуитет и надзор над нивното вршење. Следствено, се утврдува правото како давател на комуналната услуга да биде јавно претпријатие основано од општината, општините во градот Скопје и градот Скопје или Владата на Република Македонија или правно и физичко лице кое поседува дозвола за вршење на комунална дејност.

Со посебни акти на општината се уредува постапувањето со урбаната опрема под која се подразбираат предмети и објекти кои служат за давање на комунална услуга за заедничка потрошувачка. Во комунална опрема влегуваат: фонтани, споменици, клупи, рекламни паноа, градски чешми, часовници, опрема за детски и други игралишта, садови за отпад, опрема за постројки и друго.

Објектите на комуналната инфраструктура се добра од јавен интерес и под нив

се подразбираат градежни објекти, инсталација, опрема, јавни површини и други објекти на комуналната инфраструктура кои служат за давање на комунални услуги на корисниците.

Поблиските услови и начинот на давање на комуналните услуги се уредуваат со „Одлука за комунален ред“ како акт на Советот на општината, општините во градот Скопје и градот Скопје.

### КОИ ДЕЈНОСТИ СЕ СМЕААТ ЗА КОМУНАЛНИ ДЕЈНОСТИ:

1) ВОДА ЗА ПИЕЊЕ И ТЕХНОЛОШКА ВОДА. Оваа комунална дејност подразбира зафаќање, обработка и дистрибуција на вода преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата.

Карактеристика на оваа комунална услуга е што давателот на услугата е должен на корисниците на услугата да им обезбеди трајно и непрекинато снабдување со здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изградениот водоснабдителен систем. Давателот на услугата е, исто така, должен да врши испитување на здравствената исправност на водата за пиење на пропишан начин и постапка.

2) ИЗГРАДБА НА КАНАЛИЗАЦИОНЕН СИСТЕМ, ОДВЕДУВАЊЕ И ПРЕЧИСТУВАЊЕ НА ОТПАДНИ ВОДИ, под што се подразбира прифаќање на отпадни води од станбените, деловните, производните, административните и од други објекти, агломератот од приклучокот на дворната мрежа преку канализациони сис-

теми, пречистување во пречистителни станици и испуштање на отпадните води во реципиентот.

Одведувањето на урбани отпадни води претставува собирање на отпадните води од станбените, деловните, производните, административните и на нив слични простори во агломерат, од приклучокот на дворната мрежа, одведување со улична канализациона мрежа, пречистување во пречистителни станици и испуштање на отпадните води во реципиентот.

3) ИЗГРАДБА НА КАНАЛИЗАЦИОНА МРЕЖА, ОДВЕДУВАЊЕ И ИСПУШТАЊЕ НА АТМОСФЕРСКИ ВОДИ, под што се подразбира прифаќање на атмосферските води од урбани површини, одведување со канализациона мрежа и испуштање во реципиентот.

Изградба на водоснабдителен и канализационен систем се врши на начин и услови определени со закон и Програмата за уредување на градежно земјиште на општината и Програмата за уредување на градежно земјиште на градот Скопје.

Реконструкција или доградба на водоснабдителен и канализационен систем или на дел од нив се врши по претходно издадени хидротехнички услови од давателот на услугата, во согласност со Програмата за уредување на градежно земјиште на општината и Програмата за уредување на градежно земјиште на градот Скопје.

Заради заштита и спречување на оштетување на водоснабдителен и канализационен систем НЕ Е ДОЗВОЛЕНО неовластено стопанисување со водоснабдителен и канализационен систем од страна на физички и правни лица, изградба на станбени и други објекти над водоводната или канализационата мрежа, приклучување на водоводна и канализациона мрежа без одобрение за приклучување и без склучен договор, бесправно користење на вода пред водомер, испуштање на цврсти материи и

други материи со поголем вискозитет во канализациониот систем, испуштање на урбани отпадни води од септички јами и отпад, самоволно демонирање и монтирање на водомери и водоводни арматури без согласност на давателот на услугата и вршење на други активности со кои ќе се наруши нормалното функционирање на системот.

Средства за изградба и одржување на водоснабдителен и канализационен систем се обезбедуваат од:

- цената на услугата;
- буџетот на општината и градот Скопје утврдени со буџетот врз основа на програма;
- буџетот на Република Македонија врз основа на Одлука за распределба на средствата донесена од Владата на Република Македонија;
- кредити и донации.

4) ЈАВЕН ОПШТИНСКИ ПРЕВОЗ, под што се подразбира превоз на патници во патниот сообраќај на подрачјето на општината

Превозот во патниот сообраќај се врши врз основа на издадени лиценци, меѓу кои лиценца за општински линиски превоз на патници, односно за линиски превоз на патници за градот Скопје која ја издава градоначалникот на општината.

Лиценцата се издава врз основа на услови утврдени со закон.

Општината, односно градот Скопје, се должни да прибираат, обработуваат, чуваат и користат податоци потребни за издавање на лиценци за општински линиски превоз на патници или за авто-такси превоз на патници. Содржината на евиденцискиот регистар е пропишана со закон.

Превозот на патници во внатрешниот патен сообраќај може да се врши како линиски превоз, слободен и посебен превоз на

патници и превоз на патници за сопствени потреби. Јавниот превоз на патници во внатрешниот патен сообраќај може да се врши како општински линиски превоз, меѓуопштински линиски превоз, слободен превоз, посебен линиски превоз, автотакси превоз, како и превоз на патници за сопствени потреби.

Општински линиски превоз на патници се врши врз основа на дозвола за определена линија што ја издава градоначалникот на општината, односно градоначалникот на градот Скопје за подрачјето на градот Скопје. Превозникот кој има лиценца за вршење на општински линиски превоз на патници може да започне со вршење на превоз откако ќе добие дозвола и ќе регистрира возен ред за определена линија кај градоначалникот. Дозволата и возниот ред се издаваат со рок на важење од пет години.

При утврдување на општинскиот линиски превоз на патници треба да се води сметка за: меѓусебната поврзаност меѓу меѓуопштинскиот превоз и општинскиот линиски превоз на патници и меѓусебната поврзаност на општински превоз на патници со други видови на превоз.

Во општини со над 100.000 жители општината е должна да организира општински линиски превоз на патници како јавна служба.

Качување и слегување на патници во општински линиски превоз се врши на автобуските стојалишта, согласно со утврдениот и регистриран возен ред.

Советот на општината, освен советите на општините од градот Скопје, го уредуваат општинскиот линиски превоз на патници на подрачјето на општината, а линискиот превоз на патници на подрачјето на сите општини на градот Скопје го уредува Советот на градот Скопје.

Една или повеќе општини со седиште во село со општина со седиште во град, утврдени со закон кон која гравитираат, можат

заеднички да го организираат вршењето на меѓуопштинскиот линиски превоз на патници, со обврска да го запазат временскиот интервал на станиците од делот на заедничката траса на одобрените возни редови за меѓуопштински линиски превоз при склучувањето на спогодбата.

Со определување на видовите на патишта и улици, се претпоставува примена на голем број на урбанистички, архитектонски, сообраќајни, технички и други стандарди кои се утврдени врз основа на закон, а кои се задолжителни за остварувањето на оваа комунална дејност од страна на единиците на локалната самоуправа. Работите на изградбата, реконструкцијата, рехабилитацијата, одржувањето и заштитата на општинските патишта ги вршат општините, односно градот Скопје. Изградбата на општински пат може да ја врши покрај општината или градот Скопје и друг инвеститор по добиена согласност од општината или градот Скопје. По изградбата, општинскиот пат се запишува во сопственост на Република Македонија. Изработка на проектната документација за изградба и реконструкција на општинските патишта, покрај општината или градот Скопје, може да врши и друг инвеститор по добиено позитивно мислење од општината или од градот Скопје, кој по изработката три примероци од ревидираната проектна документација доставува до општината или до градот Скопје.

Советот на општината донесува годишна програма за изградба, реконструкција и рехабилитација на општински патишта.

Од средствата од надоместокот за употреба на јавните патишта за моторните и приклучните возила што сопствениците на моторните возила ги плаќаат при регистрација на возилата, 99% директно се уплаќаат на Јавното претпријатие за државни патишта, додека 1% на станиците за технички преглед. Од уплатените средства на јавното претпријатие, 50% се приход на јавното претпријатие, додека 50% се распределуваат на општините



и Град Скопје. Распределбата на средства на општините се врши според следниве критериуми: должината на општинските патишта и улици, бројот на регистрирани возила во општината, бројот на жители во општината и површина на општината.

5) СОБИРАЊЕ И ТРАНСПОРТИРАЊЕ НА КОМУНАЛЕН ОТПАД И ДРУГИ ВИДОВИ НА НЕОПАСЕН И ИНЕРТЕН ОТПАД, под што се подразбира собирање, селектирање, транспортирање и депонирање на уредени депонии

Собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад, одржувањето на јавната чистота и третманот на комуналниот отпад, како и ракувањето и одржувањето на местата за селективно собирање на комуналниот отпад, претставуваат јавни услуги од локално значење.

Советот на општината и градот Скопје, на предлог на градоначалникот и во согласност со принципот на универзалност на услугата, ќе ги пропишат условите, начинот и шемите за собирање и за транспортирање на комуналниот и на другите видови неопасен отпад, како и постапките за издвојување на опасните компоненти од комуналниот отпад, а особено подрачјето и условите што треба да ги исполнува давателот на услугата, уредувањето на начините на кои ќе се користат услугите, видовите на казни и стимулативни мерки, техничките и другите барања кои се однесуваат на обезбедувањето на услугите за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад и начинот на определување на надоместокот за извршените услуги.

На предлог на градоначалникот на општината и на градот Скопје, Советот на општината и Советот на градот Скопје може да основаат јавно претпријатие за собирање, транспортирање и/или третман на комуналниот и на другите видови неопасен отпад. Две или повеќе општини, како и општините и градот Скопје можат да основаат заедничко јавно претпријатие за

вршење на оваа дејност. Собирањето, транспортирањето и/или третманот на комуналниот и на други видови на неопасен отпад, за една или повеќе општини, градоначалникот на општината и градот Скопје можат да му го доверат на правни и физички лица, во постапка согласно со Законот за концесии и јавно-приватно партнерство. Јавното претпријатие и правните и физички лица мора да поседуваат дозвола за собирање и за транспортирање на отпад, издадена во согласност со закон. Договорот за вршење на услугата започнува да се применува од денот на добивање одобрение од страна на Советот на општините и на градот Скопје, а со него задолжително се пропишуваат условите и начинот на работа на давателот на услугата, цената и начинот на наплата на услугата и територијата на која се врши услугата. Во случаите кога договорот се однесува на две или на повеќе општини или на градот Скопје, општините или градот Скопје склучуваат заеднички договор од кој можат да истапат единствено ако сите страни од договорот се согласат на истапувањето од договорот.

Општините и градот Скопје се должни да однесуваат и да спроведуваат стратешки, плански и програмски документи за управување со отпадот, со кои ќе се обезбеди заштита на животната средина, животот и здравјето на луѓето, реализација на Националниот еколошки акционен план, ќе се воспостави интегрирана национална мрежа на инсталации и инсталации за преработка и за отстранување на отпадот и ќе се остварат обврските во врска со управувањето со отпадот, преземени од страна на Република Македонија врз основа на меѓународни акти.

6) ОДРЖУВАЊЕ НА ЈАВНА ЧИСТОТА, под што се подразбира чистење (миење и метење) на јавни површини, јавни и отворени простори на јавни објекти и чистење на снегот во зимски услови

Одржувањето на јавната чистота и собирањето на сметот се дејности од јавен инте-

рес од локално значење како континуиран процес кој обезбедува трајно и квалитетно чистење на јавните површини на јавните објекти, на отворените простори на јавните објекти и на дворните површини на колективните и индивидуалните објекти за домување, заради обезбедување на здрава и чиста животна средина.

Одржувањето на јавната чистота на отворените простори на јавните објекти во државна, односно општинска сопственост, го врши општината, општините во градот Скопје и градот Скопје, а на објекти во приватна сопственост и на дворните површини на колективните и индивидуалните објекти за домување и на дворните површини на јавните објекти го врши сопственикот на објектот. Во колективните станбени згради одржувањето на јавната чистота се задолжува да ја врши куќниот совет.

За поблиско уредување на односите за одржувањето на јавната чистота Советот на општината донесува одлука со која се регулира одржувањето на јавната чистота на јавните површини, начинот на користење на јавните површини и собирањето на сметот, чистење на снег и мраз, отстранувањето на предмети кои ја загрозуваат јавната чистота, како и мерките за спроведување на одлуката.

Работите на одржувањето на јавната чистота општината може со одлука на Советот да ги отстапат на извршување на правно лице регистрирано за вршење на овие работи, согласно со закон. Правата и обврските меѓу општините и правното лице кому му е отстапено вршењето на оваа дејност се уредуваат со договор кој го регулира видот и обемот на работите, начинот и рокот на плаќање за извршување на работите и гаранција за исполнување на обврските од договорот. Овој договор може да се склучи најмногу за период од четири години.

Контролата на одржувањето на јавната чистота согласно со одлуката ја вршат комунални редари кои при вршењето на контролата задолжително носат службена

облека и службена легитимација издадена од градоначалникот.

За вршење на работите на одржување на јавната чистота општините секоја година донесуваат годишна програма која го опфаќа видот и обемот на работите што треба да се извршат, финансиските средства, временските рокови за извршување на работите, динамиката и начинот на вршење на работите. Оваа програма содржи и обезбедување на јавни санитарни јазли и поставување на соодветни садови за фрлање на отпадоци на јавните површини и на отворените простори пред јавните објекти, а начинот на поставување на соодветните садови за фрлање на отпадоци се уредува во одлуката за одржувањето на јавната чистота.

7) ОДРЖУВАЊЕ, ЧИСТЕЊЕ И КОРИСТЕЊЕ на паркови, зоолошки градини, зеленило, парк шуми и рекреативни површини, под што се подразбира изградба, одржување и користење на зелени површини, садење на ниска и висока вегетација, косење на трева, како и сечење на дрвја и гранки

Одржувањето на парковите и зеленилото е дејност од јавен интерес во комуналната сфера на територијата на општината и тоа се реализира преку спроведување на Програма што ја усвојува Советот на општината на крајот од годината за следната година.

Зоолошка градина се основа од страна на општината со посебен акт на Советот, а нејзиното работење се организира преку годишна програма која ја донесува Советот на општината.

8) ОДРЖУВАЊЕ НА СООБРАЌАЈНА СИГНАЛИЗАЦИЈА на улици и на општински патишта, под што се подразбира нејзино редовно и инвестиционо одржување

Општинските патишта се опремуваат со сообраќајни знаци и со сообраќајна сиг-

нализација и заштитна опрема, зависно од сообраќајно-техничките услови на патот.

Сообраќајните знаци, сообраќајната сигнализација и заштитната опрема на општинските патишта ги поставува, заменува или отстранува и уредно ги одржува општината, односно градот Скопје.

Поставувањето, заменувањето и отстранувањето на сообраќајните знаци и заштитната опрема на јавните патишта се врши врз основа на програма која се спроведува со соодветна техничка документација. Оваа техничка документација, поврзана со сообраќајните знаци и со сообраќајната сигнализација на јавните патишта, ја одобрува Министерството за внатрешни работи.

#### 9) ПОСТАВУВАЊЕ И ОДРЖУВАЊЕ НА ЈАВНО ОСВЕТЛУВАЊЕ, под што се подразбира изградба и одржување на јавното осветлување

За користење и одржување на јавно осветлување се плаќа комунална такса според типот на потрошувачите, по цена за јавно осветлување за секое броило за мерење на електрична енергија.

Уплатата на средствата за општините во градот Скопје на чие подрачје е извршена наплатата и градот Скопје се врши според надлежноста за одржување на јавното осветлување во определен процентуален сооднос утврден со Законот за градот Скопје.

Наплатата на таксата за користење и одржување на јавното осветлување од имателите на броило ја врши трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија и ја уплатува на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка за општината, за општините во градот Скопје и за градот Скопје на чие подрачје е извршена наплатата.

#### 10) ОДРЖУВАЊЕ НА ГРОБИШТА, КРЕМАТОРИУМИ И ДАВАЊЕ НА 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

За изградба и одржување на гробиштата општината заснова право на долготраен закуп на градежното земјиште во сопственост на Република Македонија, за што склучува договор за засновање на тоа право со Република Македонија и задолжително го запишува во јавната книга за запишување на правата на недвижностите.

Со урбанистички план општината го определува градежното земјиште наменето за гробишта, согласно прописите за просторното и урбанистичкото планирање. Изградба на нови гробишта, како и проширување на постојните гробишта се предвидува со урбанистичкиот план на општината врз основа на статистички податоци за очекуваното движење на бројот на населението и стапката на смртност на населението на одредено подрачје. При изработката на урбанистичкиот план општината е должна да обезбеди и планира простор за гробишта, како и дел од гробишта за погребување на лица со посебен статус во поглед на социјалната положба, анонимни лица, лица настрадани во елементарни непогоди и други видови катастрофи, воени лица, заслужни граѓани или истакнати личности и верски великодостојници.

Управувањето со гробиштата го врши управител на гробиштата кој може да биде јавно претпријатие за комунални услуги или правно лице кое има дозвола за управување со гробишта, врз основа на јавен конкурс. Дозволата на лицето кое во целост ги исполнува условите утврдени со закон во поглед на неговата лична и професионална способност ја издава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на комуналните работи со рок на важење од пет години, со



можност за нејзино продолжување на секои пет години.

Погребалните услуги ги вршат физички и правни лица кои имаат дозвола (издадена во постапка согласно со закон, во согласност со посебните неисклучиви услови) за вршење на погребални услуги и кое, изречно утврдено со Закон, не поседува дозвола за управување со гробишта.

#### 11) ОТВОРЕНИ И ЗАТВОРЕНИ ПАЗАРИ НА ГОЛЕМО И МАЛО, под што се подразбира изградба, одржување на објектите и просторот

Организирањето на пазарите започнува со процесот на урбанистичко планирање, при што одреден простор се наменува во категорија Б2 (големи трговски единици во кои спаѓаат трговски центри, стокovní куќи, големи специјализирани продавници, супермаркети и затворени пазари и пазари на отворено) и на тој начин се обезбедуваат предуслови за вршење на оваа комунална дејност. Организирањето, изградбата, одржувањето на пазарите општината може да го остварува преку јавно претпријатие или врз основа на јавно-приватно партнерство организирањето на пазарите да се врши преку склучување на посебен договор со трето лице кое ги исполнува соодветните услови. Трговската дејност која се остварува на пазарите се врши од страна на трети лица по принципот на закуп на простор (тезга) на самиот организиран пазаришен опфат.

#### 12) ОЏАЧАРСКИ РАБОТИ, под што се подразбира чистење на оџаци и опрема за одведување на чад

Поврзано со оваа комунална дејност како оџаци се сметаат сите вертикални канали изведени од различен несогорлив материјал и се дел на секое ложиште или енергетска постројка, димоводни уреди со хоризонтални и вертикални канали изведени од различен несогорлив материјал за

спроведување на продукти од согорување од секое ложиште.

Системи за воздух се постројки од различен материјал кои служат за довод на чист и одвод на нечист воздух, додека системи за воздушно и водено греење се видови на греење во кои загревањето се одвива со топол воздух, односно со топла вода.

Заради заштита на луѓето, материјалните добра и културните наследства општините мораат да ги одржуваат во исправна состојба и да ги чистат оџациите, димноводните уреди, системите за воздух, системите за воздушно и водено греење, огништа-котли за парно греење во објектите. Најчесто оваа комунална дејност се спроведува врз основа на одлука за условите и начинот на вршење на оџачарската дејност на подрачјето на општината донесена од Советот на општината и со програма со која се утврдува динамиката на спроведување на активностите и тоа:

- еднаш месечно во сезоната за греење и еднаш вон сезоната за греење за општините;
- еднаш годишно за вентилационите канали и отвори;
- еднаш годишно за резервни оџаци со приклучоци во зградите што користат парно, воздушно и водено централно греење;
- еднаш месечно во сезоната за греење и еднаш вон сезоната за греење за оџациите, системите за воздух, системите за воздушно и водено греење и огништата - котли за парно греење.

#### 13) ОТСТРАНУВАЊЕ И ЧУВАЊЕ НА ХАВАРИСАНИ ВОЗИЛА,

Согласно со Законот за локалната самоуправа, односно Законот за градот Скопје, општините се надлежни за вршење на комуналните дејности, каде што, меѓу другите, е наведено и отстранувањето на непрописно паркирани возила и отстранувањето на ха-



варисаните возила од јавните површини. Оттука, отстранувањето и чувањето на непрописно паркирани и хаварисани возила претставува комунална дејност од јавен интерес.

На јавен пат, на места, односно на простор наменет за запирање и паркирање на возила, како и на посебно уредена сообраќајна површина наменета за движење на пешаци и велосипедисти, е забрането да се оставаат возила кои заради оштетеност, односно дотраеност не се употребуваат во сообраќајот (хаварисани, запустени возила и слично), како и други предмети со кои се попречува одвивањето на сообраќајот и се загрозува животната средина и тие, по барање на униформиран полициски службеник, се должни да ги отстранат веднаш. Доколку сопствениците не ги отстранат, како и во случај кога тие се отсутни, возилата и предметите ќе бидат отстранети на трошок на нивните сопственици. Отстранувањето на возилата го врши правното лице надлежно за одржување на патот, на посебно уредени простори за таа намена, а во постапка која ја поведува и води комуналниот инспектор.

Општините, исто така, се должни да определат посебен простор – депо, каде ќе се врши чувањето на возилата отстранети по некој од основите наведени погоре. Организирањето на депото, како и чувањето може да се довери и на трето правно лице.

14) УЛОВУВАЊЕ НА ЖИВОТНИ СКИТНИЦИ, УКРАСУВАЊЕ НА НАСЕЛЕНИТЕ МЕСТА, ОДРЖУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ САНИТАРНИ ЈАЗЛИ, се исто така надлежности согласно со Законот за комунални дејности.

15)

а. ИСПОРАКА НА ГАС од главниот цевковод до мерниот инструмент на корисникот

б. ИСПОРАКА НА ТОПЛИНСКА ЕНЕРГИЈА од централниот извор на греење до мерниот инструмент на корисникот

Изградбата на нови системи за дистрибуција на топлинска енергија за подрачје на единица на локалната самоуправа се врши врз основа на концесија на градба што ја доделува Советот на општината. Концесијата го содржи и правото на вршење на регулираната енергетска дејност - дистрибуција на топлинска енергија. Периодот за кој се издава концесијата не може да биде пократок од 20 години и подолг од 35 години и по барање на концесионерот може да се продолжува за период за кој била издадена претходната концесија. Концесионерот нема право да ја пренесе концесијата на друго правно лице.

Советот на општината, на предлог на градоначалникот, донесува одлука за започнување на постапката за доделување на концесија за изградба на нов систем за дистрибуција на топлинска енергија. Во одлуката, советот на единицата на локалната самоуправа ќе го пропише видот на постапката за доделување на концесија, обврската за плаќање на концесискиот надоместок, како и критериумите за учество и за избор на најповолен понудувач.

Владата на Република Македонија, на предлог на општината, донесува одлука за започнување на постапката за доделување на концесија за изградба на нов систем за дистрибуција на природен гас. Во одлуката, Владата на Република Македонија ќе го пропише видот на постапката за доделување на концесија, обврската за плаќање на концесискиот надоместок, како и критериумите за учество и за избор на најповолен понудувач.

16) ИЗГРАДБА, ОДРЖУВАЊЕ И ЧИСТЕЊЕ НА РЕЧНИТЕ КОРИТА во урбанизираните простори

Изградбата, одржувањето и чистењето на речните корита се спроведува врз основа на програма која ја донесува Советот на општината и во која се предвидуваат потребните средства и соодветната градежна механизација на располагање или ангажирање на трето лице.

Условите и начинот на вршење на комуналните дејности се пропишуваат со посебни закони со кои се пропишани условите и начинот на вршење на одделните комунални дејности.

Комуналните дејности се вршат врз основа на развојни планови и програми кои се донесуваат за период од три години од страна на Советот на општината, општините на градот Скопје и градот Скопје. Јавните претпријатија, чиј основач е единицата на локалната самоуправа, врз основа на овие развојни планови донесуваат годишна програма до крајот на тековната година за наредната година по претходна согласност од Советот на општината. Должност на секоја општина е да обезбеди услови за организирано и трајно вршење на комуналните дејности и нивен развој. Општините самостојно, доколку не се изречно пропишани со закон, поблиску го пропишуваат начинот на организирање и вршење на комуналните дејности, како и начинот на користење на комуналните услуги.

Заради детално уредување на односите во комуналните дејности, советот на општините, односно Советот на градот Скопје донесува одлука за КОМУНАЛЕН РЕД и МЕРКИ за нејзино спроведување.

Со одлуката за комунален ред се утврдуваат и мерките за спроведување на одредбите од одлуката.

## **СРЕДСТВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ И РАЗВОЈ НА КОМУНАЛНИТЕ ДЕЈНОСТИ**

Средствата за финансирање и развој на комуналните дејности се обезбедуваат од:

- надоместок (цена) за дадена комунална услуга;
- надоместок за користење на објекти и дадена комунална услуга;
- комунална такса утврдена со закон;

- надоместок за уредување на градежното земјиште утврден со закон;
- средства од буџетот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје;
- средства обезбедени од самопридонос и
- средства обезбедени од донации, кредити и други извори определени со закон.

За користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка се плаќа надоместок утврден со посебните закони со кои се уредуваат одделни комунални дејности. Висината на надоместокот ја утврдува давателот на комуналната услуга, по претходно добиена согласност од општините, општините во градот Скопје, односно градот Скопје.

## **ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР И НАДЗОР НАД ЗАКОНИТОСТА ВО ВРШЕЊЕТО НА РАБОТИТЕ**

Комуналниот инспектор на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје вршат инспекциски надзор над:

- јавните претпријатија за вршење на комунални дејности основани од општината, односно општините на градот Скопје;
- физичките и правните лица на кои општината им доверила вршење на соодветни комунални дејности согласно со закон;
- примената на одредбите од одлуката за комунален ред.

Надзор над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на комуналните работи.



## 8. ОБРАЗОВАНИЕ, СПОРТ И РЕКРЕАЦИЈА

---

**В**о Законот за локална самоуправа (член 22, точка 8), како една од повеќето надлежности префрлени на единиците на локална самоуправа е утврдена и областа образование - основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови. Со почнување на процесот на децентрализација на власта во Република Македонија, локалните власти ги добија основачките права и обврски над постојните основни и средни училишта.

За основните училишта, законската надлежност е утврдена во Законот за основно образование, додека за средните училишта законската надлежност е утврдена во Законот за средното образование. Во согласност со Законот за ученички стандард општините и градот Скопје, од 1 септември 2007 година, ги презедоа основачките права и обврски и врз ученичките домови.

Општините станаа сопственици на училишните згради и имаат обврска да се грижат за обезбедување на квалитетни услови за одвивање на образовниот процес.

Основното и средното училиште има својство на правно лице и се впишува во Централниот регистар. Секоја општина за своето подрачје води регистар на основни и на средни училишта и за тоа доставува податоци до Министерството за образование и наука. Освен општински училишта (каде што основач е општината), има и државни училишта што ги основа Владата на РМ и се под ингеренции на Министерството за образование и наука.

Основното образование во Република Македонија е задолжително. Родителот или старателот е обврзан со закон да му овозможи на своето дете да ја исполни обврската за задолжително образование. Општината, пак, треба да преземе активна улога во идентификувањето на децата, односно на родителите коишто не ја почитуваат обврската и да ги утврди причините за тоа, како и да најде начини за решавање на ваквите состојби. Во прво одделение на основно училиште родителот е должен да го запише детето кое до крајот на календарската година ќе наполни шест години.

Основачот го утврдува реонот на основното училиште кое е должно да ги опфати учениците од својот реон. Основното училиште може да запише ученици од друг реон или од друга општина само доколку има слободни места за запишување. Ученикот има право на бесплатен превоз, што го организира општината, ако местото на живеење е оддалечено најмалку два километри од најблиското основно училиште, во чиј реон припаѓа.

Со законските измени, од 2008 година, средното образование стана задолжително, исто како и основното образование. Тоа, меѓу другото, подразбира, општината да организира бесплатен превозот на ученикот, кој е со статус на редовен ученик во јавното средно училиште, доколку не е сместен во ученички дом. Право на бесплатен превоз ученикот има ако местото на живеење е оддалечено 2,5 километри од средното училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата и ако избраната струка и профил не се застапени во општината во која ученикот живее. По

исклучок, ако во општината во која живее ученикот при запишувањето во прва година на образованието се пополнети сите места во училиштето, односно училиштата во општината, ученикот има право на бесплатен превоз до јавното средно училиште во друга општина во кое е запишан, ако местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри и ако ученикот ја посетува наставата. За ученикот кој користи сместување и исхрана во ученички дом не се организира бесплатен превоз до дома за време на викендите, освен за учениците со посебни образовни потреби. Ученикот со посебни образовни потреби и лицето за негова придружба имаат право на бесплатен превоз без оглед на оддалеченоста на нивното место на живеење до државното средно училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата. Средствата за оваа намена општината ги добива во рамките на блок дотацијата за средно образование и во изминатиот период претставуваа една од главните предизвици во недостатокот на финансиски средства за спроведување на надлежноста во образованието.

Во согласност со Законот за средното образование, како и член 31, став 1, точка 15 од Законот за локална самоуправа на РМ и на Статутот на општината, Советот на општината може да предлага планови и програми за запишување ученици во општинските средни училишта, по што Министерството објавува конкурс за сите средни училишта најдоцна до 31 март за наредната учебна година. Во тој контекст, улогата на општината е од големо значење и таа треба да оствари одлична соработка со стопанскиот сектор на својата територија во правец на создавање и оспособување образовни кадри што му се потребни на пазарот на трудот. Истовремено, создавањето на уписната стратегија треба да оди во корелација со Стратегијата за локалниот економски развој на општината. Всушност, општината има важна улога во создавањето на целокупната образовна стратегија на локално

ниво, која, во основа, треба да се постави како резултат на следење на наталитетот во општината, на емиграцијата и имиграцијата, а пред се треба да се насочува кон утврдување на потребите на стопанството.

Истовремено, единиците на локалната самоуправа имаат надлежности и во однос на образованието наменето за возрасните. Па така, според Законот за образование на возрасните, Советот на општината, односно на градот Скопје:

- врши анализа на потребите на пазарот на трудот на локално ниво и ги искажува согледувањата за потребите до Центарот, установите за образование на возрасните и институциите за образование на возрасните;
- може да основа установи за образование на возрасните;
- може да основа општински, односно центар на градот Скопје за развој на човечките ресурси;
- доставува предлози до министерството и до Центарот за потребите за развој на програмите за образование на возрасните;
- донесува програми за образование на возрасните кои се финансираат од средствата на локалната самоуправа и ги доставува на верификација до Центарот;
- обезбедува средства за установите за образование на возрасните на кои им е основач; и
- доставува предлози за уписната политика во образованието на возрасните до министерството.

Покрај сето ова, Советот на општината, односно на градот Скопје, води и општински регистар за установи и институции кои реализираат јавно признати програми.

Плановите и програмите за јавните училишта ги предлага Бирото за развој на образованието, а ги донесува министерот, но планови и програми можат да предлагаат и



општините, градот Скопје, училишта, претпријатија, установи и други правни лица за задоволување на нивните посебни потреби (преквалификации, доквалификации и слично).

## 8.1 ФИНАНСИРАЊЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО

Финансирањето на образованието претставува еден од најголемите предизвици на локалната власт во изминатиот период и тоа за голем број на единици на локална самоуправа. Средствата кои се определуваат и префрлаат на општините во вид на блок дотациите се покажа дека не се доволни за квалитетно спроведување на оваа надлежност од страна на општините. Барањата на локалните власти до централната власт одеа во насока на потребата од зголемување на овие средства за најмалку 30 %, но тоа не се случи во изминатиот период. Единиците на локална самоуправа во континуитет, речиси од стартувањето на процесот на децентрализацијата на власта во земјата, укажуваат дека се соочуваат со евидентен недостаток на средства за извршување на надлежноста образование, односно покривање на сите трошоци за непречено функционирање на наставата во училиштата. ЗЕЛС во изминатиот период правеше одредени анализи за недостатокот на овие средства на општините, кои покажаа прилично големи суми што општините ги одвојуваат од сопствени средства и ги префрлаат за користење за оваа намена. Дел од причините за ваквата состојба се е постојаното акумулирање на нови долгови во оваа област, заедно со старите долгови и пристигнати камати за нив; зголемувањето на платите на наставниците за 4% започнувајќи од октомври, 2014 година, кое беше направено во рамките на истата сума на блок дотациите (тоа доведе, огромен процент од средствата од блок дотацијата да се наменува за исплата на плати); континуирано зголемување на цената на струјата, на нафтените деривати, на дрвата и на цената на централното греење, за потребите

за затоплување на училиштата. Регулаторна комисија за енергетика одбива да го прифати барањето на ЗЕЛС, електричната енергија што се испорачува до училиштата, да нема третман на индустриска струја, која е поскапа од редовната. Сличен е ставот и во однос на пресметката и плаќањето на трошоците за централно греење во градот Скопје и скопските општини; превозот на учениците, особено во средното образование, за кое после првите две години од неговото воведување, не следеа нови покачувања во блок дотациите за следните две генерации ученици. Исто така не е земено во предвид и континуираното покачување на цената за превоз на учениците, поради континуираното зголемување на цената на нафтени деривати на светската берза, но и комплицираната постапка за јавна набавка на услугата за превоз. Од друга страна, постојаните промени во законските одредби на јавните набавки, уште повеќе ја усложнуваат и онака комплицираната постапка при набавката на услугата за превоз на учениците, особено за општините кои имаат поголем број на подрачни училишта во подалечни планински делови и со некавалитетна патна инфраструктура (Оваа ставка за превоз на учениците, заедно со ставката за обезбедување на средства за греење на училиштата се најпроблематичните делови за секоја општина). Во рамките на поголемо финансиско оптоварување на општините влегуваат и обврските на локалните власти за осигурување на објектите и опремата, обезбедување на одржување на компјутерите, исплаќање на отпремнините на лицата кои се пензионираат, средства за спроведување на законска обврска за систематски прегледи на наставниците, средства за дератизација, дезинсекција и дезинфекција, обезбедување на компании за безбедноста во училишта и друго, за чие покривање не беа дополнети блок дотации, туку сето ова се „прелеа“ во вкупната маса на блок дотацијата.

Уредбите за методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок и

наменските дотации, на предлог на Министерството за образование и наука ги донесува Владата на Република Македонија, а по претходна согласност од Министерството за финансии и од Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Во оваа Комисија ЗЕЛС има свои претставници, кои се во мнозинство. Распределбата на блок дотацијата вклучува исплата на плати на вработените во училиштата (буџетска категорија 40), како и сите трошоци од категорија 42- Стоки и услуги.

Планирањето на трошоците по буџетски ставки (плати и трошоците од категорија стоки и услуги) се во надлежност на училиштата и на општината. Согласно со Законот за основното образование и Законот за средното образование, општината може да ја дополнува добиената блок или наменска дотација со средства од сопствени извори, освен за платите на вработените во училиштата. Средствата за финансирање на дејноста на основното и средното образование може да се обезбедуваат и од други извори (легати, подароци, завештанија и друго), а се користат наменски. Основните училишта се должни да склучат соодветно осигурување за одговорност од предизвикана штета, за што средства обезбедува основачот. Податоците од годишниот финансиски план и од завршната сметка на основните и на средните училишта, општината ги објавува во „Службен гласник“ на општината.

## 8.2. НАДЛЕЖНОСТИ НА СОВЕТОТ

- Советот на општината донесува олука за основање на основно или на средно училиште, по претходно прибавено мислење од Владата на Р. Македонија.
- Основните училишта во својот состав може да имаат и подрачни училишта, што се организираат во населени места со мал број ученици, за што

решава основачот (општината), по претходно позитивно мислење од министерот за образование и наука.

- Постапката за престанување со работа на основното и на средното училиште ја покренува и води основачот, по претходна согласност на МОН, а за подрачното училиште по претходна согласност од министерот.
- Советот на општината именува по двајца претставници од основачот на основното училиште, во училишниот одбор, односно три претставници од основачот, во училишниот одбор на средното училиште. Се препорачува при изборот на овие претставници да се имаат во предвид тие да имаат одредени познавања од образовната сфера, бидејќи нивната улога е од големо значење, како за училиштето, така и за општината. Тие треба активно да учествуваат во управувањето на училиштето, да помагаат во модернизација на образовниот процес, во поддршката на развојот на учениците, наставниците и на сите вработени во училиштата. Да развиваат систем за усовршување и за унапредување на демократскиот живот во училиштето и во неговото развивање во здрава средина за развој на ученикот.
- Ја разгледува и усвојува Годишната програма за работа на училиштето.
- Го разгледува и го усвојува Годишниот извештај за работата на училиштето, а доколку не го усвои се смета за прифатен.
- Задолжително треба да биде запознаен со исклучителни состојби, кои суштествено го нарушиле воспитно- образовниот процес во училиштето.
- Разгледува или формира комисија за разгледување ситуации за



учениците што не се запишани од едно во друго училиште во основно образование во согласност со Законот за основното образование.

- Донесува одлука за основање на општински ученички дом по претходно прибавено мислење од Владата.
- Утврдува мерила и критериуми за распоредување на средства за општинските основни училишта.
- Утврдува мерила и критериуми за распоредување на средства за општинските средни училишта.

### 8.3. НАДЛЕЖНОСТИ НА ГРАДОНАЧАЛНИКОТ

- Градоначалникот е надлежен да создаде услови за спроведување и за подобрување на квалитетот во воспитно-образовниот процес во училиштата од буџетот на општината.
- Три месеци пред истекот на мандатот на директорот на училиштето го задолжува Училишниот одбор за поведување на постапката – распишување оглас за именување директор.
- Избира еден кандидат за директор на училиштето од предлогот од еден, односно двајца кандидати за директор, што му го доставил Училишниот одбор на училиштето за основно образование. Училишниот одбор за средно образование од пријавените кандидати на објавениот јавен оглас за именување на директор, му предлага на градоначалникот на општината еден кандидат.
- Именува директор на училиштето, во согласност со закон.
- Разрешува директор на училиштето.
- Доколку не е извршен избор на директор, именува в.д. директор.
- Градоначалникот овластува лице од општинската администрација за вршење просветна инспекција (општински инспектор). Инспекторите за образование во општините немаат право на интегрална евалуација и не можат да ја следат реализацијата на наставните планови и програми, но имаат многу важна улога за правилно спроведување на инженерциите на општината во областа на образованието.

### 8.4. СПОРТ И РЕКРЕАЦИЈА

Спортот и рекреацијата - развојот на масовниот спорт и на рекреативните активности, организирањето спортски приредби и манифестации, одржувањето и изградбата на објекти за спорт, поддршката на спортски сојузи, според Законот за локалната самоуправа се во надлежност на единиците на локалната самоуправа. Спроведувањето на оваа надлежност во практика се одвиваше со поголеми проблеми, особено во преземањето на имотот, сопственоста и управувањето со спортските објекти и во финансирањето на спортот.

И во Законот за изменување и за дополнување на Законот за спорт, општините во областа на спортот се надлежни за развој на масовниот спорт и на рекреативните активности на граѓаните опфатен во програмите на спортските и на спортско-рекреативните клубови, што претпоставува остварување на поголема соработка меѓу локалната власт и спортските организации и клубови.

Локалната власт е надлежна за одржување и за изградба на објекти за спорт, утврдување на мрежата на спортските објекти, како и нивно класификување, користење и др. Исто така, таа е надлежна и за организирање спортски приредби и манифестации, поддржување на традиционалните спортски натпревари од национален и од



меѓународен карактер, поддржување на училишниот и на студентскиот систем на натпревари и поддржување на општинските сојузи како највисока форма на организирање на активностите, како и обезбедување простор, материјални и кадровски услови за функционирање на спортските клубови. За остварување на овие надлежности советите на општините донесуваат програми што ги предлагаат општинските спортски сојузи, програми што се финансираат од буџетот на општините.

Финансирањето на спортот ќе се одвива на тој начин што клучните финансии за спортот ќе ги определат општините од својот буџет. Исто така, финансии може да се обезбедат и од различни спонзори и донатори, кои ќе бидат заинтересирани за помагање на спортските активности. Општи-

ните, според законските ингеренции, можат да основаат и фондации за развој на спортот.

Во основното училиште, за развивање и унапредување на сите форми на спортски активности на учениците, најмалку пет наставници кои засновале работен однос на неопределено време, основаат училиштен спортски клуб, согласно со Законот за здруженија и фондации и Законот за спортот. Со училишниот спортски клуб управуваат членовите непосредно. Училишните спортски клубови средствата за финансирање ги стекнуваат од доброволни прилози, донации, подароци (во пари, добра, имотни права), завештанија и легати. Училишниот спортски клуб може да добива средства од буџетите на општините, односно општините во градот Скопје.

## 9. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

**В**о Република Македонија социјалната сигурност на граѓаните е издигната на уставно ниво. Со Законот за социјална заштита се дефинира дека таа се обезбедува преку системот на социјалното осигурување и социјалната заштита.

Општината, градот Скопје и општините во градот Скопје организираат и обезбедуваат спроведување на социјалната заштита во согласност со законот, преку донесување на сопствени развојни програми за специфичните потреби на граѓаните од областа на социјалната заштита кои, пак, се во согласност со националната програма. Донесуваат и општи акти од областа на социјалната заштита. Обезбедување на социјална заштита на лицата со инвалидност, за децата без родители и родителска грижа, децата со пречки во менталниот и телесниот развој, децата на улица, децата со воспитно-социјални проблеми, децата од еднородителски семејства, лицата изложени на социјален ризик, лицата кои злоупотребуваат дрога и алкохол, старите лица без семејна грижа, домување на лицата изложени на социјален ризик, подигање на свеста на населението за потребите од обезбедување социјална заштита, се остварува во соработка со Министерството за труд и социјална политика, преку пилот-проекти финансирани од домашни и од странски фондови и во соработка со граѓанските организации кои дејствуваат во областа на социјалната заштита.

Единиците на локална самоуправа управуваат со воспитно-образовните институции, (претшколските установи и одморалиштата) и со домовите за стари лица, преку обезбедување просторни услови, финан-

сии за тековно одржување, за реновирање на објектите, финансирање на одредени манифестации и обуки, како и грижа за вработените и отворање на можности за вработување на дополнителен персонал од сопствен општински буџет.

### 9.1 Социјалната и детска заштита на ниво на локална самоуправа

Единиците за локална самоуправа учествуваат во работата на установите за социјална заштита преку свои претставници во органите за управување во јавните установи за деца - детски градинки, детски одморалишта, како и во управниот одбор на центрите за социјални работи во општините, градот Скопје и општините во градот Скопје.

### 9.2 Социјалната заштита во локалната самоуправа

Социјалната заштита е организирана врз основа на Законот за социјална заштита, со што се обезбедуваат услуги, мерки и активности што се одвиваат на повеќе подрачја и нивоа, и тоа како: *социјалната превенција; вонинституционална заштита/ прва социјална услуга* (укажување можни решенија); *Институционална заштита; Право на парична помош од социјална заштита* (социјална парична помош, постојана парична помош, парична помош на лице кое до 18-годишна возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа, парична помош на мајка која родила четврто дете, паричен надоместок за помош и нега од друго лице, еднокра-

тна парична помош и помош во натура, надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот, парична помош за социјално домување, право на здравствена заштита и додаток за слепило и мобилност), која е во надлежност на централните институции. Со Законот за локалната самоуправа, донесен во февруари 2002 година, се создаде можност за децентрализација, т.е. пренесување на надлежностите од државно на локално ниво во делот на социјалната заштита. (член 22 точка 7 од Законот за локалната самоуправа).

Општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат да основаат јавни установи за вон институционална и институционална заштита врз основа на одобрение што го издава Владата на Република Македонија, а по претходно добиено мислење од страна на Министерството за труд и социјална политика. Општината не може да добие одобрение за формирање Центар за социјална работа и јавна воспитна установа за сместување деца и младинци со нарушено поведение, бидејќи е во ингеренции на Министерството за труд и социјална политика. За основање и почнување со работа на установа за социјална заштита министерот за труд и социјална политика ги пропишува нормативите и стандардите за простор.

Орган на управување во јавната установа и јавната установа основана од општината, градот Скопје и општините во градот Скопје е Управниот одбор. УО е составен од пет члена, именувани од страна на основачот, од кои двајца се од редот на стручните соработници во установата за социјална заштита. Управниот одбор на центарот за социјална работа го сочинуваат пет члена именувани од основачот, од кои еден член предложен од Советот на општината на чие подрачје е седиштето на центарот за социјална работа, еден член од редот на стручните работници во центарот за социјална работа и тројца претставници на основачот. Мандатот на членовите е четири години.

Со јавната установа за социјална заштита раководи директор. Директорот на јавната установа, основана од општината, односно од градот Скопје и општините во градот Скопје, го избира и разрешува градоначалникот на општината, градот Скопје и на општините во градот Скопје. Ако навреме не се избере директор на јавната установа, основана од страна на општината и градот Скопје, градоначалникот именува вршител на должност на 6 месеци, со можност за продолжување на уште 6 месеци. Директорот поднесува извештај за работата и за материјално-финансиското работење до градоначалникот на општината, односно до градоначалникот на градот Скопје и на општините во градот Скопје.

### 9.3 Детска заштита

Заштитата на децата е организирана дејност заснована на правата на децата, како и на правата и обврските на родителите за планирање на семејството и на државата и единиците на локалната самоуправа за водење хумана популациска политика. Заштитата на децата се остварува со обезбедување услови и ниво на животен стандард што одговара на физичкиот, менталниот, емоционалниот, моралниот и на социјалниот развој на децата. Државата, како и единиците на локалната самоуправа, се грижат за давање соодветна материјална помош на родителите за издржување, подигнување, грижа и заштита на децата и организирање и обезбедување на развој на установи и служби за заштита на децата.

Со процесот на децентрализација во надлежност на единиците на локална самоуправа преминаа детските градинки и детските одморалишта. Орган на управување во овие јавни установи за деца основани од Владата е Управниот одбор, кој се состои од седум члена: четири претставници од основачот, еден претставник од јавната установа за деца, еден претставник од родителите на децата и еден претставник од



општината и општината во градот Скопје на чие подрачје е седиштето на установата, односно градот Скопје за детското одморалиште. Управниот одбор на општинската детска градинка и општинското детско одморалиште, основани од општината, е составен од седум члена и тоа тројца претставници од основачот, еден претставник од установата, двајца претставници од родителите на децата и еден претставник од министерството.

### **9.3.1. Установи за згрижување и за воспитување деца од предучилишна возраст**

Згрижувањето и воспитувањето на децата од предучилишна возраст е дејност за згрижување, престој, нега, исхрана, воспитно-образовни, спортско-рекреативни, културно-забавни активности, мерки и активности за подобрување и зачувување на здравјето и за поттикнување на интелектуалниот, емоционалниот, физичкиот, менталниот и социјалниот развој на детето до шестгодишна возраст, односно до вклучување во основното образование.

Установи за згрижување и за воспитување на деца од предучилишна возраст се: јавни (општинска детска градинка и детска градинка на општината во град Скопје) и приватни детски градинки. Јавната детска установа се основа од страна на Советот на општината, Советот на општината во градот Скопје и Владата со одлука за основање на јавна детска градинка, по претходно добиено мислење од Министерството. Советот на општината и Советот на град Скопје и Советот на општините во градот Скопје донесува одлука за основање јавна детска градинка, по претходно добиено мислење од Министерството за труд и социјална политика. Градоначалникот на општината и на општината на градот Скопје, за своето подрачје води регистар на јавни установи за деца што се основани од нив и податоците од извршениот упис во регистарот ги доставува до министерството. Директорот на јавната детска градинка го избира и разрешува градоначалникот на општината и на општината на град Скопје.

Советот на општината и на општината на град Скопје. Согласно за Статутот на јавната установа за деца основана од општината, градот Скопје и од општината во градот Скопје дава Советот на општината и на градот Скопје преку издавање решение за давање согласност на Статут. Со јавната детска градинка управува комисија именувана од директорот на градинката. Начинот на работа и критериумите за прием на деца ги утврдува Управниот одбор на градинката, во согласност со Советот на општината, Советот на град Скопје и Советот на општините во градот Скопје.

### **9.3.2. Установи за одмор и за рекреација на деца**

Одморот и рекреацијата на децата е облик на заштита на децата кој како дејност се организира за престој, активен одмор, социјализација на децата, воспитно-образовни, културно-забавни, спортско-рекреативни и други активности за децата за развивање на психо-моторниот развој на децата и способност за договарање, почитување на разликите и соработка во групи, способност за прифаќање на себеси и другите и ориентација во просторот. Установи за одмор и рекреација на деца се: јавни (општинско детско одморалиште, детско одморалиште на градот Скопје и државно детско одморалиште) и приватни детски одморалишта.

Советот на општината и советот на град Скопје донесуваат одлука за основање јавно детско одморалиште, по претходно добиено мислење од Министерството за труд и социјална политика. Градоначалникот на општината и на градот Скопје за своето подрачје води регистар на јавни установи за деца што се основани од нивните општини и податоците од извршениот упис во регистарот ги доставува до министерството. Директорот на јавното детско одморалиште го избира и го разрешува градоначалникот на општината и на град Скопје. Согласно на Статутот на јавната установа за деца основана од општината и од гра-

дот Скопје, дава Советот на општината и на градот Скопје преку издавање решение за давање согласност на Статут. Владата ја утврдува мрежата на јавните детски одморалишта по предлог на Министерството за труд и социјална политика, а по претходно прибавено мислење од Советот на општината и Советот на град Скопје.

Составот и начинот на работа на Комисијата именувана од директорот на јавното детско одморалиште, како и критериумите за прием на деца во одморалиштето, ги утврдува Управниот одбор на одморалиштето составен од седум членови, а во согласност со Советот на општината и на градот Скопје.

### 9.3.3. Центар за ран детски развој

Дејноста која се врши во рамките на згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст може да се остварува и во Центар за ран детски развој. Центар за ран детски развој може да биде основан од Владата, општините, општината во град Скопје и од домашно или странско физичко и правно лице. Центарот за ран детски развој спроведува програма за рано учење и развој на децата во предучилишна возраст од три до шест години, односно до поаѓање во основно образование. Центарот за ран детски развој на општината и општината во градот Скопје се основа од страна на Советот на општината и Советот на општината во градот Скопје, по претходно прибавено мислење од Министерството.

\* \* \*

**Средствата за финансирање** на јавните детски установи се обезбедуваат од државниот буџет. Овие средства се распределуваат на основачите на јавните установи - единиците на локалната самоуправа по пат на блок-дотации во согласност со закон. Општините, градот Скопје и општините во градот Скопје може да ја дополни добиената блок-дотација за подигнување на стандардот и на квалитетот на објектите и на услугите во јавните детски установи со средства од сопствени буџетски извори.

## 9.4. Родова еднаквост

Посветеноста на родовата еднаквост е вградена во клучните национални правни документи, интегрирана во Уставот, каде што е забранета дискриминација врз основа на полот, и во Законот за еднакви можности на жените и мажите, донесен во 2006 година и ревидиран во 2012 година, Министерството за труд и социјална политика е одговорно за развој и имплементација на Националната стратегија за родова еднаквост (2013-2020), Националниот акциски план за родова еднаквост (2013-2016) и Стратегијата на Владата за воведување на родово одговорно буџетирање (2012 -2017).

Интер-секторски консултативна и советодавна група за родова еднаквост е воспоставена на национално ниво, со задача да се подигне свеста за родовата нееднаквост и дискриминација и да ја поддржи имплементацијата на родовата еднаквост и родово одговорно буџетирање на политиките. ЗЕЛС е член на Интер-секторски консултативна и советодавна група за родова еднаквост.

ЗЕЛС ја усвои и Европската повелба за еднаквост на жените и мажите на локално ниво на СЕМР (Советот на европски општини и региони) и препорача на општините да ја имплементираат во локалните статутарни документи.

Основен документ за родовата еднаквост во Република Македонија и *lex specialis* е Законот за еднакви можности на жените и мажите. Овој закон во членот 16 прави директна врска со Законот за локална самоуправа и обврските на единиците на локалната самоуправа за унапредување на родовата еднаквост на ова ниво.

Единиците на локалната самоуправа се должни да формираат Комисија за еднакви можности на жените и мажите, како постојно тело со одлука на Советот на единиците на локалната самоуправа, а нејзиниот состав, надлежности, задачи и обврски се



утврдуваат со Статутот на единицата на локалната самоуправа.

Комисијата за еднакви можности на жените и мажите: Дава мислење по однос на материјалите и предлозите за седниците на Советот на единицата на локалната самоуправа; учествува при креирање и донесување стратешки документи (стратегија за развој на единица на локалната самоуправа, буџетот на единицата на локалната самоуправа, статутот, програмата за работа Советот на единицата на локалната самоуправа и др.); идентификува и дава предлози за начини на инкорпорирање и формализирање на принципот на еднакви можности и недискриминација во работата на органите на единица на локалната самоуправа и општинската администрација; предлага мерки и активности пред Советот во насока на унапредување на еднаквите можности и недискриминацијата врз основа на анализа на утврдени состојби во областите во надлежност на единицата на локалната самоуправа. Со еден збор, Комисијата има право и можност да коментира и го обезбедува принципот на родова еднаквост во сите оние надлежности кои Законот за локална самоуправа ги предвидува во членот 22.

Единиците на локалната самоуправа се должни да определат координатор за еднакви можности на жените и мажите од редот на државните службеници во единицата на локалната самоуправа.

Прекршочни санкции се предвидени во случај на неформирање на Комисија за еднакви можности (400 до 600 евра во денарска против вредност), на неназначување на Координатор за еднакви можности (800 до 1000 евра во денарска про-

тиввредност) и за ненавремено доставување извештај од страна на координаторот до министерството (400 до 600 евра во денарска противвредност).

\* \* \*

*Од 2015 до денес, ЗЕЛС активно е вклучен во имплементација и промовирање на родовата еднаквост и родовото одговорно буџетирање. Претставници на општинска администрација, локалните совети и градоначалници учествуваат на обуки, работилници, студиски посеи и национални конференции, прадејќи ги капацитетите, соделувајќи добри практики и придонесувајќи за зголемување на јавната свест за значењето на ГЕ и РОБ.*

*Поставена е првата веб базирана платформа на родова еднаквост и родово одговорно буџетирање на локално ниво ([www.rob.zels.org.mk](http://www.rob.zels.org.mk)), со што е овозможено соделување важни меѓународни, регионални, национални и локални документи и практики од областа на РОБ помеѓу општините. Платформата е особено важна во појтикнување групи општини во преземање слични активности.*

*Формирана е Работна група за родова еднаквост на ЗЕЛС (РГРЕЗ), која овозможува систематизиран пристап кон родовата еднаквост во име на општините. Основниот програмски акцент на РГРЕЗ е насочен кон унапредување на родово одговорни фискални закони, политики и национални акциони планови, со цел да се овозможат одредени буџетски средства за родова еднаквост во единиците на локалната самоуправа. Овој повеќегодишен процес е финансиски поддржан од канцеларијата на UN Women во Македонија.*

# 10. КУЛТУРА

**В**о Законот за културата е утврдено дека секој може да ја остварува културата како поединечен, локален и национален интерес со профитна или непрофитна цел, согласно со закон.

Локалниот интерес во културата е дефиниран како култура што е јавен интерес од локално значење за граѓаните во единиците на локалната самоуправа. Локалниот интерес во културата, неговиот обем и неговото остварување се утврдуваат со општите акти на единиците на локалната самоуправа и се финансира согласно со програмата за култура што ја донесува советот на единицата на локалната самоуправа.

Културата ја остваруваат уметници, самостојни уметници, јавни и приватни установи, други правни и други физички лица. Јавните установи, според основачот може да бидат локални, кога ги основа единицата на локалната самоуправа или национални, кога ги основа државата.

Во текот на 2004 година, согласно со член 94 од Законот за културата, Владата на Република Македонија со одлука, определи на кои установи ќе им ги преземе основачките права и истите ги утврди како национални установи. Во 29 општини каде што постоеја установи од областа на културата, а кои не се стекнаа со статус национални установи, единиците на локалната самоуправа, со свои одлуки ги презедоа основачките права на 48 установи, со што тие се здобија со статус на локални установи.

## 10.1. Културата на локално ниво

Управувањето со културните вредности на граѓаните кои живеат на одредено подрачје се утврдува со општинските акти на локалната самоуправа, а се финансираат согласно Програмата за култура што ја донесува Советот на општината. Локалните културни установи преку непосреден контакт со граѓаните многу попрецизно ги откриваат нивните културни потреби и формите за нивно задоволување. Локалните власти го креираат културниот живот во општините и, во зависност од предвидените средства, влијаат на богатството, разновидноста, динамичноста и квалитетот на културниот живот во локалната самоуправа, како и на управувањето со културните добра и вредности кои се пренесуваат од генерација на генерација, кои, всушност, и прераснуваат во вредна традиција.

### 10.1.1. Области од културата во надлежност на општината

Во согласност со Законот за локална самоуправа и спроведувањето на процесот на децентрализација од 1 јули 2005 година, во општинска надлежност влегува:

- Институционална и финансиска поддршка на установите и проектите од областа на културата;
- Негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности;
- Организирање на културни манифестации;
- Поттикнување на разновидни и специфични форми на творештво.



Општините добија права да управуваат и со институциите од областа на културата, односно со домовите на културата, библиотеците, дел од музеите, дел од театрите и други институции од културата, а некои институции од областа на културата државата им даде национален карактер и тие останаа под надлежност на Владата на Република Македонија, т.е. Министерството за култура.

### 10.1.2. Управување со културните институции

Законот за култура, Законот за музеи, Законот за библиотеки предвидуваат, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје да управуваат со институциите од областа на културата преку Управен одбор и директорот на институцијата. Советот на општината, Советот на градот Скопје и Советот на општините во градот Скопје ги избира членовите на Управниот одбор на институцијата. Управниот одбор го донесува Статутот на институцијата, по претходно позитивно мислење на Советот на општината, ја утврдува политиката и принципите за развој на институцијата, ја предлага годишната програма за работа, финансискиот план и годишната сметка до Советот на општината и врши други работи утврдени со статутот на институцијата.

Со локалните институции на културата раководи директор што го избира и разрешува градоначалникот на општината.

Во нашава земја се организираат и културни манифестации кои се со интернационален карактер, па поради тоа и сами за себе се комплексна форма на настани од културата. Во општините во Република Македонија во последните години стана пракса да се организираат фестивали кои се поврзуваат со културна или природна специфика на одредена територија која се наоѓа во границите на одредена општина. Со тоа општините го промовираат своето културно и природно подрачје и обезбедуваат поддршка на локалната економија.

Во согласност со Законот за меморијални споменици и спомен-обележја, со овој закон се врши распределба на надлежностите помеѓу општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и Собранието на Република Македонија, со што општините добија надлежност да подигаат спомен-обележја, како што се: биста, скулптури, плочи, чешми, фонтани и други уметнички и архитектонски дела и творби кои со својата содржина и ознаки одбележуваат настани и личности кои се од локално значење. Собранието на Република Македонија е надлежно за меморијалните споменици, со кои се одбележуваат настани и личности кои се од исклучително значење за Република Македонија. Советот на општината, односно градот Скопје и општините во градот Скопје донесуваат петгодишна програма за одбележување на значајни настани и истакнати личности од локално значење. Во единиците на локалната самоуправа каде имаме повеќе заедници оваа програма се донесува во општинскиот Совет со таканаречен „бадентеров“ модел на одлучување.

Иницијативата за подигање и одбележување на спомен-обележјата до Советот на општината, Советот на градот Скопје и Советот на општините во градот Скопје можат да дадат: граѓаните, правните лица, здруженија на граѓани, фондации и други, а истите можат да учествуваат и во финансирањето на спомен-обележјата.

## 10.2. Финансирање

Во согласност со член 12 од Законот за финансирање на ЕЛС, Министерството за култура секоја година подготвува Методологија за распределба на блок дотациите за локалните установи во културата по критериумите утврдени во Уредбата на Владата.

Во согласност со член 9 од Законот за култура, Министерството за култура донесе Национална стратегија за развој на културата за периодот 2013 – 2017 година. Во овој стратешки документ за културата во



точката 5. ОРГАНИЗАЦИСКИ, ФИНАНСИСКИ И АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА има посебно поглавје „Децентрализација на културата“. Заложба на Министерството за култура е процесите на децентрализација во културата етапно да продолжат со динамика што е условена од создавањето изворни буџети на општините како предуслов за креирање и за реализирање самостојна локална културна политика.

Освен блок дотациите за локалните установи од областа на културата, Министерството преку годишните конкурси по одделни области за финансирање проекти од национален интерес во културата редовно и континуирано ги поддржува проектите со кои се придонесува за рамномерен културен развој во целата држава.

На конкурсите имаат право да учествуваат: уметници, самостојни уметници, **локални установи**, здруженија на граѓани, фондации и други правни и физички лица што вршат дејност од областа на културата согласно Законот за култура и со другите позитивни законски прописи во РМ. Конкурсите содржат соопштување за која област или дејност во културата се распишува, услови за конкурирање, основни елементи за одделни видови проекти и слично.

Разгледувањето и евалвацијата на пријавите по конкурсите на Министерството за култура за финансирање проекти од национален интерес, како и селекцијата и предлог финансиските средства за проектите кои треба да бидат поддржани во годишните програми на Министерството, во рамките на утврдениот буџет на Република Македонија за областа култура, го спроведуваат комисији. При селекцијата на проектите, особено се внимава финансиски

да се поддржат проектите кои се од национален интерес врз основа на квалитет, под еднакви услови независно од правниот статус, етничка или друга припадност на пријавените како и поддршка на проектите кои овозможуваат рамномерна дисперзија на културните вредности на целата територија на нашата држава.

За локалниот културен развој значително придонесуваат и наменските конкурси на Министерството со кои се поддржува реализацијата на манифестацијата „Град на културата“ на кој аплицираат исклучиво општините и манифестацијата „Топол културен бран“. На овој начин се обезбедуваат дополнителни услови за достапност на граѓаните до културните вредности и нивно масовно користење, и поттикнување и заживувањето на културата на локално ниво

### **10.2.1. Кадровска екипираност на локалните установи од областа на културата**

Во согласност со позитивната законска легислатива и извршениот трансфер на надлежности на локално ниво, за одржување на објектите и кадровската екипираност на локалните установи од областа на културата надлежни се единиците на локалната самоуправа. Досегашната пракса за помагање на локалните установи од областа на култура преку блок дотациите за култура покажа дека средствата се недоволни за инвестициско одржување на објектите, соодветно намирување на доспеани обврски за материјални трошоци (електрична енергија, други комунални услуги, греење и слично) како и за пополнување на неопходните работни места за нормално функционирање на установите.

# 11. ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Под „заштита на животна средина“ се подразбира преземање мерки за заштита и спречување од загадување на вода, воздух и почва, како и заштита на природа, од бучава и нејонизирано зрачење. Теоретскиот и насочувачки карактер на заштита и унапредување на животната средина, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, е базиран врз меѓународно прифатено начело за развој низ остварување рамнотежа меѓу економскиот, социјалниот и еколошкиот подсистем, познат како „одржлив развој“. Сите природни богатства на РМ, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, вклучувајќи ја и комуналната инфраструктура, според Уставот на Република Македонија и според закон, се добра од општ интерес за државата и уживаат посебна заштита.

Законската рамка на основните начела и принципи за заштита на животната средина е *Законот за животна средина* или т.н. *еколошки устав*. Овој закон ја институционализира областа на заштита на животната средина и ги утврдува административните постапки заеднички за сите посебни закони произлезени од овој рамковен закон.

Кои мерки ќе се преземат, какви и кои прописи ќе се донесуваат и применуваат, како ќе се организира надзорот над загадувањето на посебните видови медиуми, а во надлежност на општината, е доопределено во законите за: регионално управување со отпад, заштита на амбиентен воздух, води, заштита од бучава, управување со пакување и отпад од пакување, управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори, управување со

електронска и електрична опрема и отпадна електрична и електронска опрема, заштита на природата и други правни акти преку кои се пренесува конкретна надлежност на општината.

Спроведувањето на надлежностите во областа на животната средина, а кои се однесуваат на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, произлегува од две основни начела што се дел и од начелата на Европската Унија:

- *Начело на интегрираност*, според кое основите и целите на политиката за заштита и унапредување на животната средина мора да се интегрираат во сите развојни, стратешки, плански и програмски документи кои ги донесуваат органите на ЕЛС, и
- *Начело на сувереност*, според кое, ЕЛС, во рамките на надлежностите определени со закон, имаат право и должност на своето подрачје да ги преземат сите мерки и активности за заштита и за унапредување на животната средина, кои не се во исклучива надлежност на органите на државната управа.

## 1.1. Закон за животна средина

Законот за животна средина го применува законодавството за животна средина на Европската Унија базирано на основните принципи и постапки за интегрирано управување со животната средина. Законот налага при преземање на секоја активност или вршење на која било дејност, задолжително да се води сметка за рационално и одржливо користење на ресурсите. Зако-

нот ги уредува правата и должностите на Република Македонија, на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), како и правата и должностите на правните и физичките лица, во обезбедување услови за заштита на животната средина

Органите на локалната самоуправа кои ги спроведуваат надлежностите во својот домен од областа на животната средина е предвидено да уживаат организациска, функционална, персонална и финансиска самостојност. Централната власт го задржува правото на надзор над законитоста на актите и активностите на локалните органи.

Следните *начела* се од особено значење за целокупниот систем за управување со животната средина:

- *Загадувачо̄т ѝлаќа*, според кое, загадувачот е должен да ги надомести трошоците за отстранување на опасноста од загадување на животната средина;
- *Кориснико̄т ѝлаќа*, односно корисникот на природните богатства е должен да ги надомести трошоците за обезбедување на одржливиот развој;
- *Преѝѝазливосѝ* – доколку постои основно сомневање дека одредена активност може да предизвика штетни последици врз животната средина, се преземаат неопходни мерки за заштита;
- *Учесѝво на јавносѝта и ѝрисѝаѝ до информации* – органите на државната власт и органите на ЕЛС се должни да обезбедат остварување на правото на пристап до информациите и учество на јавноста во донесување на одлуки;
- *Зашѝѝѝна клаузула*, според која, заради заштита на животот и здравјето на луѓето, органите на државната власт и органите на ЕЛС имаат право и обврска да преземат мерки и ак-

тивности кои се однесуваат на привремена и трајна забрана за вршење на определени дејности или промет на определени производи.

Врз основа на спроведената децентрализација во областа на животната средина, општините во РМ се должни да ги исполнат, меѓу останатите, и следниве *нови обврски*:

- 1) **Да даваат континуирана поддршка за подигнување на нивото на образованието и јавната свест за заштита и унапредување на животната средина.**
- 2) **Да донесат и да спроведат Локален еколошки акциски план (ЛЕАП), во согласност со Националниот еколошки акциски план (НЕАП) за период од шест години.** Советите на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје треба да формираат тело, раководено од градоначалникот, кое ќе го следи имплементирањето на ЛЕАП-от и за тоа еднаш годишно да го известуваат органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина, кој е во позиција да предлага промени во ЛЕАП-от, со цел нивно усогласување со НЕАП-от. Локалните акциски планови за животната средина, врз основа на оцената за степенот на загаденоста на животната средина во даденото подрачје, содржат среднорочни и долгорочни мерки и активности за заштита на животната средина и здравјето на луѓето, од интерес и во надлежност на општините, на градот Скопје и општините во градот Скопје. Начинот на доставување на податоци од правни и физички лица надлежни за спроведување на планот го пропишува Советот на ЕЛС, на предлог на градоначалникот. ЕЛС кои имаат изготвено и донесено ЛЕАП автоматски обезбедуваат подобра стартна позиција во однос на можностите за

искористување на неповратни финансиски средства од меѓународни донатори како развојни партнери на Република Македонија.

3) **Да применат стратегиска оценка на влијание врз животната средина (СОЖС)** од одредени стратегии, планови и програми врз основа на обезбедено учество на јавноста. Стратегиската оценка е постапка за оценка на влијанијата врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето од определени плански документи (стратегии, планови и програми - член 65). СОЖС на планските документи што ги донесуваат ЕЛС ја спроведуваат градоначалниците на ЕЛС. Советот на ЕЛС може да одлучи да не спроведува стратегиска оценка на плански документи за кои оценката не е задолжителна, односно не се определени со пропис на Владата, само по претходно одобрение од Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП).

4) **Да дадат мислење за проекти што треба да се реализираат на подрачјето на општината врз основа на изготвена студија за оценка на влијанието врз животната средина (ОВЖС) и да земат учество во јавната расправа.** Со ОВЖС се прави проценка на позначајните влијанија од одделен проект врз животната средина и, доколку е можно, тие да се избегнат. Онаму каде не е можно да се избегнат, негативните влијанија мора да бидат намалени. Не е дозволено да се преземаат активности (изградба) сè додека трае процесот на ОВЖС и додека не се издаде Решение со кое се дава согласност за спроведување на проектот од страна на МЖСПП.

5) **Да ги издаваат тн. Б-интегрирани еколошки дозволи врз основа на реализирано учество на јавноста.** Б-интегрираната еколошка дозвола

се однесува на бизниси, кои според класификацијата направена од Владата на Република Македонија, влегуваат во категоријата Б-инсталации и кои предизвикуваат загадување на животната средина од локално значење. Фирмите се должни да обезбедат Б-интегрирана еколошка дозвола. Органи надлежни за издавање на Б-интегрирана еколошка дозвола се градоначалниците на општините и на градот Скопје. Во случај кога инсталацијата се наоѓа во заштитено подрачје, согласно закон, органот надлежен за издавање на Б-интегрираната еколошка дозвола е органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Општините можат да формираат заедничка администрација за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи.

*(i) Поднесување на барање за издавање Б-ИСКЗ дозвола*

Барањето се поднесува од страна на операторот кој ја гарантира веродостојноста на презентираниите податоци. Барањето се доставува до:

- Градоначалникот на општината на чија територија се врши активноста, односно до градоначалникот на град Скопје;
- Во случај кога локацијата на инсталацијата се простира на територија на две или повеќе општини, барањето се доставува до градоначалникот на општината на која се наоѓа поголемиот дел од инсталацијата.

Спроведувањето на постапката за издавање Б-интегрирана еколошка дозвола, како и водењето на регистарот може да се врши и на електронски начин.

*(ii) Издавање дозвола*

Б-дозволата ја потпишува градоначалникот на општината или лице овластено од

него. Б-дозволата има важност од седум години. Б-дозволата ги пропишува условите под кои ќе работи една инсталација. Квалитетот на Б-дозволата во голема мера зависи од квалитетот на податоците во барањето и соработката меѓу операторот и регулаторот-општината.

**6) Да достават мислење за т.н. А-интегрирани еколошки дозволи.** Активностите на новите инсталации кои предизвикуваат загадување на животната средина од поголем обем или значителните промени на постоечките, кои ги определува Владата на Република Македонија, можат да се вршат само по претходно добиена интегрирана еколошка дозвола, т.н. А-дозвола, која ја издава органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина (МЖСПП).

**7) Да одобруваат или да одбиваат елаборати за животна средина, преку издавање решение за одобрување или одбивање.** За издадените решенија се води Регистар за одобрени елаборати. Градоначалникот на општината, на општините на град Скопје и на Град Скопје го потпишува решението за одобрување или одбивање на елаборат за животна средина. Постапката е регулирана со подзаконски акти.

**8) Да изготват надворешен план за вонредни состојби базиран врз внатрешни планови за вонредни состојби кои треба да ги изготват фирмите и јавните претпријатија и да ги достават до општината.**

Градоначалникот на општините и на градот Скопје е должен да ѝ овозможи на јавноста пристап до содржината на надворешниот и на внатрешниот план за вонредни состојби. Внатрешните и надворешните планови за вонредни состојби треба да бидат применети без одложување од страна на операторот, како и од страна на општини-

те и градот Скопје, во случај на хаварија или неконтролиран настан, за кој, поради неговата природа, со право може да се очекува да доведе до хаварија. Градоначалникот на општината и на градот Скопје е должен надворешниот план за вонредни состојби, во рок од 15 дена од неговото донесување, да го достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Операторот, градоначалникот на општината и на градот Скопје и органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина, се должни во периоди не подолги од три години, да ги анализираат и да ги тестираат, обновуваат и ревидираат внатрешните и надворешните планови за вонредни состојби, притоа водејќи сметка за новите технички достигнувања на полето за справување со хаварији.

Во процесот на изработка на просторни и урбанистички планови, ЕЛС треба да ги имаат во вид аспектите на плановите за вонредни состојби, особено да водат сметка за оддалеченоста меѓу системите кои применуваат или создаваат опасни супстанции и местата на живеење, местата што ги посетува јавноста и еколошки значајните подрачја.

**9) Да овластат локални инспектори за животна средина.** Обемот на надзор кој им е доверен на општините зависи од видот на загадување, како и од капацитетот на општините. Службеното својство на овластен инспектор за животна средина се докажува со службена легитимација, која ја издава и одзема градоначалникот на ЕЛС.

Постапката за вршење инспекциски надзор, предвидува за градоначалникот на ЕЛС секоја година да донесува план за вршење инспекциски надзор и да го доставува до МЖСПП.

**10) Да изготват локална агенда 21.** Овој документ претставува локален стратешки, плански и програмски документ за одржлив развој, бази-



ран на националната стратегија за одржлив развој (која ја усвојува Владата на РМ, по разгледување од страна на Собранието на РМ).

- 11) Општините можат да формираат локални мрежи за мониторинг на состојбите со животната средина, да водат регистар на загадувачки материји и супстанции, да водат катастар за животната средина (на загадувачи, создавачи на отпад, заштитени подрачја). Законот за животна средина ги дефинира локалните мрежи за мониторинг на одделни медиуми и области на животната средина.

Средствата за формирање, работење, одржување и развој на локална мрежа за мониторинг се обезбедуваат од буџетот на општините и на градот Скопје и од други извори, во согласност со закон и акт на општините и на градот Скопје.

- 12) ЕЛС можат на своите подрачја да воспостават и одржуваат регистар на загадувачки материји и супстанции и нивни карактеристики и катастар на животната средина, како составни делови на Информативниот систем за животна средина. Катастарот ги вклучува: катастарот на загадувачите на вода, воздух и почва; катастарот на создавачите на бучава; катастарот на создавачите на отпад; катастарот на заштитените подрачја и други катастри утврдени со посебните закони.

Градоначалникот на ЕЛС е должен, најмалку еднаш месечно да ги доставува податоците од регистарот и од катастарот до МЖСПП.

## 1.2. Закон за управување со отпад

Со воведување на Законот за управување со отпад се воспоставува интегриран и превентивен концепт за управување со отпадот кој вклучува: *планирање* (стратегија, планови и програми), *испитување* (собирање, селектирање, транспортирање) со различни видови отпад, *дейонии* и *сојоруваче на отпад*, *увоз, извоз и транзит на отпад*, *мониторинг* и *информативен систем* и *финансирање*. Од особено значење за целокупниот систем за управување со отпад се начелата на: блискост, загадувачки план, „одговорност на производителот“ и систем на кауција.

1. Основни документи за планирање и развој на управувањето со отпад се:
  - Национална стратегија за управување со отпад (ја донесува Владата за период од 12 години на предлог на МЖСПП);
  - Национален план за управување со отпад (го донесува МЖСПП за период од шест години);
  - Национална програма за управување со отпад (се усвојува за период од една година);
  - Планови и програми за управување со отпад на ЕЛС ;
  - Регионални планови, за кои советите на општините и советот на градот Скопје, на предлог на меѓуопштински одбор за управување со отпад, донесуваат регионален план за управување со отпад за соодветниот регион утврден со националниот план. Регионалниот план се донесува за период од десет години. Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад може да предложи изменување и дополнување на регионалниот план на секои две години. Пред да биде донесен од советите на општините и Советот на градот Скопје, се доставува на одобрување до МЖСПП.

Плановите за управување со отпад на ЕЛС треба да бидат во согласност со Националниот план за управување на отпад на Република Македонија што се донесува за период не пократок од три години, а не подолг од шест години. За реализација на планот, ЕЛС е должна да донесе Програма за управување со отпадот. Истата се донесува за период од една година.

Планот за управување со отпад го донесува Советот на ЕЛС на предлог на градоначалникот на ЕЛС. Градоначалникот на ЕЛС е одговорен за спроведување на планот, кој се доставува на одобрување до МЖСПП.

Програмата за управување со отпадот ја донесува Советот на ЕЛС, на предлог на градоначалникот на ЕЛС.

Градоначалникот на ЕЛС е должен секоја година до МЖСПП да доставува извештај за спроведување на своите програми за управување со отпад, за кои претходно е добиена согласност од Советот на ЕЛС. Извештајот се доставува до 28 февруари во тековната година за програмата од претходната година.

## *2. Управување со отпад на регионално ниво*

Советите на општините и Советот на градот Скопје од соодветниот регион за управување со отпад донесуваат одлука за склучување спогодба за здружување за воспоставување на систем за регионално управување со отпад, со што се регулираат меѓусебните права и обврски на општините и на градот Скопје. Преку регионалното управување се воспоставува и се организира регионален систем за управување со отпад што се состои од регионална депонија за отпад и/или други објекти и инсталации за постапување со отпад. Актите за здружување на општините и на градот Скопје се доставуваат до МЖСПП во рок од 30 дена од денот на здружувањето. За реализација на регионалниот план и управување се формира **меѓуопштински одбор за управување со отпад**. Конститутивната

седница на одборот ја свикува градоначалникот на **ЕЛС** со најголем број жители во регионот за управување со отпад. Членови на одборот се градоначалниците на општините и градоначалникот на град Скопје кои ја склучиле спогодбата за здружување или други лица овластени од градоначалниците на општините и на градот Скопје. Со одборот претседава претседавач кој се избира од редот на членовите на одборот за период од две години, но не повеќе од мандатот како градоначалник. Одлуките на одборот се донесуваат со двотретинско мнозинство од присутните членови на седницата.

Стручни административно-технички работи, планирање, водење инвестициски проекти и работи од значење за регионалното управување, реализацијата на регионалниот план и развој на регионалниот систем, мониторинг над обемот и квалитетот на извршените услуги и други работи од значење за развојот на регионалното управување ги врши Регионалниот центар за управување со отпад, како посебно правно лице што го основаат општините или градот Скопје од соодветниот регион што ја склучиле спогодбата за здружување.

## *3. Собирање и транспортирање со отпад*

Видовите отпад во надлежност на ЕЛС се: комунален, индустриски неопасен и инертен отпад. Опасниот отпад е во надлежност на МЖСПП.

Посебните правила за постапување со комуналниот и со другите видови неопасен отпад на својата територија го пропишуваат Советите на ЕЛС, на предлог на градоначалникот на ЕЛС.

Дејноста *собирање и/или транспортирање* на комунален и на друг вид неопасен отпад можат да ја вршат:

- Јавни претпријатија основани од една или од повеќе ЕЛС и
- Правни и физички лица кои склучиле договор со ЕЛС, во согласност со по-

стапката за јавен тендер или според одредбите на Законот за концесии.

*Месџаџа за џреџман и за оџсџранување* на инертниот отпад ги определуваат Советите на ЕЛС, на предлог на градоначалникот, а во согласност со плановите за управување со отпад и во согласност со просторните и урбанистички планови.

#### 4. Водење евиденција и извесџување

Градоначалникот на ЕЛС е должен да изготви консолидиран извештај за отпадот и да го достави до МЖСПП најдоцна до 31 март во тековната година, за претходната година.

#### 5. Селекџирање на оџџаг

Градоначалникот на ЕЛС ги определува местата за собирање и за селектирање на комуналниот отпад, а согласно „начелото на блискост“ се грижи и давателот на услугата во целост да ја исполнува оваа обврска.

#### 6. Преработка и складирање на оџџаг

Градоначалникот на ЕЛС ги определува локациите за складирање на неопасен отпад, согласно со начелото на блискост. Вршењето на дејноста за преработка, третман и/или складирање на отпад подлежи на систем на дозволи.

#### 7. Оџсџранување на оџџаг

Објектите и инсталациите наменети за отстранување на отпадот треба да бидат поврзани со интегрирана мрежа. Начинот и условите за функционирање на интегрираната мрежа се пропишани во посебен правилник. Мрежата треба да опфати: примарен систем за собирање отпад, претоварни станици, секундарни транспортни системи и депонии.

Градоначалникот на ЕЛС ги определува локациите на претоварните станици.

#### 8. Дејонирање

Депониите за комунален и за друг вид неопасен отпад и депониите за инертен отпад се во надлежност на ЕЛС.

*Оџераџори на дејонија* за неопасен отпад можат да бидат:

- Јавни претпријатија, или
- Правни лица, врз основа на дозвола и договор со ЕЛС или врз основа на концесиски договор.

Депонирањето подлежи на систем на дозволи.

#### 9. Финансирање на уџравување со оџџаг

ЕЛС имаат обврска да обезбедат *финансирање* на:

- Изработка и реализација на планските документи (планови и програми) за управување со отпад и
- Изградба на депонии за комунален и друг вид неопасен отпад и инертен отпад.

Висината на цената за извршената услуга за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад ја одобрува Советот на ЕЛС, на предлог на градоначалникот на ЕЛС, кога давателот на услугата е јавно претпријатие основано од ЕЛС. Цената за отстранување на отпадот на депониите ја определува операторот на депонијата. Цената на услугата се определува врз основа на количеството отпад, изразена во денар/метар квадратен, денар/метар кубен и денар/килограм. Советот на ЕЛС ја одобрува висината на цената.

### 1.3. Закон за квалитет на амбиентниот воздух

Со Законот за квалитет на амбиентниот воздух се уредуваат мерките за избегнување, спречување или намалување на штетните ефекти од загадувањето на амбиентниот воздух врз човековото здравје, како и врз животната средина во целина.

Најважни за ЕЛС се инсталациите во кои се одвиваат технолошки процеси и соградување на отпад и во енергетските објекти (т.н. *сџационарни извори*), кои треба да



се проектираат, опремуваат, одржуваат и да работат на начин кој нема да доведе до испуштање на загадувачки супстанции во поголемо количество од пропишаните гранични вредности на емисија. ЕЛС треба да ја имаат предвид оваа обврска при издавањето градежни дозволи, при градењето објекти за кои ЕЛС се надлежни да издаваат одобрение за градба. Особено, оваа надлежност на ЕЛС е битна при издавањето Б-интегрирани еколошки дозволи за Б-инсталации и за помали објекти кои не подлежат на ИСКЗ режимот.

Граничните вредности што не смеат да се надминат (дозволени нивоа), а ги пропишува МЖСПП со посебна уредба, задолжително треба да се применуваат од ЕЛС при издавање на Б-дозволите, како и при контрола на загадувањето на воздухот од други инсталации, објекти и постројки за кои не е потребна Б-дозволата.

Владата на РМ може, на предлог на Советот на општината и на градот Скопје, за определено подрачје да пропише построги гранични целни вредности на амбиентниот воздух и прагови на алармирање и праг на информирање од пропишаните на национално ниво.

На предлог на Советот на општината и на Советот на градот Скопје, МЖСПП може да определи построги гранични вредности за емисија на отпадни гасови и пари од стационарните извори за определено подрачје од оние определени на национално ниво.

*(1) Планирање на заштитата на квалитетот на амбиентниот воздух*

Плански документи за управување со квалитетот на амбиентниот воздух се: Национален план за заштита на амбиентниот воздух (план), План за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (план за квалитет на воздух), краткорочен Акциски план за заштита на амбиентниот воздух и Национална програма за постепена редукција на количините на емисии на одре-

дени загадувачки супстанции на ниво на Република Македонија (Национална програма за редукција на емисии). Во Планот се утврдуваат и активностите што треба да ги преземат општините и градот Скопје, доколку целото или дел од нивното подрачје е опфатено во зона или агломерација од приоритетно значење. Во овој случај, општините и градот Скопје треба да водат грижа активностите за кои издаваат дозволи да не го попречуваат остварувањето на целите, зацртани во планот. Доколку една општина или градот Скопје со планот се задолжени за спроведување на одделни мерки или активности, потребно е да се осигураат дека финансирањето на тие мерки е вклучено во годишната програма што ја донесува Владата на РМ.

Пропишаните мерки и вредности од страна на МЖСПП со посебна уредба, задолжително треба да се применуваат од ЕЛС при издавање на Б-дозволите, како и при контрола на загадувањето на воздухот од други инсталации, објекти и постројки за кои не е потребна Б-дозволата.

*(3) План за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (план за квалитет на воздух)*

Советот на општината или на градот Скопје, на чие подрачје припаѓаат зоните и агломерациите, донесува План за квалитет на воздух. Доколку зоните и агломерациите се протегаат на подрачјето на повеќе општини, тие можат да донесат заеднички план. Планот, кој се подготвува во соработка со МЖСПП за период од пет години.

*(3) Краткорочен Акциски план за заштитата на амбиентниот воздух*

Краткорочниот Акциски план го подготвува градоначалникот на општината и на градот Скопје во соработка со МЖСПП и Министерството за здравство.

За преземените мерки, како и за секое надминување на прагот на алармирање, градоначалникот на општината и на градот

Скопје во соработка со Министерството за здравство, МЖСПП и ЦУК, задолжително и континуирано ја известува засегнатата јавност за настанатата состојба, како и за мерките кои треба да се преземат, на начин утврден со акт на општината и на градот Скопје.

#### *(4) Ойшџи обврски ѓри ѓланирање*

Градоначалникот на општината и на градот Скопје е должен да доставува годишен извештај за спроведување на донесените програми и акциски планови до МЖСПП.

#### *(5) Информативен систем*

Градоначалникот на општината и на градот Скопје е должен да ги објавува усвоените плански документи и акти и да известува за преземените мерки во врска со управувањето и подобрувањето на квалитетот на амбиентниот воздух.

#### *(6) Заштитна на амбиентниот воздух од загадување*

Строго се забранува согорување на отпад на отворен простор. ЕЛС, преку овластените инспектори за животна средина, се должни да водат сметка да не се согорува отпад на отворено, за што е предвидена казна од 150 евра за физичко и 500 евра за правно лице, како и 300 евра во денарска противвредност за одговорно лице во правното лице.

### **11.4. Закон за водите**

Управувањето со водите ги опфаќа сите мерки и активности за рационално и ефикасно користење на водите, одржлив развој на водните ресурси, заштита на водите и заштита од штетно дејство на водите. Во Република Македонија се утврдени четири подрачја на речни сливови на реките Вардар, Црн Дрим, Струмица и Јужна Морава.

Користењето на водата се врши со дозвола издадена од МЖСПП, со што се стекнува водното право.

#### *1. Планирање*

Најзначаен плански документ од аспект на ЕЛС се Плановите за управување со речен слив кои се изработуваат за секој речен слив одделно. Плановите ги донесува Владата на РМ за период од шест години. Плановите претставуваат основа врз која се спроведуваат дозволите за користење на водите и во кои се даваат насоки за идниот развој на активностите поврзани со користењето на водите.

#### *2. Заштитна на водите*

ЕЛС треба да побараат дозвола за испуштање на отпадните води од своето подрачје, издадена од МЖСПП. При издавањето Б-дозволи, потребно е ЕЛС да побара од операторот да поседува дозвола за испуштање, издадена од МЖСПП. ЕЛС треба да ги вградат во дозволата елементите содржани во дозволата за испуштање.

#### *3. Заштитни зони*

ЕЛС можат да му укажат на МЖСПП на потребата од определување заштитни зони на своето подрачје, при што одлуката за тоа ја носи Советот на ЕЛС.

#### *4. Зони за капење*

Градоначалникот на општината и на градот Скопје на чие подрачје се определени зоните за капење е должен да ги означи. Воедно, градоначалникот е должен да преземе мерки за заштита на зоните за капење од загадување и за заштита од дејства или активности кои можат негативно да влијаат на квалитетот на водата за капење. Градоначалникот е должен да го уреди начинот на користење на водите за капење, во согласност со стандардите утврдени со подзаконски акти. Тој го определува и периодот на траење на сезоната за капење, како и бројот на капачи според кој може да се определи дека сезоната за капење започнала или завршила. Во случај на намалување на квалитетот на водата за капење, градоначалникот на општините и на градот Скопје задолжително ја информира

јавноста за промената на квалитетот на водата, како и за мерките кои треба да се преземат.

#### *5. Заштита на крајбрежниџе земјишџа*

ЕЛС мора да ги имаат предвид законските одредби од член 105 при просторното и урбанистичко планирање, како и при вршењето на земјоделски активности.

#### *6. Испиушџања на ошџадни води*

За ЕЛС најзначајни се одредбите од членот 113 во однос на нивната обврска кон отпадните води. ЕЛС се должни да ги соберат, одведат и пречистат отпадните води што произлегуваат или се создаваат на нивното подрачје, вклучувајќи го и отстранувањето на милот, како и да обезбедат урбаните отпадни води што влегуваат во колекторските системи пред испуштањето соодветно да се третираат.

За реализирање на оваа активност Владата на РМ донесува Програма за обезбедување, собирање и прочистување на урбани отпадни води врз основа на програми донесени од советите на општините и Советот на град Скопје. Програмата за градот Скопје се изработува врз основа на предлог-програма донесена од советите на општините во градот Скопје.

#### *7. Испиушџање на индуспириски ошџадни води*

Доколку индустриските отпадни води се испуштаат во системите за собирање и прочистување на урбаните отпадни води, градоначалникот на ЕЛС е должен да обезбеди нивен соодветен пред-третман.

#### *8. Програма за зашџиџа од шџеџно дејсџиво на водиџе*

Заштитата од штетно дејство на водите е една од позначајните надлежности на ЕЛС, за што се должни да преземаат соодветни мерки и активности за превенција и за заштита. ЕЛС во своите урбани подрачја се исклучиво надлежни за заштита и за од-

брана од поплави и заштита од друго штетно дејство на водите.

ЕЛС се должни да изготват програми за заштита од штетно дејство на водите во своето подрачје кои ги донесуваат Советите на ЕЛС. Со програмата се предвидуваат превентивни мерки, изградба на заштитни објекти и постројки и изведување на работи за заштита од штетно дејство на водите (изградба на насипи, акумулации, регулација на реки, уредување на порои, заштита на земјиште од ерозија, пошумување и слично).

#### *9. Оперативни планови за зашџиџа и одбрана од поплави за загрозените подрачја*

ЕЛС се должни да изработат Оперативни планови за заштита и одбрана од поплави за загрозените подрачја (член 126). Оперативниот план го донесува Советот на ЕЛС на предлог на градоначалникот на ЕЛС. Доколку загрозеното подрачје се наоѓа на две или на повеќе општини, оперативниот план го донесуваат спогодбено советите на вклучените ЕЛС, по претходна согласност од МЖСПП.

Доколку ЕЛС управуваат со брани и акумулации и со заштитни насипи, тие се должни овие објекти да ги користат и одржуваат на начин што обезбедува прифаќање на поплавните бранови, како и обезбедување на нивна заштита од елементарни непогоди.

#### *10. Уредување и одржување на површинскиџе води*

Крајбрежниот појас во населените места го определува Советот на општините и Советот на градот Скопје на предлог на градоначалникот, по претходна согласност од МЖСПП. Пристапот до крајбрежниот појас е слободен, при што советите на општините и градот Скопје на предлог на градоначалникот го уредува пристапот до крајбрежниот појас на водотеците, езерата и акумулациите за спорт, рекреација и слични активности, освен ако не е поинаку определено со Законот за води или со друг закон.



Заради заштита од штетно дејство на водите, ЕЛС се должни еднаш годишно, до крајот на месец септември, да извршат проценка за тоа дали водотеците на подрачјето под нивна надлежност се во состојба да предизвикаат поплави на земјиштето и дали обезбедуваат непречен проток на водата и дали прописите за контрола на поплави целосно се почитуваат.

### 11. Заштита од ерозии и уредување на њорони

Советите на општините и советот на градот Скопје се должни на територијата под нивна надлежност да ги определат границите на ерозивното подрачје и подрачјето загрозено од ерозија и да ги утврдат мерките и работите за заштита на земјиштето од ерозија и уредување на пороите, врз основа на техничка документација. Советот на градот Скопје ги определува границите на подрачјата на предлог на советите на општините во градот Скопје. Водостопанствата ги определуваат подрачјата со кои тие управуваат, додека МЖСПП ги определува останатите подрачја.

ЕЛС се должни да преземат мерки за уредување на пороите што се наоѓаат на нивно подрачје, освен за оние за коишто се надлежни водостопанствата или други правни лица кои стопанисуваат со тие подрачја. ЕЛС се должни и да доставуваат извештаи за реализирани и идни активности до МЖСПП, а нив ги изготвува и ги објавува градоначалникот на ЕЛС.

### 12. Мониторинг

- Мониторинг на водата во зоните за капење

Градоначалниците на ЕЛС, на чие подрачје се наоѓа зоната за капење, се должни да го следат квалитетот на водата за капење и податоците да ги доставуваат до државните централни институции.

- Мониторинг на испуштање на отпадните води

Доколку ЕЛС основа јавно претпријатие

за одведување, собирање и третман на отпадни води, должна е за нив да обезбеди соодветни инструменти за мерење на испуштените води.

### 13. Водоснабдување

Природните површински води, извори и подземни водни тела со квантитет и квалитет соодветен за консумирање од страна на човекот, треба првенствено да се користат за јавно водоснабдување и производство на храна на локалното население, на подрачјето на ЕЛС каде што тие се наоѓаат.

*Градоначалникот на ЕЛС е должен да обезбеди:*

- Постигнување на целите, поврзани со стандардите и со вредностите за квалитет на водите;
- Развивање и одржување на ефикасен и економски систем за водоснабдување со вода за пиење во доволни количини и според барањата до сите законски корисници;
- Преземање на потребните мерки утврдени со одредбите на Законот за водите.

Заради вршење на овие работи на предлог на градоначалникот на ЕЛС може да се основа јавно претпријатие за вршење на дејноста и работењето и одржувањето на системите за водоснабдување и снабдувањето со вода за пиење. Две или повеќе општини и градот Скопје можат да основаат заедничко јавно претпријатие, како и да го доверат да го вршат други правни лица преку концесија или склучување на јавно-приватно партнерство.

Градоначалникот на ЕЛС, во соработка со правното лице коешто врши јавно водоснабдување, се должни веднаш и без одлагање да ги преземат потребните мерки за санација, како и да определат ограничувања и забрани на користењето на вода по потреба, со цел повторно да се обезбеди безбедност на водата, како и да ја информираат Дирекцијата за храна.

1) *Ограничувања заради недостиг на вода*

Во случаи кога отстапувањето (ограничувањето заради недостиг на вода) трае повеќе од 14 дена, градоначалникот на ЕЛС треба веднаш да ги извести Министерството за здравство за ограничувањето, причината за ограничувањето, преземените мерки и нивното очекувано времетраење.

2) *Извори на финансиски средства*

Материјалната основа и финансирањето на развојот и за управувањето со водите утврдува надомест поврзан со користењето на водите и тоа: надомест на трошоците за животната средина и за ресурсот, односно примена на начелата „зајадувачош ѝлаќа“ и „корисничош ѝлаќа“.

Средствата од надоместоците се реализираат преку *Програмаџа за управување со води* што ја донесува Владата на РМ на предлог на МЖСПП (член 218). Со Програмата се финансира и/или ко-финансира реализацијата на проекти, програми, активности и/или мерки наменети за ЕЛС. За обезбедување средства од програмата, ЕЛС треба навремено да ги согледаат потребите од средства и да ги предвидат активностите и мерките што треба да ги преземат заради нивна реализација, како и навремено да ги достават до МЖСПП или до друго министерство, во согласност со областа, заради нивно вклучување во Програмата.

3) *Организација во управување со водите*

Во Советот за управување со подрачјето на речен слив членуваат номинирани претставници на: МЖСПП, Министерството за земјоделство, Министерството за здравство, Министерството за транспорт и врски, општините и градот Скопје и други засегнати страни.

## 11.5. Закон за утврдување цена на водни услуги

Во Република Македонија, цената на користењето на водата, како и цената на собирање и пречистувањето на урбаните отпадни води (цена на водна услуга) се уредени со Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, како и со Методологијата за утврдување на цената на водата за пиење и одведување на урбани отпадни води (Методологија). Цените на водоводните услуги треба да се определуваат согласност Методологија, а ги донесуваат советите на општините, врз основа на предлог на градоначалникот и на Јавните комунални претпријатија (ЈКП).

Подрачјето на кое се обезбедува водната услуга е подрачјето на една општина, нејзин дел или подрачје на две или повеќе општини, односно градот Скопје, на кое давателот (ЈП) на водната услуга обезбедува водни услуги до крајниот корисник.

Регулаторната комисија за енергетика е задолжена за утврдување на тарифите на водните услуги, по Методологија која сè уште е во изработка.

Регулаторната комисија решенијата за утврдување или отфрлање тарифи на водни услуги ги доставува до јавните претпријатија (даватели на услугата) и до нивниот основач (општината) заради давање согласност на одлуката. Градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на град Скопје е должен во рок не подолг од 60 дена да започне постапка за давање согласност на одлуката за утврдување на тарифата за водните услуги. Доколку не е дадена согласност на одлуката за утврдување на тарифа за водна услуга во рок од 150 дена од денот на објавување на решението за утврдување на тарифата за водна услуга во Службен весник на Република Македонија, Регулаторната комисија ќе донесе решение за донесување на Регулаторна тарифа за водна

услуга. Против решението Регулаторната комисија градоначалникот на општината, општините во градот Скопје, односно градоначалникот на градот Скопје има право да заведе управен спор пред надлежниот суд.

Во рок од 45 дена, Советот на општината и на Град Скопје даваат согласност за примена на утврдената тарифа, која, пак, ЈП треба во рок од 45 дена да започне да ја применува.

Во случај на утврдување на регулаторна тарифа кога нема податоци, како и во случаите кога давателот (ЈП) не доставил барање за утврдување на тарифи за водни услуги, Регулаторната комисија е должна во рок не подолг од 180 дена од денот на донесување на решението за започнување на постапка за утврдување на регулаторна тарифа водни услуги, односно во рок не подолг од 180 дена од денот на истекот на рокот за доставувањето на барањето, да подготви Регулаторен план за прилагодување на тарифи за водни услуги за давателот на водната услугата врз основа на кој ќе може да донесе решение за утврдување на регулаторна тарифа и план за усогласување за тарифи за вода.

Регулаторна комисија, во рок не подолг од 90 дена од денот на подготвувањето на планот, донесува решение за утврдување на Регулаторна тарифа за водна услуга за давателот (ЈП), кое се објавува во Службен весник на Република Македонија и се доставува до ЈП и општината. Против решението ЈП и градоначалникот на општината, општините во градот Скопје, односно градоначалникот на градот Скопје, има право да заведе управен спор пред надлежниот суд.

Регулаторната комисија има право во секое време, со најава или без најава, да врши увид кај ЈП-а на водните услуги со цел да утврди дали одлуката на ЈП-а е донесена во рок од 15 дена од денот на прием на решението за утврдување на тарифи за водни услуги и дали одлуката е доставена до

градоначалникот на општината, општината во Град Скопје, односно на градот Скопје заради давање согласност на одлуката. Регулаторната комисија врши увид и во тоа дали градоначалникот на општината, општината во Град Скопје и градот Скопје ја доставил одлуката утврдување тарифа на водна услуга до Советот на општината за добивање согласност. Утврдување на прекршување на законските одредби повлекува прекршочни санкции за давателот на водната услуга, и тоа глоба од 6.000 евра во денарска противвредност.

## 11.6. Закон за заштита од бучава во животната средина

Со Законот за заштита од бучава во животната средина се воспоставува правна рамка, со цел да се создадат здрави услови за живот на луѓето и заштита на животната средина од бучава и да се обезбеди основа за развивање мерки за намалување на бучавата што ја емитуваат поголемите извори (патни, железнички и водни превозни средства и инфраструктура, воздухоплови, опремата што се користи на отворен простор и во индустријата, како и мобилните механички средства за работа).

Меѓу основните носители на обврската за заштита од бучава се и општините, градот Скопје и општините во градот Скопје преку преземање конкретни мерки во заштита од бучава, пред сè, во планирањето на просторот (урбанистичко планирање), подготвување планови и програма за заштита од бучава и преземање мерки на контрола врз изворите на бучава (туристичко-угостителски објекти и објекти на отворено, бучавата од соседството, како и од вршењето на одделни дејности).

*(1) Донесување и сѐроведување плански документи за управување со бучава*

Како плански документи, во членот 14, се определени:

- *Стратешки карти за бучава*, на кои е прикажано глобалното оценување на утврдената изложеност на определено подрачје што произлегува од различните извори на бучава и во кои се дадени предвидувања за идната изложеност на бучава за тоа подрачје и
- *Акциони планови* – ги утврдуваат мерките што треба да се преземат, со цел управување со проблемите и ефектите поврзани со бучавата, вклучувајќи ги и мерките за намалување на бучавата.

#### 1.1. Стратешки карти за бучава

За агломерациите и населените места стратешките карти за заштита од бучава ги донесуваат Советот на општините и на градот Скопје на предлог на градоначалникот. Во случај кога една агломерација опфаќа повеќе општини, Владата на РМ со одлука определува која општина ќе биде надлежна за изработка на стратешката карта за бучава.

Градоначалникот на општините и градот Скопје е должен стратешките карти за бучава да ги достави до МЖСПП во рок од 30 дена од денот на нивното изработување.

#### 1.2. Акциони планови за бучава

Акциони планови за бучава се изработуваат врз основа на стратешките карти за бучава. Советот на општината и Советот на градот Скопје на предлог на градоначалникот е надлежен за изработка на акционите планови за бучава за агломерации и за населени места (член 17). Акционите планови се изработуваат за период од пет години. Градоначалникот на општините и на градот Скопје се должни акционите планови за бучава да ги достават на одобрување до МЖСПП во рок од 30 дека од денот на нивното изработување.

Мислењата добиени од јавноста се земаат предвид при донесувањето на акциските планови.

#### *(1) Урбанистичко планирање и одобрение за прагда*

Во планирањето на урбаниот простор треба да се внимава при издавањето градежни дозволи, односно дали во главните проекти за изградба на објекти во надлежност на ЕЛС се вградени стандарди и заштитни мерки за заштита од бучава. ЕЛС можат да го одбијат приемот на градбата или да не ја издадат градежната дозвола доколку мерките за заштита од бучава не се спроведени.

## 11.7. Управување со пакување и отпад од пакување

Со Законот за управување со пакување и отпад од пакување се уредуваат барањата за заштита на животната средина кои мора да ги исполнува пакувањето при неговото производство, пуштањето на пазар и ставањето во употреба, како и постапувањето со отпадот од пакување.

Градоначалникот на општината, на општината во градот Скопје и на градот Скопје е одговорен за организирање на одделното собирање на отпадот од пакување кој е комунален отпад на подрачјето на општината, на општината во градот Скопје и на градот Скопје. Градоначалникот ги остварува овие обврски врз основа на склучен договор со правното лице за постапување со отпад од пакување или со самостојниот постапувач со отпад од пакување.

Заради следење на состојбата со управувањето со отпадот од пакување, Владата на Република Македонија формира Комисија за управување со отпад од пакување која се состои од претседател и најмногу 15 члена со мандат од три години. Во оваа Комисија еден претставник има од Заедницата на единиците на локалната самоуправа – ЗЕЛС.

## 11.8. Управување со електрична и електронска опрема и отпадна електронска и електрична опрема

Со овој закон се уредуваат барањата за заштита на животната средина кои треба да ги исполнат правните и физичките лица кои произведуваат и пуштаат на пазарот во Република Македонија електрична и електронска опрема и кои постапуваат со отпадната електрична и електронска опрема.

Градоначалникот на општината, градоначалникот на општините во градот Скопје и градоначалникот на градот Скопје имаат обврска да организираат одделно собирање на отпадната опрема, да овластат собирач на отпадна опрема од домаќинствата, како и да определат и да организираат места, односно локации за одделно собирање на отпадна опрема од домаќинствата во соработка со овластениот собирач, во собирни центри на целото подрачјето на општината, општината во градот Скопје и градот Скопје, каде што крајните корисници ќе можат отпадната опрема од домаќинствата бесплатно да ја предаваат.

При определување на местата и на локациите на собирните центри треба да се земе предвид бројот на жителите во населеното место, при што треба да се обезбеди најмалку по еден собирен центар за 30.000 жители. Собирните центри ги вклучуваат и постојните места и локации за собирање на одвоено собрани фракции на комунален отпад, доколку се исполнат условите утврдени со овој или со друг закон.

Градоначалникот на општината, градоначалникот на општините во градот Скопје и градоначалникот на градот Скопје во соработка со овластениот собирач се должни на соодветни места да ја известува јавноста за адресите на собирните центри кои постојат во подрачјето на таа општина, градот Скопје или општините во градот Скопје коишто се вклучени во системот за

постапување со отпадна опрема, односно каде што се врши собирање на отпадната опрема.

Градоначалникот на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје формираат и Комисија за одлучување по жалба на решение донесено од овластен инспектор за животна средина и на комунален инспектор на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје.

## 11.9. Управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори

Со овој Закон се уредуваат барањата за заштита на животната средина кои мора да ги исполнува батериите и акумулаторите при нивното производство и пуштање на пазар во Република Македонија и постапувањето со отпадните батерии и акумулатори.

Градоначалникот е должен да:

- определи места за поставување на садови за одвоено собирање на отпадни батерии и акумулатори на подрачјето на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје и
- организира системи за собирање и времено складирање на отпадни преносливи батерии и акумулатори и нивно предавање за третман, преработка и/или рециклирање.

Градоначалникот ја врши оваа обврска во соработка со колективниот постапувач и/или самостојниот постапувач со кои може да организира одделно собирање на отпадни батерии и акумулатори на подрачјето на општината, на општината во градот Скопје и на градот Скопје преку воспоставување на собирни места и центри и обезбедување на редовно собирање на отпадните батерии и акумулатори од собирните места и центри. Собирните места и центри можат да бидат поставени во просториите на поседувачите или трговците, во просториите на научнообразовни-



те установи кои постојат на подрачјето на општината, на општината во градот Скопје и на градот Скопје, на зелените пазари или на други посебно организирани пазари, на јавните површини или на други соодветни места каде што се очекува крајните корисници да остават отпадни батерии и акумулатори, имајќи ја предвид густината на населението. Собирните места поставени во основните и во средните училишта треба да се исклучиво наменети за собирање на преносни батерии и акумулатори.

Оваа обврска градоначалникот може да ја оствари и врз основа на склучен договор со колективното правно лице и/или со самостојниот постапувач.

Градоначалникот на општината, општината во градот Скопје и на градот Скопје формира и Комисија за одлучување по жалба на решение донесено од овластен инспектор за животна средина и на комунален инспектор на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје.

## 11.10. Закон за заштита на природата

Законот за заштита на природата ги регулира спецификите кои се однесуваат на заштитата на биолошката и на пределската разновидност, заштитата на природното наследство, во и надвор од заштитените подрачја и заштитата на минералите и фосилите.

Според Законот за заштита на природата, одговорноста е поделена меѓу МЖСПП и општините. Управувањето и мониторингот на заштитените подрачја од локален интерес (како што се спомениците на природата и парк-шумите) им е делегирано на општините.

Формално-правно постапката за прогласување на заштитените подрачја е лоцирана на централно ниво, но во постапката за прогласување Советот на ЕЛС и Советот на град Скопје имаат можност да достават предлог до МЖСПП за прогласување на заштитено подрачје.

### 1) Управување со заштитени подрачја

Управниот одбор на јавна установа *национален парк* е составен од пет членови: двајца претставници од МЖСПП, еден претставник од ЕЛС и двајца претставници од вработените во јавната установа - национален парк.

### 2) Национален совет за заштита на природата

Мултисекторски форум кој расправа за најважните прашања што произлегуваат од одредбите на овој закон. Законот предвидува вклучување на ЕЛС во работата на Советот преку делегиран претставник од ЗЕЛС.

### 3) Плански документи

При подготвувањето на развојни стратешки, плански и програмски документи од страна на органите на државната власт или на советите на општините, советите на општините во градот Скопје и Советот на Град Скопје, кои би можеле да имаат значителни ефекти врз природата, потребно е да се изврши оцена на влијанијата на мерките и активностите предвидени со овој вид документи.

Документите за користење и за уредување на просторот кои опфаќаат заштитени подрачја се донесуваат по претходно прибавено мислење од МЖСПП.

# 12. ЕНЕРГЕТИКА И ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ

**Е**нергетиката претставува клучна гранка за развој и напредок во Република Македонија, столб преку кој функционираат сите сектори на нашата земја. Електричната енергија претставува општо добро за секој граѓанин на нашата земја. Заложбата за енергетска безбедност не е само на централно ниво, туку и на локално ниво каде општините имаат надлежност и обврски во обезбедувањето на енергетската стабилност.

Република Македонија во изминативе години во голема мерка ја донесе потребната законска регулатива која го опфаќа овој сектор и тоа преку:

- Закон за енергетика;
- Стратегија за развој на енергетиката,
- Стратегија за унапредување на енергетска ефикасност и
- Стратегија за искористување на обновливи извори на енергија.

При дефинирањето на енергетскиот сектор во нашата земја во сè поголем процент се застапени и алтернативните извори на енергија пред сè обновливите извори, како сончева, енергија од ветер и вода.

Притоа треба на посочиме дека просечното сончево зрачење во Македонија е за околу 30% повисоко од просечната вредност во многу европски земји, а, пак, температурата на геотермалната вода, во геотермалните басени на територијата на нашата држава е висока и просечно изнесува помеѓу 30° и 78° и во моментот, најмногу се користи за загревање на оранжерији. Во Република Македонија активно се

искористува и водениот потенцијал за производство на енергија и во тек е изработка на студии за искористување на енергијата од ветер за регионите во кој е најзастапен.

Користењето на обновливи извори на енергија и обезбедувањето на енергетска независност на локално ниво треба да е приоритет на секоја општина. Притоа, важен чекор во обезбедувањето на енергетска независност отпаѓа на енергетската ефикасност.

## Енергетика и енергетска ефикасност на локално ниво

Надлежноста и обврските на локалните самоуправи во областа на енергетиката и енергетската ефикасност, главно, произлегуваат од дополнетата законска регулатива донесена во периодот 2011 – 2012 година.

### *Закон за енергетика*

Со Законот за енергетика од 2006 година и измените од 2008 година се донесени претпоставки и услови за остварување на енергетска ефикасност и промоција на користењето на обновливите извори на енергија и други прашања од значење за енергетиката на локално ниво. Една од целите на Законот беше и зголемувањето на енергетската ефикасност и поттикнувањето на искористувањето на обновливите извори на енергија. Со овој Закон се третираат следниве значајни аспекти:

- Дефиниција на десетгодишната стратегија за енергетска ефикасност;
- Локално енергетско планирање;

- Формирана Агенција за енергетика;
- Подготовка на мерки за имплементација на Директивата за енергетски перформанси на објектите, вклучително и максимално дозволената потрошувачка на енергија во зависност од видот на објектот;
- Означување на апаратите за домаќинство од аспект на ефикасно користење на енергија;
- Акредитација на тела за оценување на сообразноста;
- Оценување и испитување на барањата за технички спецификации во согласност со барањата на Европската Унија.

Новиот Закон за енергетика е под надлежност на Министерството за економија. Законот беше даден на проверка во Европската комисија и е утврдено дека тој е во согласност со барањата на Европската Унија. Со овој Закон се уредени сите дејности од областа на енергетиката и, како таков, претставува основа за либерализација на пазарот на електрична енергија. Во Законот за енергетика се врши транспонирање на 12 директиви и 2 регулативи од законодавството на Европската Унија. Она што е важно за самиот концепт на енергетска ефикасност е дека со Законот за енергетика се донесени и правилниците во врска со енергетска ефикасност:

Согласно со законот, општините се должни да обезбедат услови за извршување на следниве енергетски дејности од јавен интерес и од локално значење:

- **дистрибуција на природен гас;**
- **управување со системот за дистрибуција на природен гас;**
- **снабдување на природен гас на тарифни потрошувачи;**
- **производство на топлинска енергија;**
- **дистрибуција на топлинска енергија;**

- **дистрибуција на геотермална енергија;**
- **снабдување со топлинска енергија;**
- **снабдување со геотермална енергија.**

На предлог на градоначалникот, Советот на општината донесува одлука за овластување за изградба на нови објекти за производство на топлинска енергија.

Општината, во рамките на својата надлежност за снабдување на корисниците на своето подрачје со топлинска, односно геотермална енергија, треба да создаде услови за вршење на дејностите дистрибуција и снабдување со енергија, додека производителот може да поседува и да управува со работата на производната постројка и да врши продажба на топлинска, односно геотермална енергија.

Концептот енергетска ефикасност подразбира три главни области на делување за овозможување ефикасно користење на енергијата и тоа во:

- Контрола и управување со потрошувачката;
- Употреба на мерки – инвестиции за енергетска ефикасност;
- Анализа и мерење на потрошувачка и реинвестиција на заштедите од постигнати резултати од мерките.

По однос на постојната легислатива, концептите на енергетската ефикасност и справувањето со климатските промени се добро разработени и ја содржат основата за нивна имплементација, но во пракса потребно е уште многу напори и труд за целост да се имплементира концептот на енергетска ефикасност. За исполнување на програмите и целите за енергетска ефикасност во општините во Република Македонија потребно е да се почитуваат законските начела донесени и третирано во Законот за енергетика. Според овој закон, општините ги имаат следниве обврски:

- **Изготвување на 3-годишни програми за енергетска ефикасност;**

- Изготвување на годишни анализи за потрошувачката на енергија;
- Организирање на мониторинг над потрошувачката на енергија;
- Обезбедување периодични енергетски контроли и сертификати за енергетска ефикасност на јавните објекти;
- Вградување на сончеви колектори за топла вода ако тоа е економски исплатливо;
- Спроведување на програмите за енергетска ефикасност.

Подолу се наведени членовите од овој закон кои директно или индиректно се однесуваат на енергетската ефикасност.

Советот на општината на предлог на градоначалникот е должен да донесе Програма за развој на енергетска ефикасност на општината (132).

**Во член 132 попрецизно се регулира енергетската ефикасност на општинско ниво и тоа:**

*Политиката на општината за енергетска ефикасност се утврдува со Програма за унапредување на енергетска ефикасност која треба да биде во согласност со државната Стратегија за унапредување на енергетската ефикасност.*

*Програмаа ја донесува Советот на општината и таа се однесува на три години. Градоначалникот изготвува годишен план за реализација на програмата и извештај за остварување на планот за преходната година и го доставува до Советот на општината за одобрување, односно усвојување.*

**Предизвици на локалните самоуправи во областа на енергетиката и на енергетската ефикасност**

- Мал број општини имаат доволно детални податоци за енергетската потрошувачка кои може да се користат за планирање на ЕЕ.
- Недостигот на финансиски средства за инвестиции во енергетика и ЕЕ е основната пречка за имплементација на проекти.
- Нискиот капацитет за финансиски менаџмент го генерира и го усложнува проблемот околу многу малиот број на понуди за заеми и малото искуство на македонските финансиски институции за проценка на кредитоспособноста на општините. Дополнително, усложнувањето на издавањето на гаранции за заеми се јавува поради неразрешените имотно - правни односи, поврзани со земјиште кое е во државна или во приватна сопственост.
- Нискиот кредитен рејтинг или неговото отсуство и недостигот на менаџерски капацитети на локално ниво, поврзани со ЕЕ, создава проблеми за општините околу пристапот на меѓународните пазари за заеми. Зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа и креирање на стручен кадар за имплементација на законските одредби и програмите за ЕЕ на општинско ниво.
- Општините и јавните претпријатија кои имаат годишна потрошувачка над 1000 MWh можат да направат анализа за да утврдат дали сакаат да го искористат правото за самостоен настап на пазарот на електрична енергија.

# 13. ПРИМЕНА НА ИНФОРМАТИЧКО- КОМУНИКАЦИСКАТА ТЕХНОЛОГИЈА (ИКТ)

**И**КТ претставува неопходен елемент во единиците на локалната самоуправа за да овозможат квалитетна испорака на услуги до нашите граѓани. Со нејзино користење се овозможува поддршка за услугите да бидат пристапни, флексибилни и навремено испорачани. Развојот на ИКТ на општинско ниво е базиран на партнерство/соработка меѓу ЗЕЛС, општините, граѓанскиот и приватниот сектор, Владата и другите заинтересирани страни.

Сведоци сме на рапидниот развој на информатичките и комуникациските технологии во светот. Македонија интензивно му се приклучува на овој развој со брзи чекори и со јасно дефинирана стратегија и цел.

Примената на ИКТ на локално ниво го унапредува квалитетот на услугите што ги нуди општината, но истовремено и ги намалува трошоците.

Во создавањето на новиот модел на македонска општина од огромно значење ќе биде обезбедувањето пристап и користењето информации од јавниот сектор за граѓаните и создавањето на предуслови за стимулирање на онлајн- комуникација меѓу граѓаните и општината. Затоа е потребно општината да подготви и донесе стратегија за примена на ИКТ. Со примена на ИКТ ефектите ќе бидат огромни.

Со успешна примена на ИКТ во вашата општина ќе се обезбеди:

- достапност на информациите 24 часа дневно, седум дена во неделата за сите заинтересирани;
- интегрирање на локалната самоуправа со локалното стопанство;
- обезбедување непосредни и брзи услуги за граѓаните и за правните субјекти;
- интегрирање на базите на податоци, пристап до нив и подобра внатрешна комуникација, со што ќе заштедите време, енергија, пари, а ќе го зголемите квалитетот на услугите;
- информации и податоци за вашата општина, за правата, обврските, одговорностите, за вашето работење, за буџетот и за другите важни одлуки, програми, проекти и друго;
- целосна транспарентност на работењето на општината.

За сето тоа е нужно интегрирање на сите потсистеми, проследување на информациите и ефикасна комуникација на сите нивоа. Информацискиот систем на општината треба да се состои од два интегрирани дела: интранет и интернет.

Со интранет ќе се обезбеди поврзување на сите вработени во општината, со што се засилуваат внатрешните административни функции. Со интернет се овозможува комуникација со надворешните корисници, а сите вработени ќе имаат пристап до

него преку интранет-порталот, со што им се овозможува да разменуваат податоци и информации, документи и др.

Инвестирањето во Е-општина овозможува непрекинат пристап до електронски услуги од домот на секој граѓанин, и придонесува за брз развој на општината, кратење на времето на администрирање на услугите и со тоа зголемена ефикасноста, транспарентноста и ефективноста во работењето.

### 13.1 ЕЛЕКТРОНСКА ПОШТА (e-mail)

Со електронската пошта брзината на пренесување на пораките е неспоредлива со вообичаените поштенски услуги. Без оглед на оддалеченоста, писмата и документите стигнуваат веднаш. Заштедата на време и на пари е голема, а ефектите неспоредливи.

Се препорачува да се воспостави практика граѓаните по електронски пат да поставуваат прашања, а општината да одговори со резpekt, благовремено и аргументирано. Се препорачува сите официјални дописи да се потпишани и со електронски потпис, а со тоа се гарантира автентичноста на податоците и утврдување на идентитетот на потписникот.

### 13.2 ЕЛЕКТРОНСКИ ПОТПИС

Во Македонија почнуваат да се создаваат услови како во развиените европски земји граѓаните да можат своите финансиски обврски да ги подмируваат по електронски пат, од својот дом (сметки за телефон, електрична енергија, вода, комунален отпад и слично), како и да поднесуваат документи од дома, користејќи електронски потпис.

За тоа е неопходно константно да се надградуваат законските прописи што ќе гарантираат безбедност во комуникациите, потоа точно да се дефинираат постапките и процедурите за пристап до податоците, да се создаваат соодветни електронски форми, сертификати и друго.

Во Македонија стапи во сила Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис. Со тоа се овозможува, член 1 од законот: „Со овој закон се уредува и регулира електронското работење, кое вклучува употреба на информатичка и на телекомуникациска технологија и употреба на податоци во електронски облик и електронски потпис и во судски, управни постапки и во платниот промет, освен ако не е поинаку предвидено со закон“.

Согласно со законот, електронскиот потпис претставува регуларен начин на потпишување на електронски документ и тој во целост може да го замени хартиениот потпис. Притоа, користењето на електронски потпис е посебно изразено во јавните набавки, во поднесувањето барања до институциите и потпишувањето на електронски дозволи повратно.

### 13.3 УСОГЛАСУВАЊЕ СО ЗАКОНСКИТЕ РАМКИ

Следењето и усогласувањето со законските рамки кои го опфаќаат користењето на ИКТ во служба на општините е важен чекор во функционирањето на секоја општина во Р. Македонија.

Законите за електронско управување, електронски комуникации, заштита на лични податоци, електронска трговија се само дел од рамките кои го регулираат користењето на ИКТ во една општина. Потребата од продлабочување на професионалноста и константно јакнење на капацитетите на општинската администрација е неминовно со оглед на рапидното ширење на овие технологии кои земаат сè поголем замав во професионалниот и во секојдневниот живот.

Како избрани претставници, посебна улога и должност треба да ви претставува осигурувањето на личните податоци на вашите граѓани. Секоја општина мора да го почитува овој закон, особено во делот на носење и усвојување на правилниците за

заштита на лични податоци, а потоа и на нивната соодветна примена.

### 13.4 Е-УСЛУГИ

Електронските услуги се клучни во развојот на ИКТ на општинско ниво. Развојот на услугите е базиран врз основа на стратешки документи во општината, врз основа на партнерство/соработка меѓу ЗЕЛС, општините, граѓанскиот и приватниот сектор, Владата и другите заинтересирани страни.

Целта на ЗЕЛС е да ги издигне единиците на локалната самоуправа во модерни „е-општини“. Во таа насока, како една од приоритетите, утврдени во Стратегискиот план за периодот 2016-2020 година, е делот за „Креирање и одржување на Е – услуги“. Освен обезбедување и одржување на системот на е- услугите, посечени се и заложбите за натамошно развивање и нудење на нови ефикасни електронски услуги.

### 13.5 ВОВЕДУВАЊЕ НА ЗАЕДНИЧКИ Е-УСЛУГИ ВО ЗЕЛС

Приоритет на ЗЕЛС е да ги намали трошоците на ЕЛС преку заеднички развој, менаџирање и овозможување на е-услуги кои секоја општина самостојно ќе ги администрира, нуди и промовира пред граѓаните. Главна особина на креирањето на нови и пософистицирани услуги е овозможување на пристап до услугите преку интернет, со користење на технологии кои ги поврзуваат front-office корисничките барања со back-office системите за процесирање на услугите. За таа цел беше подигнат веб-сервер во просториите на ЗЕЛС каде што се сместени сите електронски услуги кои се хостираат во име на сите општини едновремено и бесплатно. Развојот на е-услугите треба да се темели врз процес на стратешко планирање. ЗЕЛС уште од 2012 година помага во изработка на стратегии за локалните самоуправи, на

веб страната на ЗЕЛС достапен е и Прирачник за изработка на локални ИКТ стратегии. Изработката на локални ИКТ стратегии е обврска на секоја општина дефинирана во Националната стратегија за развој на електронските комуникации со информатички технологии.

#### 13.5.1 Софтвер за градежно земјиште ([www.gradezno-zemjiste.mk](http://www.gradezno-zemjiste.mk)) 2011 година - обновен 2016 година

Согласно со Законот за градежно земјиште произлезе обврската општините да развијат софтвер со кој единствено по електронски пат ќе се спроведува постапката за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на непосредна спогодба и електронски аукции. ЗЕЛС, во соработка со Министерството за транспорт и врски, излезе во пресрет на општините и го создаде софтверот за градежно земјиште преку кој сите општини во државата кои се имаат стекнато со дозвола од Министерството за транспорт и врски, како и од Владата на РМ преку Министерството за транспорт и врски, можат да го користат бесплатно.

#### 13.5.2 Софтвер за локален и економски развој ([www.ler.zels.org.mk](http://www.ler.zels.org.mk)) 2007-2008 година

Оваа интернет базирана апликација претставува база на податоци од полето на локалниот и економски развој во општините. Апликацијата им овозможува на општините да ги објавуваат своите основни податоци за локалната самоуправа, стратегиите за локален и економски развој, акционите планови, како и разни проекти, развојни документи и активности кои се одвиваат во единиците на локална самоуправа во РМ.

### **13.5.3 Софтвер за пријавување проблеми во општините 2010**

Во соработка со УСАИД, ЗЕЛС изработи едноставна апликација за online -пријава на проблеми од граѓани во надлежност на локалните самоуправи. Оваа апликација „ПРИЈАВИ ПРОБЛЕМ“ е достапна за сите општини кои се заинтересирани да ја употребуваат и да им ја понудат на граѓаните како облик на директна електронска комуникација со нив. Секоја општина која се пријавила за користење веќе има поставена посебна апликација, која општините ја интегрираат како модул во своите веб-страници.

### **13.5.4 Софтвер за енергетска ефикасност – ExCITE (www.eeopstini.mk) 2011**

Согласно Законот за енергетика, општините мора да изготвуваат годишни акциони планови за енергетика, годишни анализи на потрошувачка на енергија и организирање мониторинг на потрошувачката на енергија. За таа цел, во соработка со УНДП беше создадена и промовирана апликацијата за енергетска ефикасност – ExCite. Одржувањето на овој национален систем го врши ЗЕЛС, а обврска на општините е минимално месечно ажурирање.

### **13.5.5 Информациски систем „Е-Одобрение за градење“ www.gradezna-dozvola.mk**

Воведувањето на овој информациски систем, од 1 јуни 2013 година, е во согласност со Законот за градење, и имаше за цел да го унифицира постапувањето од страна на надлежните органи и да обезбеди следење на роковите утврдени согласно со закон, заради што постапките кои се спроведуваат согласно системот траат значително пократко, од периодот пред воведувањето на електронскиот систем. Издавањето на електронските дозволи за градба покажа дека информацискиот систем „е-одобре-

ние за градење”, воспоставен при ЗЕЛС, е целосно функционален и овозможува брзо и транспарентно постапување од страна на локалните власти и покажавме дека општинската администрација е подготвена да се соочи со сите модерни форми на спроведување на своите надлежности.

Дополнителна предност на овој информациски систем, е што инвеститорите можат барањето да го поднесат од било која локација, која има интернет пристап, независно дали е во земјава или во странство.

### **13.5.6 Информациски систем за јавно наддавање при располагање со движни и недвижни страни www.e-stvari.mk**

Воведувањето на овој електронски систем произлегува од Законот за користење и располагање со стварите на државните органи („Службен весник на Република Македонија” бр. 8/2005; 150/2007; 35/2011; 166/2012; 137/2013; 188/2013 и 27/2014) според кој постапката задолжително се спроведува по електронски пат. Софтверот за електронско јавно надавање за спроведување на постапка за продажба и давање под закуп на недвижни и движни ствари, Министерството за финансии- Управа за имотно правни работи, му го отстапи на користење на ЗЕЛС, при што беше договорено ЗЕЛС да има можности да го надградува за потребите на општините. Во тој контекст, ЗЕЛС во изминатиот период ја реализираше оваа активност, односно изврши соодветно модифицирање и прилагодување на системот за потребите на општините, по што беа организирани и обуките за негово адекватно користење.

### **13.6 Е-платформа за знаење наменета за општинските советници (lms.opstinskisoveti.mk)**

Е-платформата за знаење (E-knowledge platform) наменета за општинските совет-





ници е развиена во рамките на проектот „Зајакнување на општинските совети“. Целта на е-платформата е да послужи како ресурс на знаење и место каде што советниците ќе ги најдат потребните податоци, информации и документи поврзани со нивната функција. Платформата е дизајнирана на начин кој вклучува конвенционални и иновативни функции, вклучително и функции што го олеснуваат вмрежувањето и дискусијата помеѓу советниците. Меѓу другото, преку е-платформата советниците ќе можат да:

- преземаат материјали за обука во области од нивна надлежност;
- поминуваат низ вежби и тестови за проверка на знаењето;
- ги пронајдат на едно место сите поважни материјали, закони и документи што се од важност за улогата и мандатот на советниците;
- комуницираат меѓу себе, споделуваат искуства и разменуваат добри практики од работата на општинските совети.

# 14. МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

**К**ако резултат на реформата на локалната самоуправа и процесот на децентрализацијата, македонските општини презедоа поголем број надлежности од централната власт, со што се создаде голем обем на одговорности и задачи за општините и основа за голем број јавни услуги што треба да бидат испорачани до граѓаните на локално ниво. Притоа, во Македонија имаме едностепена локална самоуправа, што значи дека и помалите, многу често рурални и големите општини имаат сосема исти надлежности, иако не сите ги имаат истите ресурси и капацитети за спроведување на своите надлежности.

Од тие причини и творецот на Законот за локална самоуправа ја овозможува меѓуопштинската соработка. Веќе во 2009 година се усвои и Законот за меѓуопштинска соработка, кој подетално ја уредува оваа материја.

Концептот на меѓуопштинската соработка (МОС) е важен, бидејќи се покажа дека е едно од најсоодветните решенија за постигнување на главната цел – обезбедување и квалитетно испорачување на децентрализираните јавни услуги и успешност на процесот на децентрализација. Во случајот со Македонија, меѓуопштинската соработка не е само инструмент што ќе обезбеди подобрување на услугите туку, всушност, тој ќе овозможи и основна испорака на услуги, имајќи го предвид тоа што голем број од општините се многу мали и со слаби финансиски ресурси/капацитети. Во определени ситуации МОС претставува единствена алатка што им овозможува на општините да испорачаат некои од услугите до граѓаните.

Истовремено, МОС е важна за развојот на демократијата и за поврзувањето на локално ниво поради својот принцип на „еднаков пристап до услугите“, така што сите приматели на услуги се третирали подеднакво.

Меѓуопштинската соработка може да се дефинира како аранжман меѓу две или повеќе локални власти за постигнување заеднички цели, обезбедување услуга или соочување со заеднички проблем. Терминот „меѓуопштинска соработка“ се однесува и на заедничката администрација, но и на спогодбата меѓу две или повеќе локални власти, каде што една локална власт е одговорна за давање конкретна услуга или услуги, а другите ја користат оваа конкретна услуга или услуги.

## 14.1. РАЗЛИЧНИ МОДЕЛИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Овде мора да се напомене дека меѓуопштинската соработка, како законска форма, се користи од самиот почеток на спроведувањето на процесот на децентрализација. Најпознати примери за тоа се трите општини Василево, Босилово и Ново Село, кои од самиот почеток почнаа да ја практикуваат меѓуопштинската соработка врз основа на Законот за локална самоуправа со што ги намалија трошоците, а успеаја да го одржат нивото на услуга кон своите граѓани. Потоа следеа уште многу практики и облици на МОС и тоа во речиси сите надлежности на ЕЛС и во сите општини.

### **14.1.1. Заедничка испорака на услуги**

Овој модел на меѓуопштинска соработка опфаќа долгорочна соработка во форма на заеднички правни субјекти/тела (претпријатија, установи, асоцијации, фондации и др.). Овие заеднички тела го раководат обезбедувањето услуги, како што се: заштита од пожари, снабдување со вода, снабдување со гас/топлинска енергија, одржување патишта, испорака на услуги од социјалната сфера, културата, спортот и др. Исто така, може да вклучи соработка или здружување на ресурсите за постигнување заеднички цели на краткорочна основа. Ресурсите што се здружуваат може да опфатат човечки ресурси, финансии, машини и друга опрема, информатички капацитети, итн.

### **14.1.2. Заедничка администрација**

Воспоставувањето заедничка администрација може да опфати многу различни области од општинските надлежности како што се прибирањето и администрацијата на даноци, просторното планирање (вклучувајќи мапирање и лиценцирање згради), извршување на инспекцискиот надзор, внатрешна ревизија итн.

Пример за овој тип соработка е воспоставувањето заеднички канцеларии или организациски единици (сектори, одделенија), при што вршат испорака на услуги од својата надлежност за две или за повеќе партнерски општини. Европската практика покажува дека формите на заедничка администрација вклучуваат совети за меѓуопштинска соработка и управни и надзорни комитети. Административната поставеност на канцелариите, или на организациските единици во сите случаи е наменета да им служи на интересите на две, или на повеќе општини. Во оваа пригода треба да се истакне дека успешното функционирање на заедничката администрација се должи, меѓу другото, и на брзиот развој и примена на информатичката технологија во работењето на општините.

### **14.1.3. Продавање и купување услуги меѓу локалните власти**

Овој модел на МОС се постигнува во ситуацији кога административно и/или финансиски посилни општини обезбедуваат услуги на послаби општини за извесен надомест, а може да опфати и администрација (на пр. планирање) и обезбедување услуги (на пр. одржување на патишта). Продавањето и купувањето услуги меѓу општините претставува класичен случај кој има за цел да постигне економска рационалност во испораката на услуги и цели. Во некои случаи овој модел може да биде на пробна основа.

### **14.1.4. Заедничко планирање и развој**

Заедничкото планирање и развој се користи во области каде што една општина поради недостаток на ресурси не може самата да ги менаџира задачите како што се економскиот развој, развојот на туризмот, заштитата на животната средина итн., особено во надлежностите кои по природа се однесуваат на поширока територија од територијата на една општина.

### **14.1.5. Заедничко финансирање**

Заедничкото финансирање се практикува кога се бара спојување на фондови со повеќе соседни општини кои се здружуваат заедно да го споделат товарот на финансирањето.

Ова значи дека два или повеќе партнери ги здружуваат своите ресурси и заеднички преземаат одлука за инвестирање. Друга придобивка од оваа форма на соработка е тоа што сите придружни ризици се споделуваат од партнерите и според тоа се зголемува очекуваниот поврат на инвестицијата.

## 14.2. ПРИДОБИВКИ ОД МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Заедничките придобивки, кои најчесто резултираат со стапување во меѓуопштински партнерства се:

- Заштеда на трошоци (економија од обем), која се овозможува преку придонесот на секоја од партнерските општини од човечки, финансиски, технолошки, материјални и инфраструктурни ресурси;
- Зголемување на нивото на ефикасност и на ефективност на ЕЛС во обезбедувањето определени услуги преку доброволна соработка со соседните општини;
- Алтернатива на формирањето многу големи организациски единици на локалната самоуправа;
- Квалитетно и навремено услужување на клиентите, отвореност и отчетност;
- Споделување на улогите, одговорностите, ризиците, контролата и придобивките;
- Меѓуопштинската соработка овозможува и добра рамка за трансфер на нова технологија, но, исто така, и за трансфер на јавен менаџмент и на искуство меѓу локалните власти.

## 14.3. ПРАВНА РАМКА ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА ВО МАКЕДОНИЈА

Можноста за меѓуопштинска соработка е дадена во чл. 14 и б1 од Законот за локална самоуправа („Сл. весник на РМ“, бр. 5/2002), но и во Законот за меѓуопштинска соработка („Сл. весник на РМ“, бр. 79/2009).

Меѓуопштинската соработка, во смисла на

законот за МОС, 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.

Исто така, под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини.

МОС во Република Македонија е доброволна и истата може да се воспостави во сите надлежности на единиците на локална самоуправа.

Според Законот за меѓуопштинска соработка предлог за воспоставување на меѓуопштинска соработка покренуваат градоначалникот на општината или член на Советот на општината, додека пак иницијатива за воспоставување на меѓуопштинска соработка може да покренат најмалку 10% од избирачите на општината.

Предлогот, односно иницијативата, треба да ги содржат целите на соработката, надлежноста за која се поднесуваат, обликот преку кој ќе се остварува соработката, можните финансиски импликации од соработката, како и други прашања од значење за воспоставување на меѓуопштинската соработка. За предлогот кој не е поднесен од градоначалникот на општината, односно за иницијативата, мислење дава градоначалникот на општината.

Понатаму, предлогот односно иницијативата се доставува до Советот на општината кој одлучува по предлогот, односно иницијативата врз основа на претходно направена процена за потребата од воспоставување на меѓуопштинска соработка. Советот на општината е должен расправата по иницијативата покрената од избирачите на општината да ја одржи најдоцна во рок од 90 дена по нејзиното доставување и да ги информира граѓаните за својата одлука. Доколку Советот го прифати предлогот, односно иницијативата за воспоставување на

меѓуопштинска соработка, утврдува предлог за воспоставување на меѓуопштинска соработка. Понатаму, утврдениот предлог се доставува до општината или општините со кои се предлага воспоставување на меѓуопштинска соработка. Советот на општината или општините до кои е доставен предлогот за воспоставување на меѓуопштинска соработка одлучува за воспоставување на предложената соработка најдоцна во рок од 90 дена од денот на доставувањето на предлогот, додека пак за доставениот предлог за воспоставување на меѓуопштинска соработка мислење дава и градоначалникот на општината до која е доставен предлогот.

Советите на општините кои го прифатиле предлогот, односно иницијативата за воспоставување меѓуопштинска соработка, формираат заедничка комисија за подготовка на предлогот на актот за воспоставување на меѓуопштинската соработка и предлозите на актите со кои се основаат или формираат облиците преку кои ќе се остварува меѓуопштинската соработка. Заедничката комисија е составена од еднаков број членови предложени од општините кои воспоставуваат меѓуопштинска соработка.

Улогата на градоначалниците и општинските совети во процедурите за воспоставување на МОС е суштинска. Облиците на меѓуопштинската соработка во Република Македонија се воспоставуваат со Одлука на советот на сите општини кои ја воспоставуваат соработката со мнозинство гласови. Дополнително, Советот на општината го разгледува и усвојува полугодишниот извештај за работа на заедничкото работно тело, како и извештаите за други облици на меѓуопштинската соработка кои се доставуваат за разгледување и усвојување. Советот на општината со одлука основа заедничко јавно претпријатие и заедничка јавна установа и предлага лице за именување кое ќе ги води работите до конституирање на заедничкото јавно претпријатие или заедничка јавна установа.

Советите на општините кои воспоставиле меѓуопштинска соработка може да формираат Координативно тело за следење и координирање на меѓуопштинската соработка меѓу две или повеќе општини.

Градоначалникот одлучува за формирање на заедничко работно тело или комисија за разгледување на определени прашања од неговата надлежност. Договорите за уредување на меѓусебните права и одговорности на општините кои што воспоставиле заедничко административно тело, заедничко јавно претпријатие, заедничка јавна установа или договорна соработка ги потпишува градоначалникот. Градоначалникот го следи извршувањето на работите од делокругот на заедничкото административно тело и го разгледува полугодишниот извештај за работа на заедничкото работно тело, како и извештаите за други облици на меѓуопштинска соработка.

Според наведениот закон за МОС, меѓуопштинската соработка може да се остварува преку:

1. Формирање на тела за меѓуопштинска соработка
  - Заедничко работно тело и комисија;
  - Заедничко административно тело; Основање на заеднички јавни служби;
  - Заедничко јавно претпријатие;
  - Заедничка јавна установа.
2. МОС може да се оствари и преку склучување договори за:
  - Здружување на финансиски, материјални и други средства;
  - Вршење на определени работи од страна на една општина за една или за повеќе други општини.

Меѓуопштинската соработка се финансира од буџетите на општините, донации и спонзорства и други извори на приходи утврдени со закон. Исто така, Владата на Репу-

блика Македонија може финансиски да ја поттикнува и поддржува МОС во областите коишто се од пошироко значење и интерес за вршењето на дејностите во тие области.

За поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка, Владата на Република Македонија формира Комисија со која претседава Министерството за локална самоуправа.

Како поттикнувачки фактори, што ќе ги охрабрат општините да воспостават МОС се и:

- очекувањата на граѓаните за збогатена и подобрена испорака на услуги;
- процесот на фискалната децентрализација, кој ќе ги зголеми можностите за независно управување со општинските ресурси, пристап до пазарот на капитал и заедничко финансирање инвестициски проекти;
- зголемената побарувачка за јавни-приватни партнерства и проширување на услугите кон приватниот сектор и секторот на НВО;
- процесот на рамномерен регионален развој, за кој е потребен регионален пристап за планирање, програмирање и создавање проекти и нивно спроведување;
- процесот на рурален развој и спроведување на пристапот ЛЕАДЕР, за кој е потребно воспоставување локални акциски групи на територија со најмалку 10.000 жители;
- интеграцијата во ЕУ и искористување на претпристапните инструменти (ИПА), имајќи го предвид фактот дека партнерствата и проектите со поголем обем се претпочитаат при финансирањето и поради тоа малите општини треба да соработуваат.

#### **14.4. НАУЧЕНИ ЛЕКЦИИ И УСПЕШНА ПРАКТИКА ЗА ПОВТОРУВАЊЕ**

Во Република Македонија, повеќе од 60 општини имаат воспоставено една или повеќе МОС. Најчесто, меѓуопштинската соработка е воспоставена во следните области: урбанистичко планирање, внатрешна финансиска контрола, вршење инспекциски надзор, животна средина, локален економски развој, социјална заштита и заштита на децата, локалните даноци и комунални дејности.

Врз база на искуството за постигнување успешна соработка, локалните власти треба да бидат проактивни, приспособливи и трпеливи, да размислуваат и надвор од рамките на своите граници, темелно да ги проучуваат опциите, да избираат реални програми, да обрнуваат внимание на малите работи, да се фокусираат на заштеда на трошоците и да учат од грешките. МОС треба уште од самиот почеток да биде сеопфатна и да ги вклучи сите заинтересирани страни во процесот на донесување одлуки. Неопходна е поддршка од донаторската заедница (што реално сè уште се случува) и од централната власт со помош во експертиза и финансиски олеснувања (што, иако е предвидено со Законот за МОС, се имплементира во помал обем, барем засега). Важен охрабрувачки фактор е и споделувањето на успешни искуства и директна размена на искуства.

Во продолжение накратко се претставени две успешни практики на меѓуопштинска соработка (два различни модела на МОС) од кои произлегоа одлични резултати и постигнувања во заедничка испорака на децентрализираните јавни услуги.

## **Практика 1.**

### **Заедничко одделение за енергетска ефикасност на Вардарскиот плански регион**

По пат на потпишување на договор за соработка, осум општини формираа Заедничко одделение за енергетска ефикасност на Вардарскиот плански регион и регионален Инфо-центар за енергетска ефикасност!

Со функционирањето на заедничкото одделение денес регионот е неколку скалила понапред и станува не само поконкурентен туку и прераснува во вистински партнер за поголеми инвестиции во објектите и инфраструктурата од јавниот сектор.

Заедничкото одделение е ориентирано и на унапредување на енергетската ефикасност во областа на домувањето и изградбата и функционирањето на деловните објекти на приватниот сектор.

Во одделението работат двајца државни службеници, а во извршувањето на работните задачи им помага и по едно лице за контакт од општинските администрации на сите осум општини.

Вработените во заедничкото одделение даваат поддршка во подготовката и спроведувањето на проекти за енергетска ефикасност за училиштата и за сите локални јавни објекти: градинките и објектите од културата и спортот.

Формирањето на вакво тело има за цел да ги обедини интересите на сите општини од регионот со вклучување на сите засегнати страни. Во планирањето и утврдувањето на приоритетите се вклучени и бизнис заедницата и граѓанскиот сектор и управителите на јавните институции.

Направен е регистар на 107 јавни објекти со вкупна површина од околу 120 илјади метри квадратни во треба да се обезбеди енергетска ефикасност, со што значително ќе се намалат трошоците на работење.

Спроведена е широка кампања наменета за сите граѓани, со акцент на училиштата.

Идејата е пораките на европската политика за енергетска ефикасност да стигнат до секој граѓанин на едноставен и разбирлив начин.

За само две години ефектот е видлив преку целосна замена на јавното осветлување со штедливи сијалици, како и замена на фасадите и со енергетски ефикасни на поголемиот број на училишта.

## Практика 2.

### Меѓуопштинска соработка во областа на локалните даноци помеѓу општините Кавадарци и Росоман

Многу општини поради недоволниот број на вработени државни службеници во областа на администрирањето и наплатата на локалните такси и даноци не можеа навремено и квалитетно да ги испорачаат своите услуги до граѓаните. Од друга страна, пазарната вредност на имотот на граѓаните не беше реално утврдена според пропишаната методологија, па како резултат на овој проблем се оштетуваа и самите општини и нивните граѓани.

Како решение на овој проблем со кои беа пресретнати општините е и воспоставување на меѓуопштинска соработка, со која соработка и взаемна помош ќе можат побрзо да ги решат своите проблеми во одредени области.

Со проектна и финансиска поддршка на UNDP, општините Кавадарци и Росоман воспоставија меѓуопштинска соработка во областа на локалните даноци и такси. Со овој проект се втемели потребата од заедничко работење во утврдената област со цел надминување на проблемите во двете општини. Со финансиската помош на UNDP општините се здобија со потребната техничка опрема, се формираа комисиии за реална проценка на вредноста на недвижниот имот, се изврши медиумска кампања за подигање на свесноста за важноста на плаќање на локалните такси и даноци и се изврши ажурирање на базите на податоци за даночните обврзници во двете општини.

Сите овие активности придонесоа до неколку резултати во Општина Кавадарци кои неминовно водат до главната цел на процесот на децентрализација- подобри јавни услуги за граѓаните:

1. Се зголеми бројот на даночните обврзници за околу 10%, меѓутоа бројот на објекти со кои располагаат даночните обврзници се зголеми за околу 30 до 40%. Откриени се многу новоизградени куќи, помошни простории, гаражи и викендички кои претходно не биле оданочени.
2. Проценката направена по новата методологија придонесе за покачување на износот на данокот на имот речиси кај секој даночен обврзник, бидејќи кај претходните проценки граѓаните приложувале нереално ниска вредност на имотот.
3. Како резултат на новата проценка утврдената вредност на данокот на имот за 2010 год. е речиси двојно зголемена.
4. Благодарение на проектните активности за прв пат записниците од Комисиите за проценка на имот се електронски архивирани, па се отвора можноста секој даночен обврзник кој има приговор на даночното решение да провери дали внесените податоци во базата се веродостојни. Претходната база на податоци за даночните обврзници е преземена од Управата за јавни приходи, и не содржеше никакви подетални информации.

Со проектот на UNDP се ажурираше базата и сега истата ги содржи сите релевантни податоци и дава целосен преглед за имотот на даночните обврзници, а тоа следствено води и до максимално скратување на времето за проверка и барање на информации.

5. Исто така се зголеми свесноста кај даночните обврзници за навремено плаќање на данокот на имот а тоа директно и неминовно води до подобрување на условите за живот на самите граѓани.



# 15. ОДНОСИ СО ЈАВНОСТА И ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО

Односите со јавноста или попознати како ПР (скратеница настаната од англискиот збор “public relations”), се сметаат за важен двигател во развојот на демократското општество, што се рефлектира во информирањето на јавноста, транспарентното работење на организациите, градењето на односите со медиумите, во вклучувањето на јавноста во процесите на донесување одлуки на сите нивоа и во развојот и следењето на останатите општествени текови.

Со односите со јавноста се остварува демократизацијата на општествениот живот, па затоа тие, како комуникациска дисциплина, треба да претставуваат канал за двонасочна комуникација, базирана на разбирање и убедување, при што и организацијата ги менува своите ставови, а не само целната публика. Синоними на односите со јавноста се: реноме, сигурност, доверба, хармонија, постигнување меѓусебно разбирање. Тие упатуваат на поимите за моралот и етиката.

Во Република Македонија, почетоците на односите со јавноста се бележат пред дваесетина години. Најнапред се практикуваа во меѓународните организации присутни во земјава, потоа и во владините институции и во општините. Денес, поголем број општини имаат одговорно лице за односи со јавноста, некаде и одделенија за односите со јавноста.

Односите со јавноста треба да ѝ помогнат на општината во реализацијата на своите цели, поради што таа е „принудена“ да развива ефикасна комуникација со најразлична публика и јавност, почнувајќи од своите вработени, потоа жителите на

општината, стопанството, министерствата, училиштата, полицијата, невладиниот сектор, домашните и странски организации и институции, медиумите (национални и локални).

Односите со јавноста се реализираат со помош на професионални лица кои претставуваат еден вид „посредници“ меѓу институцијата и нејзините целни групи. Тоа се лицата за односи со јавноста, кои најчесто ги слушаме со краткиот опис како ПР лица „public relations“. Добриот ПР е „невидлив“. Преку ненаметливо дејствување и добриот однос со јавноста ги спроведува институционалните цели на општината во реална, јавно прифатлива политика и обезбедува разбирање во рамките на општината и разбирање на општината со надворешната јавност.

Голем број институции освен лица за односи со јавноста имаат и свој портпарол. Неговата улога е да го пренесе ставот што претходно го изградила институцијата (општината) и тоа најчесто пред медиумите или пред одредени други целни групи. Портпаролот и лицето за односи за јавноста не е исто лице, иако може да биде. Портпаролот, пред сè, треба да има добри реторички способности, бидејќи го претставува „лицето“ на општината.

## 15.1. Методи и алатки за комуникација

Комуникацијата со граѓаните на секој градоначалник или член на советот му е повеќе од неопходна. Затоа е потребно да се утврдат методите и алатките со кои ќе се воспостави таа комуникација, со цел таа да биде успешна. Притоа не се препора-

чуваат импровизации, туку е дефинирана Стратегијата на комуникација на општината и Акционен план, во кои прецизно ќе се утврдат целите, целните групи, методологијата, како и фазите на евалуација и анализа на мислењето на граѓаните за активностите на општината.

### **15.1.1 Годишен извештај и граѓански буџет**

Од особена полезност за општината би било воспоставувањето на практика на печатење годишен извештај за работата на единицата на локалната самоуправа и тоа во форма и на јазик пригоден за пошироката јавност. Извештајот би бил во вид на публикација или ЦД, отпечатени во доволен број примероци и дистрибуирани до секое домаќинство. Со годишниот извештај граѓаните ќе добијат отчет за работата на нивните избраници за остварувањето на ветувањата и за трошењето на нивните пари како даночни обврзници.

Граѓанскиот буџет е концизно и јасно, по можност и сликовито прикажување на тоа за кои цели и намени општината го планира трошењето на јавните средства во наредната година. Овој буџет би имал форма на брошура или публикација во која со стил прилагоден на пошироката јавност би се прикажале сите планирани општински приходи и расходи.

### **15.1.2. Отворени седници на Советот на општината**

Седниците на Советот на општината се отворени за јавноста. Заинтересираните поединци и групи граѓани имаат право да ја следат работата на советот. За исклучување на присуството на јавноста на седницата се одлучува ако за тоа постојат оправдани причини утврдени со статутот, со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот. На расправата за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови, присуството на јавноста не може да се исклучи.

По претходна најава им се дава можност на заинтересираните граѓани да му се обратат на советот. Директниот радио и телевизиски пренос, или емитувањето на снимка од седниците на советот, сè посовремен начин за информирање на јавноста за работата на органите на локалната власт, сепак, притоа советот треба да води грижа ваквото емитување пред јавноста да не биде злоупотребувано од поединци за лични или за партиски промотивни цели.

### **15.2.3. Отворен – приемен ден**

Непосредните контакти со граѓаните се најдобрата можност за директна комуникација на локалната власт со населението. Оваа алатка досега најмногу ја ползуваат градоначалниците, но постои можност таа да се користи и од страна на претставниците на советот, особено за дискусија за важни прашања кои би требало да бидат поставени на седници на советот. Јавноста треба да биде известена за деновите и за термините во кои може да се сретнат со своите избраници во локалната власт. На средбите со градоначалникот препорачливо е да учествуваат и претставници на општинската администрација, на јавните претпријатија или на други јавни служби, основани од општината, во зависност од темата на разговорот. На тој начин, граѓаните ќе добијат прецизни и јасни одговори, без да бидат препраќани во други институции.

### **5.2.4. Комуникација со медиумите**

Со Законот за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.05/02) органите на општината, комисиите на советот и јавните служби на општината се задолжени без надомест да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите што се значајни за развојот на општината. При вршењето на работите од својата надлежност, Советот донесува прописи: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон

кои потоа се објавуваат во Службен весник на општината, најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Заради важноста на информациите во уставна и во законска норма се вградени стандардите со кои се гарантира: слобода на пристап кон информациите, слобода на примање и на пренесување на информациите, слобода на говор, на јавен настап и јавно информирање.

Општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува. Со Законот за слободен пристап до информации, општината претставува „имател на информации“ и е должна редовно да води и да ја ажурира листата на информации со кои располага и да ги објавува на начин достапен за јавноста (на интернет страница, огласна табла и друго). Општината е должна да обезбеди информирање на јавноста и да ја исполни обврската, односно да определи едно или повеќе службени лица при остварувањето на правото на слободен пристап до информации. До општините сè почесто стигнуваат вакви барања од граѓаните но и од медиумите.

Претставниците на општината, во јавните настапи треба да бидат убедливи и да знаат да ги пратат вистинските пораки што ќе имаат ефект кај граѓаните. Тие ја претставуваат општината, но и себеси. Врз основа на претходни истражувања, анализа, дефинирање на целните групи и процени треба прецизно да се одредат: темата на разговор, невербалниот говор и изгледот. Во настапот треба да се биде јасен, прецизен, разбирлив, недвосмислен, да се користат аргументи засновани на факти, да не се користи жаргон, да не се употребуваат навредливи зборови, да не се гестикулира, облеката да биде соодветна за настапот.

### 15.2.5. Веб – портал на општината

Секоја општина е неопходно да има сопствен веб-портал, кој ќе биде лесно прегледен и ќе се ажурира редовно. Покрај

основните податоци за правната рамка, статутот и други информации за општината, на веб-порталот може да се објавуваат сите одлуки на советот, на градоначалникот, информации за сите значајни настани од општината, културни манифестации, проекти. Истовремено веб-порталот претставува и алатка за прегледен и економичен начин за доставување на информациите од јавен карактер, во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Веб-страницата претставува и електронска алатка преку која граѓаните може да пријавуваат проблеми од комунална и друга природа во општината, да упатуваат предлози за надминување на одредени предизвици и, исто така, може да се развиваат форуми за дискусија по одредени прашања од надлежност на локалната власт.

### 15.2.6. Прес-конференција

Прес-конференциите се најчесто практикуван облик на директна комуникација со новинарите. Таа треба да се закаже благовремено и да почне навреме. Обраќањата да бидат кратки и јасни, со прецизна порака. На прес-конференциите треба да се остави простор за поставување прашања од новинарите, доколку, во исклучителни случаи, тоа не се дозволи, се најавува на самиот почеток. Пожелно е прес-конференциите да се одржуваат во соодветна просторија со пригодни симболи (државно и општинско знаме, грб на општината, лого на некоја манифестација). Сè почесто се практикува средбите со новинарите да се одржуваат на самото место каде се реализира одреден проект или општината се соочува со одреден предизвик што е важен за граѓаните, односно на целната група на која ѝ се обраќа претставникот на општината. Најдобар термин за свикување на прес-конференцијата е периодот од 10 до 13 часот, бидејќи потоа новинарите заминуваат во редакциите да ги пишуваат вестите (особено кај пишаните медиуми). Треба да се внимава, да не се свикуваат новинарите во исто време кога

се случува и друг важен настан. За соопштување на информација која не претставува посебна сензационалност за медиумите се избира денот недела, бидејќи тогаш редакциите најчесто имаат недостаток на нови информации.

### 15.2.7. Соопштенија за јавноста

По пат на пишување соопштенија за јавноста што се дистрибуираат до медиумите, општината ја информира јавноста за сите случувања во општината. Подготовката на текстот на соопштението е од клучна важност за да се привлече редакцијата да ја дистрибуира информацијата пред граѓаните. Веста се пишува на почетокот, не на крајот од соопштението.

### 15.2.8. Интервјуа за медиумите

Поканата за интервју во националните или во локалните медиуми (пишани или електронски) е пожелно да се прифати. Тоа претставува одлична можност градоначалникот или советникот да ги презентираат своите лични ставови и визии за одредени прашања, но пред сè да се промовира работата на локалната власт. Потребно е да се изнајде начин да се биде оригинален со специфичен, сопствен стил, кој може да се гради со помош и поддршка од лицето за односи со јавноста во општината. Постојат и специјализирани обуки, кои во голем процент помагаат за надминување на одредените слабости, совладувањето на непотребната трема пред настапот и учење техники за добар медиумски настап.

## 15.3. КРИЗНО КОМУНИЦИРАЊЕ

Кризното комуницирање секогаш е насочено кон разрешување на предизвиците кои се јавуваат одеднаш и неочекувано. За успешно кризно комуницирање е потребно: постоење на посебен комуникациски план во кој ќе бидат разработени повеќе можни, претходно добро анализирани состојби на криза што може да ја зафатат институцијата (општината); формирање спе-

цијална екипа (кризен штаб) за соочување со кризата и поставување единствено лице (еден човек) што ќе дава изјави за време на целата кризна состојба (за да се спречи постоењето на повеќе извори на информации). Голем број институции и деловни организации во светот прават чести симулации на криза во „мирни“ услови, со цел да бидат соодветно подготвени доколку таа реално настапи. Мудрата соработката со медиумите во услови на криза е неопходна, а соработката треба да се остварува и со вработените.

## 15.5. ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО

Граѓанското учество претставува вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки кои директно или индиректно влијаат на нивниот живот во заедницата. За оние кои вообичаено ги донесуваат одлуките (градоначалник, советници) вклучувањето на граѓаните овозможува градење на широка поддршка за идеите и за решенијата кои ги предлагаат. За граѓаните, пак, учеството подразбира можност да се влијае врз одлуките. Она што е најважно е дека учеството на граѓаните помага во подобрување на општинските услуги кои тие ги добиваат.

Вклученоста на граѓаните и децентрализацијата се заемно поврзани. Поради тоа, комуникацијата помеѓу локалната власт и граѓаните мора постојано да се практикува преку институционални механизми, коишто со текот на времето може да се менуваат и подобруваат.

Комуникацијата на општината со граѓаните е уредена, како во законските решенија, така и во статутите и актите на општините кои предвидуваат можности за вклучување на граѓаните во функционирањето на општината.

Покрај посредното учество на граѓаните во донесувањето одлуки преку избраните претставници, придобивка на демократијата е што граѓаните можат да ја практи-

куваат власта и непосредно, за прашања од локално значење, преку граѓанска иницијатива, собири на граѓани и референдум.

Законот за локална самоуправа во членовите 25, 29 и 30 ги наведува основните облици на учество на граѓаните (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, претставки, предлози, јавни трибини и анкети). Истите одредби се дел и од статутите на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, а во 59 општински статuti воведена е и граѓанската алатка „форуми во заедницата“.

### 15.5.1. Граѓанска иницијатива

Граѓаните имаат право да му предложат на советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност. Граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и за финансиски прашања. Советот е должен за предлогот да расправа ако го поддржат најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. Советот е должен расправата да ја одржи најдоцна во рок од 90 дена по доставената иницијатива и да ги информира граѓаните за својата одлука.

### 15.5.2. Собир на граѓани

Собир на граѓани може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа. Собирот на граѓани го свикнува градоначалникот на општината по сопствена иницијатива, на барање на советот, или на барање од најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки.

### 15.5.3. Референдум

Граѓаните преку референдум можат да одлучуваат за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење. Советот е должен да распише референдум на барање од најмалку 20% од избирачите на општината. Советот може да распише референдум за прашања од негова надлежност, по сопствена иницијатива. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот.

### 15.5.4. Претставки и предлози

Секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите, да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и на општинската администрација. Притоа, градоначалникот е должен:

- да создаде услови за доставување претставки и предлози;
- најдоцна во рок од 60 дена, од денот на приемот на претставката, односно предлогот, на подносителот да му достави образложен одговор и
- претставките и предлозите коишто не се однесуваат на работи од надлежност на органите на општината да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот.

### 15.5.5. Јавни трибини, анкети и предлози

При изготвувањето на прописите на општината, советот, односно градоначалникот, може претходно да организира јавни трибини, да спроведе анкети или да побара предлози од граѓаните.

### 15.5.6. Форуми во заедницата

Форумот на заедницата претставува начин како да се вклучат граѓаните со иницијативност од страна на локалната самоуправа во процесот на донесувањето одлуки и преку давање на препораки кои се важни



за нивниот живот и за самата заедница. Форумот на заедницата има за цел општините да развијат транспарентни практики на одлучување со вклучување на граѓаните, а граѓаните да развијат чувство на одговорност за трошењето на општинските средства. Во некои случаи, како кај Буџетските форуми, одлуката донесена на форум треба да биде усвоена од Советот на општината, пред да може да се спроведе.

Форумите се организираат заради јавно расправање или постигнување согласност на локалната јавност за предложените приоритети во документите за стратешки локален развој, за јавни дебати за проблемите и утврдување решенија и приоритети, како и за предлагање и избор на проекти или заради развивање проекти од интерес на заедницата. Форумот претставува низа од 6 средби на граѓани (сесии), на кои преку структурирани дискусии учесниците елаборираат проблеми и нудат решенија за нив, истовремено давајќи и препораки за локалните институции. Форумот се одржува во најмалку 5 (пет) сесии од кои на последната сесија се донесува одлука за форумските прашања. Шестата (последователна) сесија има за цел да ги информира граѓаните за реализираните решенија од форумот, по нивната реализација.

Форумот е осмислен заради јакнење на учесниците самите да донесуваат одлуки. Форумот ги собира на едно место групите од интерес кои инаку не би се сретнале и не би имале меѓусебна комуникација и на тој начин го менува воспоставениот систем на дебата во заедницата. Форумот предвидува двонасочна постојана комуникација во определен временски период за конкретни теми, важни за заедницата.

**Досега 59 општини во Македонија извршија измена во своите статuti и го додадоа „Форум во заедницата“, како алатка за вклучување на граѓаните во процесот на донесувањето одлуки. Во главата за граѓанско учество членот од статутите на овие општини е изменет и сега гласи: јавни трибини, анкети, предлози на граѓаните и форуми на заедницата. Со ова се отвора можноста општината да го користи форумот како нова алатка за вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуки, покрај оние кои и досега им беа на располагање. За ефикасно спроведување на форумите ЗЕЛС обезбеди 33 сертификирани форумски модератори чии биографии се наоѓаат на интернет страницата што ја постави и ја одржува ЗЕЛС, [www.forumski-moderatori.mk](http://www.forumski-moderatori.mk).**

# 16. ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ОПШТИНИТЕ

**Е**вропската Унија (ЕУ) претставува семејство на европски држави, кои преку меѓусебна политичка и економска соработка се стремат кон обезбедување траен мир и просперитет. Идејата за создавање на ЕУ првпат е предложена од францускиот министер за надворешни работи Роберт Шуман на 9 мај 1950 година. Затоа, овој датум се смета и се прославува како Ден на Европа.

Европската Унија е отворена за секоја европска држава што ќе ги исполни нејзините услови за членство. На 17 декември 2005 година Европскиот совет, (во чијшто состав се шефовите на држави и влади на земјите-членки), на Република Македонија ѝ додели статус земја-кандидат за членство во Европската Унија.

Интегрирањето на Република Македонија во Европската Унија е процес со кој ќе се извршат реформи во економскиот и во политичкиот систем, со цел Република Македонија подготвено и одговорно да овозможи - непречено движење на пазарот на стока, услуги, капитал и луѓе, интензивна размена на идеи, нови знаења и технолошко-технички достигнувања. Заедничкиот пазар, со повеќе од 450 милиони потрошувачи, слободно движење на граѓаните низ земјите, подобрување на работата на јавниот сектор, како и максимална гаранција на правата на секој граѓанин на Република Македонија се составен дел од придобивките со членството во ЕУ.

Како земја- кандидат, Република Македонија доби пристап до сите пет компоненти на Инструментот за претпристапна помош – ИПА (2007-2013), се зголеми финансиската и институционалната помош

од ЕУ, претставници на македонските институции добија право да присуствуваат или да учествуваат во работата на важни состаноци на телата на ЕУ, а се зголеми и фреквентноста и се продлабочи суштината на контактите меѓу институциите на РМ и на ЕУ.

Од 2014 година на сила е Инструментот за претпристапна помош – ИПА 2, предвиден за периодот од 2014-2020 година. За разлика од неговиот претходник, ИПА 2 овозможува секторски пристап за финансирање проекти во осум области.

## 16.1. ФОНДОВИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската Унија има развиено и располага со широк спектар финансиски инструменти за поддршка на развојот на одделни сегменти и области од нејзиното функционирање. ИПА (инструмент за претпристапна помош) е еден од нив. Финансиската поддршка на ЕУ е во форма на грантови кои покриваат различни видови области, а притоа треба да бидат исполнети специфични услови различни во зависност од видот на финансискиот инструмент. Затоа е важно внимателно да се консултираат правилата за секоја грант програма.

Сепак, некои основни принципи се применуваат во сите случаи на грантови, односно тие:

- се форма на комплементарно финансирање. ЕУ речиси и да не финансира проекти до 100%, во целост. Речиси секогаш е потребно кофинансирање, т.е. финансиски удел од страна на корисникот на грантот;

- овозможува одредена операција да се разложи, дури и финансиски и не може истата да доведе до создавање профит за корисниците на грантот;
- не може да се доделуваат ретроактивно за активности што се веќе завршени,
- само еден грант може да се додели за истата акција.

## 16.1 Инструмент за претпристапна помош-ИПА 2(2014-2020)

Во Инструментот за претпристапна помош 2 (ИПА 2), петте компоненти од ИПА за 2007-2013 година се заменети со „области на дејствување“ и се применува секторски пристап во управување со помошта. ИПА II е повеќе ориентирана кон резултати, односно да се осигура дека претпристапната помош има долгорочно влијание, ќе ја подобри ситуацијата во земјите-корисници и ќе го помогне унапредувањето во процесот на пристапување. Резултатите ќе се мерат на основа на јасно поставени цели, како и врз база на реални показатели за мерење на постигнувањата. Земјите кои што ќе покажат добри резултати ќе добијат дополнителни средства и поголема флексибилност во пренамена на средствата.

Владата на Република Македонија донесе Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите во рамките на системот на индиректно управување со инструментот за претпристапна помош-ИПА 2 (Сл. весник бр.54 од 21 март, 2016 г.).

Инструментот за претпристапна помош (ИПА) е фонд за кој апликациите по проекти се поднесуваат во Република Македонија. За секоја специфична област е одговорна една оперативна структура, односно министерство. Директно искористени и отворени за општините како носители на проекти (апликанти) се Прекуграничната и ИПАРД програмата. Оперативна структура

за прекугранична соработка е Министерството за локална самоуправа (МЛС), а на ИПАРД е Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ). Општините, како корисници на ИПА грантовите, може да се јават и во други области по објавен повик на веќе дефиниран проект од соодветната оперативна структура - министерство.

### 16.1.1. Прекугранична соработка

Основна цел на прекугранична соработка е да ја негува стабилноста, безбедноста и просперитетот што е заеднички интерес на засегнатите земји и да го охрабри прекуграничниот усогласен, урамнотежен и одржлив развој. Во рамките на ИПА2, Република Македонија има воспоставено прекуграничната соработка со земјите-членки на ЕУ – Република Бугарија и Република Грција, како и со Република Албанија, Република Србија (отпочнат процес на програмирање) и Косово. Главната програмска цел е да се интензивира прекуграничната соработка помеѓу луѓето и институциите од регионот со цел да се решат заедничките предизвици и да се искористат потенцијалите за развој на пограничниот регион преку ефективно користење на ресурсите.

Програмата се фокусира на следниве три приоритети: животна средина, одржлив туризам и конкурентност.

#### **Приоритетна оска 1: Животна средина**

Специфична цел 1.1: Заштита на животната средина и одржливо користење на заедничките природни ресурси во областа на ПС;

Специфична цел 1.2: Превенција и ублажување на последиците од природни и човечки катастрофи од прекугранична димензија и влијание.

#### **Приоритетна оска 2: Туризам**

Специфична цел 2.1: Зајакнување на туристичкиот потенцијал на регионот преку



иницијативи за соработка за подобро зачувување и одржливо користење на природното и културното наследство;

Специфична цел 2.2: Подигнување на конкурентноста на туристичката понуда на ПС-регионот;

Специфична цел 2.3: Промовирање на соработка меѓу регионалните актери во областа на одржливиот туризам.

### **Приоритетна оска 3: Конкурентноста**

Специфична цел 3.1: Подобрување на конкурентноста на регионалните бизниси.

Програмите и процесот на аплицирање на проекти ги водат Заеднички мониторинг комитети (ЗМК), тела, формирани за секоја прекугранична соработка поединечно. Аплицирањето на проекти се врши по објавен повик на интернет страницата на МЛС, а по одлука на ЗМК. Општините при аплицирањето на проекти треба да водат сметка за следново:

- Предложените акции за финансирање да се во согласност со програмските мерки што ги поддржува ЕУ, што подразбира дека треба добро да се прочитаат, разберат и почитуваат правилата објавени во повикот за аплицирање и во Практичниот водич (ПРАГ);
- Предложените акции за финансирање да се во согласност и/или да исполнуваат активности предвидени во општинските програми и планови;
- Да обезбедат соодветен партнер од „другата страна на границата“ за реализација на проектот;
- Градоначалникот на општината да обезбеди поддршка (одлука) од Советот на општината за реализација на проектот.

### **Република Македонија и Република Бугарија**

Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Кустендил, а подрачната канцеларија е во Струмица. Во пограничниот регион учествуваат југоисточниот, североисточниот и источниот регион на македонска страна и округот на Благоевград и Кустендил на бугарска страна.  
(<http://ipacbc-mk-bg.net/>)

### **Република Македонија и Република Грција**

Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Солун, а подрачна канцеларија има во Битола. Во пограничниот регион се вклучени пелагонискиот, вардарскиот, југоисточниот и југозападниот регион од македонска страна и регионите на Лерин, Пела, Серес и Солун на грчка страна.  
(<http://ipacbc-mk-gr.net/>)

### **Република Македонија и Република Албанија**

Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Струга, а подрачната канцеларија е во Елбасан. Во пограничниот регион се вклучени пелагонискиот, југозападниот и полошкиот регион на македонска страна и регионите на Дибер, Корча и Елбасан на албанска страна.  
(<http://ipacbc-mk-al.net/>)

### **Република Македонија и Република Косово**

Заедничкиот технички секретаријат е лоциран во Куманово, а подрачната канцеларија е во Гњилане. Во пограничниот регион се вклучени скопскиот, североисточниот и полошкиот регион на македонска страна и источниот, јужниот и централниот економски регион на косовска страна.  
(<http://ipacbc-mk-ks.net/>)

### **Република Македонија и Република Србија**

Програмирањето на прекуграничната соработка меѓу Република Македонија и Република Србија



публика Србија е во тек. Оваа соработка за првпат се очекува да започне преку ИПА 2 инструментот.

### 16.1.2. Рурален развој (ИПАРД)

ИПАРД е наменет за финансиска помош на одржливото земјоделство и рурален развој, со фокус на имплементација на законодавството на Европската Унија во однос на заедничката земјоделска политика и политиките за конкурентно одржливо земјоделство, силни и одржливи рурални заедници и разновидна и одржлива рурална животната средина.

ИПАРД Програмата е збир на мерки за спроведување на политиката за рурален развој која се стреми кон зголемување на конкурентноста и модернизација на земјоделското производство, постигнување на квалитетна и безбедна храна, усогласување со стандардите на Европската Унија за квалитет, здравјето на животните и животната средина, одржливо управување со природните ресурси и подобрување на условите за живот во руралните средини и руралната економија.

#### Програмата содржи пет мерки:

1. Инвестиции во материјални средства на земјоделски стопанства;
2. Инвестиции во материјални средства за преработка и маркетинг на земјоделските и рибните производи;
3. Инвестиции во рурална јавна инфраструктура;
4. Диверзификација на фармите и развој на бизниси, и
5. Техничка помош.

Целите на ИПАРД Програмата во рамките на ИПА 2 можат да се групираат во следниве приоритетни области:

1. Зајакнување на одржливост на фармерството и конкурентност на сите видови на земјоделство и примарна

преработка на храна, едновременно постепено усогласувајќи се со стандардите на Унијата;

2. Враќање, зачувување и подобрување на екосистемите зависни од земјоделството и шумарството;
3. Промовирање рамномерен територијален развој во руралните средини;
4. Трансфер на знаења и јакнење на капацитетите на јавната администрација во спроведувањето на програмите за рурален развој.

Општините и претпријатија основани од општините може да аплицираат на повиците за доделување грантови од ИПАРД 2.

#### Оперативната структура за ИПАРД II се состои од:

- Телото за управување воспоставено во Секторот за управување со средствата од ЕУ-ИПАРД во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство кое е одговорно за ефективна имплементација на ИПАРД II програмата, односно за подготовка и спроведување на програмата, вклучувајќи и избор на мерки и нивен публицитет, координација, евалуација, следење и известување за програмата, и
- Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој (ИПАРД Агенција) која е одговорна за публицитет, избор на акции, како и авторизирање, контрола и сметководство на обврски и плаќања и извршување на плаќања.

Раководител на Тело за управување со ИПАРД е орган во системот за индиректно управување со ИПА II кој го назначува Владата на Република Македонија. Тој ги користи капацитетите на Секторот за управување со средствата од ЕУ-ИПАРД во рамките на Министерството за земјоделство,

шумарство и водостопанство.

Директорот на ИПАРД Агенцијата е орган во системот за индиректно управување со ИПА II именуван согласно со Законот за основање на Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој. (<http://www.ipardpa.gov.mk/>)

### 16.1.3 БалканМед 2014-2020 (BalkanMed)

Балкан-медитеран 2014-2020 година е нова програма за транснационална соработка. Во програмата учествуваат пет земји; три членки на ЕУ (Бугарија, Кипар и Грција) и две земји-кандидати (Македонија и Албанија). Со оваа програма за првпат европската соработка се однесува на Балканскиот Полуостров и областа на Источно-Средоземното море со цел да се придонесе за имплементирање на стратегијата „Европа 2020“ за паметен, одржлив и инклузивен раст.

Програмата BalkanMed е идентификувана како структурирана алатка за зајакнување на соработката во областа на капитализирање на искуствата и резултатите постигнати досега. Соодветно на тоа, програмата го поддржува знаењето и споделување на искуства, подобрување на јавните политики и вмрежување на националните, регионалните и локалните власти и други територијални актери на целата област на балканско-медитеранската соработка.

Програмата цели на промоција на интегриран територијален развој и соработка за повеќе конкурентна и одржлива балканско-медитеранска област.

**Основата цел на програмата се потпира на два приоритета:**

1. Приоритетна оска 1: претприемништво и иновации, и
2. Приоритетна оска 2: животна средина

Балканско-медитеранската програма е кофинансирана од Европскиот фонд за ре-

гионален развој (ЕРДФ) со 28.330.108,00 евра. Вкупната поддршка од Инструментот за претпристапна помош (ИПА2) изнесува 5.126.138,00 евра. Тоа значи дека вкупниот буџет на програмата, вклучувајќи ги и националните придонеси, е 39.727.654,00 евра за седумгодишниот период. Стапката на кофинансирање од 85% се применува. Официјален јазик на програмата е англиски. (<http://www.interreg-balkanmed.eu/>)

### 16.2. „АКЦИСКИ ПРОГРАМИ“ НА ЕУ

„Акциските програми“ на ЕУ се наменети за властите, невладините организации, компании и поединци. Целта на оваа помош е да помогне за подобро спроведување на планираните проекти со европска димензија.

Областите се многубројни и, меѓу другите, припаѓаат на култура, млади или неформално учење. Дали една земја не-членка на ЕУ може да учествува во Акциските програми на ЕУ зависи од тоа дали соодветната држава има потпишано рамковен договор со ЕУ.

Грантовите не се доделуваат од случај до случај. Тие се предмет на годишно програмирање. Пред 31 март секоја година, секторите на Европската комисија кои управуваат со грант програмите ги објавуваат своите годишни програми за работа на нивната интернет страница. Годишните програми ги фиксираат контурите на грантовите, предвидени за тековната година (на пример, област на делување, цели, временски распоред, буџет, услови за доделување грант и сл.). Потоа, одделните директорати на Комисијата објавуваат повици за проекти на нивните интернет страници. Овие повици за предлози можат да бидат објавени и во Службениот весник на Европската Унија - Серија С. Службениот весник е достапен на интернет:

<http://eurlex.europa.eu/JOndex.do?ihmlang=en>.

### 16.2.1. „Европа за граѓаните“ - акциска програма

Приоритетните активности на програмата „Европа за граѓаните“ се утврдуваат од година во година, но најчесто се однесуваат на поттикнување на граѓаните за активно вклучување во процесот на европска интеграција, овозможувајќи им да го развијат чувството на европски идентитет, подобрување на заемното разбирање помеѓу европските граѓани и сл. За оваа програма можат да аплицираат следниве субјекти: локални власти и организации, истражувачки организации, граѓански групи, невладини организации, синдикати, образовни институции, организации активни во областа на волонтерската работа, аматерски спортови и др.

**Република Македонија е земја учесник во оваа програма од 19 март 2009 година.**

**Програмата „Европа за граѓаните“ има четири под-програми:**

1. Акција 1 - „Активни граѓани за Европа“ („твининг“ меѓу градови, граѓански проекти и мерки за поддршка);
2. Акција 2 - „Активно граѓанско општество во Европа“ (структурна поддршка за истражувања, структурна поддршка за граѓанските организации, поддршка на проекти, иницирани од граѓански организации);
3. Акција 3 - „Заедно за Европа“ (настани со висока видливост, алатки за студии, истражувања и мислење, информациски и дисеминациски алатки);
4. Акција 4 - „Активни европски сеќавања“.

### 16.2.2 Европска програма за конкурентност на мали и средни претпријатија КОСМЕ (Program for the Competitiveness of enterprises and small and medium enterprises COSME)

Програмата КОСМЕ претставува продолжение на Рамковната програма за конкурентност и иновации, 2007 - 2013 -ЦИП, која во Република Македонија се спроведуваше во координација на Министерството за економија.

Времетраењето на Европската програма за конкурентност на мали и средни претпријатија - КОСМЕ е предвидено за периодот од 2014 до 2020 година. Вкупниот буџет за сите години и за сите држави кои учествуваат во програмата КОСМЕ изнесува 2,3 милијарди евра.

Целта на оваа програма е да ја поттикне конкурентноста на компаниите преку обезбедување подобар пристап до финансии, бизнис услуги за поддршка и промовирање на претприемништво за мали и средни претпријатија, постоечки и потенцијални претприемачи и бизнис организации за поддршка за развојот на бизниси.

Основните цели се:

- Зајакнувањето на конкурентност и одржливост на претпријатија, особено мали и средни претпријатија, и
- Поттикнување на претприемачка култура и промовирање на создавање и развој на мали и средни претпријатија.

Учесници во Програмата КОСМЕ се земјите-членки на ЕУ, земјите од Југоисточен Балкан и Медитеранските земји од Европа, Африка и Азија, при што повиците кои се објавуваат немаат географски ограничувања и средствата се распределуваат на конкурентна основа.

### 16.2.3 Креативна Европа

„Креативна Европа“ (Култура и Медиа) е програма на Унијата за културните и креативните сектори за период 2014-2020 година и нуди можности за финансирање на проекти од областа на културата и креативната индустрија.

Република Македонија со потпишување на Договорот помеѓу Европската Унија и Република Македонија, на 22 јули 2014 година во Брисел, го официјализираше учеството во оваа Програма на Европската Унија, одобрена од Советот на ЕУ на 11 декември, 2013 година. Со тоа на Република Македонија ѝ се достапни средства од целокупниот фонд на оваа 7-годишна програма во вредност од 1,46 милијарда евра, распоредени на двете под-програми и тоа:

1. Програма „Креативна Европа-Култура“ за проекти од областа на културата, во вредност од 438,8 милиони евра,
2. Програма „Креативна Европа-Медиа“ за проекти од областа на медиумите, во вредност од 804,5 милиони евра.

Има и компонента за *Меѓусекторски иницијативи*, која е во вредност од 121 милион евра, со грантен фонд за мали бизниси од областа на културата и креативната индустрија. Од овој фонд, отворен од 2016 година, се доделуваат финансиски средства за пилот-проекти, со цел премостување на различни културни и креативни сектори. Опфатени се следниве активности: Воспоставување грантен фонд за културниот и креативен сектор; Промоција на политиките за меѓудржавна соработка; и Поддршка на мрежа на Креативни европски дескови (кои се формираат во надлежните институции во земјите-учеснички во програмата).

**Програмата „Креативна Европа-Култура“** овозможува соработка меѓу организации од областа на културните и креативните сектори меѓу државите, проекти за литературни преводи, европски мрежи и плат-

форми. Субјекти кои може да учествуваат во оваа програма се истражувачки центри, национални, локални и регионални власти, приватни организации, федерации, администрации, држави, мали и средни претпријатија, универзитети, здруженија.

**Програмата „Креативна Европа-Медиа“** им овозможува на аудиовизуелниот и мултимедијалниот секторот да аплицираат за: промовирање на дистрибуцијата на производите и пристап до пазарите, иницијативи за развој на проекти или сет на проекти, поддршка на продукцијата на телевизиски програми и видео игри, активности за зголемување на интересот за и во подобрување на пристапот до аудиовизуелните работи, активности кои промовираат интереси во индустријата на филмот, анимации и документарни филмови за кино претстави, кинематографијата и филмски фестивали. Субјектите кои може да учествуваат во оваа програма се локални и регионални власти, компании/корпорации, федерации, синдикати, агенции, комори, мали и средни претпријатија, здруженија.

Во Република Македонија надлежна институција е Министерството за култура, [www.kutlura.gov.mk](http://www.kutlura.gov.mk), додека во Брисел е Извршната агенција за образование, аудивизуелна дејност и култура (EACEA) <http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/>. На оваа веб страница може да се најдат информации за начинот на аплицирање, и за што оваа програма подетално нуди можности за аплицирање.

### 16.2.4. Ерасмус +

Ерасмус + е програма на Европската Унија, од која може да се финансираат проекти од областа на образованието, обуките, младите и спортот, во период од седум години, односно 2014 – 2020 година, а во насока на справувањето со социо-економските промени. Ерасмус + треба да придонесе и во процесот на имплементацијата на Европската стратегија 2020 година за

раст, нови работни места, социјална еднаквост и инклузија. (<http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus>).

Корисници на проекти од Ерасмус + можат да бидат: ученици, студенти, наставници, професори, обучувачи и друг образовен персонал, како и претпријатија и други правни лица, вклучувајќи ги и трговските друштва, стопанските комори и други здруженија на правни лица од областа на индустријата, истражувачки центри и тела, како и здруженија на граѓани и фондации.

Пред почеток на процесот на аплицирање, најважно е апликантот да се регистрира и тоа на следниов начин:

1. Регистрирање на порталот: European Commission Authentication Service (ECAS), доколку првпат се пријавува на ECAS сервисот. Повеќе информации може да се добијат од Водичот за регистрација на следниов линк: How to Register on ECAS.
2. Логирање на порталот: Participant Portal со цел добивање на единствен Кориснички идентификационен код - Participant Identification Code (PIC).

Во Република Македонија, одговорен субјект за спроведување на програмата е Националната агенција за европски образовни програми и мобилност: <http://www.pa.org.mk>. Националната агенција за европски образовни програми и мобилност е јавна институција формирана со Закон донесен од страна на Собранието на Република Македонија.

### 16.2.5 HORIZON 2020 година

Владата на Република Македонија и Европската Унија на 1 јули 2014 година во Брисел потпишаа Договор за учество на Република Македонија во Програмата на Унијата „Хоризон 2020 година“ – Рамковна програма за истражување и иновации (2014-2020).

Новата програма на Европската Унија за истражувања и иновации за 2014-2020 година ги комбинира трите различни инструменти коишто беа на располагање во пе-

риодот 2007-2013 година: седмата рамковна програма (ФП7), Рамковната програма за конкурентност и иновации (ЦИП) и на Европскиот институт за иновации и технологија (ЕИТ).

Програмата претставува финансиски инструмент на ЕУ со кој се поддржува истражувањето и иновациите, со крајна цел за економски раст, креирање на нови работни места и конкурентност. Располага со буџет од над 70 милијарди евра за периодот 2014-2020 година. Програмата има за цел целосно да ја покрие низата на создавање вредност, од отпочнување со истражување до технолошки развој, демонстрација, валоризација на резултатите и иновации.

Програмата поддржува финансирање на проекти за истражување и иновации, мобилност на истражувачи, зајакнување на меѓународни мрежи, стекнување на нови знаења и експертиза како и кофинансирање на одредени активности во јавниот сектор. Се очекува особено да придонесе кон зајакнување на соработката помеѓу академските институции и индустријата, во насока на постигнување конкретни резултати.

Програмата е конципирана е врз три столба – **извонредност во науката, лидерство во индустријата и општествени предизвици**, кои содржат бројни области за воспоставување и развој на интернационална соработка преку соодветни проекти, конференции, тренинг работилници, семинари, форуми, студиски посети и слично. На пример, под третиот приоритет- Општествени предизвици можат да бидат земени превид проекти од областа на енергетска ефикасност, климатски промени, управување со отпад и сл. Повеќе информации на следниот линк: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.

## 16.3 Структурни фондови

Завршувањето на фазата на преговори и стекнувањето на статус членка на ЕУ значи и отворање нови фондови или т.н. Структурни фондови на ЕУ. Колку и да изгледа далеку или блиску стекнувањето на овој статус на Р. Македонија, треба да ги знаеме и да бидеме подготвени за механизмот на функционирање на овие фондови.

Структурните фондови и Кохезискиот фонд се наменети за имплементација на кохезиската политика на ЕУ, која во тој жаргон се нарекува и политика на солидарност. Целта е да се обезбедат средства за помалку развиените региони, односно земји-членки, со цел да се намали социјално-економската разлика внатре во ЕУ. Во актуелна финансиска рамка 2007-2013 година се алоцирани околу 308 милијарди евра, односно 35,7% од буџетот на ЕУ е наменет за кохезиските политики. Според информациите, планирано е во наредниот буџетски период 2014-2020 година да се зголемат средствата за спроведување на кохезиската политика на 376 милијарди евра.

Структурните фондови им се достапни на оние членки на Унијата чиј бруто домашен производ пер capita изнесува под 90% од просекот на ЕУ и се составени од Европскиот социјален фонд и Европскиот фонд за регионален развој и кохезиски развој.

**Во рамките на овие фондови постојат 4 програми:**

- ЕРДФ (европски фондови за регионален развој) за промоција на социјалната и на економска кохезија во рамките на Унијата преку редуција на разликите меѓу регионите и социјалните групи. Тоа се постигнува преку: вложување во проекти кои ја поттикнуваат конкурентноста и производството, вложување во мали и средни претпријатија, финансирање на инфраструктурни проекти, важни за развој на стопанството и одредени

подрачја, проекти кои се однесуваат на истражување, технолошки развој и иновации, информатичко општество и заштита на средината.

- ЕЦФ (Европски социјален фонд) е главен инструмент на Унијата за спроведување на политиката на вработувањето. Целта на овој фонд е да се поттикне вработувањето, да се намали социјалната исклученост и дискриминација и вложување во човечки капитал. Тука се финансираат проекти за подобрување на пристапот до пазарот на трудот на ранливите групи граѓани, за борба против секој вид обесправеност и нерамноправност, за унапредување на вештините на работната сила преку програми за доживотно учење и сл.
- ЕАГГФ (европски водич за земјоделство и гарантен фонд) којшто се однесува на структурните реформи во земјоделскиот сектор и развој на руралните области и
- ФИФГ (финансиски инструмент за рибарство) којшто претставува посебен фонд за структурни реформи во секторот на риболовот.

## 16.4. ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Во процесот на донесување одлуки во Европската Унија, главно, се вклучени 3 институции:

- **Европски парламент** – кој ги претставува граѓаните на ЕУ и е директно избран од нив;
- **Совет на Европската Унија** - ги претставува индивидуалните земји што се членки на министерско ниво;
- **Европска комисија** – ги претставува интересите на Унијата во целина.

Овој институционален триаголник ја создава политиката и законите што се применуваат во ЕУ. Европската комисија, во



принцип, е предлагач на новите закони, додека Парламентот и Советот ги усвојуваат. Комисијата и земјите што се членки ги спроведуваат усвоените закони.

Во овој процес уште две институции играат важна улога: Судот на правдата (овој суд обезбедува еднаков начин на толкување и применување на законодавството на ЕУ во секоја земја што е членка), како и Судот на ревизори, кој го проверува финансирањето на активностите на Европската Унија.

ЕУ има други тела со специјализирани улоги:

- **Комитетот на региони – ги претставува регионалните и локалните власти;**
- Европскиот економски и социјален комитет – го претставува граѓанското општество, работодавците и вработените;
- Европската инвестициска банка – ги финансира инвестициските проекти на ЕУ, ги помага малите бизниси преку Европскиот инвестициски фонд;
- Европската централна банка – одговорна за европската монетарна политика;
- Европскиот Омбудсман – ги испитува жалбите поврзани со несоодветно менаџирање од институциите и телата на ЕУ;
- Европскиот надзор за заштита на податоци – ги штити личните податоци на граѓаните, итн.

**Посебно ќе го нагласиме Комитетот на региони како** тело на Европската Унија задолжено за иницирање и спроведување на европските локални и регионални политики. Република Македонија воспостави партнерски однос со Европската Унија од 2008 година во делот на соработката за локалните и регионални политики, на начин што е формиран Заеднички консултативен комитет (ЗКК), претставуван преку Комитетот на региони. Делегацијата, номинирана преку ЗЕЛС, се состои од 11 делегати и 11 заменици. Досега се одржани 13 сесии на ЗКК, по две на годишно ниво, од кои, со заемен договор, на едната е домаќин Република Македонија, а втората се одржува во Брисел.



# 17. ЧЛЕНСТВО НА ЗЕЛС ВО МЕЃУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ

## 17.1. СОВЕТ НА ЕВРОПА

Советот на Европа е најстарата меѓународна организација која преку своите активности се залага за европска интеграција. Основан во 1949 година, а денес Советот на Европа брои 47 земји членки, со над 800 милиони жители. Во активностите на Советот на Европа, посебен акцент се става на заштитата на човековите права, развојот на демократијата, владеењето на правото и на културната соработка. Советот на Европа ги развива демократските принципи базирани на Европската конвенција за човекови права и други релевантни документи за заштита на правата на човекот.

### Цели на Советот на Европа се:

- Заштита на човековите права, плурална демократија и владеење на правото;
- Поттикнување на развојот на европскиот културен идентитет и разноликост;
- Изнаоѓање заеднички решенија за предизвиците со кои се соочува европското општество, како на пример: дискриминација на малцинствата, нетолеранција, ксенофобија, насилство врз децата;
- Консолидирање на демократската стабилност во Европа, поттикнувајќи политички, законски и уставни реформи.

### Основни тела на Советот на Европа се:

1. Комитет на министри, одлучувачко тело на организацијата, составено од 47 министри или нивни заменици (амбасадори или постојани претставници, со седиште во Стразбур);
2. Парламентарно Собрание – движечка сила за европска соработка, со 636 членови (318 претставници и 318 заменици од 47 национални собранија);
3. Конгрес на локални и регионални власти, гласот на Европските региони и општини, составен од:
  - Комора на локални власти и
  - Комора на региони

ЗЕЛС е застапен во Конгресот на локални и регионални власти со 3 претставници и 3 заменици.

4. Генерален секретар, избран од Парламентарното собрание

Седиштето на Советот на Европа се наоѓа во Стразбур, Франција. Официјални јазици се англискиот и францускиот. Во Советот на Европа, покрај нив, во употреба како работни се користат и германскиот, рускиот и италијанскиот и други јазици.

## 17.2. СОВЕТ НА ЛОКАЛНИ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ - ЦЕМР

Советот на европските општини е основан во 1951 година во Женева од група европски градоначалници, за подоцна да ги прошири своите нивоа и на регионите, како

Совет на локални и регионални власти - ЦЕМР.

Денес, Советот е најголема организација на локални и регионални власти од Европа, со членови од над 50 национални асоцијации и со општини и региони од 41 земја. Заедно, овие власти претставуваат околу 100,000 локални и регионални власти.

Политичката структура на Советот ја предводи Претседател на Советот на локални и регионални власти, односно Стефано Боначини, претседател на регионот на Емилиа Романа, во Италија.

ЦЕМР во најголем дел се финансира од членарина од националните асоцијации, како и од фондовите на Европската комисија.

### **17.2.1. Активности на Советот на локални и регионални власти**

ЦЕМР промовира обединета Европа, базирана на локална и регионална самоуправа и демократија. За да ја постигне својата цел, активностите на ЦЕМР се насочени кон зголемување на локалното и регионалното учество, влијае врз донесувањето на европските закони и политики, овозможува размена на искуства на локално и на регионално ниво, како и соработка помеѓу партнерите од други делови на светот.

ЦЕМР дејствува во повеќе области, како на пример, во регионална политика, транспорт, еднакви можности, животна средина, итн. Комисиите во рамките на ЦЕМР, како и работните групи, се обидуваат да влијаат на предлог-законската регулатива на ЕУ, со цел да се имаат предвид интересите на локалните и на регионалните власти во најраните фази од процесот на усвојување на европската легислатива. ЦЕМР е особено горд на мрежата за збратимување на градови.

### **17.2.2. Европска повелба за еднаквост на мажите и жените.**

Советот на локални и регионални власти во мај 2006 година ја вовеле Европската повелба за еднаквост на жените и мажите на локално ниво. Повелбата се однесува на локалните и на регионалните власти во Европа, кои се повикани да ја потпишат, како и да се обврзат да ги почитуваат принципите за еднаквост помеѓу мажите и жените, да ги имплементираат принципите во рамките на својот делокруг.

Декларацијата за еднакви права на мажите и жените е усвоена од страна на Управниот одбор на ЗЕЛС. Дел од единиците на локалната самоуправа на Р. Македонија, по препорака на Управниот одбор на ЗЕЛС, ја усвоија Декларацијата за еднакви права на мажите и жените.

### **17.2.3. ЦЕМР и збратимувањето**

Збратимувањето на градови, според ЦЕМР, е многу важен, основен начин на доближување на Европа до граѓаните кои се надвор од европските граници. Збратимувањето води до обединета Европа, поблиску до граѓаните.

Во мај 2007 година, ЦЕМР организираше конференција на тема: „Збратимување за подобра иднина во светот“. На конференцијата присуствуваа над 600 претставници од локални власти од цела Европа, дискутирајќи за развивање нови видови на збратимување, за обезбедување финансиска поддршка, како и за придонесот на збратимувањето во социјалната вклученост.

Нов веб сајт, целосно наменет за збратимување помеѓу градовите, е поставен online, преведен на 20 јазици, кој главно се состои од 2 дела: информации за активностите поврзани со збратимувањето, како и можност локалните власти да можат да најдат twinning партнер, партнер за збратимување преку веб страната.

ЗЕЛС, како членка на ЦЕМР од 2004 година, активно учествува во проектите на Советот на локални и на регионални власти, вклучувајќи ја и страната за збратимување, која е преведена на македонски јазик.

### **17.3. Мрежа на асоцијации на локални власти од Југоисточна Европа (НАЛАС)**

Мрежата на асоцијации на локални власти од Југоисточна Европа (НАЛАС) е формирана под покровителство на Конгресот на регионални и локални власти на Советот на Европа, во рамките на Пактот за стабилност. Во 2004 година членките на НАЛАС го усвоија Статутот во Стразбур, а во 2007 година, седиштето на НАЛАС се смести во Скопје.

Во НАЛАС членуваат 16 асоцијации од регионот кои ги претставуваат 6.000 единици на локални власти од Македонија, Албанија, Црна Гора, Србија, Косово, Република Српска и Федерацијата на Босна и Херцеговина, Словенија, Бугарија, Романија, Молдавија, Турција и Хрватска, или вкупно околу 80 милиони граѓани. Целта на мрежата е да се зајакнат асоцијациите на локални власти за да станат рамноправни партнери на централната власт во градењето и промовирањето на децентрализацијата во Југоисточна Европа. НАЛАС гради платформа која овозможува акумулирање и ефективно распространување на добри практики и искуства преку Центарот на знаење на оваа мрежа, кој е достапен на јазиците од регионот [www.nalas.eu](http://www.nalas.eu)

Во 2008 година, во рамките на НАЛАС се формирани неколку работни единици со кои раководи по една асоцијација - нејзина членка. ЗЕЛС е задолжен за активностите во НАЛАС во областа „Развој на асоцијациите“. Работната задача на оваа единица е да ги воспостави системите за најдобро работење преку обуки за општинските

службеници и избрани лица, размени на најдобри практики, воспоставување на соработка на разни структури на вработени во асоцијациите, воведување на системот на стандарди во асоцијациите, размена на искуства во однос на искористувањето на ИПА-фондовите, како и обука и тренинг за тие фондови. Првата работилница, во рамките на оваа работна група, наречена Стандарди во работата, е организирана во ЗЕЛС.

### **17.4. Заеднички консултативен комитет**

Од 2008 година постои Заедничкиот консултативен комитет помеѓу Македонија и Комитетот на региони, советодавно тело на Европската Унија. Во ова тело членуваат 11 претставници на локалната власт од Република Македонија и исто толку членови од земјите членки на Европската Унија. Единаесетте членови имаат ист толкав број на заменици.

Во нашата земја изборот на членови и заменици ги врши ЗЕЛС, кој исто така ги менаџира и состаноците. Членовите избираат ко-претседател од македонската страна во своите редови. Во годината се одржуваат најмалку два состанока и тоа едниот во Брисел, или друг град од Европска Унија и еден во Македонија.

На своите состаноци членовите на ЗКК разговараат за проблемите на локалните власти, за добрите примери и пракси, но многу често и за ситуацијата која е актуелна околу зачленувањето на Република Македонија во Европската Унија. Темите кои се отворале досега на овие состаноци се поврзани и со рамномерниот регионален развој, рурален развој, користење на електронски услуги – испорачани од ЗЕЛС, извештаите на ЕУ кон Република Македонија и коментари кон истите, заштита на животната средина, како и многу други теми, интересни за партнерите во ова тело.



Ова тело ќе продолжи со работа сè до моментот кога Република Македонија ќе стане полноправна членка на Европската Унија

### **17.5. АЛДА**

АЛДА е асоцијација на организации за локална демократија, во која ЗЕЛС членува од 2008 година. Нивната главна активност, како невладина организација, е насочена кон развој на доброто владение и граѓанско учество на локално ниво.

Во оваа организација членуваат повеќе од 150 општини, асоцијации на локални власти и невладини организации од 30 земји.

АЛДА спроведува проекти, главно финансирани од фондовите на Европската Унија или поединечно, од земјите членки на ЕУ.

ЗЕЛС учествува во реализација на еден таков проект, спроведуван со Долна Нормандија од Франција.





**ЗАЕДНИЦА НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА  
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

---

Телефон: 02/3099033, Факс: 02/3061994  
ул. „Копенхагенска“ бр.5, ПФ 32 1000, Скопје, Република Македонија  
[contact@zels.org.mk](mailto:contact@zels.org.mk) | [www.zels.org.mk](http://www.zels.org.mk)