

Ванчо КЕНКОВ

ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И ОДБРАНАТА

Вовед

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) варираше во различни насоки. Имено, иако важноста на локалната самоуправа не била спорна, сепак разликите се појавувале 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. Оттука, присутни се евидентни разлики во општествата со долга граѓанска традиција и кај оние кои се декларираа како такви или настојуваша да се доближат до основните постулати на демократијата од западен тип.

Бившото федерално југословенско искуство во оваа област, изразено низ призмата на самоуправниот социјализам, покажува дека во многу елементи тоа општество се обидувааше општата позиција на локалната самоуправа и во доменот на одбраната и заштитата да ја фокусира на ниво на примарен субјект во остварувањето на самоуправните права на граѓаните и на основен фактор во концептот на поопштествувањето на одбраната во форма на вооружен народ. Ако работите се гледаат во контекстот на тогашните општи услови и состојби, не може да се каже дека не биле остварени определени резултати кои сепак немаат континуирана вредност, бидејќи многу нешта од работата на локалната самоуправа беа банализирани со елементи на импровизација. Или, поточно кажано, во определени периоди имаше премногу нормативизам на сметка на имплементацијата и заживувањето на одделни решенија, што во многу сегменти ја задушуваше функцијата на локалната самоуправа туркајќи ја во неефикасност. Тоа особено беше изразено во годините пред распадот, кога локалната самоуправа во многу средини од бившиот

југословенски простор, одигра сосем поинаква улога, односно, стана база на многу локални политички лидери за реализација на идеи за сецесија.

Локалната самоуправа во Република Македонија

Непосредно по осамостојувањето, Република Македонија се соочи со низа прашања врзани за воспоставувањето и заживувањето на државноста, при што се има впечаток дека позицијата на локалната самоуправа се маргинализираше во смисла на давање приоритет на други нешта. Тоа донекаде беше и разбирливо, но најверојатно не и оправдано, ако се знае дека тоа системско маргинализирање не се однесуваше и на политичката димензија на проблемот. Имено, во понатамошниот тек на развојот на земјата, битката за локалната самоуправа се водеше околу новата територијална поделба на Република Македонија главно заради извесни политичко-изборни придобивки и создавање локална моќ. Притоа, во втор план беа турнати другите (многу поважни) аспекти на поставеноста – функционирањето на самоуправата. Оваа оценка важи и за областа на одбраната и заштитата.

Локалната самоуправа во Р. Македонија како облик на непосредно и посредно одлучување почна да се спроведува со донесувањето на Уставот на Р. Македонија. Таа тогаш првпат се издигна на ниво на темелна вредност на Уставот, а правата на одлучување на граѓаните во рамките на локалната самоуправа како нивно политичко право.

Со донесувањето на Законот за локална самоуправа во 1995 година и на Законот за територијалната поделба на Р. Македонија и определувањето на подрачјата на единиците на локалната самоуправа во 1996 година, создадени се нормативно-правни основи за реализација на уставниот концепт за локална самоуправа како модерен и современ облик на организирање на граѓаните по углед на западните демократии. Законот за локална самоуправа, меѓу другото, ги уредува работите кои се ставени во надлежност на локалната самоуправа, организациската поставеност на органите и нивните надлежности. Покрај тоа, законот дава можност единиците на локалната самоуправа да извршуваат и работи кои со друг закон ќе бидат ставени во нивна надлежност, што значи дека единиците

на локалната самоуправа ќе имаат широк круг на овластувања за извршување на повеќе работи што се од непосреден и заеднички интерес на граѓаните кои живеат на тоа подрачје.

Во сообразност со тоа, во Законот за локална самоуправа, во согласност со Уставот, определени се три вида надлежности на единиците на локалната самоуправа: 1) надлежности што единиците на локалната самоуправа самостојно ги извршуваат – изворни надлежности; 2) надлежности што единиците на локалната самоуправа ги вршат во согласност со надлежните органи на државната управа; 3) доверување на единиците на локалната самоуправа, од страна на Републиката, вршење на определени работи од надлежност на државните органи – пренесена надлежност.

Моделот на локалната самоуправа воведен во Република Македонија е едностепена локална самоуправа, при што општината се јавува како единица на локалната самоуправа во чии рамки можат да се основаат и облици на месна самоуправа. Уставот, како и Законот за локалната самоуправа, исто така, утврдува дека единица на локалната самоуправа е градот Скопје, кому му се дава посебен третман.

Локалната самоуправа и одбраната

По осамостојувањето на Р. Македонија, во контекст на заокружување на државноста и независноста, се наметна потребата за конституирање не само на автономен систем за одбрана, туку систем што ќе ги избегне сите недостатоци на стариот систем за општонародна одбрана. Како единствено можно решение во дадениот момент за Македонија беше свртување и акцептирање на светските искуства и достигнувања на овој план.

Појдовните уставни и законски основи за организирање на одбраната во Република Македонија, во однос на претходниот период, се сосем различни, дури, би рекле, и спротивни. Во претходниот период ОНО се организираше и се подготвуваше во услови на еднопартиски систем и договорно стопанисување, а по осамостојувањето одбраната се организира и се подготвува во услови на повеќепартиски систем и пазарно стопанство.

Истакнатото место што го заземаат државните органи во одбранбениот систем укажува дека дефинитивно се напуштени илузиите за големи можности од некаво масовно самоорганизирање во воената сфера или за волонтерско-општествени занимања со воена дејност. Ова беше карактеристично во поранешниот систем за општонародна одбрана со прифатеното начело за поопштествување на одбраната, односно, со вклучување на сите субјекти во сферата на одбраната, зависно од нивната улога. Сега работите од одбраната сè повеќе се професионализираат, а државата на себе ја презема одговорноста да организира и да оствари одбрана, првенствено со посредство на Армијата.

Во политичкиот и во уставниот систем на СФРЈ, чија федерална единка беше и Македонија, концептот на локалната самоуправа имаше форма на комунален систем во кој општината располагаше со такви обележја што ја афирмираа како основа на целокупниот политички систем. Таа беше дефинирана како самоуправна и основна општествено-политичка заедница во која се остваруваат не само локалните туку и сите функции на власта и управувањето со општествените работи, освен оние кои со Уставот им се доверени на пошироките општествено-политички заедници.¹ Општината како самоуправна и основна општествено-политичка заедница имаше значајно место и улога во подготовките за општонародна одбрана, како и нивно поврзување и интеграција во рамките на единствениот систем на општонародна одбрана. Во однос на системот на општонародната одбрана, на општината ѝ се утврдуваа, со Уставот и со закон, правата и должностите во оваа област, генерално изразени како нејзино овластување да ја уредува и да ја организира народната одбрана.²

Новиот концепт на одбранбениот систем и радикално изменетата положба на локалната самоуправа во уставниот и во политичкиот систем на Република Македонија, се главните фактори што ја детерминираат новата положба и улога на локалната самоуправа во системот на одбраната.

Во утврдувањето на значењето, положбата и улогата на единиците на локалната самоуправа во одбранбено-заштитниот систем на Репуб-

¹ Член 116, Устав на СФРЈ, „Службен весник на СФРЈ“, бр. 9/74.

² Член 117, исто.

лика Македонија, како појдовна основа послужија основните уставни принципи:

- локалната самоуправа претставува една од темелните вредности врз кои почива и функционира целокупниот уставен поредок, и
- локалната самоуправа претставува загарантирано право на граѓаните со Уставот.

Во рамките на одбранбениот систем на Република Македонија, единиците на локалната самоуправа имаат радикално изменета положба и улога. Според него, како примарни субјекти на системот за одбрана се утврдуваат граѓаните, органите на државната власт и Армијата. Локалната самоуправа, само по исклучок, може да се јави како извршител на определени задачи во областа на одбраната, од што произлегува дека единиците на локалната самоуправа не претставуваат рамноправен субјект во одбранбено-заштитниот систем во споредба со оние примарните, туку имаат положба на извршител на определени задачи, или, како што ги дефинира законот, обврски.

Имајќи го предвид карактерот на прашањата за кои решаваат единиците на локалната самоуправа и интересот на одбраната на Република Македонија, законодавецот предвидува единиците на локалната самоуправа да имаат определени задачи и во одбранбено-заштитниот систем. Имено, во Законот за одбрана, во член 100, се вели: во воена состојба органите на единиците на локалната самоуправа продолжуваат да ги извршуваат работите утврдени со закон и имаат обврска да преземаат мерки за заштита и спасување на граѓаните и на материјалните добра на своето подрачје од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив.

Единиците на локалната самоуправа имаат обврска да се подготвуваат за извршување на обврските од ставот 1 на овој член, на начин утврден со нивниот статут.

За реализација на законски утврдените обврски, единиците на локалната самоуправа спроведуваат соодветни подготовки. Спроведувањето на тие подготовки се остварува преку преземање на организациски, кадровски, материјално-технички, финансиски и други мерки и активности, а се заснова врз расположливите човечки и материјални можности.

Единиците на локалната самоуправа своите надлежности треба да ги реализираат и во услови на војна, па затоа е неопходно тие да се подготвуваат за својата работа и во такви услови. Всушност, ова спаѓа во мирновременскиот дел од активностите на локалната самоуправа во функција на остварување на утврдената (изворна, пренесена и доверена) надлежност со закон. Овие подготовки опфаќаат определени глобални активности кои се однесуваат на: а) вршење на работите на локалната самоуправа утврдени со закон или со други прописи; б) одржување на локалните патишта, улици, други јавни објекти од локално значење и други потреби по приоритет; в) обезбедување финансиски средства.

За реализација на овие глобални активности во спроведувањето на подготовките за вршење на работите во воена состојба, органите на единиците на локалната самоуправа изработуваат соодветни документи преку кои плански го одредуваат своето работење во таква состојба. Во тие рамки, низ содржините на одделни документи органите на единиците на локалната самоуправа треба да ги реализираат следниве задачи:

- утврдување приоритети во извршувањето на задачите определени со закон;
- утврдување приоритети за одржување на локалните патишта, улици и други јавни објекти од локално значење;
- утврдување начин на извршување и определување извршители на приоритетните задачи;
- спроведување мерки на приправност;
- спроведување подготовки за остварување на мерките за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра на своето подрачје од воени разурнувања и од елементарни непогоди и други несреќи во воена состојба и од последиците предизвикани од нив.

Досегашните искуства покажуваат дека работите од областа на одбраната, пропишани со постојната нормативно-правна и организационо-функционална регулатива, тешко се операционализираат и заживуваат во практиката.

Иако со Уставот, со Законот за одбрана и со Законот за локална самоуправа се создадени нормативно-правни и законски основи за реализација на уставниот концепт за локална самоуправа, во практиката може

да се уочи дека при реконцепцијализацијата на локалната самоуправа во однос на уставниот и на одбранбено-заштитниот систем се појавија низа недостатоци и неусогласености. Неусогласеноста меѓу законските и подзаконските акти се огледува во неусогласеноста меѓу Законот за одбрана и Уредбата за цивилна заштита, Законот за одбрана и Законот за локална самоуправа, Уредбата за цивилна заштита и Законот за локална самоуправа. Законот за локална самоуправа и Законот за територијална поделба на Р. Македонија и определувањето на подрачјата на единиците на локалната самоуправа, кои се донесени три години по донесувањето на Законот за одбрана и четири години по донесувањето на Уставот, придонесоа за појавата на недостатоци и неправилности во работата на единиците на локалната самоуправа

Токму погоре искажаниот недостиг од јасна визија за развојот на локалната самоуправа се јавува како своевидна кочница за соодветно утврдување на нејзината улога во системот на одбраната, односно таа фигурира како иманентен дел од тој систем, но без докрај јасно и прецизно утврдени позиција, обем и содржина на остварувањето на нејзината функција.

Повеќе години, заради недостиг на фундаментални доктринарно-стратегиски документи од општ и одбранбено-заштитен карактер, локалната самоуправа е поставена во позиција да ја остварува дејноста во одбранбено-заштитната сфера врз т.н. „ново-стари“ основи, при што недоволно е јасна нејзината улога во делот наречен одбрана и во делот наречен заштита.

Според важечките нормативно-правни одредби, главно се преферира нејзината улога во заштитата, но недостига посеопфатно регулирање на степенот, обемот и начинот на остварувањето на оваа дејност, а и квалитетот на документите е под секое ниво. Неодминлив е впечатокот дека постои недостиг на нова регулатива, па единиците на локалната самоуправа, односно надлежните органи за одбрана, се снаоѓаат на начин кој им одговара на конкретните услови, а најчесто по инерција се применуваат старите решенија.

Постои голем степен на разновидност и отстапки во однос на општата поставеност на локалната самоуправа, при што тешко може да се говори за унифицираност на глобалните поставки кои соодветно би се

вклопиле во системот за одбрана. Евидентни се организациските разлики во пристапот кон приоритетите врзани за одржување на локалните патишта, улици и други јавни објекти од локално значење во воена состојба во организацијата на начините за извршување на задачите, како и во поглед на финансиската поддршка на планираните активности. Тоа се должи на многу фактори, при што доминираат разликите во однос на материјалната опременост, кадровската екипираност, обученоста и информираноста.

Во функционална смисла, односно во делот на изведбено-реализаторските способности во вид на мирновременски проверки на целиот или на сегментиранот дел на подготовките на единиците на локалната самоуправа за функционирање во војна, се уочуваат сериозни осцилации во квалитетот на изведувањето на планираните активности. Тоа особено се однесува во делот на остварувањето на мерките за заштита на граѓаните и на материјалните добра.

Новата територијална поделба на Република Македонија, гледано од аголот на остварувањето на одбраната и заштитата во единиците на локалната самоуправа, не донесе расчистување на напластените проблеми. Напротив, тие се намножија. Создадена е една речиси нерешлива фактичка состојба во смисла на недостиг на поинакви решенија кои би биле сообразени со новосоздадената ситуација.

Заклучок

Анализирајќи го досегашното егзистирање на Законот за локална самоуправа, може да се констатира дека тој покажа низа слабости, како: создавање немоќна, финансиски слаба и централизирана локална самоуправа, која не може да одговори на потребите на граѓаните.

За надминување на претходно искажаните недостатоци и неправилности во работата на единиците на локалната самоуправа, потребно е усогласување на законските и на подзаконските акти во однос на локалната самоуправа, со што ќе се избегне работата врз „старо-нови“ основи и ќе се разјасни улогата на единиците на локалната самоуправа во делот заштита и во делот одбрана. Донесувањето конкретни одредби за

улогата на локалната самоуправа во заштитата, односно степенот, обемот и начинот на остварување на оваа дејност, ќе ја прецизира работата на единиците на локалната самоуправа. Исто така, ќе се избегнат разликите во однос на општата поставеност на локалната самоуправа и разликите во материјалната опременост, кадровската екипираност, обученоста и информираноста.

Во новиот Закон за одбрана, во врска со обврските на единиците на локалната самоуправа нема значајни промени, но е дадена основната рамка. Меѓутоа, донесувањето и на новиот Закон за локална самоуправа, ќе овозможи донесување на останатите подзаконски акти, со што ќе се отстранат досегашните неправилности и недостатоци, а локалната самоуправа во практиката успешно ќе ги извршува нормативно-правните и законски обврски и задачи кои се во нејзин домен и од областа на одбраната.

Литература

1. Благојевиќ, Слободан, *Локална самоуправа у теорији, компаративном искуству и у пракси*, зборник Правног факултета, год. XX, Подгорица, 1994.
2. Ванковска, Билјана, Цветковски, Цветан, *Правошо и одбранаша – основи на одбранбеното право*, РОБЗ, Скопје, 1996.
3. Гоцевски, Трајан, *Основните на одбранбено-заштитниот систем на Р. Македонија*, Европа 92, Кочани, 1995.
4. Гоцевски, Трајан, *Современи тенденции во одбранаша*, Македонска ризница, Куманово, 1997.
5. Гоцевски, Трајан, *Основни суштини и карактеристики на системот на ОНО на СФРЈ*, НИО Студенски збор, Скопје, 1990.
6. Гоцевски, Трајан, *Основи на системот на националната одбрана*, Македонска ризница, Куманово, 1998.
7. Ѓорѓевиќ, Јован, *Локална самоуправа у своју и код нас*, Меѓународна политика, 1956.
8. Ѓорѓевиќ, Јован, *Организација локалне самоуправе у сираним земљама*, Нова администрација, 1/1957.
9. Климовски Саво, *Уставен и политички систем* (Глава XVII: Локалната самоуправа во политичкиот систем, Глава XX: Локална самоуправа; обработени од доц. д-р Гордана Силјановска–Давкова), Скопје, 1997.
10. Тодоровски Илија, *Компаративни аспекти на македонската, западните и источноевропските системи на локалната самоуправа*, Дијалог (списание за општествена теорија и критика), Скопје, 10/1995.

Нормативно-правни акти

1. Устав на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/91;
2. Устав на СФРЈ, „Службен весник на СФРЈ“, бр. 9/74.
3. Устав на СРМ, „Службен весник на СРМ“, бр.7/74.
4. Закон за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2001.
5. Закон за одбрана, Службен весник на Република Македонија бр 8/92 и 30/95.
6. Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија. 52/95.

7. Уредба за организирање, подготвување и извршување на активностите и задачите на цивилната заштита во воена сојстојба и за формирање и подготвување на единиците и штабовите на цивилната заштита, Службен весник на Република Македонија, бр. 51/92.
8. Одлука за формирање на единици и штабови на цивилната заштита, Службен весник на Република Македонија, бр. 51/92.
9. Одлука за методологијата за спроведување на подготовките за одбрана, Службен весник на Република Македонија, Посебен службен весник бр. 6/93.
10. Упатство за примена на Одлуката за методологија за спроведување на подготовките за одбрана, службен весник на Република Македонија - посебен службен весник бр.8/93

SUMMARY

Vančo KENKOV

LOCAL SELF-MANAGEMENT AND DEFENCE

The paper focuses on the changes in the constitutional and defence-protective system regarding the local self-management in the Republic of Macedonia which occurred after the independence of the Republic. Using a comparative method, the paper gives a short section of the place, role and the tasks of the local self-management in the constitutional and defence-protective system in the period before and after the independence of the Republic of Macedonia. However, with passing of the Constitution, Law on Defence and Law on Local Self-management, arise normatively-legal grounds for functioning of the local self-management, but in practice some weaknesses are evident in its functioning. At the end the paper presents the reasons for the created weaknesses and gives suggestions for their overcoming.

Key words: local self-management, units of local self-management, defence-protective system.