МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ
СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

МАГИСТЕРСКА РАБОТА

ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ, КОМПАРАТИВЕН ОСВРТ И АНАЛИЗА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, ПРЕТЕНДЕНТ НА ЗЕМЈА ЧЛЕНКА ВО ЕВРОПСКИОТ СОВЕТ

СТУДЕНТ: БРАНКА ЈАКИМОВСКА
БРОЈ НА ИНДЕКС: М247034
МЕНТОР: ДОЦ. Д-Р ЈАГОДА МИТРЕВСКА

Свети Николе, 2026

АПСТРАКТ

Овој труд ја анализира локалната самоуправа како клучен елемент на демократското управување и децентрализацијата во современите европски држави, со посебен фокус на моделите на локална самоуправа во земјите членки на Европската Унија и позицијата на Република Северна Македонија како земја кандидат за членство. Истражувањето ги опфаќа поимот и историскиот развој на локалната самоуправа, политиките на децентрализација, значењето на Европската повелба за локална самоуправа, како и механизмите за имплементација на правото на ЕУ на локално ниво.

Во трудот се прави систематски преглед на различни модели на локално управување, вклучувајќи унитарни децентрализирани држави, федерални и регионализирани системи, како и деволуцискиот модел. Посебно внимание се посветува на институционалната автономија, распределбата на надлежностите, финансиската самостојност, надзорот врз локалната власт и демократската легитимност на локалните органи.

Компаративната анализа се темели на релевантни европски индикатори и извештаи, кои овозможуваат споредливост помеѓу националните системи и оценување на степенот на децентрализација и ефикасноста на локалното управување. Во тој контекст, се анализира и правната и институционалната рамка на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, со цел да се согледа нејзината усогласеност со европските стандарди.

Трудот придонесува кон продлабочено разбирање на улогата на локалната самоуправа во процесот на европска интеграција и во зајакнувањето на демократските капацитети на државата.

Клучни зборови: локална самоуправа, децентрализација, Европска Унија, компаративна анализа, Република Северна Македонија,

ABSTRACT

This thesis analyses local self-government as a fundamental element of democratic governance and decentralisation in contemporary European states, with particular emphasis on the models of local self-government in European Union member states and the position of the Republic of North Macedonia as an EU candidate country. The research covers the concept and historical development of local self-government, decentralisation policies, the significance of the European Charter of Local Self-Government, and the mechanisms for the implementation of EU law at the local level.

The study provides a systematic overview of different models of local governance, including unitary decentralised states, federal and regionalised systems, as well as the devolution model. Special attention is given to institutional autonomy, the allocation of competences, financial autonomy, supervision of local authorities, and the democratic legitimacy of local bodies.

The comparative analysis is based on relevant European indicators and reports, enabling cross-national comparison and assessment of the degree of decentralisation and the effectiveness of local governance. In this context, the legal and institutional framework of local self-government in the Republic of North Macedonia is also examined in order to assess its alignment with European standards.

The thesis contributes to a deeper understanding of the role of local self-government in the European integration process and in strengthening democratic governance capacities.

Keywords: local self-government, decentralisation, European Union, comparative analysis, Republic of North Macedonia.

СОДРЖИНА

АПСТРАКТ

Клучни зборови

ВОВЕД.....1
1. ПОИМ И РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА.....3

1.1. Поимот локална самоуправа.....3
1.2. Историски развој на локалната самоуправа.....9
2. ПОЛИТИКА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА.....11
3. ЕВРОПСКАТА ПОВЕЛБА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРАВОТО НА ЕУ НА ЛОКАЛНО НИВО.....18
3.1. Европска повелба за локална самоуправа.....18
3.2. Имплементација на правото на ЕУ на локално ниво.....23
3.3. Стандарди и индикатори за добра локална самоуправа.....28
4. ПРЕГЛЕД НА МОДЕЛИТЕ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ.....35
4.1. Унитарни децентрализирани држави (Франција, Данска, Шведска).....35
4.1.1. Франција.....35
4.1.2. Данска.....40
4.1.3. Шведска.....44
4.2. Федерални и регионализирани држави (Германија, Италија, Шпанија).....48
4.2.1. Германија.....48
4.2.2. Италија.....50
4.2.3. Шпанија.....51
4.3. Деволуциски модел (Обединето Кралство).....54
5. ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....59
5.1. Уставна и законска рамка.....59
5.2. Органи на општината.....66
5.3. Надзор на работата на општините.....67
5.4. Надлежности на единиците на локалната самоуправа.....70
5.5. Извори на финансирање на општините.....74
6. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ.....77
6.1. Уставно-правна рамка и модел на државна организација.....77
6.2. Институционална автономија и распределба на надлежности.....79
6.3. Финансиска автономија и фискална децентрализација.....85
6.4. Надзор и улога на централната власт.....90
6.5. Демократска легитимност и граѓанско учество.....92

ЗАКЛУЧОК.....94

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....96

ЛИСТА НА СЛИКИ

Слика 1: Видови децентрализација.....13

Слика 2: Степени на прилагодување (европеизација) на локалните власти.....27

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ

Табела 1: Индикатори за добра локална самоуправа развиени од OECD…….....….....32

Табела 2: Извршување на јавните работи на територијата на Франција.....36

Табела 3: Видови надзор над работата на единиците на локалната самоуправа и надлежни органи.....68

Табела 4: Уставно уредување и степен на регионална автономија (RAI).....77

Табела 5: Демензии на децентрализацијата (Decentralisation Index).....79

Табела 6: Институционална автономија: Local Autonomy Index.....84

Табела 7: Удел на субнационалните јавни расходи во вкупните јавни расходи на државата.....86

Табела 8: Структура на локални приходи.....89

КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

AER (Assembly of European Regions) – Собрание на европските региони

БДП – Бруто домашен производ

CEMR (Council of European Municipalities and Regions) – Совет на европските општини и региони

CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions) – Конференцијата на периферните поморски региони

ЕУ – Европска Унија

НТЕС – Номенклатура на територијалните единици за статистика

ОЕЦД – Организацијата за економска соработка и развој

RAI (Regional Authority Index) – Индекс на регионална власт

УНПАН (United Nations Public Administration Network) – Мрежа за јавна администрација на Обединетите наци

ВОВЕД

Локалната самоуправа претставува фундаментален елемент на современата демократска држава, преку кој се обезбедува децентрализација на јавната власт, поефикасно управување со јавните работи и поголемо учество на граѓаните во процесите на донесување одлуки. Во европскиот правен и институционален контекст, локалната самоуправа е нормативно заштитена и развивана преку Европската повелба за локална самоуправа, како и преку политиките и стандардите на Европската Унија и Советот на Европа, кои ја нагласуваат автономијата, финансиската стабилност и демократската легитимност на локалните власти.

Предмет на овој труд е анализа на концептот, развојот и функционирањето на локалната самоуправа во земјите членки на Европската Унија, со посебен осврт на позицијата и развојот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, како земја кандидат за членство во Европската Унија. Трудот има за цел да ги согледа различните модели на локално управување, нивните институционални карактеристики, степенот на децентрализација и начинот на распределба на надлежностите помеѓу централното и локалното ниво на власт.

Во првата глава се разработува поимот локална самоуправа и нејзиниот историски развој, со цел да се постави теоретска и концептуална основа за понатамошната анализа. Се разгледуваат основните дефиниции, функциите и значењето на локалната самоуправа во современите држави, како и нејзината еволуција низ различни историски периоди.

Во втората глава се анализира политиката на децентрализација како суштински процес во трансформацијата на односите меѓу централната и локалната власт. Се разгледуваат формите на децентрализација, нејзините цели, ефекти и институционални импликации врз функционирањето на локалната самоуправа.

Во третата глава се обработува Европската повелба за локална самоуправа и имплементацијата на правото на Европската Унија на локално ниво. Посебно внимание се посветува на правната природа и значењето на Повелбата, механизмите за нејзина примена, како и на стандардите и индикаторите за добро локално управување.

Во четвртата глава се дава преглед на моделите на локална самоуправа во земјите членки на Европската Унија. Анализата опфаќа унитарни децентрализирани држави (Франција, Данска и Шведска), федерални и регионализирани држави (Германија, Италија и Шпанија), како и деволуцискиот модел на Обединетото Кралство, со цел да се согледаат нивните структурни разлики и институционални решенија.

Во петтата глава се анализира локалната самоуправа во Република Северна Македонија, преку разгледување на уставната и законската рамка, органите на општината, надзорот над нивното работење, надлежностите и изворите на финансирање.

Во шестата глава се спроведува компаративна анализа на системите на локална самоуправа, преку споредување на уставно-правната рамка, институционалната автономија, финансиската самостојност, улогата на централната власт и демократската легитимност и граѓанското учество. Анализата се потпира на релевантни европски индикатори и извештаи, што овозможува систематско и споредливо согледување на различните национални модели.

Трудот завршува со заклучок, во кој се сумираат главните согледувања произлезени од анализата и компаративниот пристап.

1. ПОИМ И РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

1.1 Поимот локална самоуправа

Едно од основните и клучни прашања во секоја држава е како да се обезбеди остварување на власта на нејзината целокупна територија, односно како да се организира остварувањето на јавните интереси и потреби на населението, како државата треба да биде внатрешно територијално структурирана и какви (според територија и содржина) територијални единици треба да бидат формирани во државата.

Поимот локална самоуправа не може да се разбере изолирано, туку мора да се разгледува во поширок контекст на внатрешната територијална организација на државата и распределбата на јавните функции меѓу различните нивоа на власт.

Во сите современи држави, заради обезбедување на извршувањето на задачите поврзани со вршењето на примарната власт на државата и обезбедувањето на јавните потреби и интереси на граѓаните, кои се реализираат во рамките на извршната власт, се формираат потесни територијални (локални) единици. Доколку кај овие единици станува збор само за подрачни организациски единици и за техничко и организациско извршување на државните задачи надвор од центарот, во теоријата најчесто се говори за територијална организација на државата, односно на државната управа, и во тој контекст за управна децентрализација, односно деконцентрација како облици на извршување на државните задачи на ниво пониско од централното.[1]

Во сите современи држави се формираат и локални единици, наречени самоуправни локални заедници, кои преку сопствени органи, за своја сметка, во свое име и самостојно, но во рамките на уставот и законите и под одреден надзор на државата, извршуваат значителен број задачи што се однесуваат на задоволување на локалните интереси и потреби на населението. Затоа, локалната самоуправа може да се дефинира и како право на жителите на локалните заедници релативно самостојно и демократски да

[1]Силјановска-Давкова, Гордана, Владимир Митков, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски и Марко Кртолица. „Локална самоуправа“. Скопје: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, 2020.

уредуваат определен дел од јавните работи. Во случајот на локалната самоуправа, станува збор за таканаречена политичка децентрализација.

Во политичката и правната теорија, како и во науката за локалната самоуправа, постојат бројни дефиниции и други определувања на локалната самоуправа.

Според Бродкин (Brodkin), локалната самоуправа е децентрализирано владеење што се врши во рамките на еден систем кое има законски гаранции и каде постојат блиски врски и односи на локалните органи и тела со локалната територија и население.

Во согласност со клаузулата 3, точка 1 од Европската повелба за локална самоуправа, „локалната самоуправа е сфатена како право и реална способност за локална консолидација на одредена заедница со цел регулирање и управување на значителен дел од јавните работи во согласност со закон и врз основа на интересите на локалното население“. Една од најсилните позиции во Повелбата е дека локалната самоуправа е право што се применува во советите или собранијата на локалните резиденти избрани на слободни избори. Во согласност со Повелбата, локалната самоуправа дејствува во границите на независните локални власти.

Поедноставно кажано, под поимот локална самоуправа најчесто се подразбира облик на управување во основните и пошироките локални заедници (места, општини, градови, како и во околините). Во оваа смисла може да се истакне дека локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните непосредно или преку претставнички тела и други локални органи, што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области на општествениот живот во локалната заедница. Тоа е, всушност, локална власт која ја вршат локалните органи. Но, за да постои вистинска локална самоуправа, потребно е да бидат исполнети неколку основни услови.[2]

Многу автори пишуваат за исти или слични елементи. Така, на пример, според професорот Ѓорѓевиќ, како обележја на локалната самоуправа се наведуваат следниве[3]:

1. локалната самоуправа е категорија на уставното право[4];

[2] Исто
[3] J. Đorđevič, „Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije“, 1961, стр. 62.

2. по своето потекло таа е политичка организација на територијалните заедници, право на граѓаните непосредно и самостојно да решаваат за прашања од интерес за самата територијална заедница;
3. тоа право се огледа во непосредното управување на граѓаните или во нивното право да ги избираат и контролираат своите локални органи, а, пред сè, претставничките тела (локалните совети);
4. тие претставнички тела треба да имаат одредени „решавачки“ права што ги вршат непосредно или преку извршните органи;
5. локалните органи имаат своја месна и стварна надлежност;
6. односите со централните органи се карактеризираат со отсуство на т.н. административна тутела, а правото на надзор е сведено на контрола над законитоста (а понекогаш и над целисходноста) на работата;
7. локалната заедница треба да има свои финансиски ресурси и други средства со кои управуваат и чија намена ја утврдуваат или самите граѓани на собири и собранија, или нивните претставнички тела и други органи.

Според професорот Р. Лукиќ, самоуправата се поврзува со одреден облик на децентрализција-демократска децентрализација: а) постоење на децентрализирани органи кои ги бира самото население, кои пак „се наоѓаат под власта на децентрализираните органи“; б) самостојна надлежност на децентрализираните органи, односно право на повисоките органи да ја ценат законитоста, а не целисходноста на нивната работа.[5]

Од дефиницијата на локалната самоуправа произлегува дека за нејзино постоење мора да бидат исполнети одредени услови, односно т.н. елементи на локалната самоуправа, и тоа:

1. територијален,
2. правен,
3. функционален,
4. организациски и
5. материјално-финансиски.

[4] Barnett, H, Constitutional and Administrative Law (Cavendish Publishing Limited 2002
[5] Srivastava, T. N. “Local ‘Self’ Government and the Constitution.” *Economic and Political Weekly* 37, no. 30 (2002): 3190–98. http://www.jstor.org/stable/4412421.

Територијалниот елемент се однесува на постоењето на локални заедници. Локалната заедница претставува:

- заедница на луѓе,
- на определена територија, пониска од државата,
- поврзани со заеднички потреби и интереси,
- со дејност насочена кон нивно остварување и
- со свест за заедничка припадност.[6]

Оваа поврзаност најчесто се формира на ниво на населено место, но може да постои и на ниво на повеќе меѓусебно поврзани населени места. Локалната заедница како социолошки поим тешко може прецизно да се разграничува, па затоа за нејзините граници може да се говори дури кога со соодветен правен акт тие ќе бидат утврдени од државата, при што определувањето на границите зависи од критериумите што државата ги применува. Оттука, локалната заедница е социолошки поим што треба да се разликува од поимот локална самоуправа, бидејќи локалната заедница како социолошки феномен постои независно од тоа дали државата ја признава и ѝ доделува статус на самоуправност.

Правниот елемент се однесува на правната субјективност на локалните заедници. За локална самоуправа може да се говори само доколку државата на претходно опишаните локални заедници им го признае правниот статус, односно им додели својство на правни лица од јавно право. Во државата може да постојат бројни локални заедници, но самоуправни се само оние на кои државата им го признала правниот статус и кои ги исполнуваат и другите пропишани услови.

Функционалниот елемент се однесува на самостојното уредување на определен дел од јавните работи и претставува суштината на локалната самоуправа. Тоа значи дека државата на локалните заедници им доверува самостојно уредување на определен круг јавни прашања. Во тој контекст се говори за т.н. изворни надлежности на самоуправните локални заедници. Степенот на самостојност, меѓутоа, не е еднаков на суверенитетот што го ужива државата, бидејќи локалните заедници немаат суверенитет, туку самоуправен статус. Тоа подразбира дека државата може, па дури и мора, да врши надзор над

[6] Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

законитоста на нивното работење. Покрај изворните надлежности, државата може на локалните заедници да им довери и извршување на дел од своите управни задачи, при што станува збор за т.н. пренесени надлежности.[7]

Организацискиот елемент се однесува на начинот на извршување на задачите. За да можат да ги извршуваат своите надлежности, самоуправните локални заедници мора да имаат формирано сопствени органи. Ова произлегува од фактот дека тие имаат статус на правни лица, а суштинско е што овие органи треба да бидат автономни.

Материјално-финансискиот елемент се однесува на средствата неопходни за извршување на задачите. Ниту еден од претходно наведените елементи сам по себе не е доволен локалната самоуправа да функционира во пракса. Без соодветна материјално-финансиска основа, локалната самоуправа останува само формална категорија. Затоа е клучно државата да им обезбеди на локалните заедници доволни и соодветни сопствени извори на финансирање.

Процесот на јавно управување на локално ниво има иста структура како и на државно ниво. Разликата е во тоа што политичките одлуки донесени на локално ниво мора да бидат во согласност со уставот и законите, односно со највисоките политички одлуки на државата, бидејќи, како што беше нагласено, самоуправните локални заедници не се суверени. Иако на локално ниво е полесно да се обезбеди директно учество на населението во одлучувањето (непосредна демократија), во практиката доминира одлучувањето преку избрани претставници (посредна демократија).

Локалната самоуправа претставува суштински составен дел на демократското уредување на современата држава. Во современиот свет, локалната самоуправа се афирмира како значајна политичка вредност, која не е предмет на уредување само на национално ниво, туку и на меѓународно ниво.

Иако постои општа согласност дека локалната самоуправа е клучен елемент на современата демократска држава, при нејзиното остварување постојат значајни разлики меѓу поединечните држави, како на нормативно, така и на фактичко ниво. Во таа смисла,

[7] Rakar, Iztok. Lokalna samouprava: izbrane teme. Elektronska knjiga. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2013. http://www.fu.uni-lj.si/studijskogradivo/NUK/.

секогаш станува збор за пронаоѓање одредена рамнотежа меѓу државниот централизам, од една страна, и самостојноста на самоуправните локални заедници, од друга страна.

Во теоријата постојат повеќе концепции, односно теориски пристапи за улогата на локалната самоуправа. Првата група ставови целосно ја подредува локалната самоуправа на државата и на самоуправните локални заедници гледа исклучиво како инструмент за спроведување на државните цели. Втората група ставови ја заснова улогата на државата како „супсидијарна“ организација, која треба да ги извршува само оние задачи што поединецот или доброволните здруженија на поединци не можат самостојно да ги остварат. Третата, и воедно доминантна група ставови, т.н. „средни концепции“, се темелат врз идејата на политичка децентрализација.

Овие средни концепции поаѓаат од фактот дека централната држава постои, но истовремено постојат и „изворни“ локални интереси, кои државниот законодавец ги признава и нивното уредување го доверува на локалните органи. Овие органи, во рамките утврдени со Уставот и законите, располагаат со одреден степен на самостојност во однос на државната власт. Оттука, се нагласува дека границите и рамката на дејствување на локалната самоуправа ги утврдуваат Уставот и законите, но во тие рамки, дејствувањето на самоуправните локални заедници е автономно и мешањето на државата не е дозволено.

Кој концепт на локална самоуправа ќе биде или е применет во одредена држава зависи од повеќе фактори, меѓу кои особено се издвојуваат основите на уставноправното уредување, целите на непосредното остварување и спроведување на власта, улогата и положбата на локалната самоуправа во рамките на целокупниот државен и општествен систем, како и историската традиција.

Заедничките обележја за сите облици на локална самоуправа се следниве: граѓаните во локалната заедница слободно го избираат своето претставничко тело или непосредно одлучуваат за важни прашања од интерес за локалната заедница; со закон се утврдуваат територииите на локалните заедници на кои се остварува локалната самоуправа; локалните институции располагаат со одреден степен на организациска самостојност; постои финансиска самостојност на органите на локалната самоуправа; а локалните институции имаат и нормативна самостојност во рамките на Уставот и законите.

Во рамките на механизмите за учество на граѓаните во управувањето со локалните заедници се издвојуваат два основни облици:

- Непосредна локална самоуправа – директно учество на граѓаните во управувањето со локалната заедница.
- Посредна локална самоуправа – посредно одлучување на граѓаните преку нивните избрани претставници во локалните органи.

Локалната самоуправа, во зависност од бројот на управни нивоа, може да биде:

1. едностепена,
2. двостепена,
3. тристепена,

во зависност од тоа колку нивоа на локални заедници постојат помеѓу најниските локални единици и централната државна власт.

1.2 Историски развој на локалната самоуправа

Функционирањето на локалната самоуправа во рамките на утврдениот општествено-политички систем на државата има долга и богата историја. Нејзината улога во остварувањето на основните човекови потреби според местото на живеење (микросистем) варирала во различни насоки. Имено, иако важноста на локалната самоуправа не била спорна, сепак се појавувале разлики при остварувањето на нејзината доминантна функција во одделни периоди на развојот на државата, во смисла на создавање на адекватен политички простор и амбиент за нејзино дејствување.[8]

Историскиот развој на локалната самоуправа претставува долготраен процес кој е тесно поврзан со развојот на општеството и државната организација. Нејзините најрани облици може да се препознаат уште во античките градови-држави, каде што локалните заедници учествувале во управувањето со јавните работи преку собранија и совети. Во

[8]Kenkov, Vancho. "Lokalnata samouprava i odbranata." *Godishen zbornik na Filozofskiot fakultet* 54 (2001): 95–106. https://repository.ukim.mk/handle/20.500.12188/14280.

Средниот век, овие облици на локална автономија се развиле преку градските комуни и повелби, со кои одредени градови добивале право самостојно да ги уредуваат локалните прашања. Овие форми претставуваат историска основа врз која подоцна се развива современиот концепт на локалната самоуправа.

Со појавата на модерната национална држава во XVIII и XIX век, процесите на централизација довеле до ограничување на локалната автономија, при што општините често функционирале како административни продолженија на централната власт. Сепак, ваквиот модел не ја укинал локалната самоуправа, туку ја трансформирал, создавајќи предуслови за нејзина понатамошна институционализација. Овие процеси постепено воделе кон јасно разграничување меѓу централната и локалната власт.

Во овој поширок историски контекст, може да се согледа и развојот на локалната самоуправа во најраните американски заедници. Според Џејмс М. Бановец, локалната власт во почетните фази не постоела како формализирана институција, туку како едноставна општествена организација заснована на заемна помош и солидарност меѓу жителите на една ограничена заедница. Заедничките активности, како изградба на живеалишта, обработка на земјиштето, заедничка одбрана и меѓусебна поддршка, постепено довеле до избор на локални лидери и распределба на одговорности, што претставува зачеток на институционализирана локална самоуправа.[9]

Првите вистински зачетоци на локалната самоуправа се појавиле во XII и XIII век во одделни феудални држави на Европа (Англија, Шведска, Швајцарија, Германија) како резултат на борбата на слободните средновековни градови и комуни за самоуправност и слободи. Тоа не било случајно. Градовите, како резултат на развојот на занаетчиството, трговијата и банкарството, станале значајни економски центри во феудалното општество. Тие ги разбивале рамките на дотогашното претежно натурално феудално стопанство и ги отворале патиштата на развитокот на стоковното производство и пазарното стопанство.[10]

[9] Spaseski, Dimitar. „Historical Review of Local Self-Government Challenges“. *Knowledge-International Journal* 64, no. 1 (2024): 147-151. Skopje.
[10] Силјановска-Давкова, Гордана, Владимир Митков, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски и Марко Кртолица. „Локална самоуправа“. Скопје: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, 2020.

Развојот на демократските институции во XX век, особено по Втората светска војна, доведе до повторно јакнење на локалната самоуправа како суштински елемент на демократското владеење. Во овој период, локалната самоуправа се афирмира како автономен систем со сопствени надлежности, органи и финансиски средства. Овој тренд е јасно видлив во европските држави, каде што локалната самоуправа е уставно загарантирана и институционално зајакната.

Во поновата историја, локалната самоуправа го потврдува своето значење преку усвојувањето на Европската повелба за локална самоуправа од 1985 година од страна на Советот на Европа, со која се гарантираат темелите на т.н. локална демократија и се разработуваат најважните елементи на статусот на локалната самоуправа. Така, локалната самоуправа се одликува со неколку суштински обележја: изворни надлежности, донесување одлуки непосредно или преку претставнички тела, сопствени финансиски средства, самостојност изразена и преку правото на здружување на локалните заедници во сојузи, како и заштита на правото на локална самоуправа.

Во светот, во последните 50 години, се одвиваат интензивни процеси на општествени движења и промени во форма на глобализација, интеграција, транзиција од еден општествено-политички режим во друг, како и еманципација на поединецот во насока на задоволување на сопствените потреби и слободи. Овие процеси доведоа до промена на односите меѓу централните и децентрализираните органи на власта, при што интересите и потребите на едните и другите сè повеќе се испреплетуваат. Централните органи на власта пренесуваат дел од своите надлежности на граѓаните и локалните заедници, овозможувајќи им самостојно да одлучуваат за сопствениот развој, додека државата се фокусира на надворешните работи, одбраната и други стратешки функции. Ова претставува природен процес на организација и функционирање на општеството.

Современиот теориски концепт на локалната самоуправа е обележан токму со процесот на децентрализација, насочен кон јакнење на улогата на локалните единици во обезбедувањето јавни услуги и кон зголемување на нивните финансиски капацитети.

2. ПОЛИТИКА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

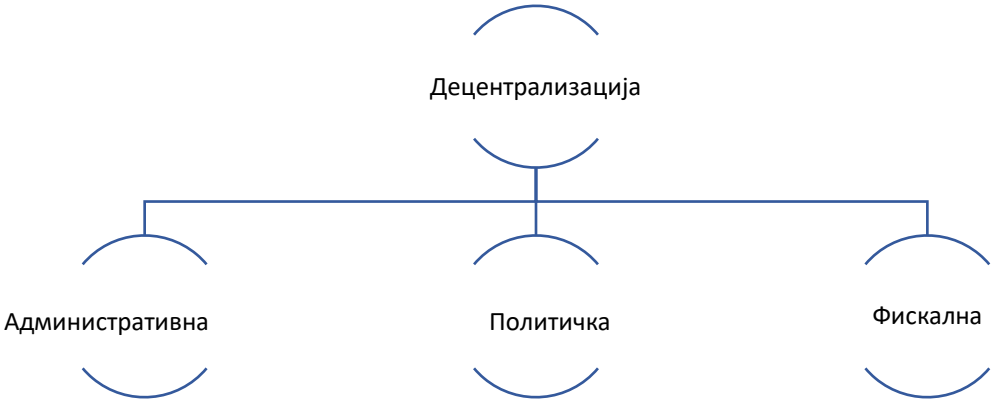
Поголемиот дел од авторите сметаат дека е невозможно да се говори за достигнат степен на развој на локалната самоуправа без истовремено да се анализира нејзиниот однос со процесот на децентрализација.

Децентрализацијата се наметнува како клучен реформски процес во современиот контекст и се дефинира како спротивност на централизацијата. Од радикален облик на организација, со текот на времето таа започна да се разгледува како дополнување на централизацијата, која во практиката често инсистира на развиен центар, но и на јакнење на локалната самоуправа. Најопшто, децентрализацијата претставува процес на разделување на моќта од центарот, со акцент на субнационалните единици кои на крајниот корисник му нудат избор помеѓу конкурентни услуги, кои стануваат носители на демократски стандарди, како и двигатели на демократското вклучување на граѓаните и на нови институционални форми.[11]

Во расправите за односот помеѓу децентрализацијата и локалната самоуправа, поедноставено се издвојуваат два пристапи. Првиот се однесува на физичкото распоредување на работите по локалните канцеларии, додека вториот се однесува на делегирање, односно деволуција.[12]

Политиките на децентрализација започнуваат интензивно да се проучуваат во текот на 1980-тите години, како резултат на слабеењето на традиционалниот модел на држава на благосостојба и јакнењето на глобализацијата. Фокусот е насочен кон политичката, фискалната и административната децентрализација, односно кон преносот на политички, фискални, пазарни и управни овластувања на пониски нивоа на власт.

[11] Petak, Zoran. „Financiranje lokalne samouprave: politike decentralizacije u Hrvatskoj i svijetu“. Во *Lokalna politika u Hrvatskoj*, уредено од Zoran Petak, Mirjana Kasapović и Dražen Lalić, 1–60. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 2004.
[12] Đulabić, Vedran. *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj*. Zagreb: Miko Tripalo Centar за демократију и право Miko Tripalo, 2018.



Слика 1: Видови децентрализација

Во контекст на политичката децентрализација, се зборува за ограничување на политичката моќ и зголемување на ефикасноста на јавната управа. Таа придонесува за зајакнување на политичките функции на пониските нивоа во однос на повисоките, поттикнува партиски плурализам и развој на интерни групи. Повисокиот степен на политичка децентрализација е пропорционален со поголемата автономија на локалните единици.

Фискалната децентрализација подразбира „пренос на одделни фискални овластувања (приходи, расходи, задолжување) од централно на локално ниво“, додека економската или пазарната децентрализација се поврзува со приватизација и дерегулација и првенствено се однесува на приватниот сектор.

Клучната поставка на управната децентрализација е преносот на овластувањата и одговорноста за обезбедување јавни услуги. Rondinelli разликува три облици на административна децентрализација:[13]

- деконцентрација,
- делегација и
- деволуција,

преку кои се распределуваат овластувањата, одговорностите и финансиските ресурси кон пониските нивоа на власт. Деконцентрацијата претставува најслаб облик на децентрализација, делегацијата овозможува полуавтономија во однос на централната власт, додека деволуцијата претставува највисок степен на автономија.

Во почетните фази на проучување на децентрализацијата, овие поими често се користеле како синоними, при што деконцентрацијата означувала пренос на овластувања од државните службеници на локално ниво, а деволуцијата подразбирала институционални промени со реален пренос на автономија на пониските тела.

Нагласените позитивни ефекти од децентрализацијата на управата се огледуваат во приближувањето на јавните услуги до потребите на граѓаните, преку промени во територијалната структура на управата, трансформација на функциите, реорганизација на институционалните структури и модернизација на управните практики. Според Poštajner (2002), децентрализацијата претставува авторитет кој овозможува субнационален развој во услови на внатрешна конкуренција, со цел јакнење на граѓанската партиципација.[14]

Меѓутоа, кај територијалната децентрализација често се истакнува тезата дека постоењето на преголем број мали локални единици води кон неефикасност и расипничко трошење на јавните средства, а дополнително го зголемува ризикот од прекумерна концентрација на одлучувањето, производството и обезбедувањето јавни услуги „на едно место“. Од друга страна, се истакнува дека помалата големина на популацискатa заедница и директната одговорност на локалните претставници може да придонесат за подобрување

[13] Bajo, Anto, Ivana Klemenčić и Marko Primorac. „Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 16, no. 4 (2016): 31–54.
[14] Bird, Richard M. „Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?“ 2003. Достапно на: https://www.researchgate.net/publication/4905281_Asymmetric_Fiscal_Decentralization_Glue_or_Solvent

на економската благосостојба, бидејќи одлуките се поблиску до оптималното ниво на обезбедување на јавните услуги.

Децентрализацијата, сепак, не претставува универзално решение за сите општествени проблеми. Покрај процесот на пренос на овластувања и функции кон нивоата поблиски до граѓаните, таа претставува и механизам за адаптација на постојните меѓувладини односи. Нејзините две клучни цели – демократизацијата и економската ефикасност – ретко коегзистираат истовремено, а честопати меѓусебно се наоѓаат во тензија.

Како што истакнува Bird (2003), суштинското прашање не е дали децентрализацијата е „лек“ што ја држи државата на окуп, туку дали таа претставува ризик за стабилноста на националната економија. Авторите кои критички го анализираат процесот најчесто укажуваат на можните негативни ефекти, како што се: зголемени трансакциски трошоци поради преклопување на субнационалните единици, фокусирање на сопствени интереси на штета на јавниот интерес, нерамномерна распределба на доходот, неефикасност во обезбедувањето јавни добра и проблеми во даночната наплата, како и тенденција кон повторна централизација или агенциски модел на локална самоуправа.

Goldsmith (1996) ги лоцира своите компаративни анализи во структурните разлики помеѓу Северна и Јужна Европа, при што како клучни детерминанти ги наведува наполеонската административна традиција, религиските разлики (католички југ и протестантски север), различниот тек на урбанизацијата, како и улогата на социјалната држава и техничката експертиза.[15] Според типологијата на Hesse и Sharpe (1991), јужниот – француски модел се карактеризира со силен политички идентитет на локалните заедници, додека северниот модел се одликува со функционална компетентност и административна ефикасност.[16] Посебна категорија претставува британскиот модел,

[15] Goldsmith, Michael. „The Europeanisation of Local Government“. *Urban Studies* 30 (1993): 683–699.
[16] Hesse, J. J.; Sharpe, L. J. (1991) Local Government in International Perspective – some comparative observations, u: Hesse, J. (ur.) Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analysis of 20 Western Industrialised Countries, BadenBaden: Nomos Verlagsgesellschaft, str. 353-386.

додека федералните системи, предводени од Германија, претставуваат посебна институционална група.[17]

Сè поизразено е гледиштето дека моделите на локална самоуправа во Европа се производ на историски обликувани државни традиции, кои се одржуваат преку механизми на дифузија и институционален трансфер, како и преку наследени правни и културни механизми. Европските држави, со одредени исклучоци, можат да се групираат во шест типолошки модели: англосаксонски, наполеонски, германски, скандинавски, модел на земјите од Средна и Источна Европа и модел на Југоисточна Европа. Хоризонталната европеизација се манифестира најинтензивно меѓу држави со заедничка историска и културна матрица.

Иако процесот на европеизација сè уште е недовршен, Goetz (2006) укажува дека европските држави се поврзуваат преку различни фази на интеграција, при што матичните држави на различните модели на локална самоуправа се Велика Британија, Франција, Германија и Шведска. Анализата на овие модели, како и на постсоцијалистичките држави во транзиција, претставува основа за разбирање на влијанието на европеизацијата врз уставната позиција, автономијата и функционалноста на локалната самоуправа. Овие матични модели служат како аналитичка рамка за тестирање на институционалните промени и за оценка на рамнотежата помеѓу централното и локалното ниво на власт, како и за проверка на валидноста на хипотезата за развој на партнерски односи во управувањето.[18]

Принципот на децентрализација претставува основа на современата локална самоуправа и означува системско пренесување на јавни овластувања од централната власт на пониските нивоа на управување. Целта на децентрализацијата не е слабеење на државата, туку подобрување на ефикасноста на јавната управа и приближување на процесот на одлучување до граѓаните. Преку децентрализацијата се овозможува пофлексибилно и поадаптивно управување, при што локалните власти можат подобро да одговорат на специфичните потреби на заедницата. Во правната теорија,

[17] Norton, A. (1991) Western European Local Government in Comparative Perspective, u: Batley, R., Stoker, G. (ur.) Local Government in Europe: Trends and Developments, New York: St. Martin's Press, str. 21-40.
[18] Goetz, Klaus H. *Territoriality, Temporality and Clustered Europeanization*. Political Science Series No. 109. Vienna: Vienna Institute for Advanced Studies, 2006.

децентрализацијата се смета за предуслов за вистинска локална самоуправа, бидејќи без реални надлежности и финансиски средства, локалните власти не можат автономно да функционираат.

Во практиката, степенот на децентрализација варира во зависност од уставното уредување, политичката традиција и административниот капацитет на државата. Децентрализацијата може да има административна, политичка и фискална димензија, при што нивната меѓусебна усогласеност е клучна за успешно функционирање на локалната самоуправа.

3. ЕВРОПСКАТА ПОВЕЛБА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРАВОТО НА ЕУ НА ЛОКАЛНО НИВО

3.1 Европска повелба за локална самоуправа

Правото на локална самоуправа се смета за суштинско обележје на демократските односи. Степенот на демократичност на една држава и општествена заедница може да се мери и преку обемот и гаранциите на локалната самоуправа. Ова право добива и меѓународен карактер и заштита, со што станува дел од универзалните демократски вредности. Со цел правото на локална самоуправа да се смета за значајно обележје на демократскиот процес на ниво на Советот на Европа, усвоен е европски стандард преку Европската повелба за локална самоуправа (European Charter of Local Self-Government, ETS No. 122), која Советот на Европа ја усвои на 15 октомври 1985 година, во форма на конвенција.

Европската повелба за локална самоуправа е донесена во рамките на Советот на Европа. Таа е изработена од Комитетот на владини експерти, под покровителство на Управниот комитет за регионални и локални прашања, врз основа на нацрт-предлог доставен од Постојаната конференција на локалните и регионалните органи на власт во Европа. Заштитата и зајакнувањето на локалната автономија во Европа, преку документ кој ги утврдува принципите на кои со својот потпис се обврзале сите демократски држави во Европа, претставуваат долгогодишна цел на органите на локалната самоуправа. Уште во 1957 година беше организирана Постојаната конференција на локалните и регионалните органи на власт во Европа, која во 1994 година беше трансформирана во Конгрес на локалните и регионалните власти на Европа.

На процесот на усвојување на Европската повелба за локална самоуправа му претходеше долга и сложена постапка, која низ различни облици и фази, од декларација, доведе до донесување на Повелбата. Во својата улога на чувар на човековите права и принципите на демократското владеење, Советот на Европа уште од своето основање има јасна определба дека еден од најзначајните начини за постигнување на оваа цел е развојот и заштитата на локалната самоуправа. Уште во 1968 година, тогашната Постојана конференција на локалните и регионалните органи на власт во Европа иницираше и

предложи до Комитетот на министри на Советот на Европа да ја усвои Декларацијата за принципите на локалната автономија.

По оваа иницијатива следеа континуирани напори за донесување соодветен европски меѓудржавен документ за локалната самоуправа, кој ќе ја обезбеди потребната флексибилност во однос на различните уставни решенија во одделни држави, но и ќе понуди јасни и сигурни механизми за нејзин развој и заштита, како и за обврските на државите членки во тој поглед. По повеќедецениска активност во оваа насока, Комитетот на министри на Советот на Европа во јуни 1985 година ја усвои Европската повелба за локална самоуправа.

Основната функција на Европската повелба за локална самоуправа е да го надмине недостатокот на заеднички европски стандарди за утврдување и заштита на правата на локалните власти, кои се најблиски до граѓаните, и да им овозможи ефикасно учество во процесите на одлучување коишто се однесуваат на нивната секојдневна животна средина. Европската повелба за локална самоуправа претставува прв мултилатерален и меѓудржавен правен инструмент што ги дефинира и штити принципите на локалната самоуправа како еден од темелите на демократијата.

Со Повелбата државите потписнички се обврзуваат за примена на основните правила со кои се гарантира политичката, административната и финансиската самостојност на локалните органи на власт. Оттука, таа на европско ниво претставува израз на политичка волја за давање суштинско значење на принципите на демократијата на сите нивоа на територијалната управа, бидејќи Советот на Европа од своето основање за своја должност ја смета заштитата на европската демократска свест и одбраната на човековите права во најширока смисла. Во Повелбата е отелотворено уверувањето дека степенот на самоуправа што го уживаат локалните органи на власт може да се смета за вистински тест на демократијата.

Европската повелба за локална самоуправа се состои од три дела. Преамбулата, со која започнува Повелбата, ги содржи основните цели што се настојува да се постигнат. Основната цел е воспоставување заеднички европски стандарди со кои се обезбедуваат правата и одговорностите на локалните власти. Во Преамбулата се истакнува дека локалните власти претставуваат темел на секое демократско општество и дека граѓаните

имаат право да учествуваат во управувањето со јавните работи, чие остварување е најдиректно можно токму на локално ниво. Исто така, се нагласува потребата од демократска изградба на локалните органи на власт со висок степен на автономија во нивното работење.

Првиот дел од Европската повелба за локална самоуправа го утврдува основниот принцип врз кој се заснова локалната самоуправа. Овој принцип подразбира дека локалната самоуправа во земјите потписнички треба да биде уредена со закон или со Уставот на земјата членка.[19] Иако во одредени држави локалната самоуправа е уредена со закон, се смета за пожелно овие прашања да бидат регулирани и на уставно ниво. Повелбата дава и дефиниција за локалната самоуправа, според која таа претставува право и способност на локалните власти, во рамките на законот, да ги уредуваат и управуваат одредени делови од јавните работи, врз основа на сопствена одговорност и во интерес на локалното население.[20]

Следниот принцип се однесува на делокругот на локалната самоуправа и предвидува дека правата и должностите на локалните власти треба да бидат уредени со Устав или со статут. Ова не исклучува можност определени права и одговорности за специфични задачи да бидат пренесени на локалните власти во согласност со закон. Во интерес на јавната и правната сигурност, надлежностите на локалните власти треба да бидат јасно и правно утврдени со Устав или со статут. Овој принцип подразбира организација на власта „одоздола нагоре“, односно од пониските кон повисоките нивоа на власт.

Повелбата понатаму утврдува дека јавните работи, по правило, треба да ги врши онаа власт што е најблиска до граѓаните. Значаен принцип е и обврската локалните власти да бидат консултирани навремено и на соодветен начин во процесите на планирање и донесување одлуки за сите прашања што директно ги засегаат.[21] Дополнително, локалните власти имаат право самостојно да ги утврдуваат своите внатрешни управни структури со цел ефикасно управување и соодветна организација на администрацијата, како и право на слободно вршење на функциите на избраните локални функционери.

[19] Член 2 од Европската повелба
[20] Член 3, исто
[21] Член 6, исто

Европската повелба за локална самоуправа го уредува и прашањето на управниот надзор над работата на локалните органи и правната заштита на локалната самоуправа. Важна претпоставка за нејзиното постоење и функционирање е обезбедувањето соодветно финансирање. Локалните власти мора да имаат право на соодветни извори на финансиски средства со кои слободно ќе располагаат во рамките на своите надлежности. Без значајна финансиска и материјална автономија, целокупниот концепт и функционирање на локалната самоуправа ја губи својата суштина.

Повелбата настојува да воспостави соодветен однос помеѓу финансиските средства со кои располагаат локалните власти и задачите што тие ги извршуваат. Согласно овој принцип, локалните власти имаат право на сопствени извори на финансирање, со кои можат да располагаат во рамките на своите овластувања, при што најмалку еден дел од тие средства треба да произлегува од локални такси и надоместоци, за кои локалните власти имаат право самостојно да ги утврдуваат стапките.[22]

Посебен принцип утврден со Повелбата е правото на локалните власти на меѓусебна соработка и здружување.[23] Со цел остварување на заеднички интереси и ефикасно извршување на задачите, локалните власти можат да се здружуваат со други локални власти. Исто така, значаен принцип е и правната заштита на локалната самоуправа, при што локалните власти, заради слободно извршување на своите надлежности и почитување на начелата на локалната самоуправа, имаат право на правни средства утврдени со Устав или со закон.

Вториот дел од Повелбата ги содржи одредбите што се однесуваат на обемот на обврските што ги преземаат земјите потписнички, при што се настојува да се воспостави рамнотежа помеѓу принципите на Повелбата и правните и институционалните разлики меѓу европските држави. Начелата на локалната самоуправа утврдени во Повелбата се применуваат на сите нивоа на локалната власт во секоја земја потписничка. Третиот дел од Европската повелба за локална самоуправа содржи одредби коишто се однесуваат на потпишувањето, стапувањето во сила, откажувањето и нотификацијата на Повелбата.

[22] Член 9, исто
[23] Член 10, исто

Во рамките на овие темелни начела, особено значајно место зазема принципот на супсидијарност, кој претставува практичен механизам за распределба на јавните надлежности помеѓу различните нивоа на власт. Принципот на супсидијарност подразбира дека јавните задачи треба да се извршуваат на најниското можно ниво на власт кое е способно ефикасно да ги реализира. Овој принцип има за цел да обезбеди рационална распределба на надлежностите и да спречи неоправдано централизирање на одлучувањето. Супсидијарноста не значи автоматско пренесување на сите надлежности на локално ниво, туку селективен и функционален пристап, при кој централната власт интервенира само кога локалното ниво нема доволен капацитет.

Овој принцип е особено значаен во европскиот контекст и е вграден како темелна вредност во Европската повелба за локална самоуправа. Неговата примена придонесува за зголемена демократска легитимност, бидејќи одлуките се носат поблиску до граѓаните и во согласност со нивните реални потреби.

Во Договорот од Лисабон, во член 5, став 3, е прокламиран неговиот нормативен карактер за целокупното дејствување на Унијата:

„Во согласност со начелото на супсидијарност, во областите кои не се во нејзина исклучива надлежност, Унијата дејствува само доколку и во оној обем во кој државите членки не можат на задоволителен начин да ги постигнат целите содржани во предложените мерки, било на централно, регионално или локално ниво, а кои, поради обемот или ефектите што произлегуваат од предложените мерки, можат подобро да се постигнат на ниво на Унијата.“

Притоа, Комитетот на регионите и националните парламенти се органи задолжени за надзор и следење на примената на ова начело на европско ниво. Тие ја надгледуваат распределбата на надлежностите помеѓу европското, националното и субнационалното ниво на државите членки. „Начелото на супсидијарност е живо и динамично начело, од кое се очекува често, па дури и секојдневно да се проценува во која мера одредени надлежности најсоодветно се остваруваат на конкретно ниво“.[24]

[24] Bakota, Branko. „Utjecaj načela supsidijarnosti a razmišljanja o ustrojstvu lokalne samouprave“. Во *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: Hrvatska, 2010.

Историски, корените на овој принцип датираат уште од католичката социјална доктрина, формализирана во 1931 година со енцикликата *Quadragesimo anno*[16] на папата Пиј XI, како одговор на тоталитарните режими и нивниот однос кон достоинството и слободата на поединецот. На теориско ниво, најзначаен промотор на принципот се смета Тома Аквински, кој уште во XIII век ја согледувал државата како координатор на децентрализиран систем на власт.

3.2 Имплементација на правото на ЕУ на локално ниво

Европската Унија не располага со сопствени извршни органи и административен апарат во земјите членки за спроведување на правото на ЕУ, туку во најголема мера се потпира на земјите членки за неговата имплементација. Локалните власти, како и другите нивоа во уставната структура на ЕУ, согласно принципот на лојална соработка, се обврзани да го спроведуваат правото на ЕУ и да ги исполнуваат обврските што произлегуваат од него. Во зависност од уставниот систем на секоја земја членка, локалните власти имаат различен степен на одговорност во имплементацијата на правото на ЕУ.[25]

Секоја земја членка, согласно принципот на институционална автономија, е слободна да ја уреди внатрешната распределба на надлежностите и да делегира одредени овластувања на своите домашни органи, како што смета за соодветно, вклучително и да ги имплементира директивите преку мерки донесени од регионалните или локалните власти. Меѓутоа, „таа поделба на надлежностите не ја ослободува државата од обврската да обезбеди дека одредбите на директивата се правилно транспонирани во националното право“.[26]

Проценките за степенот на вклученост на регионалните и локалните власти во имплементацијата на правото на ЕУ во националните правни системи значително варираат

[25] Karayigit, Mustafa. „The EU and Local Governments“. *Strategic Public Management Journal* 2 (2016): 1–1. https://doi.org/10.25069/spmj.290636
[26] Joined Cases 227, 228, 229 and 230/85 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium [1988] ECR 1.

меѓу авторите. Guderjan наведува дека „во Германија околу 80 %, а во Англија приближно 50 % од европското законодавство се имплементира од поднационалните власти“[27]. Како што со право истакнува Callanan, овие проценти значително варираат од една до друга земја членка, во зависност од поделбата на надлежностите и одговорностите помеѓу различните домашни нивоа на власт, односно од степенот на децентрализација во конкретната држава.[28]

Во одредени земји членки, одговорноста за транспонирање на директивите во националното право или за донесување имплементациски мерки лежи исклучиво кај централната власт, додека во други таа е поделена со регионалните и локалните власти. На пример, во Обединетото Кралство, поради тоа што локалната самоуправа нема значајни законодавни овластувања, локалните власти немаат суштинска улога во законодавната имплементација на правото на ЕУ, па таа целосно се спроведува на ниво на националната власт. Ова особено важи за директивите, кои, по правило, бараат национални имплементациски мерки со законска сила. Општо земено, недостатокот на законодавни овластувања кај локалните власти ја исклучува нивната директна вклученост во донесувањето мерки за транспонирање на директивите.

Сепак, локалните власти можат да бидат вклучени во имплементацијата на мерките донесени од централната или регионалната власт за транспонирање на директивите, во рамките на внатрешната поделба на надлежностите. Обврските на локалните власти во имплементацијата на правото на ЕУ одат и подалеку од тоа. Во таа смисла, тие имаат значајна улога во секојдневната примена на правото на ЕУ во рамките на нивните функционални надлежности кои се засегнати од правото на Унијата (Varney, 2013, pp. 353–354).

Обврската за секојдневна имплементација на правото на ЕУ кај општините произлегува првенствено од нивниот статус како јавни органи на ЕУ. Оттука, локалните власти се должни да го применуваат правото на ЕУ преку принципите на директно и индиректно дејство, дури и во случаи кога централната или регионалната власт нема

[27] Guderjan, M. ‘Theorising European Integration of Local Government – Insights from the Fusion Approach’, 2015, Local Government Studies, http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1057277, p. 1-19.
[28] Callanan, M. „Domestic governance arrangements and Europeanization: The case of central-local relations in England, Ireland and Denmark“, 2010, Comparative European Politics, 10, p. 399-420

донесено мерки за транспонирање на директивите. Во таа насока, локалните власти се овластени, па дури и обврзани, согласно правото на ЕУ, да ги занемарат неспоивите национални норми со цел да го применат правото на ЕУ или да ги толкуваат националните прописи во согласност со правото на Унијата.

Секојдневната имплементација се однесува на целиот корпус на правото на ЕУ, односно примарното и секундарното право, како и меѓународните договори склучени од страна на Европската Унија, во сите области што ги засегаат општинските надлежности. Согласно тоа, покрај областите за кои оправдано може да се очекува дека спаѓаат во доменот на локалната самоуправа, како што се: локалниот транспорт, управувањето со отпад, регионалната и кохезионата политика и заштитата на животната средина, локалните власти имаат обврски и во области, како што се: слободното движење, државната помош, јавните набавки, конкуренцијата и услугите од општ економски интерес. Во тие области, локалните власти, како работодавачи, даватели на услуги, урбанистички планери, контролни и надзорни органи, како и економски субјекти, се должни да го почитуваат *acquis communautaire* во рамките на нивните територијални единици.[29]

Европеизацијата традиционално била анализирана преку влијанието врз централните државни институции, додека улогата на субнационалните нивоа – регионите и општините – подолго време останувала маргинализирана во научните истражувања. Сепак, развојот на моделот на управување на повеќе нивоа (multi-level governance) ја потврди значајната позиција на локалните и регионалните власти како активни актери во спроведувањето на политиките на Европската Унија, особено во рамки на кохезиската политика. Преку европските фондови и програмите за територијален развој, субнационалните единици се позиционираат како „стабилизирачки актери“ кои го редефинираат односот меѓу националното и европското ниво.[30]

Европеизацијата на локалната самоуправа се одвива низ две комплементарни димензии. Првата е вертикалната европеизација, која подразбира усогласување на

[29] Kaiser, R. ‘Local Governments and the European Union’ in M. P. van der Hoek, Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, Boca Raton, Taylor & Francis, 2005.
[30] Borońska-Hryniewiecka, Karolina. „The Role of Regional and Local Authorities in EU Development Policies in the Perspective of the Committee of the Regions: Multi-Level Governance Revisited in the Times of Crisis“. *Studia Regionalne i Lokalne* 53, no. 3 (2013): 21–38.

локалните политики и административни практики со правото на ЕУ, преку транспонирање директиви, примена на регулативи и спроведување европски стандарди. Втората е хоризонталната европеизација, која се манифестира преку учество на локалните власти во транснационални мрежи, партнерства, размена на добри практики и директно застапување на локални интереси пред европските институции[31].

Влијанието на ЕУ врз локалното управување не е униформно и зависи од институционалната структура на државата, степенот на децентрализација и административниот капацитет на локалните власти. Во одредени случаи, европеизацијата може да поттикне дополнителна децентрализација и јакнење на локалната автономија, додека во други може да резултира со зголемена централизација и засилен надзор од централната власт.[32] Оттука, имплементацијата на правото на ЕУ не треба да се гледа како автоматски процес на пренос на овластувања, туку како динамичен однос меѓу различни нивоа на власт.

Процесот на европеизација најчесто се одвива преку последователни фази: иницијален притисок од страна на ЕУ (финансиски инструменти, директиви и програми), институционално посредување на национално ниво, прилагодување на локалните структури и, конечно, трансформација на моделите на локално управување.[33] Резултатите може да варираат од минимално административно усогласување, до суштински институционални и управувачки реформи.

Во овој контекст, улогата на локалната власт е двојна: од една страна, таа е извршител на европското право и политики, а од друга страна, сè почесто се јавува како активен партнер во креирањето и обликувањето на европските политики, преку учество во европски мрежи, регионални асоцијации и консултативни механизми. Ова ја зацврстува позицијата на локалната самоуправа како клучен носител на европската интеграција на терен и како посредник меѓу граѓаните и институциите на Европската Унија.

---

[31] De Rooij, Robert. „The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands“. *Journal of European Public Policy* 9, no. 3 (2002): 447–467.
[32] Börzel, T., Risse, T. (2003) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, u: Featherston, K., Radaelli, C. (ur.) The Politics of Europeanization, Oxford University Press.
[33] Marshall, Adam. „Local Governance“. Во *The Europeanization of British Politics*, уредено од Ian Bache и Andrew Jordan, 98–115. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

Категорија	Степен	Опис на степенот на европеизација
Потполно европеизирани	I	Инкорпорирање на идеи, стандарди и добри практии на ЕУ во локалните јавни политики
	H	Давање препораки и експертски мислења до институцитите на ЕУ во врска со имплементацијата на политики
Вмрежени	G	Членство во европски мрежи и учество во заеднички проjекти
	F	Соработка со други локални организации и институции активни на ниво на Европската унија
Финансиски ориентирани	E	Создавање услови за локален економски развој преку користење на европски фондови
	D	Максимизирање на користењето на финансиската поддржка од Европската унија
Минимално европеизирани	C	Комуникација со приватниот сектор и со јавноста во врска со политики и програми на ЕУ
	B	Управување со информации поврзани со Европската унија
	A	Имплементација на уредби и директиви на Европската унија

Слика 2: Степени на прилагодување (европеизација) на локалните власти

Авторите ја разгледуваат европеизацијата од поширока перспектива, препознавајќи три извори на европеизација: правила, ресурси и идеи. Домашните актери треба да ги преземат европските политики и идеи како „граматика на дејствување“, а преку сопствени промени да ги легитимираат реформите на национално ниво.[34] Притоа, промените на вредностите, ставовите или политичките предлози можат да бидат водени од рационални причини, но и од подлабоки социолошки фактори. Без историски контекст, анализата останува нецелосна, бидејќи „институциите на локалната управа се обликувани од правилата што произлегуваат од повисоките нивоа на власт (национално законодавство, директиви на ЕУ), од институционалните модели кои циркулираат во поширокото општество и економија, како и од локално-специфичните култури и конвенции“ .

Оттука, фокусот е ставен на пристапот „одозгора надолу“, со кој се објаснува како процесите на ниво на ЕУ можат да доведат до домашни промени, со нагласен притисок на

[34] Radaelli, Claudio M. „The Europeanization of Public Policy“. Во *The Politics of Europeanization*, уредено од Kevin Featherstone и Claudio M. Radaelli, Oxford: Oxford University Press, 2003.

прилагодување. Политичките и институционалните несоодветности често се причина за таквите промени, а европските влијанија се посредувани преку различни домашни контексти, поради што имаат и различни исходи.[35]

Како клучни канали на процесот на европеизација на локалната самоуправа се издвојуваат Европската Унија и Советот на Европа. Тие ги мултиплицираат начините на кои влијаат врз локалните структурни промени и конкурентноста на локалните единици во европскиот контекст. Притоа, се идентификуваат три основни механизми преку кои се остварува тоа влијание:[36]

1) Кохезиска политика и структурни фондови – преку финансиска поддршка, програмско планирање и условеност на користењето средства, се поттикнува институционален развој, административен капацитет и усогласување со европските стандарди на локално и регионално ниво.
2) Глас во европската институционална структура – локалните и регионалните власти сè почесто учествуваат во консултативни и претставнички тела на ЕУ (на пр., Комитетот на регионите), со што се овозможува артикулација на локалните интереси во процесите на креирање политики.
3) Мрежи на локални и регионални единици – преку транснационални мрежи, партнерства и заеднички проекти, локалните власти разменуваат добри практики, иновативни решенија и искуства, што придонесува за дифузија на европските норми и управувачки модели.

3.3 Стандарди и индикатори за добра локална самоуправа

Квалитетот на современото локално управување, како и на централното, може да се мери преку исполнувањето на критериумите на доброто управување (*good governance*).

[35] Kettunen, Pauli, и Triin Kungla. „Europeanization of Subnational Governance in Unitary States: Estonia and Finland“. *Regional and Federal Studies* 15, no. 3 (2005): 353–378.
[36] Musa, Anđelko. „Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi“. Во *Decentralizacija*, уредено од Josip Kregar и др., 107–134. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2011.

Овој концепт, како нова доктрина на управување[37], беше дефиниран од страна на меѓународните организации со цел да се понуди алтернатива на новиот јавен менаџмент кој доминираше во јавната администрација од крајот на 1970-тите години, но и за да се вклучат елементи на демократска одговорност и легитимност, особено како модел за демократиите во развој, вклучително и транзициските земји. Концептот на добро управување беше дополнително артикулиран од страна на ОЕЦД, Светската банка, ММФ, УНПАН, Европската Унија и Советот на Европа, како и од поголем број невладини организации (како што е Transparency International и други).

Управувањето (*governance*) претставува флексибилен модел на јавно одлучување кој опфаќа интеракција помеѓу јавната власт на различни нивоа, граѓанското општество и приватниот сектор околу конкретни јавни прашања или области од јавен интерес. Овој пристап се разви под влијание на глобализацијата и интернационализацијата, кои го ослабнуваат територијалниот принцип на управување, и тој се сфаќа како процес во кој различните општествени актери имаат можност и овластување да влијаат врз обликувањето на јавните политики и одлуките што се однесуваат на јавниот живот, економскиот и социјалниот развој. Дополнително, неговото јакнење е поврзано и со влијанието на европските интеграции и доминацијата на секторските политики, како и со признавањето на надворешните актери како партнери на територијалните власти во креирањето и спроведувањето на јавните политики, особено граѓанското општество и приватниот сектор, особено кога станува збор за комплексни општествени проблеми.

На ова се надоврзуваат и промените во формите на политичко учество, при што класичните репрезентативни модели сè почесто се заменуваат со форми на делиберативна демократија кои се темелат на широко вклучување на заинтересираните субјекти (чинители). Во однос на локалните единици, вклучувањето на локалната заедница во процесите на донесување одлуки, како и обезбедувањето на нивното спроведување од страна на приватниот сектор (преку јавно-приватни партнерства, аутсорсинг) и граѓанското општество, ги зајакнува локалните капацитети и нивното учество во мрежите на јавни политики. Така, поимот *governance* теоретски и практично сè повеќе се користи како алтернатива на поимот „владеење“ и како коректив на традиционалниот концепт на

[37] Koprić, Ivan. „Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj“. *Hrvatska javna uprava* 10, no. 4 (2010): 941–960.

јавна администрација. Станува збор за пофлексибилен и поотворен модел кој се темели на преговарање и доверба.

Покрај нормативните одредби содржани во Европската повелба за локална самоуправа, во европскиот правен и институционален простор постепено се развија и пошироки стандарди за таканаречено „добро локално владеење“, кои имаат за цел да ја надополнат формалната правна рамка со квалитативни и функционални критериуми. Овие стандарди произлегуваат од сознанието дека формалното постоење на локална самоуправа не е доволно за нејзино ефективно функционирање, доколку не се обезбеди соодветно ниво на транспарентност, отчетност, ефикасност и учество на граѓаните.

Во тој контекст, особено значаен придонес има Советот на Европа, кој преку Комитетот на министри и Конгресот на локални и регионални власти во 2008 година ги формализираше 12-те принципи на добро демократско владеење на локално ниво. Овие принципи не претставуваат правно обврзувачки норми во класична смисла, но имаат силна нормативна и политичка тежина и широко се користат како референтна рамка за проценка на состојбата на локалната самоуправа во европските држави.

Принципите опфаќаат широк спектар на вредности и практики, меѓу кои централно место заземаат демократската партиципација, владеењето на правото, транспарентноста и отчетноста на локалните органи.

Овие принципи опфаќаат:[38]

- учество, претставување и фер избори,
- отчетност и транспарентност,
- владеење на правото,
- ефикасност и ефективност,
- етичко однесување,
- финансиска одговорност,
- одржлив развој и социјална кохезија.

[38] Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1985).

Овие принципи ја дефинираат суштината на доброто локално владеење и претставуваат меѓусебно поврзан систем на вредности и практики што ја одредуваат легитимноста и ефикасноста на локалната самоуправа.

Принципот на учество, претставување и фер избори ја нагласува демократската основа на локалната власт. Тој подразбира дека локалните органи мора да бидат избрани на слободни, фер и периодични избори, со што се обезбедува нивна политичка легитимност. Дополнително, се нагласува потребата од активно и континуирано учество на граѓаните во процесите на локално одлучување преку јавни расправи, консултативни механизми и други облици на партиципативна демократија.

Отчетноста и транспарентноста претставуваат клучни предуслови за доверба во локалната власт. Локалните органи мора да бидат јасно одговорни за своите одлуки и постапки, како пред граѓаните, така и пред надзорните институции. Транспарентното донесување одлуки и слободниот пристап до информации овозможуваат јавен надзор и ја намалуваат можноста за злоупотреба на јавните овластувања.

Принципот на владеење на правото подразбира дека локалната самоуправа мора да постапува во рамките на Уставот и законите, со почитување на принципите на правна сигурност, еднаквост и пропорционалност. Граѓаните мора да располагаат со ефективни правни средства за заштита од незаконити или произволни одлуки на локалните органи[4].

Ефикасноста и ефективноста се однесуваат на способноста на локалната самоуправа да обезбеди квалитетни јавни услуги со рационално користење на ресурсите. Овој принцип е тесно поврзан со административниот капацитет, стратешкото планирање и финансиската одржливост на општините, како и со потребата од постојано унапредување на јавните политики.

Принципот на етичко однесување ја истакнува обврската на локалните функционери и администрацијата да постапуваат со интегритет, непристрасност и професионализам. Овој принцип вклучува спречување на судир на интереси, борба против корупцијата и почитување на јавниот интерес како врвна вредност на локалното управување.

Финансиската одговорност подразбира транспарентно, законито и одговорно управување со јавните финансии на локално ниво. Локалните власти треба да располагаат со доволни и предвидливи извори на приходи, но и со јасни механизми за финансиска контрола, отчетност и надворешна ревизија.

Конечно, принципот на одржлив развој и социјална кохезија ја нагласува улогата на локалната самоуправа во создавање долгорочни економски, социјални и еколошки политики. Локалното владеење треба да придонесува за намалување на нееднаквостите, заштита на животната средина и јакнење на социјалната солидарност во заедницата.

Покрај нормативните принципи утврдени од Советот на Европа, значаен придонес во развојот на аналитички рамки за оценување на локалната самоуправа има Организацијата за економска соработка и развој (OECD).

За разлика од пристапот заснован на правни принципи, OECD применува индикаторски и функционален пристап, насочен кон мерење на реалната способност на локалните власти да ги извршуваат своите надлежности и да обезбедуваат квалитетно локално владеење[1]. Според OECD, ефикасната локална самоуправа не може да се оцени исклучиво врз основа на формалната автономија, туку преку збир на индикатори кои ја опфаќаат институционалната поставеност, финансиските капацитети, административната способност и односот со граѓаните[2]. Во таа смисла, OECD издвојува неколку клучни групи индикатори кои треба да бидат присутни во секој функционален систем на локална самоуправа.[39]

Табела 1: Индикатори за добра локална самоуправа развиени од OECD

Група на индикатори	Содржина на индикаторот	Значење за локалната самоуправа
Распределба на надлежности	Јасно дефинирани сопствени и пренесени надлежности	Спречување институционални конфликти и нејасна одговорност
Финансиска автономија	Сопствени приходи,	Реална можност за

[39] OECD. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing, 2019.

	стабилни трансфери, буџетска предвидливост	самостојно извршување на надлежностите
Административен капацитет	Професионална администрација, обука, организациска стабилност	Квалитет и континуитет на јавните услуги
Отворено и транспарентно владеење	Пристап до информации, учество на граѓаните, јавна отчетност	Доверба во локалните институции
Финансиска контрола и отчетност	Внатрешна и надворешна ревизија, фискална дисциплина	Одржливост и спречување злоупотреби
Меѓунивоена координација	Вертикална и хоризонтална соработка	Ефикасно спроведување комплексни политики

Првата група се однесува на јасна распределба на надлежностите меѓу централното и локалното ниво. OECD укажува дека преклопувањето или нејасната поделба на надлежностите создава институционални конфликти, неефикасност и слабеење на отчетноста. Затоа, јасното дефинирање на сопствените и пренесените надлежности на локалните власти претставува основен индикатор за квалитетна децентрализација.

Втората група индикатори се однесува на финансиската автономија и фискалниот капацитет на локалните власти. Според OECD, локалната самоуправа мора да располага со доволни и предвидливи финансиски ресурси, како и со можност за самостојно планирање и управување со буџетот. Индикаторите тука вклучуваат учество на сопствените приходи во вкупниот локален буџет, стабилноста на трансферите од централната власт и постоењето на механизми за финансиска одговорност и контрола.

Трет важен сет на индикатори се однесува на административниот капацитет на локалните власти. OECD нагласува дека децентрализацијата без соодветно обучена администрација и институционални ресурси може да доведе до формална, но нефункционална локална самоуправа. Индикаторите во оваа област опфаќаат

професионализација на локалната администрација, континуирана обука, јасни процедури и организациска стабилност.

Посебно место во аналитичкиот пристап на OECD имаат индикаторите поврзани со отвореното и инклузивно локално владеење. Овие индикатори ја мерат транспарентноста, пристапот до информации, вклучувањето на граѓаните во процесите на донесување одлуки и механизмите за јавна отчетност. OECD укажува дека високото ниво на транспарентност и учество на граѓаните директно придонесува за зголемена доверба во локалните институции и подобар квалитет на јавните политики.

Конечно, OECD ги истакнува и индикаторите поврзани со координација и управување на меѓунивоата, односно начинот на кој локалните власти соработуваат со централната власт и со другите локални единици. Ефикасната вертикална и хоризонтална координација се смета за клучна за спроведување на комплексни јавни политики, особено во области како регионален развој, инфраструктура и социјална политика[7].

Врз основа на овие индикатори, OECD заклучува дека успешната локална самоуправа претставува резултат на баланс помеѓу автономијата, капацитетот и отчетноста, при што недоволниот развој на кој било од овие елементи го нарушува целокупното функционирање на системот.

4. ПРЕГЛЕД НА МОДЕЛИТЕ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕУ

4.1 Унитарни децентрализирани држави (Франција, Данска, Шведска)

Унитарните децентрализирани држави претставуваат модел во кој државната сувереност и законодавната власт се централизирани, но значаен дел од административните и јавните функции се пренесени на локалните и регионалните власти. Во овие системи, локалната самоуправа не располага со уставна законодавна автономија, но ужива широка административна, организациска и финансиска самостојност. Франција, Данска и Шведска претставуваат типични примери на ваков модел, при што секоја од нив развила специфичен пристап кон децентрализацијата во согласност со сопствената политичка и управна традиција.

4.1.1 Франција

Современиот систем на француската локална самоуправа претставува главен производ на славната Буржоаско-демократска револуција од 1789 година. Оттука, сосема е логично што во тој период беше конституиран нов вид „општинско движење“. Најзначајните промени во општинскиот карактер на локалната самоуправа беа извршени врз основа на два клучни закони: Законот за општините од 1884 година и Законот за окрузите од 1871 година.[40]

Во Франција, структурата на локалната самоуправа се заснова на двостепен систем, односно на општини (комуни) и окрузи (департмани). Врз основа на оваа структурна поставеност се формирани и управни единици познати како котари (арондисмани), кои претставуваат изворни единици за локалното собрание на округот (општ совет) и претставуваат облик на административна деконцентрација.

[40] Causevic, Mirza. *Savremeni sustav lokalne samouprave s osvrtom na lokalno samoupravljanje u Engleskoj, Francuskoj i Sjedinjenim Američkim Državama*. 2020.

Во францускиот правен систем не постои позитивно-правна разлика помеѓу статусот на градските и руралните општини. Со исклучок на Париз и Лион, сите општини во Франција имаат ист правен и институционален статус.[41]

Табела 2: Извршување на јавните работи на територијата на Франција

Обележја	Државно ниво (деконцентрација)	Локално ниво (децентрализација)
Видови органи	Државни органи (префекти на региони и департмани, потпрефекти, деконцентрирани министерски служби)	Локални органи (совети, претседател на совет, локални управни организации)
Модел на извршување на работите	Префектурален модел	Модел на самоуправен делокруг (факултативен и задолжителен)
Територијална рамка	Котари (арондисмани), департмани и региони	Комуни, департмани, региони
Пренос на надлежности од државно ниво	Деконцентрација	Децентрализација
Правна регулација на преносот и организацијата	Извршна власт (декрети и упатства)	Законодавна власт
Одговорност	Кон Владата	Кон граѓаните
Државен надзор	Контрола на законитоста (построга формулација) и хиерархиски надзор	Контрола на уставност и законитост (поблага формулација)

[41] Ajvaz, Senad. *Lokalna samouprava*. Vitez: Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, 2011.

Кадар (персонал)	Државен	Локален
Финансирање	Државен буџет	Локален буџет

Табелата упатува на значајните импликации што произлегуваат од статусот на органот на кој му е доверено извршувањето на одредена надлежност. Додека локалните органи дејствуваат во рамките на локалните единици кои имаат правна личност и одреден степен на самостојност во однос на државната власт, деконцентрираните органи претставуваат организациски дел од централниот државен орган и се хиерархиски потчинети на него. Тоа значи дека тие се функционално, кадровски и финансиски целосно поврзани со државната власт (Ramljak, 1998). Територијалната рамка на деконцентрираните органи ја сочинуваат управни единици кои немаат сопствени избрани органи и дејствуваат во име и за сметка на државата, поради што за својата работа одговараат пред Владата, за разлика од локалните единици кои располагаат со избрани органи, сопствен круг на надлежности и дејствуваат во свое име и за своја сметка, поради што одговараат пред граѓаните. Оттука може да се заклучи дека деконцентрираната државна управа и локалната самоуправа претставуваат крајни точки на два одвоени, но меѓусебно поврзани континууми: континуумот на деконцентрација и континуумот на децентрализација.

Врз основа на претходно прикажаната табела, авторите го нагласуваат развојот на овие континууми, со посебен акцент на структурната детерминираност на органите на државната управа и локалната самоуправа во Франција. Претставничкиот орган на најниската единица на локалната самоуправа (општината) е општинскиот совет. Станува збор за децентрализиран орган на локалната самоуправа кој самостојно ја утврдува внатрешната организација, формира сопствени комисии и донесува деловник за работа. Советот е составен од 11 до 37 членови. Значајно е што преку своите одлуки Советот ги утврдува клучните општински работи, меѓу кои: организирање на локалните јавни служби, усвојување на општинскиот буџет, утврдување на локални даноци и заеми, како и доделување субвенции на локални претпријатија од јавен интерес. Дополнително, Советот може да врши и пренесени надлежности што му се доверени исклучиво од страна на државата.

За разлика од Советот, вториот орган на локалната самоуправа во Франција е градоначалникот (*maire*), кој заедно со своите заменици го сочинува извршниот орган. Мандатот на градоначалникот трае колку и мандатот на советот, односно **шест години**. Професорот Ајваз укажува дека градоначалникот има двојна улога: тој истовремено ја претставува општинската самоуправа и делува како претставник на државата. Како претседател на општината, неговите овластувања се насочени кон раководење со советот и извршниот апарат, додека како државен претставник располага со административни надлежности – спроведување на законите и подзаконските акти, преземање мерки за јавна безбедност, вршење функции на судска полиција под надзор на државниот обвинител, како и управување со граѓански прашања.

Врз основа на наведеното, може да се изведе заклучок дека локалната самоуправа во Франција функционира во услови на релативно ограничена самостојност на локалните органи. Истовремено, неопходно е да се има предвид дека Француската Република традиционално се темели врз принципите на централизација и хиерархија, при што принципот на деконцентрација во практика често има поголема тежина од принципот на децентрализација.

За разлика од општината (*sottipe*), округот (департманот) ги опфаќа следните органи: општ совет, департманска комисија и префект. Кога станува збор за Општиот совет, важно е да се истакне дека тој претставува претставничко тело на департманот, чија основна задача е управување со локалните работи. Тој се смета за „највисок орган на округот и истовремено окружен орган на централната власт“. Оттука произлегува дека Општиот совет има надлежности во следните области: донесување на буџетот, организација на јавните служби и уредување на статусот на окружните службеници. За разлика од Советот, департманската комисија претставува посебен управен орган на округот, кој во одредени случаи може да го замени Советот, со можност да му биде пренесен дел од неговиот делокруг на надлежности.[42]

Најзначајниот орган на управата на територијата на округот е префектот. Префектот ја претставува „централната власт, но истовремено е и орган на округот, а исклучително и

[42] Bataljević, Dragana, Dragoljub Jerotijević и Danijel Logarušić. „Uporedna analiza najpoznatijih modela lokalne samouprave“. *Ekonomika* 62, no. 4 (2016): 141–154.

претставник на општината, што значи дека ја претставува Владата во округот, ги штити државните интереси и врши постојан управен надзор над територијалните заедници“. Префектот располага со тројни овластувања: управни овластувања, овластувања на судската полиција и политички овластувања во својство на претставник на Владата. Дополнително, тој ги спроведува актите на Советот и Комисијата и е главен наредбодавец за реализација на државните расходи. Префектот присуствува на седниците на Советот и активно учествува во неговата работа.[43]

Деконцентрацијата, која претходно служела како коректив на слабата локална самоуправа, денес претставува инструмент за зголемување на ефикасноста на државната управа и за унапредување на координацијата меѓу државните и локалните служби на територијата на Франција, со цел подобрување на квалитетот на јавните услуги. Истовремено, новите интересни причини за промоција на принципот на деконцентрација се одразиле врз обемот на надлежностите на деконцентрираните служби и врз концептот на државно-локалните односи. Интензивниот државен надзор, кој порано доминирал во односите меѓу централната и локалната власт, постепено се трансформира во партнерски односи, во рамките на кои државните и локалните служби заеднички извршуваат јавни работи со комплементарни надлежности.[44]

Оттука може да се заклучи дека единиците на локалната самоуправа во Франција функционираат под силен надзор на повисоките органи. Општините се хиерархиски подредени на департманите, а преку нив и на централните органи, додека департманите се директно подредени на централната власт. Системот на локална самоуправа во Франција се карактеризира со можноста повисоките органи да издаваат задолжителни налози кон пониските органи, да вршат контрола на законитоста и целисходноста на нивната работа, како и да распуштаат локални органи, вклучително и општинскиот совет.

[43] Marčetić, Goran, Tomislav Giljević. „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj“. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 10, no. 1 (2010): 67–78.
[44] Lopižić, Ivica. „Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj“. *Hrvatska i komparativna javna uprava (HKJU-CCPA)* 16, no. 3 (2016): 609–637.

4.1.2 Данска

Данска претставува високо децентрализирана унитарна држава со силна традиција на локална автономија. Општините имаат значајни надлежности во обезбедувањето јавни услуги, особено во областа на социјалната заштита, образованието, здравствената грижа, урбаното планирање и заштитата на животната средина. Данскиот модел се карактеризира со високо ниво на доверба во локалните власти и со ограничен државен интервенционизам.

Темелната уставна одредба за локалната самоуправа се наоѓа во член 82 од Данскиот Устав од 1849 година, кој пропишува дека правото на општините самостојно да ги уредуваат своите работи под надзор на централната држава, ќе биде уредено со закон. Ова право е подетално разработено со Законот за локална самоуправа од 1968 година, кој повеќепати е изменуван (последен пречистен текст: Пречистен Закон за локална самоуправа бр. 696 од јуни 2008 година). До 1960-тите години Данска се состоела од 1.386 единици на локална самоуправа, 86 самостојни градови (købstæder) и 1.300 парохии (sogner), кои претставувале рурални единици на локална самоуправа. Градовите и парохиите биле дел од 25 округи (amter). Ваквата организација на локалната самоуправа се темелела на традиционалната територијална поделба која датира од крајот на XVII век.

Самостојноста на единиците на локалната самоуправа и на округите во планирањето, финансирањето и извршувањето на јавните работи била многу ограничена – градовите, парохиите и округите биле финансирани од централно ниво преку систем на наменски средства за извршување на поединечни јавни функции, со висок степен на надзор од страна на централната држава. Ваквиот, во пракса високо централизирани систем, се покажал како неефикасен и неспособен да одговори на потребата за обезбедување нови јавни услуги, поради што во текот на 1950-тите и 1960-тите години започнале да се засилуваат барањата за темелна реформа на локалната самоуправа.

Првата територијална реформа во Данска, со цел намалување на територијалната расцепканост и зајакнување на улогата на локалната самоуправа, започнала во 1958 година и се спроведувала во наредната деценија. Во тој период, преку доброволно здружување, бројот на единиците на локалната самоуправа се намалил од 1.386 на 1.098, додека паралелно се подготвувала првата голема реформа на локалната самоуправа. Во првата

голема територијална реформа спроведена во април 1970 година, вкупниот број на единици на локалната самоуправа бил намален од 1.098 на 277. Истовремено, била укината административната разлика меѓу градовите и парохиите, кои биле изедначени во статусот на општини (kommuner). Бројот на дотогашните окрузи бил намален од 25 на 14. До 1974 година биле укинати уште две помали општини, така што вкупниот број на единици на локалната самоуправа се намалил на 275.

Со територијалната реформа од 1970 година биле укинати 819 од дотогашните 821 единица на локалната самоуправа со помалку од 3.000 жители. Исто така, се намалил и бројот на единици со население меѓу 3.000 и 10.000 жители (од 206 на 160), додека бројот на единици со население меѓу 10.000 и 20.000 жители речиси се удвоил.

На крајот на 2002 година, на најоддалечениот дански остров Борнхолм во Балтичкото Море, кој дотогаш имал статус на округ, пет постоечки општини и округот, врз основа на резултатите од референдум, формирале заеднички регион (Regionskommune), со што бројот на општини се намалил на 271, а бројот на окрузи на 13. Две години подоцна, доброволно се споиле две општини на островот Ærø во една општина која го опфаќа целиот остров, со што вкупниот број на општини бил намален на 270.

Покрај промената на територијалната структура, во текот на 1970-тите и 1980-тите години постепено се зголемувале и надлежностите и автономијата на општините и окрузите. Темелното начело на децентрализацијата било супсидијарноста, односно принципот според кој јавните работи треба да се извршуваат на нивото на власт кое е најблиску до граѓаните, под услов тие нивоа да се способни да ги обезбедат услугите на квалитетен и ефикасен начин. Територијалната реформа од 1970 година обезбедила материјални и организациски услови за понатамошен пренос на овластувањата и одговорностите од централната кон локалната власт, како и за промена на системот на финансирање со цел овозможување поголеми надлежности и поголема автономија на локалните власти.

По реформата, општините добиле исклучива и целосна надлежност, како и право и обврска самостојно да ги планираат, финансираат и извршуваат јавните работи во областа на предучилишното образование (вклучително јасли и детски градинки), основното образование, собирањето и управувањето со отпад, водоснабдувањето и одведувањето

отпадни води, снабдувањето со гас, топлинска и електрична енергија, просторното планирање, одржувањето на паркови и зелени површини, противпожарната заштита, одржувањето на јавните патишта (освен автопати и магистрални патишта), спортот и културата, заштитата на потрошувачите, економскиот развој и водењето на избирачки списоци.

Дополнително, општините добиле надлежност и во значаен дел од цивилната заштита, образованието на возрасни, социјалната заштита (особено домовите за стари и немоќни лица), заштитата на животната средина, управувањето со културни установи и вработувањето. Конечно, општините добиле можност да преземат и помал дел од надлежностите во областа на здравствената заштита, социјалното домување, одржувањето на гробишта и крематориуми, управувањето со пристаништа и фери-превоз, како и извршување на делегирани работи од централната државна управа (матична евиденција и статистика).

Окрузите добиле целосна и исклучива надлежност за средното образование и за основање и управување со здравствени установи, како и значаен дел од надлежностите во областа на социјалната заштита, цивилната заштита, заштитата на животната средина, јавниот превоз, одржувањето на регионалните патишта, земјоделството, шумарството, рибарството, вработувањето и управувањето со културни институции.

Големиот број надлежности и слободата во организирањето на јавните услуги овозможиле развој на различни форми на доброволна меѓуопштинска соработка, како и партнерства со приватниот сектор, особено во областа на комуналните и социјалните услуги.

Преносот на надлежностите бил проследен со соодветни финансиски средства, што довело до значително зголемување на учеството на јавната потрошувачка во БДП: од околу 25 % пред 1970 година, на 53 % во 2000 година, при што приближно половина од овие средства се трошоци на локалната самоуправа. Улогата на државата во надзорот над општините и окрузите е значително ограничена и се сведува главно на контрола на законитоста на актите.

Реформата од 1970 година воспоставила стабилен модел на територијална организација и децентрализација, кој обезбедил ефикасно функционирање на локалната самоуправа во наредните децении. Сепак, кон крајот на 1980-тите и почетокот на 2000-тите години се појавила потреба од понатамошна модернизација на јавниот сектор, поради зголемената комплексност на јавните услуги и потребата од поголема институционална и финансиска одржливост.

Во 2004 година данската Влада го презентирала предлогот за структурна реформа, а со договорот од истата година било утврдено дека децентрализираниот модел треба да се зајакне преку формирање одржливи општини со минимален праг од 20.000 жители, со исклучоци за островските подрачја, при што реформата била дефинирана како фискално неутрална. Во 2005 година биле усвоени законите што ја утврдиле нормативната основа на реформата, а до 1 јануари 2007 година биле спроведени организациски и институционални промени за имплементација на новата територијална структура и распределба на надлежностите.

Од почетокот на 2007 година, како резултат на реформата на локалната самоуправа, Данска била реорганизирана во пет региони формирани со укинување и спојување на дотогашните 13 окрузи и 98 општини, настанати со консолидација на претходните 270 општини. Критериумот за минимален број од 20.000 жители бил речиси целосно почитуван, така што само седум новоформирани општини имале помал број жители. Просечната општина по реформата значително се зголемила – од околу 159 km² и помалку од 20.000 жители пред реформата, на приближно 440 km² и околу 55.000 жители по реформата. Слично, новите региони станале територијално и демографски значително поголеми од претходните окрузи.

Реформата предизвикала и темелна реорганизација на надлежностите во јавниот сектор, при што општините добиле проширена улога. Дел од надлежностите на укинатите окрузи биле распределени меѓу централната држава, регионите и општините, а општините презеле и дел од функциите што претходно припаѓале на централната администрација. Во областа на социјалната заштита, предучилишното и специјалното образование, локалното вработување, заштитата на животната средина, просторното планирање, културата и локалната патна инфраструктура, општините станале носители на клучните оперативни

одговорности. Дополнително, бил воведен концептот на „one-stop-shop“ општински сервиси, со цел поедноставување на пристапот на граѓаните до јавните услуги.

Новоформираните региони, пак, биле насочени, пред сè, кон здравствениот систем, регионалниот развој и специјализираните социјални услуги, при што нивните надлежности биле строго утврдени со закон и ограничени на експлицитно набројаните функции.

4.1.3 Шведска

Скандинавската традиција се карактеризира со силни врски помеѓу централната и субнационалната власт и со привилегирање на локалната демократија, што се надополнува со уставно загарантирана административна и финансиска автономија и ограничување на конкурентната улога на централната власт. Столетната традиција на локална демократија придонела за историска идентификација на децентрализацијата со демократизацијата, при што нејзината идеолошка концепција се развила како реакција на фашистичката централизација во Европа.[45]

Шведска претставува пример на традиционално унитарна, но изразито децентрализирана држава. Државната самостојност ја стекнала во 1523 година, по прекинот на Кралството со Данска, а политичката култура се формирала под влијание на преминот од католицизам кон протестантизам, што резултирало со доминација на вредности како еднаквост, хуманизам, индивидуализам, егалитаризам, консензус, солидарност и толеранција. Културата на почитување на правото, почитување на процедурите, промоција на солидарноста и поттикнување на граѓанската партиципација создава поволна основа за развој на локалната самоуправа.[46]

Историјата на локалното управување во Шведска, која датира од средниот век, доживеала слабеење во текот на XVII век, како резултат на јакнењето на монархијата. Денес, монархот има исклучиво церемонијална улога, додека еднодомниот парламент –

[45] Sharpe, L. J. „The European Meso: An Appraisal“. Во *The Rise of Meso Government in Europe*, уредено од L. J. Sharpe, 1–39. London: Sage Publications, 1993.
[46] Wollmann, Hellmut. „Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?“ *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 11, no. 4 (2011): 889–910.

Риксдагот претставува темел на уставниот поредок, составен од 350 пратеници, од кои 310 се избираат на локално ниво, со мандат од четири години. Политичкиот систем од 1930-тите години е обележан со доминација на социјалдемократијата и развој на моделот на држава на благосостојба, базиран на принципот „капитализам во производството, социјализам во распределбата“. Ниската стапка на невработеност (околу 4,3 %), развиената наталитетна политика и универзалниот систем на социјално, здравствено и пензиско осигурување претставуваат показатели за стабилноста на овој модел.

Вертикалната структура на управување, покрај централното ниво, вклучува и регионално ниво, додека основното ниво го сочинуваат општините, кои понатаму се делат на парохиски единици – жупи. Современата локална самоуправа е воспоставена уште во 1862 година, како двостепена структура присутна во сите скандинавски земји, со исклучок на Финска. Првичните облици на локална самоуправа биле поврзани со шведските парохии, кои биле надлежни за социјалната заштита и образованието. Модерната локална единица настанала со раздвојување на секуларните и црковните функции. Во почетокот постоеле околу 2.400 селски локални единици, 89 градски и 10 рурално-урбани, а над нив функционирале 25 окрузи.[47]

По реформата од 1952 година, локалната самоуправа била реорганизирана по модел сличен на германскиот. Процесот на територијална консолидација довел до намалување на бројот на општини од 2.200 на 816, со цел создавање економски и функционално одржливи единици (Ivanišević, 2014: 342). До 1974 година, бројот на општини бил дополнително редуциран на 279, а бројот на окрузи на 20 второстепени единици. Денес, просечната големина на општините изнесува околу 30.000 жители, со површина од приближно 1.500 km², додека просечната густина на население е околу 420 жители/km². Главниот град Стокхолм има посебен статус и претставува седиште на националната власт.

Организациската структура на општините е релативно едноставна, при што општинското собрание како претставнички орган одлучува за избор на пратеници. Бројот на членови се движи од 31 во општини со помал број жители до над 101 во Стокхолм). Собранието го следи моделот на „силен совет – слаб градоначалник“, при што извршната

[47] Ivanišević, Stjepan. „Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme“. Во *Europeizacija hrvatske javne uprave*, уредено од Ivan Koprić. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.

функција ја врши одборот, кој е одговорен за спроведување на политиките на собранието. Покрај тоа, постојат и специјализирани одбори кои ја подготвуваат документацијата и предлагаат одлуки.

Општините се мултифункционални територијални единици со високо ниво на финансиска автономија. Главен извор на приходи претставуваат локалните даноци на приход, кои изнесуваат околу 100 % од нивните сопствени приходи, а данокот го собира државната администрација. По реформата од 1985 година, локалните власти добиле поголема автономија во однос на даночната политика. Дополнителен извор на средства претставуваат државните трансфери, кои имаат корективна функција.

Надлежностите на општините опфаќаат: социјална заштита и грижа за стари лица, основно и средно образование, инфраструктура, јавен превоз, домување, заштита на животната средина, спорт, култура, планирање и економски развој. Второстепените единици се надлежни за здравството и регионалното планирање, како и за споделени надлежности со државата во областа на безбедноста и јавниот ред.

Локалната самоуправа претставува еден од темелните уставни принципи во Шведска. Во првата глава од Уставот, јавното владеење се заснова на слободно формирање мислења и општо избирачко право, а локалната власт има значајна улога во демократскиот процес[48]. Дополнително, Законот за локална самоуправа од 1977 година, усогласен со Европската повелба за локална самоуправа, претставува клучен нормативен акт за функционирањето на локалните власти.

Esping-Andersen укажува на каузалната врска помеѓу скандинавскиот пат на развој и успешното усогласување на демографското стареење и економскиот раст, поттикнувајќи висока стапка на вработеност, особено кај жените во јавниот сектор. Вработувањето на жени, кое достигнува околу 30 % од вкупниот број на вработени во Скандинавија, ја прекинува инерцијата на падот на стапката на наталитет, за разлика од јужноевропските држави, каде тој тренд продолжува.[49]

[48] Mandell, Thomas. „Local Government in Sweden“. Во *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, уредено од Ana-María Moreno. Madrid: INAP, 2012. p.640

[49] Esping-Andersen, Gøsta. „Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku“. *Revija za socijalnu politiku* 1 (1996): 59–80.

За одржливоста на моделот е неопходна силна институционална инфраструктура, каква што претставува норвешката држава. Земјите кои не успеале да изградат доволно силна институционална основа се соочуваат со ограничувања во одржливоста на моделот. Исто така, постојат индикации дека привилегираниот систем на социјални услуги и пензиско осигурување може да доведе до сегментација и диференцијација во пристапот до социјалните програми, што претставува ризик од поткопување на принципот на солидарност врз кој е изграден моделот, особено во услови на економски кризи.

Моделот се соочува и со предизвиците на т.н. „рефлексивна приватизација“, односно со адаптација на социјалните услуги преку механизми на пазарна конкуренција, како и со притисоците за либерализација и приватизација кои произлегуваат од европските интеграции. Цикличните влијанија од политиките на Европската Унија создаваат дополнителен притисок врз националните социјални системи, при што се јавува потреба од трансформација на јавниот сектор и модернизација на управувачките механизми.

Децентрализацијата како управна реформа се наметнува како одговор на овие предизвици и се карактеризира со ориентација кон управување преку резултати, управување преку квалитет и воведување партиципативен менаџмент и стратешко планирање.[50]

Шведските решенија за управување со регионалниот развој и европските фондови се засновани на функционални и географски развојни мрежи и партнерства. Иако Европската Унија има значително влијание врз јавната управа на земјите членки, во Шведска водечка улога во прилагодувањето на европските политики има локалната самоуправа, особено во делот на спроведување на европските програми.

Широкиот опсег на надлежности на локалните власти ги позиционира како значаен фактор во директната имплементација на правото на ЕУ. Се проценува дека околу 60 % од предметите поврзани со ЕУ имаат директно или индиректно влијание врз локалното ниво. Вообичаената традиција на соработка меѓу локалните нивоа на власт и европските институции се манифестира преку активно учество во транснационални мрежи и

---

[50] Perko-Šeparović, Inge. „Strateško planiranje modernizacije lokalne samouprave“. Во *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, уредено од Jakša Barbić. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2010. 113–120

асоцијации, како што се Конференцијата на периферните поморски региони (CPMR), Собранието на европските региони (AER), Eurocities и други платформи.

Во Брисел се застапени 12 шведски региони, додека националната асоцијација на локалните власти и региони (SALAR) активно учествува во европските процеси. И покрај високото ниво на институционална адаптација, малите општини често се соочуваат со ограничени административни капацитети за целосно спроведување на комплексните регулативи на ЕУ, особено во области како државна помош и јавни набавки.

Европеизацијата на субнационалните нивоа преку транснационални мрежи придонесува за иновации, институционално учење и развој на нова форма на „парадипломатија“ на локалните власти. Во рамките на европските мрежи, Шведска има значајно присуство, со учество на голем број градови и региони во меѓународни платформи.

Според скандинавскиот модел на организација на локалната самоуправа, слични институционални решенија се присутни и во Данска, Финска и Норвешка.

4.2 Федерални и регионализирани држави (Германија, Белгија, Италија, Шпанија)

4.2.1 Германија

Органите на локалната самоуправа претставуваат трето ниво во државната структура на Сојузна Република Германија. Сите три нивоа на власт (сојузно, покраинско и локално – при што локалното ниво ги опфаќа округите и независните градови, како и општините кои ги вклучуваат и малите градови) располагаат со висок степен на автономија. Оттука, прашањето на децентрализацијата во Германија никогаш не било особено проблематизирано.

Органите на локалната самоуправа истовремено претставуваат и темел врз кој се заснова државата. Најголемиот дел од законите ги спроведуваат токму локалните органи на власт, без разлика дали станува збор за сојузни или покраински закони, или за прописи што самите локални органи ги донесуваат. На тој начин, општините остваруваат најдиректен контакт со граѓаните, што истовремено отвора и можности за појава на

конфликти. За да се обезбеди управување што е поблиску до граѓаните и соработка која, колку што е можно, ќе се одвива без конфликти, со Основниот закон е гарантирана институцијата на локалната самоуправа.

Локалната самоуправа во Германија подразбира дека градовите и општините, во рамките на законите и на сопствена одговорност, имаат право и обврска да ги уредуваат работите од значење за локалната заедница. Во согласност со законите на заедницата на општините, а особено на округите, им е загарантирано правото на локална самоуправа.[51]

Со преземањето на одговорноста при уредувањето на работите од значење за локалната заедница, на општините треба да им се овозможи при вршењето на своите управни функции, во најголема можна мера, да излезат во пресрет на локалните специфики, како и на желбите и потребите на заинтересираните граѓани. Законите треба само да ги утврдат рамките во кои локалната власт ќе одлучува врз основа на сопствената стручна компетентност и на начин што е во најголема мера усогласен со локалните особености и да биде прифатлив за граѓаните.

Со оглед на густината и комплексноста на правилата во современото законодавство, овие возвишени начела можат да се реализираат само во ограничен обем. Често, голем број детали во рамките на управната дејност се строго регулирани со мноштво прописи, при што општините ја губат сопствената автономна одговорност. И покрај овие ограничувања, начелото на локалната самоуправа останува од фундаментално значење за создавањето на системот на јавната управа во Сојузна Република Германија.

Почитувањето на ова начело е предмет на контрола од страна на управните и уставните судови, почнувајќи од најниските инстанци, па сè до Сојузниот уставен суд како највисок судски орган. Преку судската заштита се обезбедува општините да не бидат целосно лишени од работите што по својата природа припаѓаат на „локалните работи“. Во случаи кога се поставува прашањето дали одредена надлежност ќе се врши или на кој начин ќе се врши, законодавецот е должен да го оправда своето мешање со изнесување разумни и аргументирани причини со кои ќе докаже дека ваквата регулатива е неопходна.

[51] Schmidt-Eichstaedt, G. (2004). *Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Njemačkoj*. Beograd, p. 19.

4.2.2 Шпанија

Од стапувањето во сила на Уставот од 1978 година, територијалната структура на Шпанија е заснована врз принципот на децентрализација, која се реализира преку три облици на територијална организација коишто уживаат уставна гаранција на автономија во однос на сопствените интереси: државата, автономните заедници и локалните единици. Оваа автономија, признаена со Уставот за сите три нивоа, не значи постоење на единствен и еднаков правен режим за нивниот уставен третман. Во практика, локалните единици се наоѓаат во положба на реална правна нееднаквост во однос на автономните заедници и централната држава, бидејќи нивната автономија не е исцрпно регулирана и не ужива иста процесна заштита пред Уставниот суд, каква што имаат автономните заедници.

Автономијата на локалните единици во однос на нивните интереси е регулирана со член 137 од Уставот на Шпанија, донесен на 27 декември 1978 година. Овој член ја признава автономијата на локалните единици, но не го утврдува конкретниот обем на надлежности коишто ја сочинуваат локалната автономија. Дополнителни уставни одредби поврзани со локалната автономија се содржани во Глава II, Поглавје VIII (членови 140–142) од Уставот. Овие одредби ги уредуваат прашањата поврзани со организацијата и управувањето на локалните единици и им признаваат правна личност на општините и покраините.

Поконкретно, член 140 ја гарантира автономијата на општините и нивната целосна правна личност, истовремено уредувајќи ги нивните управни органи и постапката за нивен избор, додека член 141 се однесува на правната положба и дефиницијата на покраините. Од овие уставни одредби произлегува номинално признавање на локалната автономија и правната личност на локалните единици, но без воспоставување на прецизни механизми за уставно утврдување на нивните надлежности.

Недостатокот на конкретизација на надлежностите на локалните единици во самиот Устав се надоместува преку законодавната дејност, при што регулирањето се препушта на законодавецот, со почитување на ограничувањата содржани во член 149 став 1 алинеја 18 од Уставот, кој ја утврдува исклучивата надлежност на државата во однос на поставувањето на „основите на правниот режим на јавната управа“. Оваа уставна рамка

претставува основа за регулирање на локалните режими и за прецизно определување на надлежностите на локалните единици.

Законодавниот развој на системот на надлежности на локалните единици е уреден со Законот бр. 7/1985 од 2 април за регулирање на основите на локалниот режим, кој, како што е наведено во неговата Преамбула, има за цел да ја „развие уставната гаранција на локалната автономија“ и претставува „точка на дефинирање на локалната автономија“. На тој начин, членовите 25 и 26 од Законот им признаваат на општините надлежности за „унапредување на сите видови активности и обезбедување различни јавни услуги кои придонесуваат за задоволување на потребите и интересите на локалната заедница“, при што станува збор за отворена листа на надлежности, која не е ограничена само на прашањата наведени во став 2 од истиот член, ниту пак вршењето на јавните услуги е ограничено исклучиво на оние дејности кои се изречно наведени во одредбите на член 26.

4.2.3 Италија

Италија, според своето уставно уредување, е унитарна држава, а италијанскиот управен систем е изразито централизиран. Тоа на одреден начин е и логично, бидејќи Италија, заедно со Германија, е една од последните големи европски држави што успеала да го надмине феудалниот партикуларизам и да изгради единствена национална држава. Процесот на обединување на италијанскиот етнички простор, во споредба со другите европски нации, се одвивал релативно доцна – во средината на XIX век. Поради тоа, италијанската политичка елита традиционално покажувала воздржаност кон барањата за приближување кон различните региони (особено северните), односно кон потребата од политичка и управна децентрализација на државата.[52]

Во деведесеттите години на XX век, италијанскиот управен систем, слично како и во другите индустриски развиени држави, бил изложен на коренити реформи. Причините за овие реформи биле слични на оние во другите држави. Еден од главните фискални поттикнувачи бил поврзан со влијанието на два фактори:

[52] Bassanini, Franco. „Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy: Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services“. *International Journal of Public Administration* 23, no. 2 (2000). London: Routledge.

1. Глобализациските процеси, кои довеле до стагнација на економскиот раст и до намалување на инвестициите во стопанството;
2. Преголемите јавни расходи, предизвикани од континуираниот раст на јавните услуги.

Покрај тоа, постоела и потреба од враќање на довербата на граѓаните во управните и политичките институции, особено во Владата.

Во Италија, повеќе отколку во другите европски држави, управните реформи биле проследени и со барања за уставни промени. Една од причините за тоа била потребата од воспоставување институции кои ќе обезбедат стабилност, ќе ги зајакнат демократските процеси и ќе овозможат поефикасна имплементација на одлуките донесени од политичките тела. Суштинска институционална промена било јакнењето на улогата на регионалните единици во управниот систем.

Овој процес теоретски можел да доведе и до федерализација на Италија, при што управно-политичкиот систем би се состоел од три нивоа: централна државна власт, региони како федерални единици, и провинции, градови и општини како единици на локалната самоуправа. Сепак, до ваква трансформација не дошло. Денешниот територијален управен систем на Италија е организиран на четири нивоа:[53]

- централна државна управа;
- региони како единици на локална самоуправа од трет степен;
- провинции како единици на локална самоуправа од втор степен; општини како единици на локална самоуправа од прв степен.

Голем дел од надлежностите што формално припаѓаат на државната управа се извршуваат на ниво на провинциите. Поради изразеното незадоволство од постојниот модел, особено од страна на регионите, во Италија подолго време постојат иницијативи за уставни измени на управно-политичкиот систем, кои би можеле да доведат до класична федерална организација. Сепак, овие реформи сè уште не се целосно реализирани, поради недостиг на политички консензус на национално ниво.

[53] Centro studi Luigi Einaudi. 2006. Indagine sulle preferenze sulla decentralizzazione. Torino.

Италијанскиот територијален управен систем опфаќа четири нивоа на власт: централната државна управа, 20 региони (покраини), 103 провинции и околу 8.100 градови и општини.

Централната државна власт задржува значајни регулаторни надлежности во однос на регионалните и локалните единици на самоуправа, кои се концентрирани во различни државни институции. Италијанскиот парламент ги утврдува законодавните рамки за секоја област на одговорност што е пренесена на регионалниот парламент. Регионалните прописи, како и актите донесени од регионалните претставнички тела, мора да бидат усогласени со принципите утврдени од италијанскиот парламент. Во случај на несогласност меѓу регионалните прописи и овие принципи, можно е изрекување вето. Споровите за надлежност меѓу централната државна власт и регионалните единици традиционално се решаваат во корист на централната власт, што во повеќе наврати е потврдено и од страна на Уставниот суд.

Државната управа во Италија задржува контрола над провинциските и општинските власти преку управен надзор и преку распределба на дел од материјалните средства за нивното функционирање (дел од средствата се автономни приходи на општините и провинциите). Покрај тоа, централната власт врши влијание врз работата на локалната самоуправа преку основање нови владини агенции задолжени за спроведување на конкретни владини програми, преку воспоставување посебни програми за финансирање на одредени општествени дејности и преку финансирање на крупни инфраструктурни проекти.

Италија не поседува толку развиен управен систем како, на пример, Франција, каде што националните политички фигури често се вклучени во локалната политика, што овозможува побрзо напредување на политичката кариера преку позициите како што се градоначалник или регионален претседател. Во францускиот управно-политички систем тоа резултира со две последици: прво, не постои јасна разграниченост меѓу националната и локалната политика; и второ, се поттикнува меѓусебна конкуренција меѓу политичките актери на национално ниво за распределба на ресурсите, кои потоа се насочуваат кон нивните локални средини. Како резултат на тоа, постои силна поврзаност и интеракција меѓу централната и локалната власт, при што ангажманот на национално ниво (на пример,

во претставничките тела) се користи за обезбедување финансиски средства и други услови за побрз развој на локалните заедници, во кои дејствуваат одделни политички актери (Meny, 1998).

Во италијанскиот територијално-управен систем, покраините претставуваат посредно ниво меѓу општините и регионите и се обликувани според моделот на француските департмани. Нивните надлежности и даночна автономија се ограничени, при што тие вршат одредени управни функции, обезбедуваат услуги за населението и придонесуваат кон локалниот економски развој, особено во руралните и планинските подрачја.

Основата на локалната самоуправа во Италија ја сочинуваат општините и градовите, кои се надлежни за комунални, инфраструктурни, социјални и културни услуги. Системот се карактеризира со висока фрагментираност, со повеќе од 8100 општини, што создава неефикасности и ограничен капацитет за обезбедување јавни услуги кај помалите единици. Иако постои отпор кон структурни реформи, одредени општини експериментираат со нови модели на управување, вклучително и меѓуопштинска соработка и вклучување на приватниот сектор.

4.3. Деволуциски модел (Обединето Кралство)

Иако Обединетото Кралство повеќе не е членка на Европската Унија по истапувањето во 2020 година (Brexit), неговиот систем на локална самоуправа останува релевантен за компаративната анализа, бидејќи претставува еден од најразвиените модели на деволуција во Европа и историски значајно влијаел врз развојот на европските концепти на децентрализација, локална автономија и административна организација. Дополнително, голем дел од институционалните решенија и практики на локалната власт во Обединетото Кралство биле применувани и во периодот на членство во ЕУ и продолжуваат да имаат компаративна вредност за земјите кандидати и земјите членки.

Во Англија, локалната самоуправа претставува исклучиво автохтона институција. Оттука, основната карактеристика на англискиот модел на локално самоуправување се

развивала долгорочно и самостојно, независно од централната власт. На самиот почеток важно е да се истакне дека системот на локалната самоуправа се конституирал врз јасно разграничување помеѓу два посебни системи на власт: централната власт (Central Government) и локалната власт (Local Government). Надлежностите на двата система ги утврдува Парламентот. Во таа смисла, локалните органи ги вршат своите надлежности исклучиво во рамките на сопствениот делокруг, што значи дека не постои институцијата на пренесен делокруг на надлежности.

Современиот статус на локалната самоуправа бил дополнително разработен и прецизно регулиран со законодавството во периодот од 1921 до 1933 година, а потоа и со реформите од 1946, 1947 и 1948 година. Во средината на XX век, локалното самоуправување се развивало врз основа на концептот на англиската уставна конвенција, која се темели на принципите на владеење на правото и суверенитет на Парламентот. Оттука произлегува дека нормативните овластувања на локалната самоуправа произлегуваат од нејзиниот корпоративен систем, кој ѝ обезбедува својство на правно лице. Следствено, сите единици на локалната самоуправа во Англија претставуваат корпорации создадени исклучиво со повелба или со закон.[54]

Во системот на локалната самоуправа постојат три нивоа: округи (counties), котари (districts) и парохии (parishes). Округзите и котарите можат да бидат метрополитански и неметрополитански, додека парохиите претставуваат традиционални и историски основни единици на локалната самоуправа. Структурата на локалната самоуправа во Англија и Велс (со исклучок на Шкотска и Северна Ирска) опфаќа шест типови територијални единици, без да се вклучи посебната организација на Градот Лондон:[55]

1. административен округ (со постоење и на судски орган),
2. град–округ,
3. град во состав на округ,
4. градски котар,
5. рурален (селски) котар и
6. парохија или општина.

[54] Kremenović, Ostoja. *Lokalna samouprava.* Banja Luka: Panevropski Univerzitet, Apeiron, 2007.
[55] Mujakić, Ismet M. *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Dobra knjiga – Pravni institut u Bosni i Hercegovini, 2016.

Лондон има посебен организациски статус во однос на останатите единици на локалната самоуправа и вклучува 28 метрополитански градови како потесни организациски единици. Истовремено, Лондон има статус и на City Corporation, бидејќи наведениот систем на локална организација не го опфаќа целосно подрачјето на Голем Лондон.

Карактерот на локалната самоуправа во Англија се огледува во фактот што системот на локално управување се означува како „комитетски систем“ (committee system). Врз таа основа, основен орган на власта во системот на локалната самоуправа е Советот (Council), како претставничко тело кое граѓаните го избираат на период од три години. Советот претставува највисок орган на локалната власт, а неговата надлежност опфаќа т.н. „задолжителни овластувања“, утврдени од англискиот Парламент, како и „дозволени овластувања“ кои им се оставени на локалните органи по сопствена проценка.

Во таа смисла, локалната самоуправа во Англија обезбедува јавни услуги во повеќе области, меѓу кои: урбанистичко планирање и изградба, јавно здравство, станбена политика, социјална заштита, јавни патишта и мостови, полициски функции, како и други јавни активности. Најголемиот дел од овие надлежности се во исклучива надлежност на локалните органи, додека одреден дел може да се пренесе и на комисиите (комитетите). Особено значајно е што работите на локалната самоуправа ги извршуваат исклучиво професионални службеници (civil service), кои се политички неутрални и не се подложни на партиски влијанија (Mujakić, 2016).

За разлика од Советот, во системот постои и колегијален извршен и управен орган од понизок ранг – Комитетот (Committee), кој претставува единствен извршен орган во англискиот модел на локална самоуправа. Постојат две категории комитети: постојани (обврзни) и посебни комитети. Кај постојаните комитети, законот го утврдува нивниот состав и надлежност, а тие можат да се формираат за различни области на јавната дејност. Посебните комитети, пак, се карактеристични за градските совети кои располагаат со сопствени полициски структури, во рамките на кои се формира и надзорен комитет. Оттука, градовите со статус на округ обично имаат и постојани и посебни комитети (Jovičić, 2006).

Покрај комитетите, во англиската локална самоуправа функционира и систем на поткомитети, кои имаат улога на помошни тела и на кои комитетите можат да им пренесат дел од своите овластувања. Организациската структура на локалната власт е условена од функционалната поделба на службите и видовите комитети. Постојат и определени стратешки службени позиции кои секој совет мора да ги има. Така, на пример, парохискиот совет задолжително има секретар и благајник, при што секретарот на советот претставува клучен административен и правен функционер. Неговата основна задача е да го координира работењето на сите комитети, а често ја извршува и функцијата секретар на повеќе комитети истовремено.

Во согласност со наведеното, локалната самоуправа во Англија располага со јасно дефинирани нормативни овластувања, меѓу кои се донесувањето на Standing Orders – внатрешни организациски акти со кои се уредуваат прашања од политичко-административната организација, како и By-laws – локални прописи со кои подетално се регулираат одредени односи и обврски во функционирањето на локалните органи.[56]

Сосема е логично дека во своето функционирање и дејствување, локалната самоуправа е поврзана со низа координациски односи со централната управа. Специфичноста се огледува во правото на надзор на одделни ресори (министерства) врз локалните самоуправни органи. Надзорот е најинтензивен во однос на т.н. задолжителни надлежности на локалната самоуправа. Иако положбата на локалната самоуправа формално е утврдена од Парламентот преку донесување закони, Владата, односно поединечните министри, донесуваат подзаконски акти со кои често се уредуваат бројни прашања од делокругот на локалното управување.[57]

Британскиот модел на локална самоуправа објективно придонесува кон послаба почетна позиција на локалната автономија, бидејќи не постои уставна гаранција за правото на локална самоуправа, што овозможува силно влијание на централната власт врз локалното ниво. Особено значајна е т.н. *ultra vires* доктрина, според која секоја активност на локалните и централните органи мора да има изречно законско овластување од Парламентот. Согласно оваа концепција, локалните власти немаат загарантирани

[56] Eichstädt, G. S. *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: Čigoja štampa, 2002.
[57] Đurman, Petra. „Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi“. *Croatian & Comparative Public Administration* 15, no. 1 (2015): 69–102

надлежности и права, освен оние кои им се доделени со закон, со што нивната автономија е значително ограничена. Сепак, постои можност за проширување на надлежностите на одделни локални единици преку т.н. приватни закони (Private Bills), кои отстапуваат од општите.

Дополнителна особеност на англиската локална самоуправа е фактот што правната способност не ја поседуваат самите локални единици, туку нивните претставнички тела. Тие имаат формален статус на самоуправно здружение (*municipal corporation*), кое во однос на централната власт долго време било третирано слично на приватна корпорација. Во таа смисла, значајно е дека Законот од 1835 година (The Municipal Corporations Act) првпат целосно го уредил формалниот статус на локалната самоуправа.

За потребите на компаративната анализа во рамките на Обединетото Кралство, важно е да се напомене дека во Шкотска, Велс и Северна Ирска функционира едностепена организација на локалната самоуправа. Во Шкотска постојат 32 локални единици, во Велс 22, а во Северна Ирска 26 округи. Надлежностите на локалните единици во Шкотска опфаќаат: образование, социјална заштита, јавен транспорт, домување, економски развој, заштита на животната средина, библиотеки, управување со отпад, култура и спорт. Во Велс надлежностите се нешто поограничени и вклучуваат: домување, социјална заштита, заштита на животната средина, јавен транспорт и библиотеки, додека локалните единици во Северна Ирска претежно вршат комунални дејности. Како форми на месна самоуправа во Велс функционираат 867 месни заедници, а во Шкотска 1.200.

5. ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

5.1 Уставна и законска рамка

Локалната самоуправа во Република Северна Македонија е уредена со комплексен и систематски нормативен корпус, кој обезбедува правна основа за нејзината организација, функционирање, финансиска автономија, меѓуопштинска соработка и институционален надзор. Основните начела на локалната самоуправа се утврдени на уставно ниво, додека нивната конкретизација и практична примена се разработени преку повеќе посебни закони. Во тој контекст, законодавната рамка ги опфаќа:

- Законот за локалната самоуправа,
- Законот за територијалната организација на локалната самоуправа,[58]
- Законот за Градот Скопје,[59]
- Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа,[60]
- Законот за меѓуопштинската соработка,[61]
- Законот за рамномерниот регионален развој,[62]
- Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа,[63]
- како и одредбите од Изборниот законик кои се однесуваат на изборот на органите на локалната власт.

Локалната самоуправа во Република Северна Македонија е уставно уредена со Уставот од 1991 година, во кој, преку членовите 114–117, се гарантира правото на локална самоуправа како темелна уставна вредност. Со Уставот, општините се утврдени како основни единици на локалната самоуправа, при што се дефинираат нивните основни

[58] Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002)
[59] Закон за Град Скопје (Службен весник на Република Македонија, бр. 55/2004 и 158/2011
[60] Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на РМ, бр. 61/2004).
[61] Закон за меѓуопштинската соработка (Службен весник на Република Македонија, бр. 79/2009)
[62] Закон за рамномерниот регионален развој (Службен весник на Република Македонија, бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2014)
[63] Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија, бр. 158/2010, 187/2013 и 43/2014)

надлежности, принципи на финансирање и надзор над законитоста на нивното работење, а Градот Скопје се утврдува како посебна единица на локалната самоуправа.

Првиот системски закон за локална самоуправа беше донесен во 1995 година, со што беа воспоставени 123 општини и Градот Скопје, а во 1996 година беше извршена територијалната поделба на државата, со што се создадоа нормативно-правни основи за функционирање на локалната самоуправа.

Со Законот за локална самоуправа се уредуваат надлежностите на единиците на локалната самоуправа, нивната организациска структура, како и надлежностите на органите на локалната власт. Законот предвидува можност единиците на локалната самоуправа да вршат и дополнителни работи кои ќе им бидат доверени со посебни закони, што укажува на тенденција за проширување на нивните функционални овластувања.

Во согласност со уставната рамка, Законот за локална самоуправа утврдува три вида надлежности на единиците на локалната самоуправа: изворни надлежности кои тие самостојно ги извршуваат; надлежности кои ги вршат во соработка со органите на државната управа; како и пренесени надлежности, при што државата им доверува вршење на определени работи од своја надлежност. Ваквата поделба има за цел да обезбеди функционална децентрализација и поефикасно остварување на јавните услуги на локално ниво.

Моделот на локалната самоуправа воспоставен во Република Северна Македонија е едностепен, при што општината претставува основна единица на локалната самоуправа. Во рамките на општините може да се формираат облици на месна самоуправа како дополнителен механизам за директно учество на граѓаните. Уставот и Законот за локална самоуправа, исто така, го утврдуваат Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, на која ѝ се признава специфичен статус поради нејзината политичка, економска и административна улога.[64]

[64] Kenkov, Vancho. „Lokalnata samouprava i odbranata“, Godishen zbornik na Filozofskiot fakultet 54 (2001): 95–106.

Значајна реформа на изборниот модел беше спроведена во 1996–1997 година, кога беше воведен систем на директни избори за градоначалници и општински совети, со што се зголеми демократската легитимност, отчетноста и транспарентноста на локалната власт.

Клучен пресврт во развојот на локалната самоуправа претставува донесувањето на новиот Закон за локална самоуправа во 2002 година, кој ја постави основата за започнување на процесот на децентрализација. Со овој закон бројот на општини беше намален од 124 на 84 општини и Градот Скопје, поради финансиска и функционална неодржливост на дел од претходните општини.

Процесот на територијална реорганизација беше дополнително заокружен со Законот за територијална организација од 2004 година, со кој беа извршени значајни територијални измени, вклучително и припојување на поранешни општини кон Струга и Кичево, што предизвика значајни јавни и политички реакции. Од 2005 година започна фазното спроведување на децентрализацијата, при што на општините им беа пренесени надлежности во повеќе области. Овој процес беше проследен со структурни и финансиски предизвици, но истовремено создаде предуслови за поголема автономија на локално ниво и поинклузивно управување, особено во контекст на правата на немнозинските заедници и локалниот економски развој.

Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија ја уредува вкупната територијална поставеност на локалната самоуправа. Со него се основаат општините како единици на локалната самоуправа, се утврдуваат нивните подрачја, имиња, седишта и граници, како и посебниот статус на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа. Законот ги регулира и постапките за спојување, поделба и промена на границите на општините, како и определувањето на видот и имињата на населените места.

Согласно овој закон, во Република Македонија се основани 84 општини и Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Подрачјето на Град Скопје го сочинуваат подрачјата на општините што се наоѓаат во неговиот состав. Границите на општините се определуваат според границите на катастарските општини на населените места што припаѓаат на конкретната општина, при што катастарските граници не смеат да

се сечат. Кога општина се наоѓа на државната граница, нејзината граница се поклопува со државната граница.[65]

Општините се основаат за едно или за повеќе населени места, кои може да бидат градови или села. Според законот, град е населено место со повеќе од 3000 жители, со развиена стопанска структура и со над 51 % од вработените надвор од примарните дејности. Тоа подразбира постоење на разновидни дејности (индустрија, трговија, угостителство и слично), изразена урбана структура, зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, улична мрежа и функционални комунални служби. Градот треба да биде и функционално средиште за околните населени места и да располага со усвоени урбанистички планови.

За вршење на јавните комунални дејности (водоснабдување, одведување отпадни и атмосферски води, одржување на јавната хигиена, собирање отпад и слично), потребно е да постои јавно претпријатие или овие услуги да бидат доверени на физички или правни лица преку договор за јавно-приватно партнерство. Наспроти тоа, село претставува населено место со еднофункционален карактер, каде доминира една дејност, а земјиштето има претежно аграрна функција.

Населените места имаат свои граници, кои се разликуваат од катастарските граници. Границите на градот се утврдуваат со генерален урбанистички план, додека границите на селото се утврдуваат со урбанистички план за населено место. Овие граници се значајни бидејќи во нив се определува просторот на кој се вршат надлежностите на општината. Земјиштето во тие граници добива статус на градежно земјиште и може да се користи за градба со соодветна дозвола. Општината е надлежна за уредување на градежното земјиште и за организирање на комуналните дејности во рамките на утврдените планови. Секое населено место има свое име, кое се утврдува со закон. По правило, во рамките на една општина не може да постојат две или повеќе населени места со исто име.[66]

[65] Traja Miroslav Trajanovski, Marjan Nikolov и Ana Marija Petrovska, *Прирачник за градоначалници и за членовите на советите на општините во Република Македонија* (Скопје: Центар за економски анализи – CEA, 2018), 19–23.
[66] Исто

Законот за Градот Скопје ја уредува организацијата на Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, како и неговите надлежности, финансискиот систем и односите со општините што се наоѓаат во неговиот состав. Со законот се регулира и употребата на јазиците на заедниците во Градот Скопје и во општините во неговата територија, механизмите на соработка меѓу градот и општините, како и други прашања од суштинско значење за функционирањето на главниот град.

Законот прецизно ги разграничува работите од јавен интерес од локално значење што се во надлежност на Градот Скопје, од оние што припаѓаат на општините во неговиот состав. Во согласност со начелото на супсидијарност, општините во Градот Скопје имаат право, на својата територија, да ги извршуваат сите јавни работи од локално значење кои не се изречно исклучени од нивната надлежност и кои не се во надлежност на државните органи или на органите на Градот Скопје.

Заради ефикасно извршување на јавните работи од локално значење, и Градот Скопје и општините во неговиот состав можат да основаат јавни служби, односно јавни претпријатија и јавни установи, во согласност со закон. Доколку со Законот за Градот Скопје не е поинаку уредено, на Градот Скопје и на општините во неговиот состав соодветно се применуваат и одредбите од Законот за локалната самоуправа.

Согласно Законот за финансирањето на единиците на локалната самоуправа, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје ги обезбедуваат средствата за извршување на своите надлежности преку сопствени извори на приходи и преку други извори на финансирање утврдени со закон. Единиците на локалната самоуправа имаат финансиска самостојност во располагањето со средствата, што подразбира право самостојно да ја утврдуваат висината на локалните даноци, комуналните такси и надоместоците, како и да ги планираат трошоците за реализација на програмите што ги донесуваат. Како сопствени извори на приходи се утврдени локалните даноци, локалните комунални такси и надоместоци, како и други приходи определени со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Покрај тоа, со законот се уредуваат и

прашањата поврзани со буџетското планирање, сметководството, задолжувањето и другите аспекти на финансиското управување на општините.[67]

Законот за меѓуопштинска соработка ја дефинира меѓуопштинската соработка како организирана соработка меѓу две или повеќе општини, со цел поефикасно и поекономично извршување на законските надлежности и остварување на заеднички интереси и цели. Во рамките на оваа соработка е можно и една општина да извршува одредени работи во надлежност на други општини, врз основа на меѓуопштински договор.

Законот предвидува повеќе форми на меѓуопштинска соработка, меѓу кои:

- формирање заеднички тела (заеднички работни тела, комисии и заеднички административни тела);
- основање заеднички јавни служби (заеднички јавни претпријатија и јавни установи);
- склучување договори за здружување финансиски, материјални и други средства;
- договорно извршување одредени работи од една општина за една или повеќе други општини.

Дополнително, меѓуопштинската соработка може да се реализира и преку заеднички тела за разгледување прашања од надлежност на градоначалниците и советите, како и преку формирање заеднички административни структури во согласност со Законот за локалната самоуправа.

Законот за рамномерниот регионален развој има за цел да овозможи системско планирање на регионалниот развој и примена на мерки и инструменти за поттикнување рамномерен развој на територијата на државата. За таа цел се воспоставуваат плански региони и се определуваат подрачја со специфични развојни потреби. Планските региони се дефинирани како единици на НТЕС (Номенклатура на територијалните единици за статистика) – трето ниво, утврдени со акт на Владата. Подрачја со специфични развојни потреби опфаќаат погранични, рурални и ридско-планински подрачја, подрачја со заштитени природни богатства и културно наследство, како и други подрачја утврдени со закон.

[67] Исто

Листата на подрачја со специфични развојни потреби ја утврдува Владата, врз предлог на Советот за рамномерен регионален развој. Планирањето на регионалниот развој се врши преку стратешки и програмски документи, и тоа:

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

Носители на политиката за рамномерен регионален развој се Владата, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и Советите за развој на планските региони, при што во процесот учествуваат и Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони.

Финансирањето на регионалниот развој се обезбедува од повеќе извори, меѓу кои: државниот буџет, буџетите на единиците на локалната самоуправа, фондовите на Европската Унија, други меѓународни извори, донации и спонзорства, како и други средства утврдени со закон.

Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа претставува дополнителна нормативна разработка на надзорните механизми утврдени во Законот за локалната самоуправа, со кои се обезбедува контрола врз законитоста на актите донесени од општините. Додека градоначалникот врши претходна контрола на прописите пред нивното објавување, овој закон воспоставува институционализиран инспекциски надзор кој го спроведува Државниот инспекторат за локална самоуправа, како орган во состав на Министерството за локална самоуправа. Надзорот не се однесува само на содржината на прописите, туку и на постапката по која тие се донесуваат.

Инспекцискиот надзор може да се реализира во три форми:

1. редовен инспекциски надзор,
2. вонреден инспекциски надзор и
3. контролен инспекциски надзор.

Доколку при вршењето на надзорот инспекторот утврди постоење основи за сомневање дека одреден општински пропис не е во согласност со Уставот или со закон, тој подготвува предлог-решение за времено запирање на неговата примена и иницира

постапка за оценка на уставноста и законитоста пред Уставниот суд на Република Македонија. Формалното решение и иницијативата ги донесува директорот на инспекторатот, кој има обврска во рок од три дена да ги објави на веб-страницата на Министерството за локална самоуправа. Против решението е дозволена жалба до министерот за локална самоуправа, но таа нема одложно дејство. За постапката на донесување, објавување и поднесување на иницијативата соодветно се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа.

5.2 Органи на општината

Согласно Законот за локалната самоуправа, општината функционира преку два основни органа: советот и градоначалникот.[68] Советот претставува претставничко тело на граѓаните, чии членови се избираат на непосредни и слободни избори со тајно гласање, со мандат од четири години. Неговата улога е да одлучува за прашања што спаѓаат во надлежностите на општината, при што работата се реализира преку редовни и вонредни седници, како и преку постојани и повремени комисии формирани според потребите и спецификите на поединечни области.

Во рамките на своите надлежности, советот донесува статут и други општи акти, го усвојува буџетот и годишната сметка, врши финансиски надзор, основа јавни служби и именува членови во нивните управни органи, управува со општинскиот имот и одлучува за активности од јавен интерес, вклучително и јавно-приватни партнерства. Посебно значење има принципот на пропорционална застапеност на политичките субјекти и, во мултиетнички средини, формирањето комисија за односи меѓу заедниците, со цел заштита на културните и јазичните права.

Работата на советот е јавна, со можност за исклучување на јавноста само во строго определени случаи и со квалификувано мнозинство. Одлуките најчесто се носат со мнозинство од присутните членови, додека за одредени прашања се предвидуваат посебни правила за гласање. Законот предвидува и механизми за спречување судир на интереси,

[68] Член 31 од Законот за локална самоуправа

како и услови под кои мандатот на советник може да престане предвреме или советот да биде распуштен.

Градоначалникот е извршен орган на општината и ја претставува општината во правниот промет. Тој ја обезбедува законитоста и извршувањето на одлуките на советот, го предлага и спроведува буџетот, раководи со општинската администрација, именува раководни лица во јавните служби и одлучува во управни постапки. Во случај на привремена спреченост или престанок на мандатот, неговите надлежности ги презема овластен член на советот согласно со закон и статут. Општинската администрација претставува стручна и административна поддршка на советот и градоначалникот. Таа ги подготвува актите, врши финансиско и документарно работење, анализира состојби од локално значење и обезбедува спроведување на одлуките. Администрацијата е организирана во сектори и одделенија, а дел од вработените имаат статус на државни службеници, што овозможува професионализација, деполитизација и континуитет во вршењето на јавните услуги.[69]

5.3 Надзор на работата на општините

Надзорот над законитоста во работењето на единиците на локалната самоуправа и контролата врз нивното материјално-финансиско работење претставуваат суштински механизми за остварување на принципот на владеење на правото и за обезбедување почитување на уставните и законските норми во системот на локалното управување. Процесот на децентрализација не подразбира само проширување на правата и автономијата на локалните власти, туку и зголемување на нивната одговорност кон граѓаните. Градоначалникот и советот на општината имаат обврска рационално и транспарентно да ги користат локалните ресурси, во согласност со утврдените јавни

[69] Trajanovski, Miroslav, Marjan Nikolov и Ana Marija Petrovska. *Прирачник за градоначалници и за членовите на советите на општините во Република Македонија*. Скопје: Центар за економски анализи (CEA), 2018.

приоритети и потребите на локалната заедница, што ја наметнува потребата од ефективен институционален надзор.[70]

Потребата од надзор е особено изразена поради преносот на значителен обем надлежности на локално ниво, што бара усогласеност на локалните политики со националните развојни цели и стандарди, како и гарантирање на законитост при донесувањето и примената на локалните прописи и акти. Надзорот обезбедува контрола врз почитувањето на пропишаните процедури, спречување на злоупотреби и заштита на правата на граѓаните. Истовремено, тој придонесува кон унапредување на квалитетот на јавните услуги и кон зајакнување на довербата на јавноста во локалните институции, што е клучен предуслов за стабилно и демократско локално управување.

Надзорот и контролата во вршењето на надлежностите на локалната самоуправа се врши со спроведување на неколку видови на надзор.

Табела 3: Видови надзор над работата на единиците на локалната самоуправа и надлежни органи

Вид на надзор	**Надлежен за спроведување на надзорот**
Надзор над законитоста на прописите на општината	Министерството за локална самоуправа, преку Државниот инспекторат за локална самоуправа
Инспекциски надзор над постапката за донесување на прописите на општините	Државниот инспекторат за локална самоуправа
Надзор над законитоста и ефикасноста на работата на органите на општината	Органите на државната управа надлежни за следење на законите од нивна надлежност
Надзор над законитоста на работата на	Органите на државната управа чии

[70] Lazarova, Maja, Nina Šulović-Cvetkovska, Kristina Jovanova, and Ilija Stoilev. *Прирачник за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа* (Handbook for Promoting the Principles of Democratic Governance in Municipal Councils). Skopje: OSCE Mission to Skopje, 2018.

Вид на надзор	**Надлежен за спроведување на надзорот**
органите на општината при вршење на делегираните надлежности	надлежности се делегирани на општината
Надзор над материјалното и финансиското работење на општините	Министерството за финансии и неговите органи
Инспекциски надзор над спроведувањето и примената на законите	Инспекциските органи

Според Законот за локалната самоуправа, членовите на Советот располагаат со право и обврска активно да учествуваат во неговата работа, да поднесуваат иницијативи и предлози, како и да поставуваат прашања до градоначалникот. Истовремено, тие уживаат функционален имунитет, бидејќи не можат да бидат кривично гонети ниту лишени од слобода за мислења изнесени и гласови дадени во рамките на работата на Советот. Законитоста на прописите донесени од Советот, како и правилноста на постапката за нивно донесување, е предмет на институционален надзор што го спроведува Државниот инспекторат за локална самоуправа. Во рамки на механизмот на внатрешна контрола, градоначалникот има овластување да врати одреден акт на повторно разгледување доколку постои сомнеж за неговата уставност или законитост. Доколку Советот повторно го усвои актот без корекција на утврдените неправилности, градоначалникот е должен да ги извести Министерството за локална самоуправа и надлежниот инспекциски орган, како и да иницира постапка пред Уставниот суд за оценување на неговата уставност и законитост.

Надзорот над материјалното и финансиското работење на општините се реализира преку повеќеслоен систем на контрола. Министерството за финансии, преку Одделението за локални буџети и Централната единица за хармонизација, ја следи фискалната дисциплина и усогласеноста со буџетските прописи, додека Државниот завод за ревизија врши надворешна ревизија на финансиското работење, при што ревизорските извештаи јавно се објавуваат. Дополнително, во сите субјекти од јавниот сектор, вклучително и во единиците на локалната самоуправа, задолжително се воспоставува внатрешна ревизија

доколку просечниот годишен буџет во последните три години надминува 50 милиони денари. Координацијата и следењето на процесот на воспоставување на системот на внатрешна ревизија се врши од страна на Централната единица за координација при Министерството за финансии, што овозможува континуирано јакнење на финансиската отчетност и транспарентност на локално ниво.

5.4 Надлежности на единиците на локалната самоуправа

Локалната самоуправа во Република Северна Македонија во текот на 1990-тите години на XX век беше обележана со релативно тесен опсег на надлежности на единиците на локалната самоуправа. Иако уставната рамка формално гарантираше широка автономија, во пракса овие надлежности беа ограничени преку честата употреба на формулацијата „во согласност со закон“, што овозможуваше значителна интервенција на централната власт. Во тој период, голем број функции кои во повеќето европски држави традиционално им припаѓаат на локалните власти, беа задржани во надлежност на централните органи. Таквата состојба создаде институционална неефикасност, ограничена локална автономија и растечко незадоволство кај локалните заедници, што постепено доведе до зголемени барања за структурни реформи и реална децентрализација.[71]

Клучен пресврт во процесот на децентрализација беше поврзан со Охридскиот рамковен договор и донесувањето на Амандманот XVII на Уставот од 1991 година, со кој беше извршено суштинско проширување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа во споредба со првичното уставно решение од член 115 од Уставот од 1991 година. Овие уставни измени создадоа основа за појасно дефинирање на улогата на локалната власт и за постепено пренесување на значаен дел од јавните функции на пониско ниво на управување.

Нормативната конкретизација на децентрализацијата беше остварена со Законот за локалната самоуправа од 2002 година, со кој прецизно се утврдија надлежностите на

[71] Силјановска-Давкова, Гордана, Владимир Митков, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски и Марко Кртолица. „Локална самоуправа“. Скопје: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, 2020.

општините како збир на работи од јавен интерес од локално значење што општината има право да ги врши на својата територија и за кои е одговорна.[72] Законот детално ги разработува овие надлежности во Главата III (членови 20–24), обезбедувајќи појасна правна сигурност и институционална стабилност на локалната власт.

При уредувањето на надлежностите, Законот од 2002 година во значителна мера го следи духот и стандардите на Европската повелба за локална самоуправа, особено во однос на принципот на супсидијарност и заштитата на локалната автономија. Така, со утврдувањето на општата надлежност се пропишува дека општините имаат право на својата територија да ги вршат сите работи од јавен интерес од локално значење кои не се исклучени од нивната надлежност и не се во надлежност на органите на државната власт. Овој пристап ја зајакнува логиката на децентрализирано управување, според која одлуките се носат на најниското можно ниво кое е функционално способно да ги извршува.

Исто така, Законот ги утврдува и следните клучни гаранции:

- општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и ги вршат работите од јавен интерес од локално значење и се одговорни за нивното извршување;
- при законското утврдување на нови надлежности задолжително се определуваат и изворите за нивно финансирање;
- надлежностите на единиците на локалната самоуправа, по правило, се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаи изречно утврдени со закон.

Со ваквиот нормативен пристап се воспоставува поцврст институционален баланс помеѓу централната и локалната власт, се зголемува правната сигурност на општините и се создава основа за поефикасно и поодговорно управување на локално ниво, во согласност со европските стандарди на локална демократија и автономија.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година утврдува дека единиците на локалната самоуправа располагаат со сопствени, изворни надлежности кои, по правило, не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаи утврдени со закон. Таквата заштита на локалната автономија е дополнително зајакната со предвидување на детална и

[72] Член 2, став 1, точка 6 од Законот за локална самоуправа (Службен весник на РМ, бр. 5/2002)

сеопфатна листа на изворни надлежности содржана во член 22 од Законот. Овие надлежности претставуваат збир на работи од јавен интерес од локално значење за кои општините носат одговорност во рамките на својата територија.

Во согласност со начелото на општа надлежност, општините имаат право да ги вршат сите работи од локален јавен интерес кои не се исклучени од нивна надлежност или не се доверени на органите на државната власт. Ова законско решение го рефлектира принципот на супсидијарност, кој е еден од темелните принципи на Европската повелба за локална самоуправа.[73] Истовремено, Законот предвидува дека општините самостојно ги уредуваат и извршуваат работите од локално значење, дека при доделување нови надлежности задолжително се утврдуваат и изворите за нивно финансирање, како и дека изворните надлежности по правило се целосни и исклучиви.[74]

Меѓу најзначајните области на локалната надлежност се издвојува урбанистичкото и просторното планирање, преку кое општините го обликуваат развојот и функционалниот изглед на својата територија. Локалните власти донесуваат урбанистички планови, управуваат со уредувањето на просторот и градежното земјиште, како и издаваат одобренија за градење на објекти од локално значење.

Во областа на заштитата на животната средина и природата, единиците на локалната самоуправа преземаат мерки за спречување и намалување на загадувањето на воздухот, водата и земјиштето, како и активности за заштита од бучава и други негативни влијанија врз животната средина.

Процесот на децентрализација овозможи општините да добијат значајна улога и во локалниот економски развој, преку креирање развојни приоритети, поддршка на претприемништвото и малите и средните претпријатија, како и преку поттикнување партнерства и развој на локалните институционални капацитети.

Најобемна група на надлежности се однесува на комуналните дејности, кои директно влијаат врз квалитетот на животот на граѓаните. Во оваа сфера спаѓаат водоснабдувањето, управувањето со отпадни и атмосферски води, јавното осветлување,

[73] Член 20, исто
[74] Член 21, исто

одржувањето на јавната хигиена, собирањето и третманот на отпад, локалниот јавен превоз, одржувањето на локалната патна инфраструктура, регулирањето на сообраќајот, управувањето со јавните површини, паркови, пазаришта и гробишта, како и низа други услуги од локално значење.

Законот предвидува надлежности и во сферата на културата, при што општините можат да обезбедуваат финансиска и институционална поддршка за културни установи и проекти, да организираат културни манифестации и да придонесуваат кон зачувување на локалното културно наследство. Слично, во доменот на спортот и рекреацијата, локалната власт има задача да го поттикнува масовниот спорт и да инвестира во спортска инфраструктура и активности.

Посебна тежина имаат надлежностите поврзани со социјалната заштита и заштитата на децата, каде што општините учествуваат во финансирањето и одржувањето на установи за згрижување, како и во реализацијата на програми за поддршка на ранливи категории на населението, во согласност со националните политики и програми.

Во сферата на образованието, локалната самоуправа има улога во основањето, финансирањето и управувањето со основните и средните училишта, како и во обезбедувањето ученички превоз, исхрана и сместување.

Единиците на локалната самоуправа располагаат и со надлежности во примарната здравствена заштита, вклучувајќи управување со здравствени установи, спроведување превентивни активности и учество во здравствена едукација на населението.

Покрај наведеното, општините имаат одговорности и во областа на заштита и спасување, противпожарна заштита, како и вршење надзор над активностите што спаѓаат во нивна надлежност. Со ваквата систематизација на надлежностите, Законот за локалната самоуправа од 2002 година создава цврста правна рамка за функционална и автономна локална власт, усогласена со европските стандарди за децентрализација и локална демократија.

Единиците на локалната самоуправа располагаат и со надлежности во областа на противпожарната заштита, која се реализира преку територијалните противпожарни единици, како и во сферата на подготовките и преземањето мерки за заштита и спасување

на населението и материјалните добра од воени дејствија, природни катастрофи и други вонредни ситуации, вклучително и справување со нивните последици. Дополнително, општините имаат право да вршат надзор над работењето на јавните служби кои се основани од нивна страна.

Покрај изворните надлежности, Законот за локалната самоуправа од 2002 година ја операционализира и уставната можност за постоење на делегирани надлежности. Согласно законските одредби, органите на државната управа можат да го пренесат извршувањето на одредени работи од својата надлежност на градоначалникот на единицата на локалната самоуправа. Ваквото пренесување мора да биде проследено со соодветни финансиски средства, со цел да се обезбеди ефикасно извршување на делегираните задачи. Во рамките на законски утврдените стандарди, општините имаат можност да ја приспособат реализацијата на делегираните надлежности на локалните услови и специфики. Сепак, одговорноста за нивното извршување и понатаму останува кај органот на државната управа кој ја извршил делегацијата.

Заради остварување на своите надлежности, единиците на локалната самоуправа, во согласност со закон, можат да основаат јавни служби, како што се јавни претпријатија и јавни установи. Преку овие институционални форми се реализира значителен дел од јавните услуги од локално значење. Истовремено, законодавството предвидува можност одредени работи од надлежност на општините да бидат доверени на физички или правни лица, врз основа на договор за извршување работи од јавен интерес. И покрај ваквата делегација, општината ја задржува целосната одговорност за квалитетот и законитоста на извршувањето на доверените услуги.

5.5 Извори на финансирање на општините

Во Република Северна Македонија, основната правна рамка за финансирање на единиците на локалната самоуправа е утврдена со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, кој ги дефинира изворите на приходи, начинот на нивно

распределување, буџетското планирање и фискалната дисциплина. Согласно со овој закон, финансирањето на општините се базира на неколку клучни групи извори.

Првата група ја сочинуваат сопствените извори на финансирање, кои претставуваат основа на локалната финансиска автономија. Тука спаѓаат локалните даноци, локалните надоместоци и локалните такси утврдени со закон, како и други сопствени приходи, меѓу кои, помеѓу другото, се вбројуваат локалните казни, самопридонесите и приходите од општинскиот имот. Во рамките на законските ограничувања, Советот на општината има овластување да ја утврдува висината на даночните стапки, надоместоците и таксите, со што се овозможува прилагодување на фискалната политика кон специфичните економски и социјални услови на локалната заедница.

Втората значајна група приходи се трансферите и дотациите од централната власт, кои имаат за цел да обезбедат финансиска стабилност, да ја намалат нерамномерноста меѓу општините и да овозможат извршување на делегирани надлежности. Во оваа категорија влегуваат приходите од данокот на додадена вредност, наменските дотации, блок-дотациите, капиталните дотации и дотациите за делегирани надлежности. Овие средства се особено важни за помалите и економски послабите општини, кои немаат доволен фискален капацитет да ги финансираат своите функции исклучиво од сопствени извори.

Покрај сопствени приходи и средства од централниот Буџет, единиците на локалната самоуправа, исто така, имаат право да се задолжуваат. Таквото задолжување единиците на локалната самоуправа имаат право да го прават во земјата и во странство единствено по претходно донесена одлука на Советот на единицата на локалната самоуправа. Дополнително, кога станува збор за задолжување во странство, тогаш на единицата на локалната самоуправа ѝ е потребна и претходна согласност од страна на Владата на Републиката.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува внатрешна[75] и надворешна[76] ревизија. Така, единиците на локалната самоуправа треба да воспостават систем и процедури за внатрешна ревизија во согласност со меѓународните

[75] Член 37 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 61/2004).
[76] Член 38, исто

стандарди за професионално работење на внатрешната ревизија прифатени од Министерството за финансии. За надворешната ревизија е задолжен Државниот завод за ревизија. Токму Државниот завод за ревизија врши редовни годишни ревизии на сите финансиски извештаи на единиците на локалната самоуправа во согласност со Законот за државна ревизија. Таквата ревизија треба да помогне кон потранспарентно финансиско работење на единиците на локалната самоуправа.

6. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ

6.1 Уставно-правна рамка и модел на државна организација

Мерењето на уставно-институционалната позиција на локалната власт не може да се базира исклучиво на формалната класификација на државите како унитарни или федерални, бидејќи и унитарните држави може да имаат висок степен на децентрализација, а федералните – централизирани механизми на контрола. Поради тоа, во компаративната анализа се користи Regional Authority Index (RAI), развиен од Hooghe, Marks и Schakel, кој ја мери реалната автономија на субнационалните власти преку повеќе димензии: уставна заштита, законодавни овластувања, фискална автономија, институционална стабилност и степен на политичка самостојност. Индексот овозможува квантитативна споредливост меѓу државите и се применува во анализи на OECD, Европската комисија и академската литература.

Табела 4: Уставно уредување и степен на регионална автономија (RAI)

Држава	**Модел на држава**	**Уставна позиција на локалната власт**	**RAI-индекс (0–30)**
Франција	Унитарна – регионализирана	Уставно загарантирана децентрализација	~14
Данска	Унитарна – високо децентрализирана	Силна локална автономија	~12
Шведска	Унитарна – високо децентрализирана	Уставна заштита на општините	~13
Германија	Федерална	Силна уставна автономија на Länder	~22
Италија	Регионализирана унитарна	Уставни региони со законодавни овластувања	~18

Држава	Модел на држава	Уставна позиција на локалната власт	RAI-индекс (0–30)
Шпанија	Децентрализирана регионална држава	Автономни заедници	~20
Обединето Кралство	Деволуциски модел	Нема уставна кодификација	~10
Северна Македонија	Унитарна – умерено децентрализирана	Уставна гаранција (чл. 114–117)	~8

Податоците од Табела 4 укажуваат на јасна корелација помеѓу моделот на државна организација и степенот на институционална автономија на субнационалните нивоа. Федералните и силно регионализираните држави, како Германија и Шпанија, остваруваат највисоки вредности на RAI-индексот, што укажува на стабилна уставна заштита, широка законодавна автономија и високо ниво на фискална и административна самостојност. Италија, иако формално унитарна, преку уставните реформи од 2001 година добива карактеристики на регионализирана држава со значително проширени регионални овластувања.

Наспроти тоа, унитарните држави со традиционално силна локална самоуправа, како Данска и Шведска, постигнуваат високи нивоа на практична автономија и покрај ограничената уставна децентрализација. Франција, иако унитарна држава, постепено еволуира кон регионализиран модел преку процесите на децентрализација започнати во 1980-тите години.

Обединетото Кралство претставува специфичен деволуциски модел без формална уставна кодификација, што резултира со пониски вредности на индексот и поголема зависност на локалните власти од централниот парламент.

Северна Македонија, како унитарна држава со уставно гарантирана локална самоуправа, остварува умерено ниво на институционална автономија. Иако Уставот и

Законот за локалната самоуправа предвидуваат изворни надлежности, во практиката постои значајна финансиска и нормативна зависност од централната власт, што ја ограничува ефективната децентрализација. Оваа позиција ја става Северна Македонија поблиску до унитарните модели со ограничена автономија, отколку до високо децентрализираните европски системи.

6.2 Институционална автономија и распределба на надлежности

Decentralisation Index, развиен преку порталот *Division of Powers* на *European Committee of the Regions*, е компаративен инструмент за мерење на нивото на политичка, административна и фискална децентрализација во земјите членки на Европската Унија. Овој индекс се базира на структурни податоци за владините нивоа, со што овозможува директна споредба на распределбата на надлежностите и финансиските функции помеѓу централната и субнационалните власти во ЕУ.[77] Овој индекс е изграден врз основа на структурни информации и официјални податоци за владините нивоа (закони, уставни положби, фискални податоци) и има за цел да ја опфати сложеноста на децентрализацијата како политички и административен феномен, што е консонантно со академските концепти за децентрализација (вклучувајќи ги политичката, административната и фискалната димензија).[78]

Табела 5: Димензии на децентрализацијата (Decentralisation Index)

Држава	**Политичка децентрализација**	**Административна децентрализација**	**Фискална децентрализација**	**Извор (Index)**
Франција	Средно	Средно	Средно	*Decentralisation Index*
Данска	Високо	Високо	Високо	*Decentralisation*

[77] European Committee of the Regions, „Decentralisation Index – Division of Powers Portal“, accessed January 2026

[78] European Committee of the Regions, „Methodology – Fiscal Decentralisation (Division of Powers Portal)“,

Држава	**Политичка децентрализација**	**Административна децентрализација**	**Фискална децентрализација**	**Извор (Index)**
				Index
Шведска	Високо	Високо	Високо	*Decentralisation Index*
Германија	Високо	Високо	Високо	*Decentralisation Index*
Италија	Средно-високо	Средно-високо	Средно	*Decentralisation Index*
Шпанија	Средно-високо	Средно-високо	Средно	*Decentralisation Index*
Англија (ОК)	Средно-низок	Средно-низок	Низок	*Decentralisation Index*
Северна Македонија	Н/П	Н/П	Н/П	**Анализа на SEE фискални индикатори**

Табела 5 ја прикажува споредбата на избраните држави според трите основни димензии на децентрализација утврдени во *Decentralisation Index*: политичка, административна и фискална децентрализација. Овој пристап овозможува интегрална проценка на степенот на автономија и распределбата на јавната власт помеѓу централното и субнационалните нивоа.

Од табелата јасно се издвојуваат Данска, Шведска и Германија како држави со висок степен на децентрализација во сите три димензии. Кај овие држави постои силна уставна и институционална позиција на локалните и регионалните власти, широка административна самостојност во извршувањето на јавните политики и значителна

фискална автономија, изразена преку висок удел на сопствени приходи и локално управувани јавни расходи. Овие системи се карактеризираат со стабилна распределба на надлежности и релативно ниско ниво на хиерархиски интервенции од централната власт, што создава поволна основа за ефективно локално управување и одговорност кон граѓаните.

Германија, како федерална држава, покажува највисок степен на политичка и административна децентрализација, при што покраините (Länder) имаат уставно гарантирани законодавни и извршни надлежности. Локалната самоуправа во рамките на федералниот модел функционира како составен дел од вертикалната поделба на власта, со високо ниво на институционална стабилност и финансиска предвидливост.

Франција, Италија и Шпанија се позиционирани во категоријата на средно до средно-висока децентрализација. Иако овие држави формално спроведоа значајни процеси на децентрализација, нивните системи и понатаму задржуваат силни елементи на централизиран надзор и координација. Франција, и покрај реформите од 1980-тите, сè уште покажува силна административна улога на државата преку префектурата и централизирани регулаторни механизми. Италија и Шпанија, како регионализирани држави, имаат развиени автономни региони, но постојат значителни разлики во реалната распределба на фискалните капацитети и во степенот на административна консолидација на локално ниво.

Англија (во рамките на Обединетото Кралство) се наоѓа во категорија на средно-низок степен на децентрализација, особено во фискалната и политичката димензија. Иако постои развиен систем на локална администрација, локалните власти немаат уставно гарантирани надлежности, а нивната финансиска зависност од централниот буџет значително ја ограничува нивната реална автономија. Деволуцискиот модел обезбедува одредена автономија за Шкотска, Велс и Северна Ирска, но не создава унифициран систем на локална самостојност на ниво на целата држава.

Во однос на Северна Македонија, табелата укажува дека не постојат директни вредности во рамките на *Decentralisation Index*, бидејќи индексот ги опфаќа исклучиво земјите членки на Европската Унија. Сепак, индиректните показатели од регионалните и меѓународните извештаи упатуваат на тоа дека степенот на политичка, административна и

особено фискална децентрализација во Северна Македонија е понизок во споредба со повеќето земји членки на ЕУ. Ова се должи на ограничената финансиска автономија на општините, високиот удел на трансфери од централниот буџет и релативно тесниот простор за самостојно креирање јавни политики на локално ниво.

Општата компаративна слика покажува јасна корелација меѓу:

- уставниот модел на државата (федерален, регионализиран, унитарен),
- степенот на институционална стабилност на локалната власт, и
- реалната финансиска автономија.

Државите со федерален или силно децентрализиран унитарен модел покажуваат повисоко ниво на автономија и капацитет за локално управување, додека државите со централизирана традиција или транзициски системи задржуваат поголема зависност од централната власт. Оваа констатација е релевантна и за позиционирањето на Северна Македонија во контекст на европските стандарди за локална самоуправа и процесот на европска интеграција.

Local Autonomy Index (LAI) претставува композитен индикатор развиен од истражувачката мрежа *Local Autonomy Project* (Hooghe, Marks, Schakel и соработници), кој има за цел да ја мери реалната автономија на локалните власти во европските држави. Индексот не ја анализира само формалната уставна положба на локалната самоуправа, туку ја опфаќа и практичната способност на локалните власти да донесуваат автономни одлуки, да располагаат со сопствени ресурси и да извршуваат јавни функции без прекумерна интервенција од централната власт.

LAI се заснова на повеќе димензии: институционална стабилност, обем на надлежности, фискална автономија, политичка легитимност, административна самостојност и интензитет на државен надзор. Ваквиот мултидимензионален пристап овозможува прецизна споредба помеѓу различни модели на државна организација и степени на децентрализација.

Во рамките на LAI се користат неколку групи индикатори кои се релевантни за анализа на институционалната автономија:

- Правна и уставна заштита на локалната самоуправа – стабилност на надлежностите и заштита од произволна централна интервенција;
- Политичка автономија – директен избор на локалните органи и нивна одговорност пред граѓаните;
- Административна автономија – способност за самостојна организација на локалната администрација;
- Фискална автономија – располагање со сопствени приходи и слобода во нивното користење;
- Интензитет на државен надзор – степен на контрола врз локалните одлуки.

Овие индикатори се избрани бидејќи овозможуваат да се мери не само формалната позиција на локалната власт, туку и нејзината реална функционална моќ, што е особено важно во компаративна анализа меѓу држави со различни уставни модели (унитарни, федерални и регионализирани).

Анализата на податоците прикажани во Табела 6 покажува јасна диференцијација меѓу државите во однос на степенот на локална автономија. Шведска и Данска се позиционирани меѓу државите со највисок индекс на локална автономија, што укажува на силна институционална стабилност, значителен обем на изворни надлежности и високо ниво на фискална самостојност. Локалните власти во овие земји располагаат со значајна слобода во организирањето на јавните услуги, буџетското планирање и локалното одлучување, при релативно ограничен интензитет на централниот надзор.

Германија, како федерална држава, исто така покажува висок степен на локална автономија, иако некои надлежности се структурно условени од федералниот и покраинскиот уставен поредок. Сепак, стабилната правна заштита на локалната самоуправа и силната фискална позиција на општините обезбедуваат функционална автономија која е споредлива со скандинавските модели.

Франција и Италија се наоѓаат во средниот опсег на индексот. И покрај значајните реформи на децентрализацијата, особено по 1980-тите години, овие држави задржуваат изразен систем на административен и правен надзор врз локалните власти. Формалната автономија е проширена, но практичната самостојност често е ограничена преку

регулаторни механизми и силно присуство на државната администрација на територијално ниво.

Шпанија, како регионализирана држава, покажува асиметричен модел на автономија, при што регионите поседуваат високо ниво на самоуправување, додека локалните единици имаат поограничен простор на автономно дејствување, особено во фискалната сфера.

Обединетото Кралство се издвојува со понизок степен на институционална автономија на локално ниво, што произлегува од отсуството на уставни гаранции за локалната самоуправа и доминантната улога на парламентот во дефинирањето на локалните надлежности. Иако постојат одредени процеси на деволуција, локалните власти остануваат силно зависни од централните финансиски трансфери и нормативна регулација.

Во компаративна перспектива, позицијата на Северна Македонија, според достапните индикатори и извештаи на Советот на Европа и ОЕЦД, се наоѓа во понискиот до средниот опсег на локална автономија. Иако законската рамка обезбедува формални гаранции за надлежности и финансиска самостојност, практичната имплементација се соочува со ограничени сопствени приходи, висок степен на зависност од трансфери и засилен административен надзор. Ова укажува на потреба од понатамошно зајакнување на институционалната и фискалната автономија со цел приближување кон европските стандарди на локално управување.

Табела 6: Институционална автономија: Local Autonomy Index

Држава	**Ориентирна вредност на LAI**	**Коментар**	**Извор**
Данска	Многу висока	силни локални надлежности	LAI308
Шведска	Многу висока	широко делегирани функции	LAI308

Држава	Ориентирна вредност на LAI	Коментар	Извор
Германија	Висока	федерален модел	LAI308
Шпанија	Средно-висока	автономни региони	LAI308
Италија	Средна	релативно умерена автономија	LAI308
Франција	Средно-висока	силна администрација	LAI308
Англија (ОК)	Средно-низок	деволуциски модел	LAI308
Северна Македонија	Средно-низок до Среден (ориентирно)	ограничена финансиска автономија	Studii/Reports309

6.3 Финансиска автономија и фискална децентрализација

Во Табела 7 како клучен индикатор за фискална децентрализација е користен уделот на субнационалните јавни расходи во вкупните јавни расходи на државата. Овој индикатор е широко прифатен во компаративните анализи на локалната самоуправа од страна на OECD, Council of European Municipalities and Regions (CEMR) и Европската комисија, бидејќи овозможува објективна проценка на реалниот степен на финансиска автономија на локалните и регионалните власти.

Причината за изборот на овој индикатор е во тоа што тој не го мери само формалното постоење на локални надлежности, туку ја покажува реалната финансиска моќ и одговорност на субнационалните нивоа во извршувањето на јавните политики. Колку е поголем процентот на јавни расходи што се управуваат на локално или регионално ниво, толку е поголема можноста локалната власт самостојно да:

- планира јавни политики,
- обезбедува јавни услуги,
- носи буџетски приоритети во согласност со локалните потреби,
- презема одговорност пред граѓаните за ефикасноста на трошењето.

Овој индикатор, исто така, е компатибилен со методологијата на *Decentralisation Index* и со концептот на фискална автономија во Европската повелба за локална самоуправа, каде финансиската самостојност се смета за суштинска претпоставка за функционална локална демократија.

За Северна Македонија, поради отсуство на директни вредности во рамките на европските индекси, се користат регионални показатели за Југоисточна Европа, кои обезбедуваат приближна слика за реалниот удел на локалните расходи во јавната потрошувачка и овозможуваат индиректна компарација со земјите членки на ЕУ.

Табела 7: Удел на на субнационалните јавни расходи во вкупните јавни расходи на државата

Држава	Удел на субнационални расходи (% од јавни расходи)	Извор
Данска	**61.4**	**CEMR/OECD**
Шведска	**48.7**	**CEMR/OECD**
Германија	**49.0**	**CEMR/OECD**
Шпанија	**48.9**	**CEMR/OECD**
Франција	**47.3**	**CEMR/OECD**
Италија	**40.0 (примерно)**	**CEMR/OECD**
Англија (ОК)	**10–30 (примерно)**	**CoR/OECD**
Северна	**10–25 (примерно)**	**Decentralization.net**

Држава	Удел на субнационални расходи (% од јавни расходи)	Извор
Македонија		

Податоците во Табела 7 покажуваат значителни разлики во степенот на фискална децентрализација меѓу анализираните држави, што директно ја одразува нивната уставна структура, традицијата на локално управување и моделот на распределба на јавните финансии.

Највисоки вредности на субнационални расходи се забележуваат кај Данска, Шведска и Германија, каде локалните и регионалните власти управуваат со приближно половина или повеќе од вкупните јавни расходи. Ова укажува на високо развиен модел на фискална автономија, во кој локалните власти имаат значителна одговорност за клучни јавни политики, како образованието, социјалната заштита, здравството, транспортот и инфраструктурата. Високиот удел на локални расходи овозможува поголема флексибилност во прилагодување на јавните услуги кон специфичните локални потреби, но истовремено бара силни механизми на финансиска дисциплина и отчетност.

Франција, Италија и Шпанија се позиционираат во средната зона на фискална децентрализација. Иако во овие држави постои значајна улога на локалните и регионалните власти во обезбедувањето јавни услуги, централната власт задржува значителна контрола преку трансфери, нормативно регулирање и координациски механизми. Кај овие системи често постои формална автономија, но ограничена финансиска самостојност, што може да создаде зависност од централниот буџет и да ја намали способноста за долгорочно локално планирање.

Англија (во рамките на Обединетото Кралство) покажува значително понизок удел на субнационални расходи, што ја потврдува ограничената фискална автономија на локалните власти. И покрај развиената административна инфраструктура, локалните буџети во голема мера зависат од централни трансфери и нормативно дефинирани програми, што го намалува просторот за автономно креирање на локални политики.

Во однос на Северна Македонија, податоците од регионалните извештаи укажуваат дека локалните власти управуваат со приближно 10–25 % од вкупните јавни расходи, што е значително под нивото на повеќето земји членки на ЕУ. Ова укажува на ограничена фискална децентрализација, при што општините имаат релативно тесен финансиски маневарски простор и висока зависност од трансфери од централниот буџет. Иако нормативната рамка предвидува сопствени извори на приходи, нивниот реален фискален капацитет останува ограничен, што директно влијае врз квалитетот и обемот на локалните јавни услуги.

Компаративната анализа потврдува дека високиот степен на фискална децентрализација корелира со стабилна институционална автономија и развиена локална демократија, додека системите со пониска фискална автономија имаат зголемена централна зависност и ограничен простор за локална иновација и одговорност. Оваа разлика е особено релевантна за Северна Македонија во контекст на усогласување со европските стандарди за локална самоуправа и јакнење на капацитетите на локалните власти.

Табела 8 ја анализира финансиската автономија на локалната самоуправа преку два комплементарни индикатори:

1. Удел на сопствени приходи во вкупните локални приходи, и
2. Удел на трансфери од централната власт во вкупните локални приходи.

Овие индикатори се стандардно користени од OECD, Европската комисија, Council of European Municipalities and Regions (CEMR) и во рамките на истражувањата за локална автономија, бидејќи овозможуваат мерење не само на обемот на локалните финансии, туку и на нивната реална независност од централната власт.

Сопствените приходи (локални даноци, такси, надоместоци, приходи од имот и услуги) претставуваат директен израз на фискалната автономија, затоа што локалните власти имаат можност да влијаат врз нивната висина, структура и намена. Колку е поголем уделот на сопствени приходи, толку е поголема способноста на општините самостојно да ги планираат своите буџетски приоритети и да одговараат пред локалното население. Од друга страна, високиот удел на трансфери (блок-дотации, наменски дотации, капитални

трансфери) укажува на финансиска зависност од централниот буџет, што може да ја ограничи автономијата на локалните власти, да ја намали флексибилноста во трошењето и да создаде вертикална зависност во системот на управување.

Комбинирањето на овие два индикатори овозможува поцеловита слика за квалитетот на фискалната децентрализација и ја надминува едноставната анализа на апсолутни буџетски износи.

Табела 8: Структура на локални приходи

Показател	ЕУ просек	Северна Македонија (SEE)	Извор
Сопствени приходи од вкупни локални приходи	32.1 %	~15–20 % (ориентирно)	OECD / Decentralisation.net
Локални приходи од трансфери	49.8 %	~60–75 % (ориентирно)	OECD / Decentralisation.net

Податоците прикажани во Табела 8 покажуваат значителни разлики во структурата на локалните приходи меѓу анализираните држави, што директно влијае врз нивниот степен на финансиска автономија и институционална стабилност.

Во државите со високо развиена децентрализација, како што се Данска, Шведска и Германија, уделот на сопствените приходи во вкупните локални приходи е релативно висок. Ова значи дека локалните власти располагаат со стабилни и предвидливи извори на финансирање, што им овозможува долгорочно буџетско планирање, поголема отчетност кон граѓаните и намалена зависност од централните трансфери. Во овие системи, локалните даноци играат значајна улога, а фискалната автономија е поддржана со јасна распределба на надлежностите.

Франција, Италија и Шпанија се карактеризираат со умерен удел на сопствени приходи и значителна улога на трансферите. Иако локалните власти имаат формално дефинирани фискални надлежности, во пракса значаен дел од нивните буџети зависи од

централната распределба на средства. Ова создава одреден степен на финансиска несигурност и ограничена можност за автономно дефинирање на развојните политики, особено кај помалите општини.

Англија (Обединето Кралство) има изразено висок степен на зависност од трансфери, што ја потврдува ограничената фискална автономија на локалните власти. Локалните буџети се силно условени од централните програми и нормативни ограничувања, што ја намалува можноста за фискална иновација и локална прилагодливост.

Во однос на Северна Македонија, индикаторите укажуваат на релативно низок удел на сопствени приходи и висок удел на трансфери во вкупните локални приходи. Ова значи дека општините во голема мера зависат од финансиската поддршка на централната власт, што ја ограничува нивната реална автономија, иако законската рамка формално предвидува сопствени извори на финансирање. Високата зависност од трансфери може да влијае врз стабилноста на локалните јавни услуги, како и врз капацитетот за самостојно развојно планирање.

Компаративната анализа потврдува дека финансиската автономија не зависи само од висината на локалните буџети, туку, пред сè, од структурата на приходите. Системите со висок удел на сопствени приходи создаваат посилна локална одговорност и институционална стабилност, додека системите со доминантни трансфери се посклони кон централизација и ограничена локална иницијатива. Овој аспект е од особено значење за Северна Македонија во контекст на понатамошно јакнење на фискалната децентрализација и усогласување со европските стандарди за локална самоуправа.

6.4 Надзор и улога на централната власт

Надзорот врз локалната самоуправа претставува неопходен корективен механизам за обезбедување на законитоста, финансиската дисциплина и усогласеноста на локалните политики со националните и европските стандарди. Во европските системи, надзорот не се сфаќа како средство за ограничување на локалната автономија, туку како инструмент за

заштита на јавниот интерес и владеењето на правото. Европската повелба за локална самоуправа предвидува дека секоја форма на административен надзор треба да биде пропорционална и да се однесува исклучиво на законитоста, освен во случаи кога локалните власти извршуваат делегирани државни функции.

Во високо децентрализираните системи, како Данска, Шведска и Германија, надзорот е претежно правен и фокусирано ориентиран кон контрола на усогласеноста со законодавството, без интензивна хиерархиска интервенција од страна на централната власт. Овие држави располагаат со силни институционални капацитети, развиени механизми на судска заштита и висока административна професионалност, што овозможува стабилен баланс меѓу автономијата и одговорноста.

Франција и Италија, иако имаат спроведено значајни процеси на децентрализација, сè уште задржуваат посилни механизми на државен надзор преку префектските структури и финансиските контролни органи, што претставува одраз на традиционално централизирани административни култури. Во Шпанија, регионалната автономија е уставно зајакната, но постојат комплексни механизми на координација и уставна контрола кои имаат за цел да ја зачуваат територијалната кохезија на државата.

Обединетото Кралство претставува посебен модел во кој локалната самоуправа не ужива уставна гаранција, а Парламентот има суверена надлежност да ги проширува или ограничува локалните овластувања. Иако практично постојат силни локални институции, правната сигурност на автономијата е послаба во споредба со континенталните европски модели.

Во Северна Македонија, надзорот над работењето на единиците на локалната самоуправа е уреден преку комбинација на правен, финансиски и инспекциски надзор, при што клучна улога имаат Министерството за локална самоуправа, Државниот инспекторат за локална самоуправа и Министерството за финансии. Иако нормативната рамка формално е усогласена со Европската повелба, практичните извештаи укажуваат на ограничен институционален капацитет, недоволна координација и нерамномерна примена

на надзорните механизми, што создава ризици и од прекумерна централизација и од недоволна контрола.[79]

6.5 Демократска легитимност и граѓанско учество

Демократската легитимност на локалната самоуправа произлегува од директниот избор на локалните органи, транспарентноста на одлучувањето и можноста за активно учество на граѓаните во креирањето и контролата на јавните политики. Европските стандарди, особено Европската повелба за локална самоуправа и препораките на Советот на Европа, ја нагласуваат важноста на партиципативната демократија, јавните консултации и локалните референдуми, како клучни механизми за зајакнување на довербата во институциите.

Во скандинавските држави и Германија, локалната демократија се карактеризира со висока стапка на учество на граѓаните, силна транспарентност на општинските финансии и развиени дигитални платформи за јавна партиципација. Овие системи овозможуваат граѓаните не само формално да избираат претставници, туку и континуирано да учествуваат во процесите на планирање, буџетирање и надзор.[7]

Франција, Италија и Шпанија покажуваат постепено зајакнување на механизмите на локално учество, но со поголеми регионални разлики и институционални ограничувања, особено во помалите општини. Во Обединетото Кралство, локалната демократија е силно развиена преку комитески систем и локални консултативни механизми, но недостигот од уставна заштита создава нестабилност во долгорочната автономија на локалните институции.

Северна Македонија формално обезбедува демократска легитимност преку непосреден избор на градоначалници и општински совети, како и можност за граѓански иницијативи и локални референдуми. Сепак, емпириските податоци укажуваат на ниско ниво на граѓанска доверба, ограничена транспарентност и недоволна

[79] Ministry of Local Self-Government of the Republic of North Macedonia. *Извештај за децентрализација 2022*. Скопје: Министерство за локална самоуправа, 2022.

институционализираност на партиципативните механизми, што го ограничува реалниот демократски капацитет на локалното управување.

Во споредбена перспектива, може да се заклучи дека демократската легитимност не зависи исклучиво од формалните изборни механизми, туку од квалитетот на институциите, административната култура и континуираното вклучување на граѓаните во процесите на одлучување.

ЗАКЛУЧОК

Компаративната анализа на моделите на локална самоуправа во Франција, Данска, Шведска, Германија, Италија, Шпанија и Обединетото Кралство овозможува јасно согледување на различните институционални решенија преку кои европските држави ја уредуваат распределбата на власта, автономијата на локално ниво и механизмите на вертикална координација. Иако овие држави припаѓаат на различни уставни модели – унитарни, федерални, регионализирани и деволуциски – заеднички именител претставува тенденцијата кон постепено зајакнување на локалната самоуправа како носител на демократска легитимност, ефикасна јавна услуга и територијална кохезија.

Федералните и регионализираните системи, како Германија и Шпанија, демонстрираат највисоко ниво на институционална автономија, стабилна уставна заштита и јасно разграничени надлежности меѓу нивоата на власт. Овие системи обезбедуваат долгорочна правна сигурност, но истовремено бараат сложени механизми на координација и контрола за да се спречи фрагментација и асиметричен развој. Унитарните, но високо децентрализирани држави, како Данска и Шведска, покажуваат дека е можно да се постигне висока функционална автономија и ефикасност и без федерална структура, доколку постои силна административна култура, стабилен фискален систем и развиени механизми на транспарентност и доверба.

Франција и Италија претставуваат транзициски модели во кои процесите на децентрализација се судираат со историски централизирани управни традиции, што резултира со хибридни решенија и постепени институционални трансформации. Обединетото Кралство, како деволуциски модел, покажува дека отсуството на уставна кодификација може да создаде флексибилност, но истовремено и правна нестабилност на локалната автономија.

Анализата на финансиската автономија укажува дека реалната децентрализација не може да се постигне без стабилни и предвидливи извори на приходи, фискална дисциплина и транспарентни трансферни механизми. Земјите со висока локална финансиска самостојност демонстрираат поголема способност за квалитетно планирање на јавните услуги и подобра одговорност пред граѓаните.

Надзорот и улогата на централната власт во европските системи се движат кон модел на пропорционален правен надзор, со минимална политичка интервенција. Таму каде што институционалните капацитети се слаби, надзорот често станува или прекумерно централизирачки или недоволно ефикасен, што негативно влијае врз квалитетот на локалното управување.

Во поглед на демократската легитимност, најразвиените системи се карактеризираат со високо ниво на граѓанско учество, развиени механизми на транспарентност и дигитална партиципација, како и силна доверба во локалните институции. Формалната изборност сама по себе не е доволна доколку не постои реална можност за континуирано учество и јавна отчетност.

Северна Македонија, како земја кандидат за членство во Европската Унија, има воспоставено нормативна рамка која во голема мера е усогласена со Европската повелба за локална самоуправа. Сепак, компаративната анализа покажува дека постојат структурни ограничувања во практичната имплементација на децентрализацијата, особено во делот на финансиската автономија, институционалниот капацитет на општините, професионализацијата на администрацијата и стабилноста на надзорните механизми. Овие предизвици ја позиционираат Северна Македонија поблиску до умерено децентрализираните унитарни системи, отколку до високо децентрализираните европски модели.

Заклучно, може да се утврди дека успешната локална самоуправа не зависи исклучиво од уставниот модел, туку од квалитетот на институциите, фискалната одржливост, административната култура и степенот на демократска вклученост на граѓаните. Процесот на европска интеграција претставува значаен катализатор за натамошно унапредување на локалното управување во Северна Македонија, но бара континуирана политичка волја, институционална стабилност и долгорочна стратешка визија.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Ajvaz, Senad. Lokalna samouprava. Vitez: Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, 2011.
2. Bajo, Anto, Ivana Klemenčić и Marko Primorac. „Asimetrična decentralizacija na primjeru odabranih država članica Europske unije“. Hrvatska i komparativna javna uprava 16, no. 4 (2016): 31–54.
3. Barnett, H, Constitutional and Administrative Law (Cavendish Publishing Limited 2002
4. Bassanini, Franco. „Overview of Administrative Reform and Implementation in Italy: Organization, Personnel, Procedures and Delivery of Public Services“. International Journal of Public Administration 23, no. 2 (2000). London: Routledge.
5. Bataljević, Dragana, Dragoljub Jerotijević и Danijel Logarušić. „Uporedna analiza najpoznatijih modela lokalne samouprave“. Ekonomika 62, no. 4 (2016): 141–154.
6. Bird, Richard M. „Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?“, 2003. https://www.researchgate.net/publication/4905281_Asymmetric_Fiscal_Decentralization_Glue_or_Solvent
7. Borońska-Hryniewiecka, Karolina. „The Role of Regional and Local Authorities in EU Development Policies in the Perspective of the Committee of the Regions: Multi-Level Governance Revisited in the Times of Crisis“. Studia Regionalne i Lokalne 53, no. 3 (2013): 21–38.
8. Börzel, T., Risse, T. (2003) Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, u: Featherston, K., Radaelli, C. (ur.) The Politics of Europeanization, Oxford University Press
9. Callanan, M. „Domestic governance arrangements and Europeanization: The case of central-local relations in England, Ireland and Denmark“, 2010, Comparative European Politics, 10, p. 399-420
10. Causevic, Mirza. Savremeni sustav lokalne samouprave s osvrtom na lokalno samoupravljanje u Engleskoj, Francuskoj i Sjedinjenim Američkim Državama. 2020.
11. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1985.

12. Council of Europe (2021). Monitoring the European Charter of Local Self-Government – Country Reports.
13. De Rooij, Robert. „The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands“. Journal of European Public Policy 9, no. 3 (2002): 447–467.
14. Eichstädt, G. S. Uporedna iskustva lokalnih samouprava. Beograd: Čigoja štampa, 2002.
15. Европска повелба за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија, бр. 23/1997)
16. Esping-Andersen, Gøsta. „Nakon zlatnog doba: budućnost socijalne države u novom svjetskom poretku“. Revija za socijalnu politiku 1 (1996): 59–80.
17. European Committee of the Regions, „Decentralisation Index – Division of Powers Portal“
18. European Committee of the Regions, „Methodology – Fiscal Decentralisation (Division of Powers Portal)“
19. Goetz, Klaus H. Territoriality, Temporality and Clustered Europeanization. Political Science Series No. 109. Vienna: Vienna Institute for Advanced Studies, 2006.
20. Goldsmith, Michael. „The Europeanisation of Local Government“. Urban Studies 30 (1993): 683–699.
21. Guderjan, M. 'Theorising European Integration of Local Government – Insights from the Fusion Approach', 2015, Local Government Studies, http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1057277, p. 1-19.
22. Hesse, J. J.; Sharpe, L. J. (1991) Local Government in International Perspective – some comparative observations, u: Hesse, J. (ur.) Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analysis of 20 Western Industrialised Countries, BadenBaden: Nomos Verlagsgesellschaft, str. 353-386.
23. Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2023). *Regional Authority Index Dataset*. European University Institute
24. Ivanišević, Stjepan. „Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme“. Во Europeizacija hrvatske javne uprave, уредено од Ivan Koprić. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.

25. Joined Cases 227, 228, 229 and 230/85 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium [1988] ECR 1.
26. J. Đorđevič, „Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije“, 1961, стр. 62.
27. Kaiser, R. ‘Local Governments and the European Union’ in M. P. van der Hoek, Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, Boca Raton, Taylor & Francis, 2005
28. Karayigit, Mustafa. „The EU and Local Governments“. Strategic Public Management Journal 2 (2016): 1–1. https://doi.org/10.25069/spmj.290636
29. Koprić, Ivan. „Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj“. Hrvatska javna uprava 10, no. 4 (2010): 941–960.
30. Kenkov, Vancho. „Lokalnata samouprava i odbranata“. Godishen zbornik na Filozofskiot fakultet 54 (2001): 95–106. https://repository.ukim.mk/handle/20.500.12188/14280.
31. Kettunen, Pauli, и Triin Kungla. „Europeanization of Subnational Governance in Unitary States: Estonia and Finland“. Regional and Federal Studies 15, no. 3 (2005): 353–378.
32. Kremenović, Ostoja. Lokalna samouprava. Banja Luka: Panevropski Univerzitet “Apeiron”, 2007.
33. Lazarova, Maja, Nina Šulović-Cvetkovska, Kristina Jovanova, and Ilija Stoilev. Прирачник за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа (Handbook for Promoting the Principles of Democratic Governance in Municipal Councils). Skopje: OSCE Mission to Skopje, 2018.
34. Lopižić, Ivica. „Dekoncentrirana državna uprava u Francuskoj“. Hrvatska i komparativna javna uprava (HKJU-CCPA) 16, no. 3 (2016): 609–637
35. Mandell, Thomas. „Local Government in Sweden“. Bo Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective, уредено од Ana-María Moreno. Madrid: INAP, 2012. p.640
36. Marshall, Adam. „Local Governance“. Bo The Europeanization of British Politics, уредено од Ian Bache и Andrew Jordan, 98–115. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

37. Marčetić, Goran, Tomislav Giljević. „Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj“. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave 10, no. 1 (2010): 67–78.
38. Ministry of Local Self-Government of the Republic of North Macedonia. Извештај за децентрализација 2022. Скопје: Министерство за локална самоуправа, 2022.
39. Mujakić, Ismet M. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Dobra knjiga – Pravni institut u Bosni i Hercegovini, 2016.
40. Musa, Anđelko. „Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi“. Bo Decentralizacija, уредено од Josip Kregar и др., 107–134. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2011.
41. Norton, A. (1991) Western European Local Government in Comparative Perspective, u: Batley, R., Stoker, G. (ur.) Local Government in Europe: Trends and Developments, New York: St. Martin’s Press, str. 21-40.
42. OECD. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing, 2019.
43. Petak, Zoran. „Financiranje lokalne samouprave: politike decentralizacije u Hrvatskoj i svijetu“. Bo Lokalna politika u Hrvatskoj, уредено од Zoran Petak, Mirjana Kasapović и Dražen Lalić, 1–60. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 2004.
44. Perko-Šeparović, Inge. „Strateško planiranje modernizacije lokalne samouprave“. Bo Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, уредено од Jakša Barbić. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2010. 113–120
45. Radaelli, Claudio M. „The Europeanization of Public Policy“. Bo The Politics of Europeanization, уредено од Kevin Featherstone и Claudio M. Radaelli, Oxford: Oxford University Press, 2003.
46. Rakar, Iztok. Lokalna samouprava: izbrane teme. Elektronska knjiga. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2013. http://www.fu.uni-lj.si/studijskogradivo/NUK/.
47. Schmidt-Eichstaedt, G. (2004). Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojima se reguliše lokalna samouprava u Njemačkoj. Beograd, p. 19.
48. Sharpe, L. J. „The European Meso: An Appraisal“. Bo The Rise of Meso Government in Europe, уредено од L. J. Sharpe, 1–39. London: Sage Publications, 1993.

49. Силјановска-Давкова, Гордана, Владимир Митков, Тања Каракамишева-Јовановска, Александар Спасеновски и Марко Кртолица. „Локална самоуправа“. Скопје: Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, 2020.
50. Spaseski, Dimitar. „Historical Review of Local Self-Government Challenges“. Knowledge-International Journal 64, no. 1 (2024): 147-151. Skopje.
51. Srivastava, T. N. „Local ‘Self’ Government and the Constitution“. Economic and Political Weekly 37, no. 30 (2002): 3190–98. http://www.jstor.org/stable/4412421.
52. Trajanovski, Miroslav, Marjan Nikolov и Ana Marija Petrovska. Прирачник за градоначалници и за членовите на советите на општините во Република Македонија. Скопје: Центар за економски анализи (CEA), 2018.
53. Устав на Република Северна Македонија, чл. 114–117.
54. Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
55. Đulabić, Vedran. Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Miko Tripalo Centar za demokratiju и право Miko Tripalo, 2018.
56. Wollmann, Hellmut. „Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?“, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration 11, no. 4 (2011): 889–910.
57. World Bank. Worldwide Governance Indicators 2023. Washington, DC: World Bank, 2023.
58. Đurman, Petra. „Javna uprava i politički sustav Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi“. *Croatian & Comparative Public Administration* 15, no. 1 (2015): 69–102
59. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002)
60. Закон за Град Скопје (Службен весник на Република Македонија, бр. 55/2004 и 158/2011
61. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на РМ, бр. 61/2004).
62. Закон за меѓуопштинската соработка (Службен весник на Република Македонија, бр. 79/2009)

63. Закон за рамномерниот регионален развој (Службен весник на Република Македонија, бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2014)
64. Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија, бр. 158/2010, 187/2013 и 43/2014)