Извештај за оценка на спроведувањето на Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа

Скопје, Април, 2021

Носител на оценката за спроведување на Законот за локална самоуправа

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА (МЛС)
ДРЖАВНИОТ ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Извештајот го подготви

Мемет Мемети, консултант

Одговорни лица од УНДП
Билјана Цветановска-Гуговска
Илмиасан Даути
Маријан Џима

Содржина

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ 4

ПОИМИ 5

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 6

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РЕГУЛАТИВАТА 8

Цели на ОСР 8

Прашања водилки на оценката 8

Основни принципи на спроведување на методолошките инструменти 10

Ограничувања на истражувањето 11

ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ 11

Дефинирање на централните прашања за оценката 11

ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА 13

Фокус групи и полу-структурирани интервјуа 13

КЛУЧНИ НАОДИ ОД ОЦЕНКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ 14

ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ И ВЛИЈАНИЕ ОСКА : НАДЛЕЖНОСТ НА ДИЛС 15

ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ И ВЛИЈАНИЕ НАДЗОР НАД ЗАКОНИТОСТА 18

КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ 32

ОСКА : НАДЛЕЖНОСТ 32

ОСКА НАДЗОР НАД ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИТЕ НА ОПШТИНАТА 35

ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА 36

Библиографија 38

Табела 1: Број на редовен надзор на Службените гласници 21
Табела 2: Предмети во кои подносители на иницијативите се органите на ЕЛС и ДИЛС ... 24
Табела 3Начин на кој е завршена постапката за оценување на уставноста и законитоста на актите на единиците на локалната самоуправа 24
Табела 4Организација и работа на органите на општината 28

Графикон: 1 Претставки од ДИЛС 22

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БРРР	Биро за рамномерен регионален развој
ГО	Граѓански организации
ДИЛС	Државен инспекторат за локална самоуправа
ДЗС	Државен завод за статистика
ЕУ	Европска унија
ЗЕЛС	Здружение на единиците на локалната самоуправа
ЗОУП	Закон за општа управна постапка
ЗЛС	Законот за локална самоуправа
ЗИН	Закон за инспекциски надзор
ЗГФ	Здруженија на граѓани и фондации
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МОС	Меѓу- општинска соработка
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
МПСОЗ	Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
ОСР	Оценка за спроведување на регулативата
РСМ	Република Северна Македонија
ФООМ	Фондација отворено општество Македонија
ФРЛЗ	Фондација за развој на локалните заедници
УНДП	Програма на обединетите нации за развој

ПОИМИ

За да може да се утврдат клучните прашања за оценка на спроведувањето на регулативата, потребно е да се дефинираат основните поими со кои се користи регулативата. Во таа смисла, основа за дефинирање на поимите, претставува член 3 од Законот каде се определува значењето на изразите употребени во овој закон. Едновремено, во Планот за ОСР се користат и други поими кои се дефинираат во останатиот дел од текстот на законот, а кои се неопходни за утврдување на централните прашања на оценката:

„Прописи на општината„ се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓу-општинска соработка, како и конкретните акти што ги донесува градоначалникот на општината за извршување на актите на советот на општината;

„Надзор“ е надзор над законитоста на прописите на општините кој го врши Инспекторатот во смисла на Законот за локалната самоуправа и по иницијативи на физички и правни лица;

„Инспекциски надзор“ е надзор над постапката за донесување на прописите на општината, кој Инспекторатот го врши надвор од неговото седиште;

„Редовен инспекциски надзор“ е инспекциски надзор кој се врши во согласност со годишната програма за работа и месечните планови на Инспекторатот;

„Вонреден инспекциски надзор“ е ненајавен инспекциски надзор кој се врши врз основа на иницијативи, известувања, предлози и претставки од физички и правни лица, како и во случаи на основано сомнение на Инспекторатот и

„Контролен инспекциски надзор“ е инспекциски надзор кој Инспекторатот го врши по истекот на рокот утврден во записникот за извршен инспекциски надзор, со кој советот на општината, градоначалникот на општината или овластеното лице се задолжени да отстранат определени неправилности утврдени со инспекцискиот надзор.

„Вонреден инспекциски надзор“ е ненајавен инспекциски надзор кој се врши врз основа на иницијативи, известувања, предлози и претставки од физички и правни лица, како и во случаи на основано сомнение на Инспекторатот и

„Контролен инспекциски надзор“ е инспекциски надзор кој Инспекторатот го врши по истекот на рокот утврден во записникот за извршен инспекциски надзор, со кој советот на општината, градоначалникот на општината или овластеното лице се задолжени да отстранат определени неправилности утврдени со инспекцискиот надзор. **"Општина"** е единица на локална самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираните јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон;

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој извештај има за цел да ги презентира наодите кои произлегоа од анализата на наодите собрани во рамки на процесот на оценка на спроведувањето на Законот за државниот локален инспекторат.

Главна цел на овој процес беше да се оцени успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на ЗДЛС и да се идентификуваат областите за натамошно унапредување на неговата примена, со посебен осврт на одредбите кои се однесуваат на **надлежноста на ДИЛС, механизмите за соработка и надзор над работата на органите на општината и организација и работа на ДИЛС.**

Оценката на спроведувањето на регулативата (ОСР) го користеше методот на оценка на *процесот*на спроведување на одредбите на ЗДИЛС како и *влијанието* на истите во локалната заедница.

Поради недостаток на акциски план за спроведување на ЗДИЛС оценката е основана на стратегиите на ДИЛС 2016-2018 и 2019-2021 како и годишните планови кои ја даваат почетната состојба, но истовремено за целите на анализата на ОСР беа користени различни статистички податоци, годишни извештаи, анализи, интервјуа и повратни информации од дискусии од фокус групи, прашалници до општини, анкета со граѓани со кои се генерираа докази за процесот на спроведување, и влијанието на спроведувањето на одредбите на ЗДИЛС.

Оценката утврди дека има напредок во областа на спроведување на одредбите во горенаведените оски, но и евидентирани се и недостатоци во спроведување на одредбите кои ја регулираат надлежноста на ДИЛС, одредбите за механизмите за соработка и надзор остварувањето на функцијата на следење, како и недоследности поврзани со недоследноста на поширокатa правната рамка првенствено законот за локална самоуправа (ЗЛС) и одредбите кои го регулираат надзорот на законитоста, како и надлежностите и функциите на Советот, Градоначалникот и општинската администрација кои претставуваат дополнителна бариера во спроведување на одредбите на законот за државниот инспекторат за локална самоуправа. Истовремено, некои хоризонтални прашања кои се правно регулирани се надвор од опсегот на надлежности на ДИЛС. Ова состојба се должи на недоволното регулирањево самиот закон, некохерентноста на законот со системскиот закон за локална самоуправа, некохерентноста со материјалните закони, недостатокотна иновативните пристапи во спроведување на принципите на доброто управување (транспарентност, партиципација, ефикасност и ефективност, отчетност и др.), согласно глобалните трендови и технолошкиот развој во последните години по спроведувањето на ЗДИЛС.

Од друга страна, се констатира постоење на институционална рамка, која е формирана по донесувањето на законот,неопходна за негово спроведување и определен степен на усогласеност на активностите, како и воспоставена добра соработка помеѓу ДИЛС и ЕЛС што оди во прилог на спроведувањето на целите на овој закон.

Но, непостоењето на капацитети во ДИЛС,недостатокот на капацитети во самите општини како и недостатокот на јасни правила/санкции за спроведување на законски утврдените обврски го зајакнува впечатокот дека ДИЛС нама механизми за поттикнување на општините да постапат согласно одредбите од ЗДИЛС. ОСР нотира дека е потребно е да се зајакне одговорноста на ЕЛС во спроведување на обврските на доставување на општинските гласници преку воведување на прекршочни одредби во ЗЛС ако истите не се почитуваат од ЕЛС.

Во однос на надлежноста–Според ОСР монотипниот модел на децентрализација, симетричниот трансфер на надлежностите и асиметричните капацитети во однос на инфраструктурата и економските капацитети доведуваат до евидентен диспаритет во однос на капацитетот на општините да одговорат на потребата на донесување на квалитетни правни решенија од една страна, недостаток на капацитет на ДИЛС да врши надзор на законитоста на сите прописи без исклучок кои донесуваат советите на ЕЛС. .

Во однос на м**еханизмите за соработка и надзор над работата на органите на општината,** ОСР утврди дека нема етаблирани процеси на консултација на ЕЛС со ДИЛС. Ова законско решение не предвидува законска обврска за известување на ДИЛС, и задолжителен процес на консултација на ЕЛС со ДИЛС пред донесување на прописите во формаexanteконтрола/анализа на предлог прописите на ЕЛС. Истовремено, недостасува систем на поддршка од стручните служби на централно ниво да и се помогне на ЕЛС да ги спроведат политиките и одредбите во материјалните закони. Во таа насока, потребно е воведување етаблиран процес на задолжителна консултации со ЕЛС пред донесување на прописите на советот, да се почитува законската обврска за доставување на службените гласници до ДИЛС. Исто така, ОСР утврди недостаток на координација/насоки во функција на надзорот, и затоа е потребно воспоставување на е-платформа за поддршка на стручни служби на ДИЛС со стручни служби во општината со цел да се подржат ЕЛС со менторство, обуки и споделување на добри практики. .

Тесно грло е и **организација и работа на органите на општината,** ОСРутврдува нерегулирани состојби кои во претходниот период резултираа со застој на работата на општините во ситуации на кохабитација.[1] ОСР ја предочува потребата од дополнување и законско регулирање во оваа област со цел да функционира општината.ОСР препорачува создавање на институционален механизам за логистичка поддршка на општинската администрација, со која ќе раководи Претседателот на советот на општината. Истовремено, ОСР предлага по аналогија со политичката одговорност за советот за недонесување на одредени акти, истата да се применува и санкционира и за градоначалникот/градоначалничката кога нема да ги предложи истите пред советот, со тоа се воведува баланс на политичка одговорност на двата актери во тие процеси.

Заклучно, оваа ОСР дава препораки за унапредување на спроведувањето и влијанието на ЗДИЛС кои се однесуваат наДИЛС и ЗЛС но и во однос на законот за инспекциски надзор. Врз основа на собраните и анализираните податоци од сите релевантни субјекти и засегнати страни, се препорачува да се пристапи кон измени и дополнувања на ЗДИЛС и ЗЛС во горенаведените оски. Конкретните препораки за законските измени се дел од текстот на ОСР во главата Заклучоци и препораки.

[1]Кохабитација: МнозинствотовоСоветотприпаѓанаеднаполитичкапартија/коалицијадодекаГрадоначалникотнадругаполитичкапартија/коалиција.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РЕГУЛАТИВАТА

Цели на ОСР

Законот за државниот локален инспекторат (бр. 158/10, 187/13, 43/14 и 64/18). **е донесен на 09.12.2010 година.** Со овој закон се уредуваат надлежноста и организацијата на Државниот инспекторат за локална самоуправа, видовите и постапката за вршењето инспекциски надзор, овластувањата на инспекторите, соработката со органите на државната управа, граѓаните и други физички и правни лица.

Целта на овој закон е да се обезбеди поефективен, поефикасен и правно регулиран систем на надзор над законитоста на прописите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје (во натамошниот текст: општини) и за унапредување на нивната законитост..

Покрај текстот на Законот, појдовна основа при утврдување на обемот, предметот и целите на оценката се користеа следниве документи: (а) Законот за локална самоуправа како системски закон.

Целта на оценувањето на спроведувањето на Законот е да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се идентификуваат области за натамошно унапредување на примената на Законот за локалната самоуправа
Специфични цели :

- Дали концептот на законот е јасно поставен?
- Дали законот е спроведуван како што било планирано или имало некакви измени?
- Дали надворешните фактори кои се поврзани со законот (економско опкружување, промена на политичките приоритети и сл.) на некој начин се измениле?

Прашања водилки на оценката

Имајќи го во предвид опсегот а ЗДЛС, ОСР се осврнува на анализа на спроведувањето на одредбите и влијанието на 4 оски/столбови кои се релевантни:

а. Оценка на **спроведување на одредбите** на Законот државниот инспекторат за локална самоуправа - преку која се утврдува дали биле спроведени сите потребни активности за непречено и доследно спроведување на законот; и

дали под-законската регулатива потребна за спроведување на законот била навремено усвоена;

дали биле исполнети сите административни, институционални и буџетски предуслови за доследно спроведување на законот;

дали постојат проблеми во спроведувањето на сите или дел од одредбите и кои се причините затоа;

кои одредби или процедури предизвикуваат најголеми потешкотии и зошто,

дали постои колизија со одредби во други закони и др.

б. Оценка на ***влијанието*** од спроведувањето на Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа – преку која се утврдуваат фактичките ефекти и влијанија врз економијата, социјалната сфера, општеството, животната средина и сл. Кои се јавиле како резултат на спроведувањето на законот;

дали влијанијата кои настанале се позитивни или негативни или спроведувањето на законот не извршило никакво влијание;

зошто се јавиле тие влијанија;

дали позитивните влијанија можат да се одржат и да се унапредуваат или дали негативните влијанија можат да се намалат или отстранат, како и дали се јавиле ефекти или влијанија во другите сродни области како резултат на спроведувањето на законот.

ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ НА ОЦЕНКАТА

Со цел да се почитуваат принципите на објективност, релевантност, инклузивноста се соработуваше со претставниците од Министерството за локална самоуправа, ДИЛС, градоначалници, општинските совети, општинската администрација и другите засегнати страни: УНДП, ГО и др.

МЕТОДОЛОШКИ ИНСТРУМЕНТИ НА ОС

Методологијата за ОС се заснова на упатството за ОСР, како и специфичните цели и обемот на ТОР на оваа задача. Финалната верзија на методологијата ќе биде усвоена по консултации со Министерството за локална самоуправа, ДИЛС и УНДП.

Методолошките инструменти ќе ги опфатат dejure (одредбите и целите и одредбите) во специфични области како и defacto (валидирање на dejure нормите односно спроведувањето на истите) инструменти опфаќајќи квантитативни и квалитативни инструменти како што се анализа на документи и истражување во терен.

Предложената методологија е збир на повеќе методолошки пристапи со цел да се адресираат прашањето на валидноста, односно релевантноста на оценката.

Овој пристап ќе се заснова во партнерство, но и ќе го адресира слабостите на поединечните методолошки инструменти. Истиот, е базиран врз концептот Triangulation[2] бидејќи се заснова врз триангулација на податоците, триангулација на оценувачите, како и итриангулација на методологијата.

ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА

Во контекст на методолошкиот пристап, методологијата ги содржи *dejure* и *defacto* инструменти како и партиципативен пристап во оценка на горенаведените инструменти. intermsofimplementationofparticipatoryprocessinstruments.

Dejure се осврнува на квалитетот на одредбите кои ги регулираат прашањата/темите водилки на оценката. На пример, анализа на содржината на одредбите. На пример, **Член 5 со кој се регулира п**редметот на надзорот над законитоста на прописите на општините дали е рестриктивен или екстензивен, дали постои колизија со системскиот закон во однос на тоа што претставува пропис, дали во надзорот треба да биде опфатен и надзорот на актите на градоначалникот.

(***Defacto*** се осврнува на спроведувањето. Се заснива на објективни податоци како и перцепции на засегнатите стани.

[2]Триангулација,- анализа од повеќе перспективи, метод за адресирање на проблемите кои произлегуваат во анализите кои се засноваат во една теорија, еден метод, една дата база.. или од еден истражувач ” Извор Mikkelsen, B. (2005) *MethodsforDevelopmentWorkandResearch*, SagePublications,ThousandOaks, CA, pg.96

Рамка за развој на *dejure* и *defacto* индикатори

	Пример за информации за индикатори	**Вид на податок**	**Извор**
Dejure	Одредбите кои регулираат надзорот на законитоста на прописите	Квалитативни	Анализа на податоци, закон и други релевантни документ
	Квалитетот на одредбите на надзорот на законитоста на прописите	Квалитативни и/или квантитативни	Фокус групи, полуструктуриранииинтевјуа
Defacto	Искуства на ЕЛС со спроведување на надзорот на законитоста на прописите	Квалитативни и/или квантитативни	Документи, анализа на податоци, извештаи, фокус групи со советници и претседатели на совети, полу-структурирани интервјуа со претседатели на совети и градоначалници

Основни принципи на спроведување на методолошките инструменти

Оценката на спроведување на законот ќе се заснова врз следните методолошки инструменти

1. **Анализа на документација и на литература** – да се добие јасна слика за законот за локална самоуправа, ќе се врши анализа на релевантни документи (студии, истражувања, извештаи и сл.) и академска литература со посебен осврт на прашањата/темите водилки на оценката. Овој инструмент е во основа *dejure и се осврнува на квалитетет на одредбите кои го регулираат прашањата кои се предмет на анализата*.

Ниво	***Видови документи***
Институционални актери:	Устав на РСМ Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа Закон за локална самоуправа Подзаконски акти Политики (Стратегии, Програми, Акциони планови, Извештаи) Одлуки на Уставен суд Автентични толкувања на одредбите на Законот
Не-институционални актери :	Извештаи, анализи, научни трудови од организации од граѓанското општество, меѓународни владини и невладини организации, експерти и академска заедница

Ограничувања на истражувањето

Едно истражување од ваков вид неизбежно се соочува со многубројни ограничувања кои мора да бидат земени предвид кога се извлекуваат релевантни заклучоци и препораки. Покрај временското ограничување од 1 месец за истражувањето, деликатниот предмет на истражување, како и недостатокот на практика и култура за оценување на постигнувањата, постојат ограничувања кои произлегуваат од изборот на методологијата која е применета во истражувањето и расположливоста на примарните и секундарните податоци.

Во врска со примарните извори на податоци кои се собрани за оваа ОСР, се забележува дека постојат неколку ограничувања. Пред се, немањето на институционална меморија и конзистеност во ДИЛС за тоа што треба да биде опсег на надлежностите на ДИЛС. Исто така иако беа уредно поканети претставници на разни чинители, советници, општинска администрација имаше простор за поголемо и поактивно учество во процесот на консултации со разните засегнати страни.

ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Дефинирање на централните прашања за оценката

Имајќи го во предвид опсегот на оценката и истражувањето, ресурсите и временската рамка, ОСР ги опфати следните тематски столбови. Но ова не значи дека не бе оценети и други прашања кои беа отворени од засегнатите страни во текот на спроведување на оценката.

Оценката на спроведувањето на Законот за државниот инспекторат на локална самоуправа се фокусира на **следните оски и прашања** и тоа:

Надлежноста –усогласеност, релевантност на ЗДИЛС со Законот за локалната самоуправа и спроведувањето на овие одредби во пракса.

Механизмите за соработка и надзор над работата на органите на општината, оценка на одредбите и спроведувањето на одредбите кој се осврнуваат на хоризонталната и вертикална соработка како и надзорот на органите на општината

Организација и работа на органите на општината

Оценка на надежноста и прашањата поврзани со усогласеноста со ЗЛАС

Метод	**Прашања водилки**	**Инструменти**
Спроведување	Соодветноста на одредбите на ЗДЛС во однос на капацитетите на ДИЛС и ЕЛС (воопшто) да ги следат и спроведуваат нивните надлежности и да обезбедат надзор над нивното спроведување Капацитетот на ДИЛС да ги реализира надлежностите согласно член 22 од ЗЛС Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на надлежноста на ЕЛС ?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи

Влијание	Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите за надлежноста на ДИЛС? Дали ЕЛС се задоволни од работата на ДИЛС ?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи

Оценка на механизмите за соработка и надзорот над работата на органите на општината

Метод	**Прашања водилки**	**Инструменти**
Спроведување	До кој степен законот е внатрешно усогласен? Квалитетот на овие одредби Спроведување на надзорот на законитоста на прописите Функционирање на Инспекторатот за локална самоуправа Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на механизмите за соработка/ надзор над законитоста на прописите на ЕЛС?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи
Влијание	Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите за механизмите на надзор на законитоста? Дали на основа на новата законска рамка е сменета перцепцијата за механизмите за соработка и надзор над работата на ЕЛС ? Дали граѓаните се задоволни од работата на Државниот инспекторат за локална самоуправа? .	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкети

Оценка на организацијата и работата на органите на општината

Метод	**Прашања водилки**	**Инструменти**
Спроведување	Квалитетот на одредбите за советот Градоначалник Баланс и контрола совет –градоначалник Општинска администрација Прописи на општината Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот за организација и работата на органите на општината ?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи

Влијание	Дали граѓаните се задоволни од работата на органите на општината Дали граѓаните се запознаени со надлежностите на советот,градоначалникот,	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкети

ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА

Фокус групи и полу-структурирани интервјуа

Фокус групи: Со цел прибирање на квалитетни информации за спроведувањето на законот за државниот инспекторат за локална самоуправа од засегнатите страни кои биле вклучени во дизајнирање на законската рамка, спроведување на истата.

- Овој инструмент се реализираше на два нивоа, Фокус група во кои учествуваат институционални актери (Претседатели на совети и советници), преку оваа фокус група беше валидиран пристапот, темите/ прашањата водилки, собирање на податоци и информации, донесување на заклучоци, финализирање на оценката на спроведување на Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа.
- Второто ниво беа фокус групите во кои беа вклучени институционални чинители вработени во ЕЛС во одделенијатаподдршка на совет со цел да се добие перцепција од општините (урбани/рурални), односно општинската администрација за прашањата и тесните грла кои произлегуваат од квалитетот на одредбите или не спроведувањето на законот за локалната самоуправа.
- Третиот столб беше завршниот консултативен настан со МЛС, ДИЛС и УНДП со цел валидирање на наодите од анализата.

Распоред на реализираните консултативни дебати со чинители и засегнати страни

Фокус Група со советници	Онлине
Фокус група со општинската администрација	Онлине
Консултативен настан со МЛС, ДИЛС и УНДП за валидирање на наодите на анализата	Онлине

Полу структурирани интервјуа: како инструмент се спроведе со доносителите на одлуки, односно, институциите кои имаат обврската да го спроведат законот за државниот инспекторат за локална самоуправа, со цел по добивање детални информации за духот на одредбите како и визијата како понатаму 11 години по донесувањето на овој закон. Интервјуата беа многу корисни и во функција на собирање на квалитативни податоци за искуството во спроведувањето на ЗДЛС, проблемите, предизвиците и успесите во тој процес и резултатите од имплементацијата на ЗДЛС.

Инструмент	Вкупно
Полу структурирани интервјуа	7 Полу- структурирани интервјуа
Засегнати страни	Државен секретар на МЛС Директор на ДИЛС Градоначалник на Берово Претседател на Совет Берово Претседател на Совет Чаир Градоначалник на Брвеница Инспектор-Државен инспекторат за локална самоуправа

Клучни поенти од фокус групи и полу-структурираните интервјуа:

- Неопходно е да усогласи законот за локална самоуправа со законот за државниот инспекторат за локална самоуправа.
- Секоја реформа во оваа област треба да биде во функција и во согласност со реформите на органите на државната управа, процес кој е започнат од Министерството за информатичко општество и администрација.
- Надлежностите не се јасни и дека постои потреба од допрецизирање на истите.
- Спроведувањето на законската регулатива- недостасуваат јасни прекршочни одредби во ЗДИЛС и ЗЛС.
- Евидентно е дека администрација во ЕЛС не секогаш има доволно ресурси и знаење и вештини да донесе правно засновани решенија.
- Евидентен е фактот дека ДИЛС со 2 инспектори нема капацитет да ги следи навремено сите прописи кои се донесуваат од ЕЛС.
- Има ЕЛС кои не ги објавуваат или ненавремено ги објавуваат службените гласници, и не ги доставуваат до ДИЛС, не постојат прекршочни одредби за непочитување на оваа законска обврска .
- Според учесниците на фокус групите, евидентен е фактот дека малите ЕЛС немаат капаците за реализација на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС.
- Недостатокот на кадри кој би биле поддршка за општинските совети во подготвување на актите и прописите на советите.
- Недостаток на еха-anteпроценка на прописите.
- Недостатокот на казнени и прекршочни одредби според учесниците е фактор кои влијае врз пристапот на ЕЛС во извршување на надлежностите согласно ДИЛС.
- Измени на законски поставените рокови за да можат ЕЛС да одговараат на законските обврски.
- ДИЛС да се трансформира во сектор во рамките на МЛС бидејќи де-јуре и де факто нема надлежности на класичните инспекторати.
- Да се изменат роковите за доставување службените гласници, на 15 дена од сегашните 10 дена.

КЛУЧНИ НАОДИ ОД ОЦЕНКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ И ВЛИЈАНИЕ ОСКА : НАДЛЕЖНОСТ НА ДИЛС

Во оската надлежност предмет на анализа на ОСР е усогласеноста на ЗДИЛС со ЗЛС и одредбите за надлежностите на ДИЛС и спроведувањето на овие одредби во пракса.Исто така, фокусот на ОСР во оваа оска е спроведувањето на ЗДИЛС, односно дали постојат евентуални проблеми во вршењето на надлежностите согласно закон.

Структура и капацитети на ДИЛС

Правна рамка-контекст

Државниот инспекторат за локална самоуправа (ДИЛС) е основан со Законот за Државен инспекторат за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија" бр. 158/10, 187/13, 43/14 и 64/18). Со законот се нормирани надлежноста на Државниот инспекторат за локална самоуправа, организацијата на институцијата, видовите и постапката за вршењето инспекциски надзор, овластувањата на инспекторите, соработката со органите на државната управа, граѓаните и други физички и правни лица. Целта на законот за инспекторатот е да обезбеди поефективен, поефикасен и правно регулиран систем на надзор над законитоста на прописите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје. Државниот инспекторат за локална самоуправа при вршење на надзорот над законитоста на прописите на општините ги применува одредбите од Законот за локалната самоуправа („Службен Весник на Република Македонија" бр. 5/02) како и Законотза инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија" бр. 50/10, 162/10,157/11, 147/13, 41/14, 33/15, 193/15, 53/16,11/18, 83/18 и 120/18). Во вршењето на својата надлежност и работа, Државниот инспекторат за локална самоуправа се води според начелата на:

-Законитост и супсидијарност- во склоп на ова начело Инспекторатот обезбедува правна сигурност и извесност со: почитување на обврската сите прописи кои се донесуваат од страна на советот на општините да бидат во согласност со Уставот и законите, како и постапување и одлучување во согласност со Уставот на Република Македонија, закон, ратификувани меѓународни договори и со други прописи донесени врз основа на закон. Во случај одредени прашања да не се дефинирани во Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа, за нив се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа и Законот за инспекциски надзор.

- Начело на транспарентност, јавност и отчетност- на барање на правни и физички лица, Инспекторатот е должен да им обезбеди пристап до информациите кои се однесуваат на работењето на Инспекторатот, како и до други информации за кои тие ќе покажат интерес, освен за оние за кои со закон не е дозволен пристап. Инспекторатот има обврска редовно да ја информира јавноста за својата работа.

Инспекторатот работите од својата надлежност ги врши преку: директор на Инспекторатот и инспектори за локална самоуправа

Внатрешната организација на Инспекторатот. на предлог на директорот во согласност со закон, поблиску ја утврдува министерот за локална самоуправа, со актите за внатрешна организација на Инспекторатот.

Согласно стратешкиот план за периодот 2019-2021 во Државниот инспекторат за локална самоуправа се формираат следните организациски единици:
Сектори
Одделенија

1. Сектор за надзор над прописите на општините од пелагонискиот. југозападниот, полошкиот и скопскиот плански регион Одделение за инспекциски надзор

2. Сектор за надзор над прописите на општините од вардарскиот, југоисточниот, источниот и североисточниот планскиот регион Одделение за инспекциски надзор

3. Сектор за правни и општи работи

Одделение за нормативно-правни и администартивни работи Одделение за управување со човечки ресурси

Министерство за локална самоуправа Државен инспекторат за локална самоуправа

4. Одделение за финансиски прашања

5. Одделение за поддршка на директорот

6. Одделение за архивско работење

Капацитети на ДИЛС

Иако е евидентен фактот дека ДИЛС работи на подобрување на капацитетите со соодветен кадар да одговори на потребите за вршење на надлежноста сепак недостатокот на капацитетите е евидентен. Сегашната бројка на вработени во ДИЛС и бројката на инспектори не е задоволителна. Имено, согласно Правилникот за систематизација на Државниот инспекторат за локална самоуправа предвидени се вкупно **47 работни места**, од кои се пополнети само **12**, од кои освен Директорот на инспекторатот, останатите се со статус на државни службеници (7 вработени на неопределено и пет на определено) и се во состав на пет (5) одделенија и тоа одделение за инспекциски надзор, одделението за нормативно-правни и административни работи, одделението за управување со човечки ресурси и одделението за архивско работење.Инспекцискиот надзор го вршат двајца (2) лиценцирани инспектори, од кои еден виш-инспектор и еден со статус на помлад инспектор за локална самоуправа и кои се во функција на инспекторскиот надзор. Согласно податоците, тоа е само 25 % исполнетост на предвидените работни позиции. Од 22 позиции во инспекторската служба само два се пополнети.[3]Според нацрт извештајот за ревизија кадровската екипираност со инспектори е несоодветна бидејќи значително повеќе се застапени административни службеници како финансиски, правен, помошно технички персонал кои се поддршка отколку инспектори што влијае во ефикасното вршење на основната функција на ДИЛС.

Следствено само 2 лиценцирани инспектори годишно имаат обврска годишно да анализираат 1350 службени гласници.Во таа насока, проблемот со недостатокот на човечки ресурси е уште поголем бидејќи недостасува раководен персонал во инспекторатот, како и инспектори со здобиена лиценца согласно позитивните прописи.

[3]Нацрт извештај на ревизија на успешност „Институционални капацитети на инспекторатите во Република Северна Македонија,, ДЗР

Според ОСР, недостига и кадар со ИТ профилкоја е основа за успешност на напорите за дигитализација на услугите и надлежностите кои ги реализира ДИЛС. Истовремено, со години инспекторатот се соочува со недостаток на инфраструктура, канцеларии и службени возила неопходни за реализација на надзорот во ЕЛС. Овие потреби се нотирани и во годишните извештаи на ДИЛС со конкретни барања до надлежните органи на државна управа за вработувања, канцеларии и набавка на моторни возила за потребите на ДИЛС.[4] Според нацрт извештајот за ревизија на ДЗР, ДИЛС располага со возила кои не се во возна состојба и едно возило кое е донација, не располага со сопствени простории, и е сместен во простории кои се под закуп.[5] Паралелно, согласно практиките на другите инспекциски служби за воспоставување на систем на внатрешна контрола со цел да се обезбеди почитувањето на принципот на непристрасниот, и објективност потребно е да основа и одделение за внатрешна контрола.

Заклучни согледување.

- Постои недоследност на позитивната правна регулатива бидејќи ДИЛС е формиран со посебен закон и од 2014 е орган во состав на Министерството за локална самоуправа со својство на правно лице,а сеуште во Законот за локална самоуправа, донесен во 2002 година, предвидено е дека Министерството за локална самоуправа го врши надзорот, поради што потребно е усогласување на наведените закони.
- Кадровската екипираност на ДИЛС е несоодветна, со пропорционално голем број застапени административни службеници и само два лиценцирани инспектори
- Недостасува кадар со ИТ профил без која напорите за дигитализација на услугите и надлежностите кои ги реализира ДИЛС.
- За ефикасно и ефективно вршење на надлежноста ДИЛС има потреба од инфраструктура, канцеларии и службени возила неопходни за реализација онадзорот во ЕЛС.
- Постои размислување дека ваквата поставеност на ДИЛС со опсег на законитоста на кореспондира со надлежноста на типичен инспекторат, во таа насока потребно или да се зголемат надлежностите на ДИЛС и визави актите на градоначалникот но и спроведување на прописите, ex-ante надзор на прописите, или да се размисли за укинување на инспекторатот и функционирање на ниво на сектор во рамките на МЛС

Предлози

[4]Годишен извештај за работа на ДИЛС, 2018
[5]Интервју: Директор на ДИЛС и инспектори на ДИЛС

- Усогласување на законот за локална самоуправа со законот за ДИЛС со тоа што таксативно во член 70 и член 71 ќе се наведе ДИЛС како орган за вршење на надзорот на законитоста на прописите на општината.
- Зголемување на бројот на лиценцирани инспектори за оптимално покривање на сите ЕЛС
- Подобрување на инфраструктурата посебно со службени возила кои се неопходни за вршење на сите видови на надзори во ЕЛС.
- Формирање на одделение за внатрешна контрола со цел да за креира систем на системски надзор на работата лиценцираните инспектори

ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ И ВЛИЈАНИЕ НАДЗОР НАД ЗАКОНИТОСТА

Ова оска се осврнува на оценка на одредбите и спроведувањето на одредбите кој се осврнуваат на надзорот на законитоста на прописите на општината

Правна основа контекст

И покрај самостојноста во извршувањето на надлежностите на ЕЛС и Уставот и Законот за локалната самоуправа како и законот за државниот инспекторат за локала самоуправа предвидуваат надзор над работата на органите на општината во вршењето на нејзините надлежности.

Надзорот го опфаќа **надзорот над законитоста**, и **контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење**. Во врска со надзорот над работата на органите на општината во вршењето на делегирани работи од надлежност на органите на државната управа, Законот го предвидува надзорот над законитоста и надзорот над ефикасноста. Во случаите утврдени со закон, се врши и претходен надзор кој опфаќа претходна согласност на прописите на општината. Начинот и постапката на вршењето на надзорот над работата на органите на општината се утврдени со закон. (член 69 ЗЛС)

Како органи за вршење на надзор, согласно одредбите на членот 70 од ЗЛС се предвидени: Министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа врши надзор над законитоста на прописите на општината; органите на државната управа вршат надзор над законитоста на работата на органите на општината; Министерството за финансии врши контрола на материјалното и финансиското работење на општината; Државниот завод за ревизија, согласно со Законот за државна ревизија врши ревизија над материјалното и финансиското работење на општината и надзорот над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на општината.

Надзорот над законитоста на прописите на општината подетално е разработен во членот 71 од ЗЛС, според кој: „(1) Градоначалникот е должен, во рок од 10 дена од

денот на нивното објавување, да ги достави прописите на општината до министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. (2) Доколку органот од ставот (1) на овој член смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. (3) Решението од ставот (2) на овој член се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија".

(4) Органот од ставот (1) на овој член, во рок од 30 дена од денот на објавувањето на решението од ставот (1) на овој член, до Уставниот суд на Република Македонија поднесува иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на запрениот пропис. (5) Ако постапката не биде покрената во определениот рок од став 4 на овој член, престанува важноста на решението за запирање на примената на прописот од ставот (1) на овој член, и запрениот пропис станува извршен.

Согласно Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа, Државниот инспекторат за локална самоуправа како орган во состав на Министерството за локална самоуправа врши надзор над законитоста на прописите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје и се грижи за унапредување на нивната законитост. Предмет на надзор се и постапките за донесување на правните акти во општините, како начин на имплементација на Законот за локална самоуправа, на позитивните законски прописи и на Уставот на Република Северна Македонија од единиците на локалната самоуправа.

ОСР укажува не неусогласеност на регулативата поврзано со предметот на надзорот на ДИЛС т.е поимот што претставува „пропис„. Во таа насока споредчлен 3 од ЗДИС: ***„Прописи на општината„*** *се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓуопштинска соработка, како и конкретните акти што ги донесува градоначалникот на општината за извршување на актите на советот на општината,,*додека според ЗЛС во два члена има различни толкувања на поимот така според член 6***"Прописи"*** *се општи акти со кои советот го уредува вршењето на надлежностите на општината.* Додека според член 62 од ЗЛС „Прописи на советот се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓу-општинска соработка.

Следствено, иманентно е да се усогласи правната регулатива со утврдување и набројување на сите акти во двата закона кои би биле предмет на оценка.

Неконзистентност на ЗДИЛС со другите материјални закони- Според член 14 од Законот за еднакви можности на жените и мажите„*органите на единиците на локалната самоуправа при донесувањето на развојни планови и други акти и одлуки, се должни да ги разгледуваат и да ги земат предвид предложените мерки и активности од страна на комисијата за еднакви можности на жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и мажите,,* Имајќи во предвид дека ДИЛС ја оценува правната заснованост на прописите но и почитувањето на постапката при донесување на прописи, а во овој случај значи задолжително мислење од КЕМ и координаторот за еднакви можности, неопходно таксативно да се наведе и во ЗЕМЖМ дека орган за надзор за оваа одредба на законот за еднакви можности на жените и мажите е ДИЛС.

Постапка

Инспекцискиот надзор се реализира како **редовен**, **вонреден** и **контролен** надзор, кој може да се изврши како однапред планиран во годишна и квартална програма донесена од страна на директорот на институцијата, или по пријава на физички и правни лица. При вршење на инспекцискиот надзор се применуваат одредбите од Законот за локална самоуправа и Законот за инспекциски надзор.

Тековните редовни инспекциски надзори над законитоста на прописите од општините се вршат во просториите на ДИЛС, откако тие ќе бидат доставени од општините до Државниот инспекторат за локална самоуправа, а во согласност со законската обврска на општините да ги доставуваат донесените одлуки и прописи до Државниот инспекторат за локална самоуправа во рок од 10 дена од нивното донесување.

Согласно проценката на ДИЛС, преку директорот и инспекторите или доколку е доставена претставка за поплака во однос на работењето на некоја од општините, надзорот се врши и преку посета во општините.

Притоа, за денот, содржината и обемот на инспекцискиот надзор, инспекторот го известува градоначалникот и претседателот на советот на општината во која ќе се врши надзор. Но, доколку се утврди потреба, се вршат и инспекциски надзори над работата на советите на општините по пат на ненајавена посета.

Во случај на утврдена повреда, инспекторот подготвува акти со кои предлага конкретни решенија. Инспекторот има овластување да презема мерки согласно на **Правилникот за вршење на инспекциски надзор**, доколку оцени дека постојат неправилности со кои се крши Уставот и законите на Република Северна Македонија.

Доколку утврди неправилности, инспекторот има право да донесе **Решение за запирање на примена на прописот**. Инспекторатот има овластување да подготви и поднесе иницијатива за оценка на уставноста и законитоста на актите на општината пред **Уставен суд на Република Северна Македонија**. Доколку пак инспекторот утврди дека има основаносомнение за сторен прекршок или кривично дело должен е да го извести надлежниот орган за преземање управни и други мерки.Органи на државната управа, здруженија на граѓани и други правни и физички лица можат да поднесуваат иницијативи, предлози и претставки до ДИЛС по што ДИЛС е должен да изврши надзор и во рок од 30 дена да го извести подносителот на претставката.

Во 2018, 2019 година при вршење на редовните и вонредните инспекциски надзори, во ниту еден случај ДИЛС нема донесено Решение за запирање на примена на пропис донесен од совет на општините.[6]

Доставување на прописи

Општините се должни редовно, во законски рок од 10 дена до ДИЛС да ги доставуваат донесените акти за над истите да се изврши проверка. Исто така, општините се должни да ги обезбедат сите барани документи за вршење на инспекциски надзор од ДИЛС. Доколку одговорното лице во единицата на локалната самоуправа не обезбеди услови за вршење на инспекциски надзор или не ги достави

[6]Извештај за работата на државниот инспекторат за локална самоуправа за2018, 2019 година

бараните прописи и записници му се изрекува казна согласно закон. Градоначалниците на општините имаат законска обврска да ги достават **прописите** на општината во рок од 10 дена од денот на нивното објавување во Службените гласници на општините.

Контролата на доставените службени гласила претставува редовен инспекциски надзор над законитоста на донесениот правен акт од општината и над постапката на нивното донесување. Инспекторатот врши надзор над статутите на општините и измените на статутите, деловниците за работа на советите и измените на статутите, програмата за работа на советите на општините, прописи од обласа на културата, донесените и изменети урбанистички планови, надоместоците и награди на членови на советите, награди и надоместоци на општинската администрација, имиња на училишта, имиња на улици, плоштади, мостови, воспоставување на меѓународна соработка и други прописи.

Од анализата податоците произлегува дека се забележува тренд на зголемување на доставените службени гласници од година во година, ако во 2014 биле доставени 1036 СЛ. гласници оваа бројка во 2019 е 1945 (Види Табела).

Табела 1: Број на редовен надзор на Службените гласници

Година	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Бројна службени гласници	**1036**	**989**	**1104**	**1106**	**1212**	**1345**

Извор: Извештај за работа на ДИЛС, 2019

Но, според ДИЛС, само 5% од општините го почитуваат законски определениот рок од 10 дена од објавувањето во Службениот гласник.[7]Доставувањето на Службените гласила по истекот на законскиот рок честопати значи и нивно доставување по истекот на подолг временски период во кој донесените правни акти - прописи се во сила и се имплементираат. Оттука, во ситуации кога овие прописи веќе влегле во правна сила и предизвикале правни последици, се поставува прашањето - каква би била ефикасноста на надзорот и на донесените решенија за запирање на имплементацијата на прописот донесени од инспекторатот поради повреди на законитоста. Овие состојби се нотирани во сите годишни извештаи (2016-2020) за работата на ДИЛС доставени до Владата на Република Северна Македонија. ДИЛС во таквите случаи, во одреден квартал општината нема доставено службен весник применува два пристапа или доставува допис до општината или организира вонреден надзор во општина се со цел да се поттикнат општините да ги достават службените гласници.[8] Според ДИЛС се случувало и поред укажувањето на ДИЛС да одредена општина 3 години не ги доставува службените гласници, или на ист датум да се доставуваат 3 различни службени гласници иако е невозможно три седници на совет да се одржат на ист датум. Според ДИЛС, најчесто како оправдување е од типот непочитување на рокови од печатницата која ги печати службените гласници[9] што ја

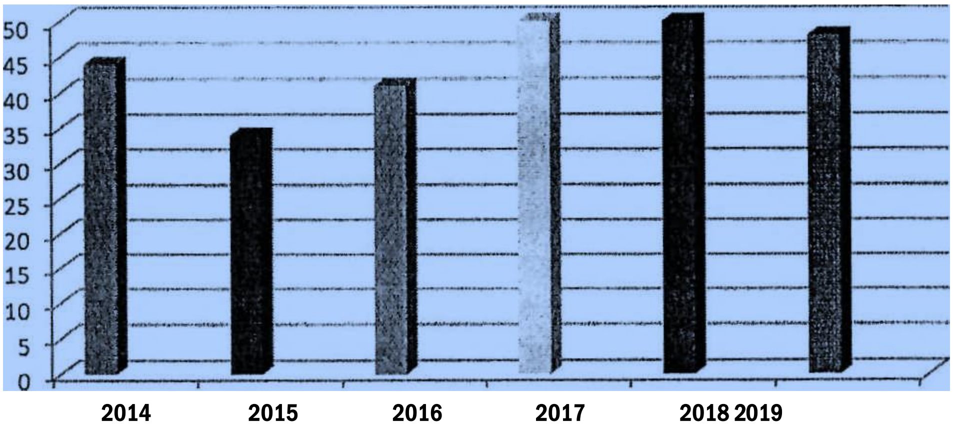
[7]Интервју: Раим Муслиу- лиценциран инспектор во ДИЛС
[8]Интервју: Раим Муслиу-лиценциран инспектор ДИЛС
[9]Ибид.,

прави иманентна потребата од алтернативни начини за доставување на документацијата односно службените гласници.

Следствено, неопходни се паралелни интервенции во процесот на дигитализација преку воспоставување на е-платформа со цел да им се овозможи на ЕЛС да ги достават/прикачат што би довело до намалување и на трошоците но доставување по законски предвидениот рок, но истовремено неопходно е да се зајакнат казнените и прекршочните одредби за ЕЛС, односно прекршочни мерки за градоначалниците кои не го почитуваат законски определениот рок за доставување на службените гласници.

Државниот инспекторат за локална самоуправа преземаактивности за подобрување на ефикасноста и контролата на законитоста на одлуките на советите на општините. Согласно Годишната програма за работа на инспекторатот во 2018, се извршени вкупно 49 вонредни инспекциски надзори додека во 2019 бројот на вонредни инспекциски надзори се зголеми на 59. Инспекторатот во вршењето на вонредниот инспекциски надзор се раководи од Годишната програма за работа, но и од претставките поднесени од физички и правни лица. Инспекторите вршат посета во општините, а согласно законската регулатива ,за денот, содржината и обемот на инспекцискиот надзор, го известуваат градоначалникот и претседателот на советот на општината во која ќе се врши надзор. Во одделни случаи во кои е утврдена потреба, се извршуваат инспекциски надзори на работата на советите на општините по пат на ненајавена посета.

Согласно законите, органи на државната управа, здруженија на граѓани и други правни и физички лица можат да поднесуваат иницијативи, предлози и претставки до ДИЛС по што по добиената претставка, Државниот инспектор на локална самоуправа е должен да изврши надзор и во рок од 30 дена да го извести подносителот. Најмал број на претставки се доставени во текот на 2015 година (33), додека најголем број на претставки во 2018 година (48).Во текот на 2019 година, инспекторатот има постапено по 48 претставки, и тоа со вршење вонреден инспекциски надзор или со доставување на укажување за задолжително почитување на законите.



Графикон: 1 Претставки од ДИЛС

Извор: Годишен извештај на ДИЛС за 2019 година

ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ПРЕД УСТАВЕН СУД

Уставниот суд е надежен за заштита на уставноста и законитоста на прописите на единицата на локалната самоуправа. Во овој дел, Уставниот суд ги оценува прописите кои ги донесуваат општините што важат за сите кои живеат на подрачјето на таа општина и на тој начин ги штити слободите и правата на самите граѓани, уставните и законските одредби, но во крајна смисла и нивното право на локална самоуправа. Оваа контрола има еден посебен аспект, а согласно член 51 став 1 од Законот за локалната самоуправа, којшто предвидува дека ако градоначалникот смета дека прописот на советот не е во согласност со Уставот и законите, должен е во рок од седум дена од денот на доставувањето со решение да го запре неговото објавување, со кое ќе ги образложи причините за запирањето. советот е должен, во рок од 15 дена од денот на објавувањето на решението од ставот 1 на овој член, да го разгледа решението и да одлучи по него (став 2). Ако советот го потврди прописот, градоначалникот е должен да го објави и **истовремено да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот пропис пред Уставниот суд на Република Македонија** (став 3). За иницијативата од ставот 3 на овој член градоначалникот е должен да го информира министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа (став 4). Покрај ова, во рамките на заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд ги штити граѓаните од секој поединечен или правосилен акт на општината.Доколку МЛС според ЗЛС смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. Ваквата одредба го поставува МЛС или орган во негов состав (Државниот инспекторат за локална самоуправа) на позиција на меродавен толкувач на Уставот и законите, што е спротивно со Уставот, каде е дефинирано дека Уставниот суд ја штити уставноста, а Собранието дава автентично толкување на законите. Дополнително, ваквата одредба ја нарушува и автономијата на локалната во однос на централната власт и се коси со напорите за зајакнување на децентрализацијата. Оттука, МЛС и Државниот инспекторат за локална самоуправа не треба да имаат можност да донесат решение за запирање на примената на прописот, туку да упатат мислење до општината во врска со прописот и да поднесат иницијатива пред Уставен суд, доколку општината не постапи согласно мислењето.Согласно член 28 од ЗДИЛС, инспекторатот води евиденција за донесените одлуки и решенија на Уставниот суд на Република Северна Македонија за оцена на уставноста и законитоста на прописите на општините, по поднесените иницијативи од Инспекторатот и овозможува нејзина достапност до јавноста преку веб страницата на Министерството за локална самоуправа. Според опсервација на веб страницата ваква евиденција не се води или не е објавен во веб страната на ДИЛС и МЛС.

Анализата на податоците од уставниот суд

Интересен е податокот дека во последните 10 години бројот на иницијативи се движи од 103 2013 година до 324 во 2020 година. Податоците покажуваат дека органите на општините се во просек само 2.7% од вкупниот број на подносители на иницијативи, додека ДИЛС само во 2014поднел 3 иницијативи и во 2017, 14 додека во другите календарски години нема поднесено ниту една иницијатива.

Табела 2: Предмети во кои подносители на иницијативите се органите на ЕЛС и ДИЛС

Год.	Подносители - органи на општина	Подносител ДИЛС
2011	3	0
2012	5	0
2013	6	0
2014	2	3
2015	2	0
2016	5	0
2017	6	14
2018	5	0
2019	7	0
2020	1	0

Извор: Уставен Суд на РСМ

Во изминатите 10 години, Уставниот суд донел вкупно 50 одлуки со кои се укинале или поништил акти на единиците на локалната самоуправа, од кои 26 одлуки се укинувачки, а 24 се поништувачки одлуки.

Табела 3*Начин на кој е завршена постапката за оценување на уставноста и законитоста на актите на единиците на локалната самоуправа*

	Одлуки		**Решенија**			Админист. Завршени	
Година	укинувачки	Поништувачки	Неповедување Постапка	отфрлање на Иницијативата	запирање на Постапка		Нерешени
2011	2	/	10	11		1	
2012	2	/	14	16		2	
2013	3	1	6	10		/	
2014	4	/	7	7		/	
2015	/	/	8	5		2	
2016	/	/	6	6		/	
2017	9	22	4	13		3	

2018	3	1	6	11		/	
2019	2	/	8	11		/	
2020	1	/	/	3		/	10
вк.	**26**	**24**	**69**	**93**	**6**	**8**	**11**

Од вкупниот број на донесени решенија во последните 10 години, во кои се оценувала уставноста и законитоста на актите на единиците на локалната самоуправа, Судот донел вкупно 69 решенија со кои не повел постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорените акти, 93 решенија со кои ги отфрлил иницијативите и 6 решенија со кои ја запрел постапката.

Како нерешен предмет од 2012 година е **У.бр.35/2012,** иницијатива поднесена од Министерството за локална самоуправа-Државен инспекторат за локална самоуправа, при што оспорени се: Одлуката за преименување на Основното училиште „Никола Вапцаров" во Основно училиште „Имри Елези" бр.07-109/3 од 27 јануари 2012 година; Одлуката за преименување на Основното училиште „Јане Сандански" во Основно училиште „Јашар Беј Шкупи" бр.07-109/5 од 27 јануари 2012 година; Одлуката за преименување на Основното училиште „Цветан Димов" во Основно училиште „Хасан Приштина" бр.17-109/6 од 27 јануари 2012 година, и Одлуката за преименување на Основното училиште „Рајко Жинзифов" во Основно училиште „ИсмаиљКемаљи" бр.07-109/4 од 27 јануари 2012 година, сите донесени од Советот на општина Чаир, објавени во „Службен гласник на општина Чаир" бр.1 од 1 февруари.

Во текот на 2017 година пред Уставниот суд беа оспорени вкупно 19 одлуки за распишување на референдум на локално ниво, од кои 14 одлуки се однесуваа на распишување на референдум на локално ниво за населување и интеграција на бегалци/мигранти, а 5 се однесуваа на распишување на референдум на локално ниво за изградба на рудници. Во сите овие предмети коишто се однесуваа на оценка на уставноста и законитоста на одлуките за распишување на референдум на локално ниво, донесени од совети на општини од повеќе градови во државата, Судот оцени дека правото на граѓаните на локална самоуправа, односно правото на граѓаните да ја остваруваат власта на локално ниво преку форми на непосредно одлучување како што е референдумот, не е нео-граничено по својот предмет. Граѓаните во единиците на локалната самоуправа по пат на референдум можат да одлучуваат само за пра-шања што се од надлежност на општината, во коишто не спаѓа праша-њето за експлоатација на минералните суровини и отворање на рудници за нивна преработка, како и прашањето за интеграција на бегалците за што одлучуваат органите на централната власт.Судот донесе 5 одлуки со кои ги поништи Одлуките за распишување на референдум на локално ниво за изградба на рудници и донесе 14 одлуки со кои ги поништи Одлуките за распишување на референдум на локално ниво за населување и интеграција на бегалци/мигранти.

Заклучни согледувања: Евидентен е фактот дека нема етаблирани процеси на консултација на ЕЛС со органите на централната власт пред донесување на материјалните закони. Не се почитува законската обврска за известување на Собранието за процесот на консултација со ЕЛС. Во областа надзорот, со посебен

осврт на надзорот од ДИЛС евидентен е недостатокот на човечки ресурси, транспорт, канцеларии кои се основа за да се реализира квалитетно надзорот на законитоста на работата на ЕЛС.

Годишните извештаи на ДИЛС се објавуваат во веб страната на инспекцискиот совет, но решенијата на уставниот суд не се објавуваат во веб страната на ДИЛС. ОСР предочува на неусогласеноста на ЗЛС со Законот за државниот инспекторат на локална самоуправа во насока на непрепознавањето на институцијата ДИЛС како надлежна институција за вршење на надзорот на законитоста на прописите на ЕЛС. ОСР утврдува дека само 5% од општините ги доставуваат службените гласници до ДИЛС во законски предвидениот рокови (10 дена по денот на објавување став 1 од член 71). Од консултативниот процес произлегува потребата на анализа за ингеренциите на ДИЛЗ, бидејќи постојат две пристапи едниот рестриктивен кој цени дека ДИЛС треба да се фокусира само на оценка на законитоста на прописите, додека другиот пристап кој оценува дека опсегот на ДИЛС треба да го опфати и процесот на спроведување на прописите, но и актите на градоначалникот, во таа насока потребна е подетална анализа за функцијата и надлежностите и статусот на ДИЛС и релациите со МЛС во функција на спречување на преклопување и колизија на надлежностите помеѓу овие институции.

Надзор

Предлози

- Со цел да се зајакне улогата на Државниот инспекторат за локална самоуправа, во член 70, став 1, треба да се дополни дека „надзор над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа, односно орган во состав на министерството, согласно закон“ (Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа).
- Во член 70, став 2 е дефинирано дека „надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат органите на државната управа“. Ваквата дефиниција на органи на државна управа ги подразбира министерствата, други органи на државната управа и управни организации, без притоа да бидат опфатени самостојните државни органи основани од Собранието кои имаат суштинска надзорна улога, а меѓу кои се издвојуваат Државната комисија за спречување на корупција, Дирекцијата за заштита на личните податоци и Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер итн. Оттука дефиницијата на овој став треба да се прошири со цел да ги опфати самостојните државни органи во надзорот над законитоста на работата на општината.
- Во член 71, каде се дефинира надзорот над законитоста на прописите на општината, постои должност на градоначалникот во рок од 10 дена од денот на објавување на прописите на општината, истите да ги достави до Министерството за локална самоуправа (МЛС). Доколку МЛС смета

дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. Ваквата одредба го поставува МЛС или орган во негов состав (Државниот инспекторат за локална самоуправа) на позиција на меродавен толкувач на Уставот и законите, што е спротивно со Уставот, каде е дефинирано дека Уставниот суд ја штити уставноста, а Собранието дава автентично толкување на законите. Дополнително, ваквата одредба ја нарушува и автономијата на локалната во однос на централната власт и се коси со напорите за зајакнување на децентрализацијата. Оттука, МЛС и Државниот инспекторат за локална самоуправа не треба да имаат можност да донесат решение за запирање на примената на прописот, туку да упатат мислење до општината во врска со прописот и да поднесат иницијатива пред Уставен суд, доколку општината не постапи согласно мислењето.

- ❖ Неконзистентност на ЗДИЛС со другите материјални закони- Според член 14 од Законот за еднакви можности на жените и мажите „*органите на единиците на локалната самоуправа при донесувањето на развојни планови и други акти и одлуки, се должни да ги разгледуваат и да ги земат предвид предложените мерки и активности од страна на комисијата за еднакви можности на жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и мажите,,* Имајќи во предвид дека ДИЛС ја оценува правната заснованост на прописите но и почитувањето на постапката при донесување на прописи, а во овој случај значи задолжително мислење од КЕМ и координаторот за еднакви можности, неопходно таксативно да се наведе и во ЗЕМЖМ дека орган за надзор за оваа одредба на законот за еднакви можности на жените и мажите е ДИЛС.
- ❖ Електронска платформа на поврзување на ДИЛС со ЕЛС за доставување на службените гласници по електронски формат со цел да се подобри ефикасноста работата на ДИЛС.
- ❖ Прекршочни и казнени одредби за ЕЛС за непостапување по роковите утврдени во ЗЛС во однос на доставување на службените гласници до ДИЛС.

Општински органи

ОЦЕНКА НА ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

Анализата на ОСР во оваа оска се осврна на одредбите кои ја регулираат работата на советот и градоначалникот (член 31-54), одредбите кои ја регулираат работата на општинската администрација (член 57-61) и актите на органите на општината (член 62-63) бидејќи фокус групите но и од полу-структурираните интервјуа произлегува дека организацијата на општинските органи е една од основните причини за непочитувањето на законитоста на прописите на општината и без интервенција во системскиот закон било каква интервенција во ЗДИЛС ќе има само незначителен ефект.

За потребите на ОСР и за валидирање на наодите од фокус групите, ОСР споделува наоди од анката до МЛС во кој авторот на ОСР ја реализираше истата. На прашањето дали во вашата општина седниците на советот се свикуваат најмалку еднаш на три месеци, произлегува дека само во 8 општини седниците не се свикуваат најмалку еднаш на три месеци согласно член 39, став 1 од ЗЛС. Дури 24 општини немаат утврдени причини за исклучување на присуството на јавноста на седниците на советот. Само во 45 општини Градоначалникот има определено кој од членовите на советот ќе го заменува во случај на спреченост или отсуство. Во 48 општини Градоначалникот има овластено раководен службеник/службеници за водење на постапка и решавање во управни работи како и потпишување акти согласно член 50 став 2 од ЗЛС (Види Табела 9).

Табела 4Организација и работа на органите на општината

	Да	Не
Дали во Вашата општина седниците на Советот се свикуваат најмалку еднаш на три месеци? (член 39, став 1 од Законот)	68	8
Дали во Статутот на општината се утврдени причини за исклучување на присуството на јавноста на седниците на советот? (член 42 став 3 од Законот)	52	24
Дали Градоначалникот има определено кој од членовите на советот ќе го заменува во случаи на спреченост или отсуство? (член 52 став 5 од Законот)	45	26
Дали во последните 3 години во Вашата општина имало случај на запирање на објавување на пропис донесен од советот од страна на градоначалникот? (член 71 од Законот)	19	52
Дали Градоначалникот има овластено раководен службеник / раководни службеници за водење на постапка и решавање во управни работи, како и за потпишување акти? (член 50 став 2 од Законот)	48	25

Извор: Анкета со ЕЛС, МЛС-ОСБЕ (2020)

Од фокус групите произлегува проблемот на кохабитација претседател на совет и градоначалник, зачестени случаи на блокади на претседателот на советот, пр. недонесување на решение за закажување на седници на совет, првенствено поради фактот што општинската администрација вклучително и одделението за совет е под контрола на градоначалникот, и следствено опслужувањето на советот останува на волјата на градоначалникот а не правно утврдена обврска. Потреба од посебно одделение за поддршка на советот кое ќе биде под раководство на советот а не градоначалникот.

Соработка

Според стратешкиот план за 2019-2021, ДИЛС има воспоставено соработка со 5 граѓански организации и со ЗЕЛС.

Паралелено, за ДИЛС во насока на изградба на капацитетите е и соработката со УНДП и Организацијата за безбедност и соработка - Набљудувачка мисија во Скопје (ОБСЕ} и УНДП. Преку финансиска поддршка од овие две организации во инспекторатот беа реализирани значајни обуки и подготвени стратешки документи.[10]

Во таа насока, во втората половина на 2019 година во соработка со УНДП, преку Министерството за локална самоуправа, беа одржани повеќе работилници за подготовка на првиот Стратешки план на инспекторатот.[11]

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Иако во Република Северна Македонија веќе 7 години постои посебен државен орган кој надлежност за заштита на законитоста на прописите, односно Државен инспекторат за локална самоуправа (ДИЛС), ОСР утврдува дека не се имплементираат доследно надлежностите предвидени во позитивните прописи.

ОСР смета дека дадените надлежности ДИЛС ја немаат неопходната правна подлога за реализирање на ефикасен и ефективен надзор над општините. Секоја реформа во контекст на опсег и улога и правна положба на ДИЛС треба да биде усогласено со процесот на реформи на јавната администрација, те. реформи на органите на државната управа која се води МИОА.

Постои размислување дека опфатот на надзорот кој согласно закон ја има ДИЛС е несоодветен. Имено, согласно законот, инспекторатот врши надзор само над прописите кои се донесени од советите на општината. Инспекторатот не може да врши надзор над административното работење, ниту врз законитоста во работењето на градоначалниците.

Согласно, правната рамка, ДИЛС може да врши само expost надзор, односно инспекцискиот надзор кој го врши е откако прописите се веќе донесени од страна на советите на општините. Оттука , инспекторатот нема превентивна улога и не е во можност да делува корективно на незаконските дејствија или на повредите во имплементација на програмите во општините а истовремено не се поставениадекватни

[10]Извештај за работа на ДИЛС 2019
[11]Стратешки план на ДИЛС 2019-2021

правни механизми и казнени и прекршочни одредби во случај на непочитување на законитоста на прописите на општините.

Секако, постојат надлежни органи кои постапуваат во ситуациите кога има незаконитости, па дури и кривични дела сторени од вработени во општините или градоначалниците. Но, овие органи се справуваат со последиците, и вообичаено времето потребно за постапките не оди во прилог на ефикасно коригирање на нанесената штета на општините.

Законот за Државен инспекторат за локална самоуправа не дава голема можност за превентивно дејствување на инспекторатот, нема прекршочни или казнени одредби, нема ефикасен механизам за обезбедување на законитоста во работењето на советите на општините. Дури и мерките кои инспекторатот е во можност да ги преземе во случај на непочитување или повреда на законите , се само благи мерки со укажувачко значење. Тоа секако, не кореспондира со потребите и не е ефикасен одговор на приликите во државата.

Во консултативниот процес беше нагласен проблемот на кохабитација[12], и потребата за законско регулирање на ситуации со цел да функционира општината.
Исто така, беше предочено дека функцијата Претседател на Советот на општината треба да биде професионализирана поради обемот на обврски и надлежности кои ги има советот.

Советниците сметат дека немаат соодветна логистичка поддршка од општинската администрација за квалитетно извршување на нивната надлежност. Од ОСР провејува потребата за задолжително присуство на овластениот предлагач во седниците на Советот.

Предлози

- ✓ Донесување на измени и дополнувања на Законот за Државен инспекторат за локална самоуправа со кои инспекторатот согласно својата поставеност , ќе биде орган кој ќе се грижи не само за законитоста на прописите, туку и за легалитетот во реализација на програмите во општините, во планирањето и имплементацијата на локалниот развој. Орган преку кои ќе се унапредува и гарантира учеството на граѓаните во процесот на креирање политики во единиците на локалната самоуправа, орган преку кој ќе се гарантира заедничкото планирање на општинската администрација и бизнис заедницата, младинското учество, ќе се врши надзор за законитост во спроведување на политиката за финансиска поддршка на општините, орган преку чиј надзор ќе се гарантира имплементацијата на политиката креирана од Министерството за локална самоуправа и Владата на Република Северна Македонија, во спротивно сегашните сет на надлежности не содејствуваат на називот Инспекторат туку се адекватни на сектор (правни работи) во рамките на МЛС.
- ✓ Со измени и дополнување на Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа да се предвидат прекршочно - казнени одредби со што ќе се овозможи реален, ефикасен и ефективен инспекциски надзор на инспекторатот.

[12] Кохабитација: Мнозинството во Советот припаѓа на една политичка партија/коалиција додека Градоначалникот на друга политичка партија/коалиција.

- ✓ Со измени и дополнување на Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа да се предвиди задолжителна континуирана едукација, во организација на инспекторатот и во соработка со релевантни државни органи, на членовите на советите на општините и на градоначалниците, во насока на обезбедување солидни познавања за законските акти кои ги имплементираат во тековното работење
- ✓ Зајакнување на капацитетите на инспекторатот преку подобрување на човечките и материјалните ресурси неопходни за работа на инспекторатот.
- ✓ Законски да се регулира административната поддршка за советот со утврдување обврска за општината да се оснива сектор/одделение кое ќе биде под исклучива надлежност на советот.т.е претседателот на советот да раководи со општинската администрација надлежна за поддршка на работата на Советот.
- ✓ Да се дополни член 7 ЗЛС и со актите донесени од градоначалникот се предлага член 7 гласи: „прописите и актите на советот и градоначалникот се објавуваат пред да влезат во сила„.
- ✓ Да се воведе функција заменик претседател на советот, со цел да се овозможи функционирање на советот во случаи кога претседателот е спречен да ја обавува функцијата. Во таа насока во член 47 да се додаде став „ советот избира заменик на претседателот на советот од редот на членовите на советот, со мандат од четири години„.
- ✓ За да спречи евентуалниот застој на работата на советот и општината во случаи на кохабитација, да се воведе институт советник кој ќе го заменува градоначалникот во случај на отсуство наместо вршител на должност, во таа насока во член 52 (ЗЛС), да се избрише став 5 со кој се утврдува мирување на функцијата на член на советот за време кога го заменува градоначалникот.
- ✓ Да се регулираат ситуациите во кои градоначалникот не ги објавува прописите во службено гласило и не поведува постапка пред Уставниот Суд за истите. Во такви ситуации прописите кои не се објавени не влегуваат во сила. По аналогија на законодавната власт во тие ситуации, ако по втор пат до усвои прописот советот истиот да биде објавен во службеното гласило на општината, со додавање на дополнителен став во член 51 од ЗЛС.
- ✓ Да се дополни член 54 (ЗЛС), став 1 со нова алинеја на Градоначалникот му престанува мандатот „ ако во предвидениот рок не предложи Буџет и годишна сметка на општината„
- ✓ Член 75, став 1, точка 4, треба да прецизира дека буџетот се однесува на тековната година, додека годишната (завршна) сметка на буџетот се однесува за изминатата година;
- ✓ Потребно е да се нагласи и обврската за административно-техничка поддршка на членовите на Советот во врска со носење на квалитетни одлуки од областа на општинските надлежности. Ова е во насока на зајакнување на отчетноста на администрацијата пред граѓаните и на квалитетот на услугите кои таа ги испорачува,при што е потребно да се направи врска со член 29 од ЗЛС – претставки и предлози, каде е дефинирано дека секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и општинската администрација и да добие образложен одговор.
- ✓ Член 63 од ЗЛС дефинира дека за решавање на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица, градоначалникот донесува решенија, но притоа не посочува можност за жалби на граѓаните против ваквите решенија. Оттука, овој член треба во посебен став да посочи дека граѓаните

имаат право на жалба против решенијата на градоначалникот согласно закон (Законот за општа управна постапка и посебните закони кои регулираат одделни области.)

- ✓ Казнени и прекршочни одредби...(пр. Ако претседателот не свика седница по барање на 1/3 од советниците, обврска да донесат акт/пропис а не донесуваат, ако градоначалникот не ги објави прописите во службениот гласник на општината, ако овластениот предлагач не присуствува на седниците на советот)

КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Спроведувањето на ЗДИЛС зависи првенствено од капацитетот на ДИЛС и ЕЛС да ги спроведат надлежностите согласно одредбите на законот но и од капацитетот и поставеноста на институциите од централната власт за поддршка и надзор над работата на ЕЛС. Истовремено бидејќи прашањето на надзорот воопшто и надзорот на законитоста на прописите посебно се регулира со системскиот закон, ЗДИЛС е дериват на системскиот закон, потребни се интервенции и во системскиот закон паралелно со измените во ЗДИЛС. Имајќи ги во предвид овие постулати и на основа на анализата на собраните и презентирани податоци оваа оценка на спроведувањето на ЗДИЛС ги дава следните препораки:

ОСКА : НАДЛЕЖНОСТ

На основа на спроведената оценка и анализа, работната група за оценка на спроведувањето на ЗДЛС ја дава следниве законодавни препораки: **Да се пристапи кон изменување и дополнување на ЗЛС и ЗДИЛС во насока на:**

- ➢ Член 7 од ЗЛС дефинира дека општината го уредува вршењето на своите надлежности со статутот и други прописи, а притоа ги регулира само областите кои се регулирани со статутот, без да даде дефиниција за другите прописи. Член 7 треба да реферира на член 62 од истиот закон, каде се дефинирани другите прописи кои општината може да ги донесе.
- ➢ Да се измени член 70 од ЗЛС во делот „ надзор на законитоста на прописите на општината врши МЛС со зборовите „ ДИЛС„ .
- ➢ Да се измени член 71 од ЗЛС во делот “да ги достави прописите на општината до министерството надлежно за вршење на локалната самоуправа” во “да ги достави прописите на општината до Државниот инспекторат за локална самоуправа”, со оглед на тоа дека инспекторатот е тој што врши надзор над тие прописи.
- ➢ Паралелно, Член 3 од ЗДИЛС кои го дефинира прописот да се усогласи со член 62 од ЗЛС.
- ➢ ДИЛС - има единствена надлежност да врши надзор над законитоста на правните акти донесени од Советите на општините и над посталката за нивното донесување. Имено, инспекторатот може да врши само expost надзор, односно надзорот го

врши откако прописите се веќе донесени од страна на Советите на општините. Истовремено, треба да се промени законската рамка со воведување exante надзор со цел да се намали ризикот на спроведување на прописи кои се донесени спротивно на законите и правната регулатива.

- Во Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа да се стави уште еден член **Опомена и Решение**, соодветно на Законот за инспекциски надзор чл.83, каде што јасно ќе се прецизира нивната употреба.

При вршење на инспекциски надзор, инспекторот со решение изрекува опомена и определува рок во кој субјектот на инспекциски надзор е должен да ги отстрани неправилностите и недостатоците, утврдени со записник.Доколку по истекот на рокот определен при изрекувањето на опомената од став (1) на овој член, инспекторот утврди дека неправилностите и недостатоците се уште не се отстранети, со решение изрекува друга инспекциска мерка, како задолжување, наредба, забрана и друга мерка, доколку е утврдена со посебен закон (во ЗДИЛС чл.23 Запирање на примена на пропис и чл. 24. Предлог за поведување постапка), со која најсоодветно ќе се постигне целта на инспекцискиот надзор. Решението од ставовите (1) и (3) на овој член, се донесува веднаш, а најдоцна во рок од осум дена од денот на изготвувањето на записникот од член 82 на овој закон.Кога при вршењето на инспекцискиот надзор не се утврдени неправилности и други повреди на закон или друг пропис или утврдените неправилности се отстранети во текот на вршењето на инспекцискиот надзор или во рокот утврден со решението од став (1) на овој член, инспекторот ја запира постапката со констатација во записникот од член 82 на овој закон.

Да се прецизира во Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа дека субјектот на надзор има право *против решението на инспекторот од членот 83 на ЗИН, може да се изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението, до надлежниот орган за одлучување во втор степен*, односно да има посебен член Правно средство кој би бил во корелација со Законот за инспекциски надзор.

Со измени и дополнување на Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа да се предвидат прекршочно - казнени одредби со што ќе се овозможи реален, ефикасен и ефективен инспекциски надзор на инспекторатот.

Согласно Нацрт извешајот за извршена ревизија на успешност “Институционални капацитети на инспекторатите во РСМ” од март 2021 година, изготвен од Државен завод за ревизија, *мерката едукација да се замени со опомена,* како примарна инспекциска мерка, која има за цел да врши превентивна функција.

- Да се промени ЗЕМЖМ со утврдување на обврска за ДИЛС да ја слеси и постапката според која програмите и прописите на ЕЛС треба да се разгледуваат и да даде мислење и комисијата ЕМ и кординаторот Имајќи во предвид дека ДИЛС ја оценува правната заснованост на прописите но и почитувањето на постапката при донесување на прописи, со таксативно наведување на ДИЛС како орган за надзор за оваа одредба на законот за еднакви можности на жените и мажите.
- Законот за државниот инспекторат за локална самоуправа во чл.21 да се хармонизира со Законот за инспекциски надзор чл. 82 односно: во став (1) од чл.82 од ЗИН да се дополни: инспекторот составува писмен записник на местото на

вршење на инспекцискиот надзор.Во став (2) од чл.82 да се дополни: "Записникот го потпишуваат **инспекторот и субјектот на инспекцискиот надзор на кој му се предава еден примерок.** По исклучок од ставот (1) на член 82 од ЗИН, кога поради обемот и сложеноста на инспекцискиот надзор, неговата природа и околностите на работа, не е можно да се состави записник на местото на вршење на надзорот, записникот се составува во службените простории на инспекциската служба во рок од три дена од денот на инспекцискиот надзор со образложение за причините за тоа.Примерок од записникот од ставот (3) на овој член се доставува на потпишување до субјектот на инспекциски надзор (општината). Доколку во рок од осум дена од денот на приемот, субјектот на инспекциски надзор не се произнесе во однос на доставениот записник или не го врати потпишан, се смета дека е согласен со неговата содржина.Формата и содржината на записникот за извршен инспекциски надзор, на предлог на Советот, ги пропишува министерот за информатичко општество и администрација.

- Да се хармонизира ЗДИЛС и законот за инспекциски надзор (ЗИН) , во околностите кога при вршење надзор ќе се утврди пропуст при постапката за донесување прописи, да се утврди законски рок во кој ќе се отстранат недостатоците и неправилностите.
- Во Законот за локална самоуправа чл.71 став (1) цитирам: "*Градоначалникот е должен, во рок од 10 дена од денот на нивното објавување, да ги достави прописите на општината до министерството надлежно за вршење на локалната самоуправа*", сметаме дека доколку Градоначалникот на општината не ги доставува прописите во определен законски рок, треба да се определи инспекциска мерка **опомена или друга инспекциска мерка**доколку по опомената повторно не ги почитуваат законските одредби за доставувањето на прописите.
- Казнени и прекршочни одредби за неспроведување на надлежноста согласно член 22 од ЗЛС.

Капацитети на ДИЛС

- Зајакнување на капацитетите на инспекторатот преку подобрување на човечките и материјалните ресурси неопходни за работа на инспекторатот.
- Кадровската екипираност на ДИЛС е несоодветна, со пропорционално голем број застапени административни службеници и само два лиценцирани инспектори .
- Недостасува кадар со ИТ профил без која напорите за дигитализација на услугите и надлежностите кои ги реализира ДИЛС.
- За ефикасно и ефективно вршење на надлежноста ДИЛС има потреба од инфраструктура, канцеларии и службени возила неопходни за реализација на надзорот во ЕЛС.

- Да се воведе систем на внатрешна контрола со цел да се креира внатрешен систем на контрола за почитување на начелата еднаквост, непристрасност и објективност, при извршувањето на инспекцискиот надзор, што влијае врз постапување на инспекторите согласно законите и правилата.

ОСКА НАДЗОР НАД ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИТЕ НА ОПШТИНАТА

На основа на спроведената оценка и анализа, работната група за оценка на спроведувањето на ЗДЛС ги дава следниве законодавни препораки: **Да се пристапи кон изменување и дополнување на ЗДЛС во насока на:**

- Воведување на ex-ante надзор односно задолжителна консултации со ДИЛС пред донесување на прописите на општината.
- Воспоставување на задолжителна е-платформа за поддршка на стручни служби на мин. со стручни служби во општината со цел да се подржат ЕЛС со менторство,обуки и споделување на добри практики.
- Измена на законот за локална самоуправа каде треба да се наведе таксативно дека ДИЛС е орган надлежен за надзорот на закони. Со цел да се зајакне правната положба на Државниот инспекторат за локална самоуправа, во член 70, став 1, треба да се дополни дека „надзор над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа, односно орган во состав на министерството, согласно закон“ (Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа).
- Во член 70, став 2 е дефинирано дека „надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат органите на државната управа“. Ваквата дефиниција на органи на државна управа ги подразбира министерствата, други органи на државната управа и управни организации, без притоа да бидат опфатени самостојните државни органи основани од Собранието кои имаат суштинска надзорна улога, а меѓу кои се издвојуваат Државната комисија за спречување на корупција, Дирекцијата за заштита на личните податоци и Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер итн. Оттука дефиницијата на овој став треба да се прошири со цел да ги опфати самостојните државни органи во надзорот над законитоста на работата на општината.
- Во член 71, каде се дефинира надзорот над законитоста на прописите на општината, постои должност на градоначалникот во рок од 10 дена од денот на објавување на прописите на општината, истите да ги достави до Министерството за локална самоуправа (МЛС). Доколку МЛС смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. Ваквата одредба го поставува МЛС или орган во негов состав (Државниот инспекторат за локална самоуправа) на позиција на меродавен толкувач на Уставот и законите, што е спротивно со Уставот, каде е дефинирано дека Уставниот суд ја штити уставноста, а Собранието дава автентично толкување на законите. Дополнително, ваквата одредба ја нарушува и

автономијата на локалната во однос на централната власт и се коси со напорите за зајакнување на децентрализацијата. Оттука, МЛС и Државниот инспекторат за локална самоуправа не треба да имаат можност да донесат решение за запирање на примената на прописот, туку да упатат мислење до општината во врска со прописот и да поднесат иницијатива пред Уставен суд, доколку општината не постапи согласно мислењето.

- Електронска платформа на поврзување на ДИЛС со ЕЛС за доставување на службените гласници по електронски формат со цел да се подобри ефикасноста работата на ДИЛС.
- Прекршочни и казнени одредби за ЕЛС за непостапување по роковите утврдени во ЗЛС во однос на доставување на службените гласници до ДИЛС.

ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

На основа на спроведената оценка и анализа, работната група за оценка на спроведувањето на ЗЛС ги дава следниве законодавни препораки: **Да се пристапи кон изменување и дополнување на ЗЛС во насока на:**

- Сегашната поставеност на одделенија за поддршка на советот во органограмите на ЕЛС укажува дека овие одделенија се под директна контрола на градоначалникот. ОСР смета дека законски да се регулира административната поддршка за советот со утврдување обврска за општината да се формира сектор/одделение кое ќе биде под исклучива контрола на Советот т.е. Претседателот на Советот да раководи со општинската администрација надлежна за поддршка на работата на Советот.
- Да се дополни член 7 и со актите донесени од Градоначалникот се предлага член 7 гласи: „прописите и актите на Советот и Градоначалникот се објавуваат пред да влезат во сила„.
- Да се воведе функција заменик претседател на Советот, со цел да се овозможи функционирање на советот во случаи кога претседателот е спречен да ја обавува функцијата. Во таа насока во член 47 да се додаде став „ Советот избира заменик на претседателот на советот од редот на членовите на советот, со мандат од четири години„.
- Да се регулираат ситуациите во кои градоначалникот не ги објавува прописите во службено гласило и не поведува постапка пред Уставниот Суд за истите. Во такви ситуации прописите кои не се објавени не влегуваат во сила. По аналогија на законодавната власт во тие ситуации, ако по втор пат до усвои прописот Советот истиот да биде објавен во службеното гласило на општината, со додавање на дополнителен став во член 51 од ЗЛС.
- За да спречи евентуалниот застој на работата на Советот и општината во случаи на кохабитација, да се воведе институт Советник кој ќе го заменува градоначалникот во случај на отсуство наместо вршител на должност, во таа насока во член 52, да

се избрише став 5 со кој се утврдува мирување на функцијата на член на Советот за време кога го заменува градоначалникот.

- Член 63 дефинира дека за решавање на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица, градоначалникот донесува решенија, но притоа не посочува можност за жалби на граѓаните против ваквите решенија. Оттука, овој член треба во посебен став да посочи дека граѓаните имаат право на жалба против решенијата на градоначалникот согласно закон (Законот за општа управна постапка и посебните закони кои регулираат одделни области.)
- Да се допрецизира член 75, став 4 Советот се распушта, ако ,, Градоначалникот има доставен предлог буџет/годишна сметка во законски предвидениот рок, а Советот не го донесе буџетот, и годишната сметка на буџетот до 31 март во тековната година;
- Да се изменат законските одредби за верификација на мандатот на Советник, бидејќи постоечкиот модел во кој советниците го верификуваат мандатот на друг/нов Советник во ситуации кога има разлика од еден советник може да доведе до блокада на процесот и работата на Советот. Со измените, се предлага верификацијата на мандатот Советник да ја изврши општинската изборна комисија, без процес на гласање на советниците со кои се констатира мандатот, со давање на свечена изјава со констатација од Претседателот на Советот.
- Казнени одредби...(пр. Ако претседателот не свика седница по барање на 1/3 од советниците, обврска да донесат акт/пропис а не донесуваат, ако градоначалникот не ги објави прописите во службениот гласник на општината..)

БИБЛИОГРАФИЈА

Правни и плански документи:

- Устав на РМ http://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Ustav%20na%20RM%20Sluzben%20vesnik%20br.%2052-1991.pdf
- Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа „Службен весник на РМ“ бр.158/2010, 187/2013, 43/2014 и 64/2018.
- Закон за локалната самоуправа, „Службен весник на РМ„ бр. 5 од 29 јануари 2002 година
- Закон за инспекциски надзор, Службен весник на РМ бр. 102/2019
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ бр. 13/2006 година
- Закон за заштита на личните податоци, „Службен весник на РМ“ бр.7/05, 103/08, 124/10 и 135/11
- Закон за користење на податоците од јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр. 27/ 14
- Закон за еднакви можности на жените и мажите „Службен весник на РМ, бр. 201/2015
- Закон за рамномерен регионален развој „Службен Весник на РМ„ бр. 63/07,187/13, 43/14 , 215/15 и 64/2018
- Закон за општа управна постапка (Сл. весник на РМ бр.50/2010, 162/2010, 57/2011,147/2013,41/2014,33/2015,53/2016,11/2018,83/2018 и 120/2018)
- Закон за прекршоци „Сл. Весник на РМ„ бр.124/2015)
- Закон за постапување по претставки и предлози „Службен весник на РМ„ бр.193/15
- Правилник за формата, содржината и начинот на водење на инспекциската евиденција, како и содржината на извештаите од инспекциската евиденција „Службен Весник на РМ„бр.165/2011
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2015-2020, http://mls.gov.mk/mk/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8
- Европска повелба за локална самоуправа
- Дополнителен протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локално ниво - Службен весник на РМ, бр. 130 од 31.7.2015 година
- Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа
- Конвенцијата на Обединети Нации за правата на лицата со попреченост
- Стратегија за иновации и добро управување на локално ниво, Совет на Европа, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation

- Стратешкиот план на ДИЛС за периодот 2016-2018
- Стратешкиот план на ДИЛС за периодот 2019-2021
- Нацрт извештај за извршена ревизија на успешност „институционални капацитети на инспекторатите во Република Северна Македонија" ДЗР, 2021
- Годишен преглед на работа на ДИЛС 2020
- Годишен преглед на работа на ДИЛС 2019
- Годишен извештај за работата на ДИЛС за периодот јануари-декември 2018 годин
- Извештај на работа на ДИЛС 2019
- Квртелен извештај на работа на секој инспектор
- Кварателен извештај за четврти квартал 2019

Извештаи и анализи:

- Форум ЦСИД „Документ за јавни политики за непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво Види повеќе наhttp://forum-csrd.org.mk
- ЦЕА„Транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија Документ за политики:Наоди од следењето на транспарентност на буџетскиот процес кај единиците на локална самоуправа во Македонија и препораки за унапредување„ Види повеќе на https://cea.org.mk/documents/Transparentnost%20na%20bp%20kaj%20opshtinit%20FINAL%20MK.pdf
- Центар за управување со промени. „Дали единиците на локалната самоуправа ги исполнуваат стандардите за добро управување?“ 2017. Види повеќе на: http://www.cup.org.mk/publications/Sumaren%20izveshtaj_MKD.pdf
- Здружение за промоција и развој на инклузивно општество инклузива Куманово, „ Извештај за пристапност на лица со попреченост на интернет страни на општините во Источниот регион на Македонија„ Види повеќе на http://inkluziva.mk/wp-content/uploads/2018/12/Izvestaj-za-pristapnost-na-web-strani-final.pdf

- МЦМС. „Преглед на законската рамка и практики за соработка и вклучување на граѓанските организации во донесување одлуки на локално ниво“. Види повеќе на: http://ww.w.mcms.mk/images/docs/2011/pregled-na-zakonska-ramka-i-praktiki-za-sorabotka.pdf
- Мисија на ОБСЕ во Скопје. „Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво“. Види повеќе на: https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true
- Мисија на ОБСЕ во Скопје ,,Аналитички извештај за процесот на децентрализација Види повеќе на https://www.osce.org/resources/publications?page=7&filters=im_taxonomy_vid_1%3A%2818%29
- УНДП- МЛС „Студија за постоечките е-услуги на локално ниво и потребите и можностите за воведување на нови е-услуги„ http://mls.gov.mk/images/publications/local_eservices/Local%20e-Services%20Study_MK.pdf

Интервјуирани лица

Кирил Парталов- Државен секретар Министерство за локална самоуправа
Сенад Амети Директор- Државен инспекторат за локална самоуправа
Рахим Муслиу- Државен инспекторат за локална самоуправа
Енвер Пајазити-Градоначалник Општина Брвеница
Јован Матеничарски-Претседател на Совет-Општина Берово
Звонко ПекевскиГрадоначалник-Општина Берово
ЗахирБектешиПретседател на Совет-Општина Чаир

Фокус групи

1. Советници од 8 општини
2. Општинска администрација, одделение за поддршка на советот, претставници од 8 општини