

РЕФЕРЕНДУМ на локално ниво : реалност или фикција? студија за проценка на состојбата

 referendum.mk

Д-Р ДАРКО СПАСЕВСКИ, Д-Р ИВАНА ШУМАНОВСКА СПАСОВСКА,
Д-Р КАТЕРИНА ШАПКОВА КОЦЕВСКА, М-Р САЊА ГИЧЕВСКА ДОКМАНОВИЌ

Институт за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ

Референдум на локално ниво: реалност или фикција?

Студија за проценка на состојбата

Скопје, 2019 година



РЕФЕРЕНДУМ НА ЛОКАЛНО НИВО: РЕАЛНОСТ ИЛИ ФИКЦИЈА?



www.isie.org.mk

www.referendum.mk

За издавачот

д-р Мишо Докмановиќ

Проектен тим

д-р Дарко Спасевски, национален правен експерт

д-р Ивана Шумановска Спасовска, експерт за градење на капацитети

д-р Катерина Шапкива Коцевска, проектен менаџер

м-р Сања Гичевска Докмановиќ, соработник

Лектура

м-р Лилјана Јовановска

Печати

Pan Computers&Print www.pan.mk



Проектот е финансиран од Европската Унија.

Оваа публикација е подготвена со поддршка на Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ од Скопје и на никој начин не може да се смета дека ги претставува ставовите на Европската Унија.

За проектот

„Јакнење на капацитетите на граѓанските организации за остварување на правата на граѓаните за референдум на локално ниво“ претставува 12-месечен проект на Институтот за стратешки истражувања и едукација (ИСИЕ) од Скопје кој ќе биде имплементиран во периодот од март 2018 до февруари 2019 година.

Проектот е насочен кон зголемување на свеста за можностите за непосредното учество на граѓаните во донесувањето на одлуките, преку нивно изјаснување на референдум. Потребно е да бидат зајакнати капацитетите на граѓанските организации со цел тие да може да се јават како иницијатори за спроведување на референдум и да обезбедат соодветна мобилизација на граѓаните. Проектот е фокусиран кон засилување на капацитетите на целните групи преку обуки, симулации, тркалезна маса и создавање на документ за креирање на политики, но и подобрување на информираноста на граѓаните и достапните информации преку веб-сајт, кампања на социјалните мрежи и стории во медиумите.

Директни корисници на проектот се: 1) локалните граѓански организации во Скопскиот плански регион; 2) граѓанските неформални групи и јадра; 3) граѓанските индивидуални активисти; 4) претставниците на општините; и 5) локалните медиуми. Партнери при спроведувањето на проектот се општините Арачиново, Бутел и Гази Баба.

Овој проект е финансиран од Европска Унија и се имплементира во соработка со Европската асоцијација за локална демократија (АЛДА) –



Скопје, Здружението на финансиски работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија – ЗФР и Европското движење во рамките на проектот „Граѓанските организации во служба на локалната демократија“, кој има за цел да го зајакне влијанието на организациите од граѓанското општество во јавните политики на локално ниво.

Еден документ не може да ги реши сите аспекти на еден проблем, но може да ги идентификува главните предизвици и консеквентно на тоа, да понуди алтернативи. Како што е честопати случај, во рамките на истражувањето се соочивме со определени ограничувања. Во најголем дел, ограничувањата се однесуваа на логистичките предизвици, особено од аспект на пробудување на интересот на целната група (во најголем дел, граѓаните) за прашањето на референдумот на локално ниво.



ВОВЕД

Оваа студија е резултат на проектот „Јакнење на капацитетите на граѓанските организации за остварување на правата на граѓаните за референдум на локално ниво“ организиран и спроведен од страна на Институтот за стратешки истражувања и едукација (ИСИЕ) од Скопје.

Примарна улога на оваа студија е да се запознае пошироката јавност со националните и дел од меѓународните искуства во однос на практиката за остварување на референдумот на локално ниво како еден од облиците за непосредно изјаснување (учество) на граѓаните во остварувањето на локалната власт. Конкретно, во студијата акцент е ставен на одговорот на неколку прашања кои се однесуваат на референдумот на локално ниво, како што се учесници во постапката за организирање и спроведување на референдум на локално ниво, предметот, односно прашањата за кои може да се одлучува по пат на референдум, текот на постапката, условите кои се неопходни за успешен референдум, како и дејството, односно правните последици од одлуката донесена на референдум.

Од теоретски аспект се разгледувани прашања кои се однесуваат на непосредните облици за учество на граѓаните во остварувањето на власт, непосредната и претставничката демократија, изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа.



Воедно, од позитивно-правен аспект се анализирани одредбите од Уставот, Законот за локалната самоуправа, Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, како и меѓународни документи, повелби и препораки со цел да се види како согласно важечката регулатива се уредени прашањата кои се однесуваат на референдум на локално ниво.

Методолошката рамка во истражувањето е заснована на позитивно-правниот метод, историскиот метод, компаративниот метод и емпириско истражување на податоци добиени од спроведена анкета. Сублимирајќи ги резултатите од истражувањето, се посочуваат аргументи про и контра донесување на одлука за одредено прашање од локален интерес да се одлучува по пат на референдум, недоследностите во врска со уредувањето на постапката, а се отвораат и дилеми и предизвици околу прашањето за кое се одлучува по пат на референдум, координацијата и соработката помеѓу централните и локалните органи, афирмирањето на активно учество на граѓаните и цензусот кој се бара за референдумот да се смета за успешен. Притоа, на крајот од студијата се дадени и одредени заклучоци и препораки кои се однесуваат на афирмирање на граѓанското учество и мерки кои можат да влијаат врз подобрување на постапката за остварување на референдум на локално ниво.

Студијата е од интерес како за граѓаните, така и за локалната самоуправа, невладиниот сектор, медиумите и политичките партии, но и за надлежните институции. Една од целите на проектот е токму подигнување на свеста на граѓаните за можноста за користење на овој механизам и нивната активна улога во однос на одлучувањето за прашања од локален интерес, јакнење на улогата на невладините организации, како и развивање на политичка култура кај власта за одлучување по одредени прашања да ги консултира граѓаните.

1. Референдумот како клучен облик на непосредната демократија

Зошто референдумот е битен инструмент на демократијата?

Референдумот е средство кое помага да се слушне гласот на граѓаните кога се работи за одлучување по прашање кое е од непосреден интерес на локалното население (референдум на локално ниво) или пак граѓаните на целата државна територија кога се работи за прашање од државен јавен интерес (референдум на државно ниво).

Референдумот претставува еден од облиците на учество во остварување на власта кој што е составен елемент на партиципативната демократија. Всушност ова е механизам преку чија употреба се влијае врз намалувањето на растојанието помеѓу електоратот и лицата кои одлучуваат.

Референдумот може да послужи и како средство со кое се намалува јазот помеѓу политичарите и населението, кога власта има доблест кредибилитетот на една своја одлука да го потврди по пат на изјаснување на граѓаните. На тој начин власта директно ги остварува и начелото на транспарентност, односно отвореност спрема граѓаните за своите намери и одлуки, но и начелото на одговорност спрема електоратот. Воедно, тоа е и еден облик на контрола на власта и средство со кое се воспоставува врска помеѓу претставничката и непосредната



демократија. Со ова средство им се дава можност на граѓаните да влијаат врз одлуките на непосредно избраните претставници.

По пат на спроведување на референдум се обезбедува директно учество на граѓаните во не/донесување на одлуки на локално ниво. Во спротивно, граѓанската пасивност и некористењето на сите достапни механизми за учество во вршењето на јавните работи на локално ниво е најголемата закана за развој на заедницата и природно создава простор за злоупотреба и корупција. Со оглед на фактот дека локалната самоуправа има и правни и морални обврски во однос на граѓанското општество, така и граѓаните имаат голема доза на обврска – активно да ги користат сите свои права што ги имаат гарантирано со Уставот и законите и да придонесат за создавањето подобри животни услови во заедницата.¹

Исто така, референдумите се популарни кај јавноста, бидејќи тие се сметаат за фер начин за решавање на тешки или значајни одлуки.² Со други зборови, преку нив се обезбедува легитимитет на одлуката од страна на граѓаните.³


Референдумот е демократска постапка преку која граѓаните учествуваат директно и независно, по пат на гласање за една прецизна материја од општ интерес, од национално или локално влијание.⁴

¹ Zajednica opština Crne Gore, Uključivanje civilnog društva u jačanju odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori» (Priručnik za specifični modul), 2010, str.7, достапно на http://uom.me/wp-content/uploads/2010/10/Jacanje-odgovornosti-i-transparentnosti_spec.modul_civilno-drustvo.pdf [пристапено на 28.10.2018].

² Memorandum by Unlock Democracy, достапно на <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/10011302.htm> [пристапено на 29.11.2018].

³ Laviniu F. U., Local Referendum – mechanism of the participative democracy, In: European Journal of Social Sciences Education and Research, Sep. - Dec. 2017 Vol.11 Nr. 2, достапно на http://journals.euser.org/files/articles/ejser_sep_dec_17_nr_2/LavinIU.pdf [пристапено на 09.11.2018].

⁴ Ibid. str.206.



Согласно Препораката 1704 (2005) на Парламентарното собрание на Советот на Европа, „Референдуми кон добрите практики во Европа“, референдумите претставуваат инструмент што им овозможува на граѓаните да учествуваат во политичкиот процес на одлучување и истовремено го признава суштинскиот придонес на организираното граѓанско општество во рамките на партиципативната демократија. Советот на Европа препорачува употреба на референдумите како средство за (1) зајакнување на демократската легитимност на политичките одлуки, (2) зголемување на одговорноста на репрезентативните институции, (3) зголемување на отвореноста и транспарентноста на донесувањето одлуки и (4) стимулирање директното вклучување на електоратот во политичкиот процес. Воедно, комплементарноста меѓу директната и репрезентативната демократија подразбира дека референдумите не треба да се сметаат за алтернатива на парламентарната демократија и истите не смеат да бидат предмет на злоупотреба.⁵

Значењето на референдумот на национално и локално ниво е нотирано и во македонското законодавство. Согласно Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, референдумот е облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето за одделни прашања од надлежност на Собранието на РМ, за прашања од надлежност на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и за други прашања од локално значење.⁶

Она што го диференцира референдумот на локално ниво од референдумот на државно ниво, е тоа што референдумот на локално ниво:

⁵ Council of Europe, Recommendation 1704 (2005), Referendums: towards good practices in Europe, достапно на <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329> [пристапено на 18.11.2018].

⁶ Член 2 од Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (Сл. весник на РМ бр.81/05, Одлука на Уставен суд У.бр.195/05).



- 1) се спроведува на територија на една единица на локалната самоуправа;
- 2) на истиот право на глас има само локалното население, односно граѓаните кои се наоѓаат на избирачкиот список на конкретна единица на локална самоуправа;
- 3) се засегаат интересите, односно се одлучува за прашање од локален јавен интерес на конкретна општина или Градот Скопје или општина во Градот Скопје и
- 4) одлуката е задолжителна само за единицата на локалната самоуправа каде што е спроведен референдумот.

Во однос на постапката за спроведување на референдумот, таа е иста за сите единици на локалната самоуправа и е уредена со Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните.

2. Компаративна анализа

Референдумот како еден од механизмите за непосредно изјаснување на граѓаните е признаен и со меѓународните акти и документи, како што се Европската повелба за локална самоуправа, Препораката 19 (2001) на Комитетот на министри на Советот на Европа, Препораката на Парламентарното собрание на Советот на Европа бр. 1704 од 29 април 2005 година, насловена како: „Референдуми: кон добрите практики во Европа“,⁷ Препораката бр. R (96) 2 за референдум и народни иницијативи на Комитетот на министри⁸, а од Венецијанската комисија во 2001 година е изготвено и Упатство за уставни референдуми на национално ниво, како и Кодексот на добри практики во однос на референдумот од 2007 година.⁹

Во Кодексот на добри практики е посветено посебно внимание на локалниот референдум, конкретно во поглавје 3 точка 4, во кое што се содржани неколку правила со општ карактер за државите членки, од кои: правото на секој носител на политичките права да потпише барање за

⁷ Kälin, W.m et al., Referendum i građanska inicijativa, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Kraljevo, достапно на <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf> [пристапено на 15.11.2018].

⁸ Council of Europe, Recommendation 1704 (2005), Referendums: towards good practices in Europe, достапно на <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329> [пристапено на 18.11.2018].

⁹ Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska Komisija), Mišljenje br. 371/2006, Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma Strazbur, 2009. достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne) [пристапено на 18.11.2018].



референдум; поставување на одредени јасни услови за собирање потписи и на точниот број потписи; задолжителноста на верификацијата на потпис; институција на надлежен орган кој може да ги потврди и поправи, пред гласањето, грешките што произлегуваат од изборот на прашањето или од неговата содржина. Овој Кодекс фактички претставува рамка за правилата за идна европска регулација на локалниот референдум, во услови кога постои различен пристап на законодавството на земјите во Европа, особено во однос на праксата, форми на локалните референдуми, како и опсегот на прашања.

Во Препораката R (96) 2 за референдуми и национални иницијативи на локално ниво усвоени од страна на Советот на Европа се нагласува дека инструментите на директна демократија треба да ја надополнат, а не да ја заменат, претставничката демократија. Она на што се укажува во Препораката е дека:

- локалните референдуми и националните иницијативи се ограничени на прашања што спаѓаат во надлежност на локалните власти;
- Да се воспостават јасни критериуми за прифаќање на референдумско барање или национална иницијатива и да се обезбеди дека надлежниот орган без одложување одлучува дали конкретен референдум или иницијатива во конкретниот случај може да се одобри и
- Прашањето да биде така формулирано да може да се одговара со ДА или НЕ; Во однос на видот на референдум дали тој ќе биде од консултативен или обврзувачки карактер е оставено тоа прашање да си го уредат самостојно државите членки.

Комитетот на министри на Советот на Европа, во Препораката (2007) 14 од октомври 2007 година, го признава „суштинскиот придонес што го дават невладините организации (НВО) и во развојот и остварувањето на демократијата и човековите права, особено преку унапредување на свеста на јавноста, учество во јавниот живот и



обезбедување на транспарентност и отчетност на јавните власти“. Дефиницијата на Советот на Европа за НВО која е наведена во Препораката (2007) 14, е дека „НВО се доброволни самостојни тела или организации формирани со цел да остваруваат во основа непрофитни цели на нивните основачи или членови“. Во овој Кодекс на добри практики за граѓанско учество, овој поим се однесува на организираното граѓанско општество, вклучувајќи доброволни групи, непрофитни организации, здруженија, фондации, добротворни организации, како и географски или интересни заедници и групи за застапување. Суштинските активности на НВО се фокусирани врз вредностите на социјалната правда, човековите права, демократијата и владеењето на правото. Во овие области, целта на НВО е да промовираат одредени каузи и да го подобруваат животот на луѓето. Потребно е информации, консултации, дијалог, партнерство помеѓу НВО и локалните или државните власти¹⁰

Референдумот како облик на остварување на непосредна демократија постои уште од XVI век во Швајцарија, а таа воедно претставува и земја во која оваа средство најчесто се користи. Имено,

¹⁰ Целта е Кодексот на добри практики за граѓанско учество да се применува на локално, регионално и национално ниво. Кодексот на добри практики за граѓанско учество се базира на вистинските искуства на НВО и од цела Европа, кои ги споделија своите добри практики и валидни методи за соработка со јавните власти. Дополнителна цел на Кодексот на добри практики за граѓанско учество е да биде релевантна и ефективна алатка за НВО и од локално до меѓународно ниво во нивниот дијалог со парламентот, владата и јавните власти. Целта е да биде интерактивен инструмент и да биде ориентиран кон акција, со што ќе биде корисен за НВО и јавните власти низ цела Европа. Во поддршка на примената на овој Кодекс на добри практики за граѓанско учество ќе биде подготвена и т.н. банка на студии на случај и дополнителни практични алатки. Повеќе: Конференција на ИНГО на Советот на Европа, Кодекс на добри практики за граѓанското учество во процесот на донесување одлуки, 2009, достапно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docum entId=09000016802eedd2> пристапено на 15.11.2018].




граѓанската иницијатива и референдумот долго биле категории карактеристични само за Швајцарија.¹¹

Локалниот референдум е предвиден во Уставот во Бугарија, Франција, Италија, Унгарија, Полска, Португалија, Русија, Романија и преку специјални закони во Хрватска, Естонија, Финска, Ирска, Малта, Шведска. Во дел од земјите во кои локалниот референдум е предвиден во уставот, постојат посебни закони со кои се доуредува ова прашање. Такви се пред сè Албанија, Бугарија, Чешка, Романија, Португалија итн.¹²

Во Чешка референдумот е основната форма на директна демократија. Нивните принципи и начинот на спроведување се утврдени со Законот за локалните избори и локалниот референдум од 1992 година, изменет во 2004 година. Задолжителниот референдум е предвиден кога станува збор за формирање на нови општини поради поделбата на територијата од постојните општини и се врши само во тој дел од општината. Другите референдуми имаат необврзувачки карактер. Иницијативата за нивно одржување може да биде од страна на Советот на општината или на предлог на одредена група на избирачи во дадена единица (од 30% на бројот на жители до 3 илјади, и во градовите со повеќе од 200 илјади луѓе, овој процент е 6%). За валидноста на референдумот, потребна е излезност од 50%, а за позитивен исход, мнозинството од овие кои гласале. Во периодот од 2000 до 2008 година во Чешка се одржани 150 локални референдуми. Прашањата за кои се одлучувало најчесто биле поврзани со локалниот развој на животната средина (на пример, користење на нуклеарен отпад, прашања на транспортот, електрани на

¹¹ Kálin, W.m et al., Referendum i građanska inicijativa, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Kraljevo, достапно на <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf> [пристапено на 15.11.2018].

¹² Laviniu F. U.,



ветер, но, исто така, работи за зголемување на отворање и изградба на индустриски зони).¹³

Во однос на видот на референдум Финска, Италија, Норвешка, Шпанија, го имаат прифатено консултативниот референдум, додека Унгарија, Чешка, Словачка, го имаат прифатено задолжителниот референдум.¹⁴

Хрватскиот парламент во контекст на промените на Уставот од 2010 година го укина условот за одсив на гласачите од 50% плус еден глас. Имено, со измените во Уставот во Хрватска на референдум на државно ниво се одлучува со мнозинство гласови од гласачите на референдумот, вклучувајќи го и референдум за пристапување на Хрватска во сојуз со други држави. Оваа одлука била донесена со цел на олеснување на спроведувањето на референдумот за влез во Европската Унија. Но, во исто време, Собранието не одлучило да се намали бројот на потребни потписи (10%), кои се потребни за иницирање на референдум од страна на граѓаните. Референдумот бил одржан на 22 јануари 2012 година и резултирал со силна поддршка за членството во ЕУ, со тоа што излезноста била 43,51% од вкупниот број избирачи во Хрватска и во странство. Ова укажува на тоа дека доколку не била сменета одлуката за цензусот, референдумот најверојатно би бил неуспешен со оглед на тоа што условот би бил 50% плус еден глас. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна. Сепак, при толкувањето на чл.8 се наметнува заклучокот дека органот на локалната или регионалната самоуправа има право, по истекот на период од една година, да донесе акт која е во спротивност со

¹³ Piasecki A. K., Lokalna direktna demokratija u evropskim državama - sličnosti i razlike, Glasnik prava, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, достапно на <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/411.htm> [пристапено на 05.10.2018].

¹⁴ Laviniu F. U.,



содржината на одлуката донесена на референдумот. Овие одредби го прават референдумот бесмислен.¹⁵

Наспроти, ова решение за спроведување на референдум на државно ниво, одлуката за цензусот за спроведување на референдум на локално ниво останала непроменета што подразбира дека на локалниот референдум се одлучува со мнозинство гласови од избирачите кои гласале, доколку на референдумот излезат повеќето од вкупниот број избирачи запишани во избирачкиот список за општината, градот и округот во која се спроведува референдумот. Сето ова укажува на постоење на нееднаквост на критериумите за успешност на референдумот на државно и на локално ниво, односно дека постојат построги услови за референдум на локално ниво.

Во Србија правото на општински референдум е предвидено и со Уставот на Република Србија и со посебен Закон за референдум и граѓанска иницијатива.¹⁶

Од компаративната анализа заклучуваме дека од страна на повеќе мултилатерални организации во Европа се донесени повеќе акти и документи со кои се предвидуваат облиците на непосредно учество на граѓаните, а во повеќето земји правото на референдум е признаено или со Уставот или со посебни закони. Она по што се разликуваат земјите е дали го прифаќаат консултативниот или обврзувачкиот карактер на референдумот, цензусот кој е потребен за успешност на референдум и сл.

¹⁵ Закон o referendumu i drugim oblicima osobnog sudejelovanja u obavljanju drzavne vlasti i lokalne i podrucne (regionalne) samouprave, достапно на [https://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%C5%BEavne-vlasti-i-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](https://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%C5%BEavne-vlasti-i-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave) [пристапено на 05.10.2018].

¹⁶ Закон о референдуму и народној иницијативи, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 48/94 и 11/98, достапно на <http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/ZoRiNI/zakon%20o%20refereandumu.pdf>, [пристапено на 05.10.2018].



3. Правна рамка

Во РМ правото на непосредно изјаснување на граѓаните е регулирано со Уставот, Законот за локална самоуправа, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, со Статутите на единиците на локалната самоуправа како подзаконски акт. Меѓутоа, правото на локална самоуправа и непосредното учество на граѓаните е регулирано и со меѓународните акти и документи, меѓу кои ги издвојуваме Европската повелба за локалната самоуправа и Препораките – Препораката број 19 од 2001 година, Препораката бр.1704 од 2005 година, Препораката бр. R (96) и Кодексот на добри практики во однос на референдумот од 2007 година, акти кои беа предмет на анализа во претходниот дел.

A. Устав на РМ

Согласно член 2 од Уставот е предвидено дека „во РМ суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Граѓаните власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување“. Покрај тоа, во член 115 се предвидува дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната




здравствена заштита и во други области утврдени со закон. Следствено на член 117, Градот Скопје е посебна единица на локална самоуправа, чија организација се уредува со закон. Во Градот Скопје граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од значење за Градот Скопје, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон.

Б. Европска повелба за локална самоуправа¹⁷

Европската повелба за локална самоуправа, усвоена од Советот на Европа во 1985 година, и ратификувана во РМ во 1997 година¹⁸, претставува еден од позначајните меѓународни акти со кои се уредува правото на локалната самоуправа. Согласно оваа повелба, локалната самоуправа се дефинира како збир од локални институции, кои имаат право, но и должност на граѓаните да им овозможат директно или индиректно да управуваат со своите претставници. Имено, во преамбулата на Европската повелба за локална самоуправа се укажува на тоа „дека правото на граѓаните да учествуваат во спроведувањето на јавните работи е демократски принцип што важи во сите земји членки на Европа и дека е можно најдиректното остварување на ова право токму на локално ниво“. Правото на референдум на локално ниво е предвидено и

¹⁷ Council of Europe, European Charter of Local Self-Government Strasbourg, 15.X.1985, достапно на <https://rm.coe.int/168007a088>, пристапено на [пристапено на 05.10.2018].

¹⁸ Закон за ратификација на европската повелба за локалната самоуправа, „Сл. весник на РМ“ бр.23/97 и Закон за ратификација на дополнителен протокол кон европската повелба за локална самоуправа за правото за учество во работите на локалната власт, „Сл. весник на РМ“, бр.130/2015 година.



во Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа, во кој во рамките на член 2 е предвидено дека државите членки треба да ги имплементираат мерките за правото на учество во локалната власт, меѓу кои е и обезбедување на воспоставување на постапка за остварување на референдум.¹⁹

Исто така и во Универзална декларација за човекови права, усвоена од страна на Обединетите нации (ООН) во 1948 година, е предвидено дека „секој има право да учествува во јавните работи на неговата земја, директно или преку избрани претставници“.²⁰

В. Закон за локална самоуправа (ЗЛС)²¹

Согласно член 2 алинеја 1 точка 5 од Законот за локалната самоуправа, „непосредно учество на граѓаните“ е поединечното или колективното вклучување на жителите на општината во одлучувања за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување.²² Во член 5 е регулирано дека граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината. Во таа смисла, членот 25 како облици на учество на граѓаните ги предвидува граѓанската иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон. Треба да се нагласи дека

¹⁹ Закон за ратификација на Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото за учество во работите на локалната власт, „Сл. весник на РМ“ бр.130/2015.

²⁰ Член 21 став 1 од Универзалната декларација за правата на човекот, Universal Declaration of Human Rights (UDHR), достапно на http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf [пристапено на 05.10.2018].

²¹ Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на Р Македонија“ бр.5/02.

²² Ibid.



трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет. Конкретно, во однос на постапката и спроведување на референдумот Законот на локалната самоуправа (ЗСЛ) не содржи прецизни одредби, туку тоа е оставено да се уреди со посебен закон. Имено, ЗЛС предвидува само дека по пат на референдум граѓаните може да одлучуваат за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење, а Советот е должен да распише референдум на барање од најмалку 20% од избирачите на општината или за прашања од негова надлежност, по сопствена иницијатива, со што одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот.²³

Правото на непосредно изјаснување на граѓаните е предвидено и во Законот за Град Скопје, па така, следствено на член 2 граѓаните во градот Скопје, правото на локална самоуправа го остваруваат преку облиците на непосредно изјаснување и преку демократски избрани органи на градот Скопје и на општините во градот Скопје на начин утврден со закон.²⁴

Г. Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните²⁵

Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните се смета за *lex specialis* закон во кој се регулирани прашањата кои се однесуваат на поимот на непосредните облици за изјаснување на граѓаните, предметот, односно за што може да

²³ Член 28 од Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на Р Македонија“ бр.5/02.

²⁴ Закон за Градот Скопје, „Сл. весник на Р Македонија“ бр.55/04 и бр.158/11.

²⁵ Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Сл. весник на РМ бр. 81/2005 година, Одлука на Уставен суд У.бр.195/2005.




се распише референдумот, видовите референдум, надлежните органи за спроведување на референдумот, остварувањето на правна заштита и дејството на одлуката донесена на референдум. Во таа насока, во член 1 се наведува дека со овој закон се уредуваат начинот и постапката за распишување и спроведување на референдум, покренувањето граѓанска иницијатива, свикувањето и одржувањето собир на граѓани, како и други прашања од значење за непосредно изјаснување на граѓаните.²⁶

Д. Статут на единиците на локалната самоуправа

Статутите на единиците на локалната самоуправа претставуваат најзначаен општ подзаконски акт кој служи за прецизирање на одредбите од Законот за локалната самоуправа. Но, она што го воочуваме е дека во однос на прашањето за непосредното учество на граѓаните не постои доработка на членот од ЗЛС, напротив истиот е преземен во целост од ЗЛС без истиот подетално да се објасни. На пример, во член 111 од Статутот на Општина Кисела Вода е предвидено дека граѓаните преку референдум можат да одлучуваат за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење. Советот е должен да распише референдум на барање од најмалку 20% од избирачите на општината. Советот може да распише референдум за прашања од негова надлежност по сопствена иницијатива. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за Советот.²⁷

²⁶ Ibid.

²⁷ Статут на Општина Кисела Вода, достапно на <http://www.kiselavoda.gov.mk/index.php/dokumentacija/2012-11-13-10-21-19> [пристапено на 05.09.2018].



Ѓ. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер²⁸

Согласно член 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е предвидено дека „со овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други установи и институции утврдени со закон, органите на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес, утврдени со закон (иматели на информации). Целта на донесувањето на овој закон е обезбедувањето јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и овозможување на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Со други зборови, имателите на информации за својата работа се должни да овозможат информираност на јавноста.

Консеквентно на наведеното, може да резимираме дека во РМ постои добра правна рамка со која што се предвидуваат и гарантираат разни облици на непосредно изјаснување на граѓаните, меѓу кои и организирање и спроведување на референдумот на локално ниво. Она што недостасува е потребата од изготвување на адекватен подзаконски акт со кој што на детален, прецизен и јасен начин ќе се предвидат и разработат сите процедурални аспекти околу спроведувањето на референдум на локално ниво. На пример, таксативно наведување на надлежностите за кои може да се распише референдум, постапката за собирање на потписи, информирањето на граѓаните, рок за распишување

²⁸ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Сл. весник на РМ бр.13/06, бр.86/08, бр. 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/16.

на референдум од страна на Советот од моментот од кога му е доставен предлогот, условите и начинот на спроведување на јавна пропаганда, правната заштита на избирачкото право, последиците од одлуката донесена на референдум и сл.

Исто така, потребно е да се изврши измена на член 45 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните кој гласи: (1) При спроведувањето на референдум на државно ниво се применуваат одредбите од Законот за избор на пратеници во Собранието на РМ, доколку со овој закон поинаку не е определено. (2) При спроведувањето на референдумот на локално ниво се применуваат одредбите од Законот за локалните избори, доколку со овој закон поинаку не е определено. Она што сакаме да го потенцираме е дека Законот за локални избори е вон сила, па следствено на тоа овој член од законот треба да се усогласи со одредбите од Изборниот законик.




4. Национално искуство со референдум на локално ниво

Во РМ не постои големо искуство во спроведувањето на референдум, како на државно, така и на локално ниво. Имено, од осамостојувањето на државно ниво се спроведени вкупно 3 референдума (во 1991 година – за осамостојувањето, во 2004 година – за Законот за територијална поделба и во 2018 година за прифаќањето на договорот за Грција и влез во ЕУ и НАТО), додека на локално ниво се спроведени вкупно 10 референдуми (во Општина Чешиново – Облешево во 2004 година; во 2007 година еден е одржан во Струмица, а еден во Радовиш; шест се одржани во 2017 година, а еден во 2015 година).

Во Струмица во 2007 година прашањето за кое се одлучуваше е за самопридонес, при што референдумот бил спроведен во повеќе населени места како: Градско Балдовци, Добрејци, Дабиле, Просениково. Прашањето поставено на референдумот било „Дали сте за тоа граѓаните од населено место Просениково, заедно со Општина Струмица и тоа во однос од 50% од населено место Просениново и 50% Општина Струмица, обезбедат средства за изградба на секундарна водоводна мрежа во Просениково, при што граѓаните од Просениково да обезбедат од секое семејство (куќа) износ од 12.500,00 денари, или на 12 еднакви месечни рати во износ од по 1.042,00 денари, почнувајќи од јануари 2008 година заклучно со декември 2008 година“. Процентот на излезени гласачи изнесувал 32,88%, што е помало од половина од вкупниот број избирачи запишани во избирачкиот список и согласно со член 41 од Закон за референдум и други форми на директно изјаснување на граѓаните

24



одлуката пак, не е усвоена. Референдумот бил неуспешен со оглед на фактот што не бил постигнат цензусот за излезност на граѓани.²⁹

Во 26 април 2016 г. е спроведен референдум во Општина Центар во Скопје, а прашањето за кое се одлучуваше е изгледот на фасадата на Градскиот трговски центар. Овој референдум бил неуспешен поради тоа што не била остварена потребната излезност од 51 процент. Кампањата за овој референдум била во организација на граѓанската иницијатива „Го сакам ГТЦ“. Вкупен број избирачи запишани во Избирачкиот список за општина Центар бил 43.560, а 17.655 (40,53%) избирачи излегле на гласање.

Референдумите во 2017 година се спроведени во Општина Богданци, Општина Босилово, Општина Валандово, Општина Гевгелија, Општина Дојран и Општина Ново Село, а на истите се одлучувало за прашањето кое се однесува на стопирање на изградбата на рудникот Казандол и воопшто дали граѓаните се за или против отворање рудници и рударски комплекси за металични минерални сировини во општината. Без разлика на фактот што референдумот во дел од овие општини бил успешен според процентот на излезност, сепак одлуките донесени на референдумот во пракса не се оствариле. Одлуките донесени на овие референдуми биле поништени од Уставниот суд со образложение дека на референдумот се одлучувало за прашања кое не се во надлежност на општините, тука се во надлежност на централен орган на државна управа.³⁰

²⁹ Поконкретно види: Резултати од референдумот за самопридонес одржан на 18 ноември 2007 година, во населените места: Градско Балдовци, Добрејци, Дабиле и Просениково, Сл. гласник на Општина Струмица, 27 ноември 2007, достапно на <http://www.strumica.gov.mk/downloads/ler/2007SluzbenGlasnik21.pdf> [пристапено на 05.11.2018].

³⁰ Види: Одлуки на Уставен суд У.бр.74/2017-1, У.бр.105/2017-1, У.бр.130/2017-1, У.бр.131/2017, У.бр.78/2018.



Жителите на Општина Богданци се изјаснувале по две референдумски прашања: дали се за или против да се стопира изградбата на рудникот Казандол и дали се за или против отворање рудници и рударски комплекси за металични минерални суровини во општината. Цензусот за излезност од 50% бил надминат, со што референдумот бил успешен.


Жителите на Општина Босилово се изјаснувале по две референдумски прашања, дали се за или против отворање на рудникот за бакар и злато Иловица и дали се за или против отворање на рудници за металични минерални суровини во општината. Овој референдум бил неуспешен поради тоа што не гласале повеќе од половина од вкупниот број регистрирани гласачи, односно, на референдумот излегле 32,5% од регистрираните гласачи или 3.992-ца. Кампањата за овој референдум била во организација на граѓанската иницијатива „Спас за Струмичката Котлина – Стоп за рудникот Иловица“.

На 20 август 2017 година се одржал локален референдум во Валандово. Овој референдум бил неуспешен поради тоа што не гласале повеќе од половина од вкупниот број регистрирани гласачи. Кампањата за овој референдум била во организација на граѓанската иницијатива „Спас за Валандово“.

Референдумот во Општина Гевгелија бил одржан на 23 април 2017 година, а се одлучувало за или против отворање рудници за металични минерални суровини на територијата на Општина Гевгелија? Иницијативата за референдумот била поднесена од страна на здружението „Спас за Гевгелија“. На референдумот гласале 13.384 или 68,78% од гласачкото тело, со што бил надминат цензусот од 50% за референдумот да биде успешен. Од важечките ливчиња, 98,84% биле „против“ отворање на рудници.

Референдум на локално ниво кој се одржал во Општина Дојран на 23 јули 2017 година, бил успешен поради тоа што гласале повеќе од половина од вкупниот број регистрирани гласачи.





Референдумот на локално ниво кој се одржал во Општина Ново Село на 17 септември 2017 година бил неуспешен поради тоа што не гласале повеќе од половина од вкупниот број регистрирани гласачи. Кампањата за овој референдум била во организација на граѓанската иницијатива „Спас за Струмичката Котлина – Стоп за рудникот Иловица“.

Она што се воочува од практиката на спроведувањето на локалните референдуми во РМ е следново:

- Тие претставуваат реткост во практиката, повеќето од општините никогаш не одржале референдум.
- Охрабрува податокот дека прашањата на досега организираните референдуми се поврзани со заштитата на животната средина и уредувањето на просторот.
- Во досегашната пракса во земјата, главната улога во референдумите на локално ниво ја имаат невладините организации и градоначалниците. Од една страна, невладините организации ја имале доминантната улога при поднесувањето на иницијатива и собирањето на потписите, а од друга страна, градоначалниците многу често се јавуваат како иницијатори за оценување на уставноста на распишаните референдуми (Иницијатори биле градоначалниците, на пример, Општина Дојран³¹, Општина Босилово³² и др.).
- Голем број од организираните референдуми се неуспешни. Неуспешноста произлегува од проблемот кој се појавува кај обезбедување на цензусот, односно потребниот број граѓани кои треба да излезат да гласаат за да може референдумот да се смета за успешен, специфичната формулација на прашањето за кое се распишува референдумот, како и самиот иницијатор на постапката.

³¹ У.бр.74/2017-1.

³² У.бр.105/2017-1.



- Дополнително, треба да се нагласи шесте референдуми спроведени за изјаснување за прашање кои се однесува за рудниците, се неуспешни за граѓаните, не заради неизлезност, туку од причина што референдумите биле распишани за прашање кое не спаѓа во надлежност на општините, туку е прашање кое е во надлежност на централен државен орган.
- Трошоците за спроведување на референдум паѓаат на товар на општината.

5. Значајни прашања за постапката за спроведување на референдум на локално ниво

5.1. ПРЕДМЕТ НА РЕФЕРЕНДУМ – ЗА КОИ ПРАШАЊА МОЖЕ ДА СЕ ОДЛУЧУВА НА РЕФЕРЕНДУМ?

Референдумите може да бидат иницирани од централната власт, од локалната власт, од граѓаните, и тоа од различни причини и како резултат на повеќе фактори. На пример, тие може да се искористат за решавање на разликите во владејачката партија или коалиција, тие можат да бидат користени од владата за да покажат поддршка за предлог кој инаку не би можел да го помине парламентот, или тие исто така може да се користат да покажат поддршка за влада или претседател, иако ова може да биде стратегија со висок ризик.³³

Оттука, во овој дел од студијата се дава одговор на прашањето за што сè граѓаните (жителите) на една општина може да одлучуваат по пат на референдум?

³³UK Parliament, Memorandum by Unlock Democracy, достапно на <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/10011302.htm> [пристапено на 05.10.2018].



Одговорот на оваа прашање пред сè е содржан во Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните и во Законот за локална самоуправа.

Во таа насока, согласно член 38 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните е предвидено дека референдум на локално ниво може да се распише за донесување пропис, за прашања што треба да се уредат во општината, Градот Скопје и општините во Градот Скопје (претходен референдум) или за преоценување на пропис што претходно е донесен (дополнителен референдум). Следствено на член 39 став 1 претходен референдум на локално ниво може да се распише за: определено прашање што треба да се уреди со пропис и уредување на определено прашање што не е уредено со пропис. Во ставот 2 од овој член е предвидено дека дополнителен референдум може да се распише за преоценување на пропис што претходно е донесен.

Но, она што може да го констатираме е дека во овие прописи не е предвидено таксативно набројување на прашањата, односно надлежностите за кои може да се распише референдум. Напротив, предвидено е дека тоа се работи што се од локален јавен интерес. Оттука, неминовно се отвора дилемата за потребата од прецизно наведување на изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа.

За прецизно определување на предметот на одлучување на референдум на локално ниво, треба да се водиме од членот 22 од Законот за локалната самоуправа каде таксативно се наведени изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа. Тоа се работите од следниве области:

1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, и тоа, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште;

2. Заштитата на животната средина и природата, и тоа, мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење;

3. Локалниот економски развој, и тоа, планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење на локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство;

4. Комуналните дејности, од кои, снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; снабдувањето со природен гас и топлинска енергија; одржувањето на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградбата, одржувањето, реконструкцијата и заштитата на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оцаците; одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;

5. Културата, и тоа, институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирањето културни



манифестации; поттикнувањето на разновидни специфични форми на творештво;

6. Спортот и рекреацијата, од кои, развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето на спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи;

7. Социјалната заштита и заштита на децата, и тоа, детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно-социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита.

На пример, тука би посочиле дел од надлежностите на општините од областа на социјалната заштита согласно Законот за социјална заштита³⁴ како материјален пропис со кои се уредуваат овие прашања и со кој се определуваат овластувањата, правата и обврските на општините за дел од надлежностите од оваа област. Во таа насока, согласно „член 11 од овој закон општината, градот Скопје и општините во градот Скопје обезбедуваат спроведување на социјалната заштита во согласност со овој закон, донесуваат програми за потребите на граѓаните од областа на социјалната заштита, согласно со Националната програма од членот 4 став 1 на овој закон, ги обезбедуваат обврските утврдени со овој закон и донесуваат

³⁴ Закон за социјалната заштита („Сл. весник на РМ“ бр. 79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 16/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15, 173/15, 192/15, 30/16, 163/17 и 51/18).

општи акти од областа на социјалната заштита. Програмите од ставот 1 на овој член се доставуваат до Министерството на мислење. Општината, градот Скопје и општините во градот Скопје обезбедуваат остварување на социјалната заштита на лицата со инвалидност, децата без родители и децата без родителска грижа, децата со пречки во менталниот и телесниот развој, децата на улица, децата со воспитно-социјални проблеми, децата од еднородителски семејства, лицата изложени на социјален ризик, лицата кои злоупотребуваат дроги, други психотропни супстанции, прекурзори и алкохол, лицата жртви на семејно насилство, лицата жртви на трговија со луѓе, старите лица без семејна грижа, преку вонинституционални и институционални облици на социјална заштита, домување и подигање на свеста на населението за потребите од обезбедување на социјалната заштита, согласно со одредбите од овој закон. Согласно член 12, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат со своја одлука, во согласност со материјалните можности, да утврдуваат и други права во областа на социјалната заштита, права во поголем обем од обемот на правата утврдени со овој закон и поповолни услови за нивно остварување, како и други облици на социјална заштита. Согласно член 87, општината, градот Скопје и општините во градот Скопје можат да основаат јавна установа за вонинституционална и институционална заштита врз основа на одобрение согласно со овој закон, освен центар за социјална работа и јавна установа за сместување на деца и младинци со нарушено поведење. Советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје може да донесе одлука за основање на установа од ставот 1 на овој член, по претходно мислење од Министерството. Тука, всушност прецизно ги посочуваме прашањата од областа на социјалната заштита за кои што може да се одлучува и на референдум.

8. Образование – основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во



согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;

9. Здравствената заштита, и тоа, управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности; заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; здравствен надзор над животната средина; надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон;

10. Спроведување на Подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;


11. Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици.³⁵

Следствено, на овој член може да заклучиме дека најчесто прашањата за кои може да се одлучува на референдум се поврзани со интересите на граѓаните, а тоа се пред сè прашањата од областа на урбанизмот, инфраструктурата, локалниот превоз, комуналните дејности, доводот на електрична енергија, гас, вода, чистотата, отпадот, спорт, рекреација, здравствените, културните, социјалните и образовните установи, социјалната заштита, јавната безбедност и сигурност, поттикнувањето на локалниот економски развој, донесувањето на подзаконските акти во општината (особено генералниот и деталниот урбанистички план).

Внимание треба да се посвети и на членот 20 од Законот за локалната самоуправа, каде се предвидува супсидиерна надлежност на општините,

³⁵ Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на Р Македонија“ бр.5/02.





во кој се наведува дека општините, во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Тоа се такви работи за кои во соодветни материјални прописи не е предвидено ниту дека се во надлежност на општината, ниту во надлежност на централните органи. Но, доколку општините сметаат дека таа надлежност е од локален јавен интерес и ги засега интересите на локалното население и имаат капацитети за нивно спроведување, тогаш може да ги преземат како свои и да одлучуваат по истите. На пример, прашања околу уредување на крајбрежје, прашања поврзани со младите и сл.

5.2. ПРАШАЊА ЗА КОИ НЕ МОЖЕ ДА СЕ ОДЛУЧУВА ПО ПАТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РЕФЕРЕНДУМ НА ЛОКАЛНО НИВО

Она што треба да го апострофираме е дека согласно правната рамка со која се уредува референдумот како облик на непосредно изјаснување на граѓаните, постојат и одредени прашања за кои граѓаните не можат непосредно да одлучуваат по пат на референдум. Тие прашања таксативно се наведени во Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните. Па така, во член 40 став 1 е предвидено дека референдум на локално ниво не може да се распише за прашања што се однесуваат на буџетот и завршната сметка на буџетот на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје и за организацијата на општинската администрација. Додека во став 2 се предвидува дека референдум на локално ниво не може да се распише за прашања за кои советот одлучува со мнозинство гласови од присутните



членови на советот при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинско население во општината, градот Скопје и општините во градот Скопје.³⁶

Во други земји како прашања за кои не може да се одлучува на референдум се наведуваат и прашањата кои се однесуваат на човековите права, даноци, завршни сметки, ратификување на меѓународни договори.³⁷

Исто така, постои потреба од прецизно определување дали на локален референдум може да се одлучува за статусот на општините, менување на границите на општината, определување на симболите на општината, затоа што овие прашања се секако прашања кои го засегаат и локалниот интерес. Воедно, потребно е и прецизно да се наведат прашањата за кои советот одлучува со мнозинство гласови.


5.3. ВИДОВИ РЕФЕРЕНДУМ

Референдумот во зависност од правниот основ, правните последици кои ги предизвикува, времето на применување, територијата на која се однесува, може да се подели на неколку вида, и тоа: облигаторен и факултативен, задолжителен и консултативен, претходен и дополнителен, референдум на локално и референдум на државно ниво.

Поделбата на облигаторен и факултативен референдум е извршена на основот на критериумот кога надлежниот орган

³⁶ Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Сл. весник на РМ бр.81/ 05.

³⁷ Pereša, I., Zelić, D., *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnose na europska standarde*, Zagreb, GONG, 2012, достапно на <https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodno sunaeuropskestandarde2.pdf> [пристапено на 05.10.2018].



задолжително треба да распише референдум пред да одлучи за некое прашање, а во кој случај може да одлучува за одредено прашање и без да распишува референдум. На пример, доколку 20% од граѓаните се потпишале и поднеле иницијатива до советот за распишување на референдум, тогаш Советот на општината не може да цени дали ќе распише или не референдум, туку е должен да распише референдум.

Поделбата на задолжителен и консултативен референдум е извршена врз основа на критериумот дали одлуката донесена на референдум е задолжителна за надлежниот орган или пак истиот се спроведува само за да се чуе гласот на граѓаните. Во праксата сè почеста е примената на консултативниот референдум, во кој власта сака да го чуе мислењето на електоратот пред да донесе некоја значајна одлука. Напротив, задолжителниот референдум претставува ризик за власта од две причини: првата е доколку не се обезбеди цензус, референдумот може да биде неуспешен и втората е доколку се донесе одлука која е во спротивност со политиката на власта.

Поделбата на претходен и дополнителен референдум е извршена врз основа на критериумот дали референдумот се распишува пред донесување на одреден пропис или пак за преоценување на одреден пропис. На пример, претходен референдум е доколку истиот е распишан пред да се донесе детален урбанистички план, а дополнителен е кога се преоценува некоја одредба на веќе постојниот Статут на општината.

И на крај, поделбата на референдум на државно и локално ниво е во зависност на тоа дали се одлучува на територија на цела држава или пак на територија на одредена единица на локална самоуправа, и врз основа на тоа дали се одлучува за прашање од јавен интерес или за прашање од локален јавен интерес. Како пример за референдум на државно ниво би го навеле референдумот за одлучување за осамостојување на одредена држава, а како пример за референдум на локално ниво би го навеле уредување на сигнализацијата на локалните патишта.



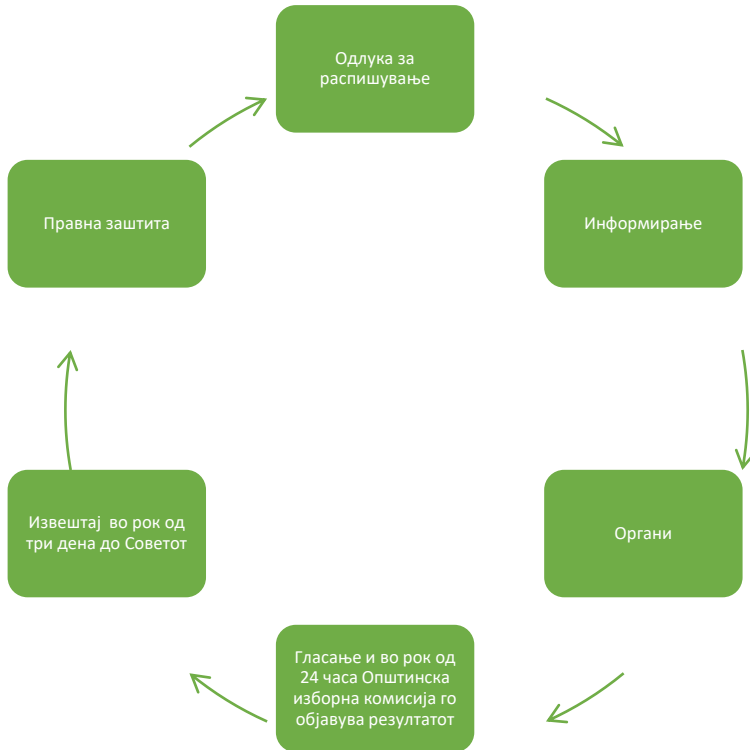
5.4. ОРГАНИЗАЦИЈА НА РЕФЕРЕНДУМ НА ЛОКАЛНО НИВО

Во овој дел од студијата ќе бидат разработени прашањата кои се однесуваат на разграничување помеѓу иницијатива за распишување на референдум и распишување на референдум; надлежните органи за спроведување на референдум на локално ниво и нивните овластувања; и правата и обврските на надлежните органи и граѓаните во текот на спроведувањето на референдумот на локално ниво.

Разликата помеѓу иницијатива за распишување на референдум и распишување на референдум се состои во тоа што иницијативата за распишување може да биде дадена и од страна на граѓаните и од страна на Советот на општината, додека одлука за распишување на референдум може да донесе само Советот на општината. Во случај иницијативата да е поднесена од 20% од граѓаните Советот е должен да донесе одлука за распишување на референдум.

Постапката за организирање и спроведување на референдум се состои во неколку фази, и тоа:

- Донесување на одлука за распишување на референдум;
- Информирање на граѓаните;
- Формирање на органи за спроведување на референдум (изборна комисија и избирачки одбори);
- Спроведување на референдум;
- Давање на резултати;
- Обезбедување на правна заштита.



A) Одлука за распишување на референдум

Согласно член 9 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, референдумот се распишува со одлука во која се содржани: органот што го распишува референдумот; територијата или подрачјето за кое се распишува референдумот; називот на прописот, односно прашањето или прашањата за кои граѓаните одлучуваат на референдумот; образложение на прописот, односно прашањето или прашањата за кои се распишува референдумот;



референдумско прашање или прашања, односно еден или повеќе предлози на прописи за кои граѓаните одлучуваат; - денот на одржување на референдумот и - видот на референдумот.³⁸

Она што зачудува е што во законот нема предвиден рок во кој Советот ќе донесе одлука за распишување на референдум, откако претходно уредно е доставен предлог од 20% од граѓаните.

Б) Информирање на граѓаните

Надлежните институции се должни граѓаните да ги информираат за спроведување на референдум преку објавување на одлуката во службен гласник на општината и преку средствата за јавно информирање, при што од денот на донесувањето на одлуката до денот на спроведување на референдумот треба да поминат најмалку 25 дена, а најмногу 40 дена.³⁹

³⁸ Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, „Сл. весник на РМ бр.81/05. Член 36 (1) Референдум на локално ниво распишува советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје (во натамошниот текст: советот), по сопствена иницијатива и на предлог од најмалку 20% од граѓаните од општината, градот Скопје и општините во градот Скопје. (2) Советот може да распише референдум на локално ниво за прашања од негова надлежност за кои со закон е овластен да одлучува.

³⁹ Член 37 (1) Одлуката за распишување на референдум на локално ниво се објавува во службеното гласило на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје и преку средствата за јавно информирање на начин утврден со статутот. (2) Од денот на објавувањето на одлуката за распишување на референдум во службеното гласило на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје до денот на одржувањето на референдумот на локално ниво не можат да поминат помалку од 25 ниту повеќе од 40 дена.



В) Формирање на органи за спроведување на референдум

Надлежни органи за спроведување на референдум на локално ниво се Општинската изборна комисија и Избирачките одбори.

Општинската изборна комисија е надлежна за: законито подготвување и спроведување на референдумот, изготвување на упатства на избирачки одбори, вршење на технички подготовки, изготвување и печатење на обрасци и гласачки ливчиња, информирање на граѓаните, чување на материјали, печатење на гласачкиот материјал, определување на надоместоци и објавување на резултатот од гласањето.

Избирачките одбори се формираат најдоцна пет дена пред одржување на референдумот за секое избирачко место. Избирачките одбори се состојат од претседател, два члена и нивни заменици. Избирачкиот одбор непосредно раководи со гласањето, обезбедува правилност и тајност на гласањето, се грижи за слободно и мирно одржување на избори, ги сумира резултатите, го предава гласачкиот материјал и составува записник за гласањето.

Г) Спроведување на референдум

На самиот ден на референдумот (недела од 7 до 19 часот) граѓанинот кој е запишан во избирачкиот список, има право да го оствари своето право на глас и тоа непосредно преку тајно гласање. Воедно, гласачките места треба да бидат јавно објавени пет дена пред одржување на референдумот. Согласно член 15 од Законот за референдум и друг облици на непосредно изјаснување на граѓаните на референдум се гласа со гласачко ливче. Гласачкото ливче го содржи прашањето што се става




на референдум, упатство за начинот на гласањето и серискиот број на гласачкото ливче во делот кој останува на кочанот на блокот. Доколку се гласа за повеќе прашања, за секое прашање се гласа на посебно гласачко ливче. При што, прашањето на гласачкото ливче мора да биде прецизно формулирано и недвосмислено, така што граѓанинот на референдумот да може да одговори со „ЗА“ или „ПРОТИВ“. Согласно член 17, гласачкото ливче за референдум на локално ниво се печати на македонски јазик и неговото кирилско писмо, додека во општините, градот Скопје и општините во градот Скопје во кои покрај македонскиот јазик и неговото кирилско писмо во службена употреба е и друг службен јазик и неговото писмо, гласачкото ливче се печати на македонски јазик и неговото кирилско писмо и на службениот јазик и писмо што е во службена употреба во таа општина, градот Скопје и општините во градот Скопје.

Д) Соопштување на резултати и правни последици од одлуката донесена на референдумот

Одлуката донесена од спроведениот референдум ја соопштува Општинската изборна комисија. Одлуката се смета за донесена ако за неа гласале мнозинство од вкупниот број граѓани кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број граѓани запишани во изводот од Избирачкиот список. Само во овој случај доколку е исполнет условот за обезбедување на цензусот од 50% плус 1 од запишаните во избирачкиот список, референдумот се смета за успешен, во спротивно референдумот се смета за неуспешен и одлуката не предизвикува директни правни последици.

Доколку референдумот бил од задолжителен карактер и истиот бил успешен, тогаш одлуката која е донесена на референдумот, е задолжителна за Советот на општината и истиот мора да ја спроведе. На





пример, доколку референдумот бил дополнителен и се одлучувало за одреден пропис, истиот треба да се укине, а доколку е претходен прописот за кој се одлучувало, воопшто не треба да биде донесен. При тоа, Советот е обврзан да постапи по одлуката донесена на референдум во рок од 60 дена од објавувањето на резултатите.⁴⁰ Меѓутоа, во законот не е наведена постапката за правната заштита во случај истата да не биде донесена. Она што е значајно е дека референдум за исто прашање не може да се повтори пред истекот на рокот од две години од денот на одржаниот референдум.⁴¹

Г) Правна заштита

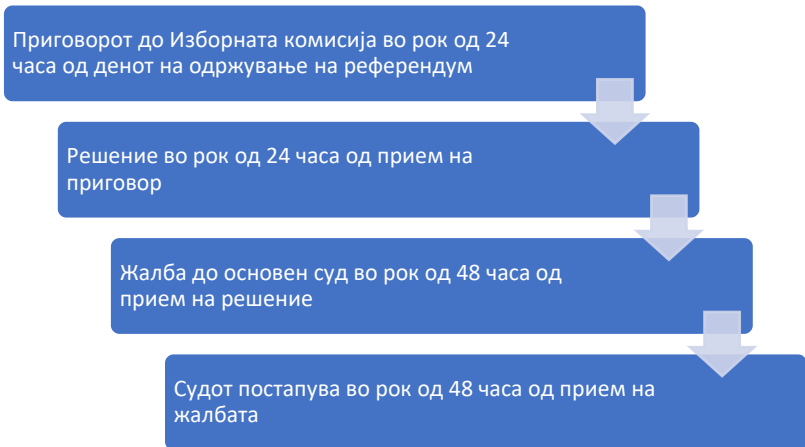
Секој граѓанин кој учествувал на гласањето на референдумот на локално ниво, има право на правна заштита на гласачкото право. Имено, доколку некој смета дека му е повредено избирачкото право, може да поднесе приговор до Изборната комисија во рок од 24 часа од денот на одржување на референдум. Изборната комисија е должна по приговорот да одлучи во рок од 24 часа, со што ќе донесе решение дали приговорот се отфрла, одбива или уважува. Доколку лицето не е задоволно од ваквото решение, има право тоа решение да го оспори со поднесување на жалба до Основниот суд во рок од 48 часа откако го примил решението.

⁴⁰ Член 41 (1) Одлуките на референдум на локално ниво се сметаат за донесени ако за нив гласале мнозинството од вкупниот број граѓани кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број граѓани запишани во изводот од Избирачкиот список за општината, градот Скопје и општините во градот Скопје каде што се спроведува референдумот. (2) Советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, е должен во рок од 60 дена по објавувањето на резултатите од референдумот да го уреди прашањето, по кое се одлучувало на референдумот во согласност со резултатите од референдумот, Закон за референдум и други облици на ...


⁴¹ Член 19 од Закон за референдум и други облици на ...



Основниот суд е должен по жалбата да одлучи во рок од 48 часа при што одлуката на судот е правосилна.



Нашиот став е дека оваа постапка, односно предвидените правни средства и надлежни органи кои одлучуваат по истите не е усогласена со одредбите кои се однесуваат на постапка за заштита на избирачкото право на избирачите во Изборниот законик. Имено, согласно член 149 од Изборниот законик е предвидено: „(1) Секој избирач на кого му е повредено избирачкото право во постапката на спроведување на гласањето, може да поднесе приговор до Државната изборна комисија во рок од 24 часа. (2) Секој избирач на кого му е повредено избирачкото право во постапката за спроведување на гласањето во странство, може да поднесе приговор до Државната изборна комисија во рок од 24 часа по брза пошта, а времето на поднесување на приговорот се смета од времето на предавањето на пратката. (3) Првостепениот орган е должен во рок од 4 часа по приемот на приговорот да донесе одлука. (4) Против одлуката на првостепениот орган, односно Државната изборна комисија може да се поднесе тужба до Управниот суд, во рок од 24 часа по приемот на



решението. (5) Ако одлуката од ставот (3) на овој член се однесува на одредено дејствие на избирачкиот одбор, а процесот на гласање е во тек, на избирачот ќе му се овозможи остварување на избирачкото право. Согласно член 150, (1) Управниот суд по тужбите од членовите 148 и 149 на овој законик решава во совет од петмина судии избрани по пат на ждрепка на јавна седница за која ги информираат овластените претставници по чии тужби се одлучува. (2) Управниот суд е должен да донесе одлука во рок од 48 часа по приемот на тужбата. (3) Управниот суд може да ја потврди или преиначи одлуката. (4) Одлуките по приговор и тужбата со самото донесување се објавуваат на интернет страницата на Управниот суд, Државната изборна комисија, градската изборна комисија и општинската изборна комисија и на друг соодветен начин.⁴² Притоа, согласно член 147 став (7) Одлуките на Управниот суд се правосилни и против нив не може да се изјави жалба или друг вид правна заштита.

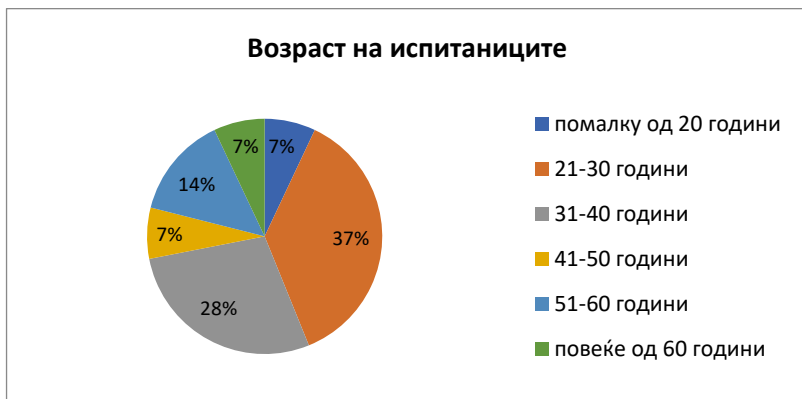
Консеквентно на наведеното, сметаме дека во иднина треба да се изврши усогласување на Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните со Изборниот законик во делот кој се однесува на остварување на правната заштита на избирачкото право.

⁴² Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/2008, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17 и 35/18).

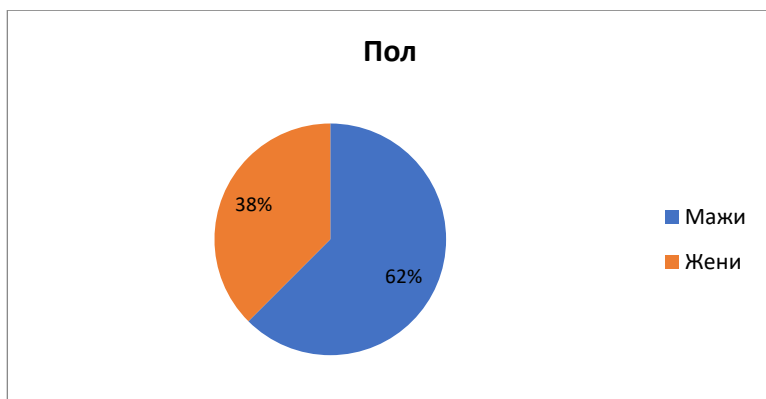
6. Емпириско истражување

Примарните извори на информации на ова истражување произлегоа од спроведена анкета со целната група во периодот од 19 јули до 30 септември 2018 година преку стандардизиран прашалник. Анкетата беше спроведена електронски на примерок од 114 испитаници. Истата не претендира да биде репрезентативен примерок за ставовите на граѓаните, но истата претставува индикатор за општите перцепции на граѓаните во врска со организирање на референдум на локално ниво. На слика 1 и 2 се прикажани главните статистички карактеристики на испитаниците во делот на возраста и полот.

Слика 1.



Слика 2.



Резултатите од спроведената анкета се прикажани подолу во текстот. На сликата во продолжение се претставени добиените одговори.

Слика 3.





Во врска со прашањето во колкава мера сте запознаени со можностите за организирање на референдум предвидени во законските прописи, се добива интересен податок дека само 38% од испитаниците се запознаени со можноста за организирање на референдум. Ова нè доведува до заклучок дека граѓаните не се доволно информирани од една страна, но и дека не е афирмиран овој облик на непосредна демократија. Тоа значи дека во иднина треба да се преземат поконкретни мерки од сите засегнати страни (државните органи, граѓанскиот сектор, и др.) со кои граѓаните ќе се запознаат со правните прописи со кои се регулира оваа проблематика, и тоа, преку различни форми на комуникација (промотивни настани, кампања, работилници, семинари итн.), а со активна улога би имале и граѓанските организации и медиумите.

Слика 4.



Во однос на прашањето каков е Вашиот став во однос на потребата граѓаните да се изјаснуваат на референдум, добиените резултати укажуваат на висок процент од 80%, од испитаниците кои се изјаснуваат дека граѓаните треба сè почесто да се изјаснуваат на референдум. Овој податок укажува дека референдумот има голем потенцијал како алатка на непосредната демократија во земјата, а граѓаните имаат желба активно да се вклучат во одлучувањето по локалните прашања, односно дека сакаат да се слушне и нивниот глас и мислење за одредено прашање.

Слика 5.





Слика 6.



Од спроведената анкета се констатира и дека почестото спроведување на референдум би придонело општинските и државните власти да бидат поодговорни и потранспарентни во своето работење, за што се изјасниле над 50% од испитаниците. Ваквиот податок укажува на тоа дека одржувањето на референдум за прашања од интерес на граѓаните ќе ги подобри перцепциите за одговорноста и транспарентноста на локалните власти. Во таа насока, тоа би имало влијание кон јакнење на довербата на граѓаните во институциите, со што би се намалил и јазот помеѓу функционерите и електоратот.



Слика 7.



Како клучни предизвици во постапката за распишување на локален референдум, испитаниците ги идентификуваа: а) недоволното познавање на процедурата за распишување на локален референдум и б) големите финансиски средства за почнување на постапката.

Слика 8.



Интересен е и податокот прикажан во слика 8 на која е наведено дека 40% од испитаниците сметаат дека граѓаните и граѓанските организации имаат капацитети за успешна иницијатива за референдум и без поддршка на одредена политичка партија, што кажува на тоа дека кога се работи за остварување на локален интерес кој е заеднички и за општо добро на сите жители во одредена општина, не им е потребна политичка партија, туку здружување на граѓани. Во таа насока, одговорот на ова прашање покажува дека значајна улога на артикулирање на ставовите на граѓани и иницирањето на референдум на локално ниво може да играат граѓанските организации.

Слика 9.



Во однос на прашањето која област е најважна за да би била предмет на референдум на локално ниво, испитаниците сметаат дека најповеќе ги засегаат прашањата од областа на животната средина и урбанизмот. Овој став на испитаниците кореспондира со досегашна пракса на локални референдуми во земјата, опфатени во четвртата глава на овој труд.

Слика 10.



Она што изненадува е одговорот на граѓаните во кој преку 63% од испитаниците (целосно и до некаде) се изјаснуваат дека доколку се спроведе консултативен референдум, политичарите би ја спровеле/почитувале донесената одлука. Со други зборови, една третина од испитаниците сметаат дека политичарите нема да го почитуваат ставот на граѓаните изразен преку консултативен референдум. Овој резултат очигледно произлегува од општата недоверба во системот и институциите. Перцепцијата на граѓаните дека политичарите се тие кои што го имаат последниот збор во донесувањето на одлуката. Оваа перцепција може да влијае на незаинтересираност на граѓаните во иднина да даваат иницијатива за спроведување на референдум. На тој начин се губи и довербата на граѓаните во институциите, а се зголемува јазот помеѓу граѓаните и власта.

Слика 11.



Конечно, во однос на последното прашање кое се однесува на излезноста на граѓаните доколку се донесе одлука за спроведување на референдум, 65% се изјасниле дека би излегле и дека тоа е обврска на секој граѓанин, а 33% одговориле дека излезноста зависи од видот на прашањето. Експлицитен негативен став за ова прашање имале само 2 проценти од испитаниците. Овој податок е уште една потврда дека постои заинтересираност кај граѓаните за овој инструмент на непосредната демократија.




7. Заклучоци и препораки

Од спроведеното истражување може да издвоиме аргументи pro и contra афирмирањето на активното користење на референдумот како еден од облиците за непосредно изјаснување како од страна на граѓаните, така и од граѓанските организации. Притоа, секако дека се наметнуваат аргументите кои одат во прилог на референдумот, а тоа се пред сè: намалувањето на јазот помеѓу граѓаните и власта, зголемена одговорност и транспарентност на локалните власти, давање можност да се чуе гласот на граѓаните, можност граѓаните самостојно да одлучуваат за прашања од локален јавен интерес.

Додека како аргументи против би ги навеле само трошоците за спроведување на референдум кои паѓаат на товар на единиците на локалната самоуправа и намалување на експертизата при одлучување за одредени прашања. Сепак, би потенцирале дека референдумот не треба да се користи како сопирачка за спроведување на одредени значајни локални политики на власта која го има мнозинството, туку политичките неистомисленици да водат сметка за интересот на граѓаните и заедницата, а не да промовираат status quo пристап преку референдумот.

Покрај тоа, од истражувањето на досегашното искуство со референдум на локално ниво и спроведената анкета се наметна заклучокот дека граѓаните се исклучително заинтересирани за прашањата поврзани со животната средина и уредувањето на просторот.

Врз основа на спроведеното истражување дојдовме до констатација дека одржувањето на референдумите на локално ниво во РМ се реткост во досегашната практика. Оваа состојба се должи пред сè на



недостаток на политичка волја и политичка култура органите сами да иницираат и распишат референдум кога станува збор за одлучување за прашања кои се од круцијално значење за локалниот економски, културен, социјален и образовен живот. Воедно, свој придонес кон ваквата ситуација имаат и граѓаните кои понекогаш од незнаење, неинформираност, незаинтересираност или пак поради одредено разочарување не сакаат активно да се вклучат во остварувањето на локалните политики.

Овие заклучоци произлегуваат и од спроведеното емпириско истражување за целите на овој проект, а кое се заснова на спроведена анкета за перцепцијата на граѓаните со одредени прашања кои се однесуваат на организирање на референдум на локално ниво. Па така, на првото прашање кои се однесува на тоа колку граѓаните се запознаени со можностите за организирање на референдум на локално ниво, 38% се изјасниле дека се запознаени, 46% дека се делумно запознаени, а 16% дека немаат никакви познавања од законската материја за организирање на референдум. Ова укажува на недоволната информираност на граѓаните за можноста за употреба на референдумот.

Но, од друга страна пак, речиси 80% од испитаниците се изјасниле дека граѓаните треба почесто да имаат можност да се изјаснуваат на референдум. Воедно, 58% од испитаниците сметаат дека почестата употреба на референдумот влијае врз зголемување на одговорноста на локалните власти. Интересен е податокот што 40% од испитаниците сметаат дека граѓаните и граѓанските организации имаат капацитети за успешна иницијатива за референдум и без поддршка на одредена политичка партија, што кажува на тоа дека кога се работи за остварување на локален интерес кој е заеднички и за општо добро на сите жители во одредена општина, не им е потребна политичка партија, туку здружување на граѓани.

Причините за недоволно непосредно учество на граѓаните вклучуваат:



- доминација на политичка култура која не го афирмира граѓанското учество и ниско ниво на знаење и свест на граѓани за нивни права и слободи и надлежности на одредено ниво на власта;
- незаинтересираност на граѓаните за јавниот живот кој е последица на лошиот животен статус, недостаток на време, информации и знаење;
- неразвиена и неефикасна пракса на непосредно учество на граѓаните,
- финансиски капацитети на општините итн.

Во функција за надминување на оваа пракса и зајакнување на партиципативната демократија преку референдум на локално ниво ги формулиравме следниве препораки:

- 1) Во однос на предизвикот кој се појавува околу обезбедување на цензусот потребно е или да се измени правната рамка во насока на намалување на цензусот на излезност (кај задолжителниот референдум) или пак да се бара на прашањето 50% +1 од оние кои гласале да гласаат за да референдумот биде успешен (кај советодавниот референдум). Овој став е во согласност со препораките на Венецијанската комисија.⁴³
- 2) Во контекст на прашањето за кое може да се распише референдум, неопходно е изворните надлежности на општините да се наведат таксативно, со цел граѓаните навремено да бидат информирани, а не да се доведуваат во ситуација по спроведен референдум, предизвикани трошоци и експлицитно демонстрирана волја на граѓаните Уставниот суд да оцени дека за тоа прашање воопшто не требало да се спроведува референдум на локално ниво.
- 3) Во функција на олеснување на постапката за распишување на референдум на локално ниво треба да се разгледаат можностите за:


⁴³ Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska Komisija), Mišljenje br. 371/2006, Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma Strazbur, 2009. достапно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne) [пристапено на 18.11.2018].

- а) ублажување на критериумите кои се однесуваат на бројот на потписи потребни за иницирање на референдум (да се намали од 20% на 10%); б) зголемување на рокот за собирање на потребните прописи, односно истиот да биде 30 дена наместо 15 дена; в) прецизирање на датумот на одржување на референдум од страна на советот на единицата на локална самоуправа во законски определен рок од моментот кога се собрани потписите од страна на граѓаните; г) да се прецизира дали одлука донесена на референдум може да се менува од страна на власта после 2 години и дали е потребно повторно спроведување на референдум.
- 4) Таксативно да се наведат прашања за кои може да се одлучува на референдум. На пример, донесување и дополнување на Статут и други важни акти, усвојување на урбанистички планови и програми за развој на одредени активности, одлуки за јавно задолжување, стекнување и отуѓување на имот, големи капитални инвестиции, одлуки за името, грбот и симболот на општината, одлуки за имиња на улици, плоштади, делови на населби. Ова е значајно за да не се доведуваме во ситуација одлуките донесени на успешно спроведените референдуми да не може да се спроведуваат затоа што на референдумот се одлучувало за прашање кое не е во изворна надлежност на единиците на локалната самоуправа, односно кои се работите од локално значење кои се од непосреден, заеднички и општ интерес на локалното население. Во спротивно, може постојано да се доведуваме во ситуација на блокирање на спроведување на одлуките донесени на референдум.
- 5) Потребно е да се изготви подзаконски акт од страна на Државната изборна комисија со кој на прецизен начин ќе се уреди и доразработи членот 12 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (поконкретно, под кои услови и на кој начин ќе се води јавната пропаганда за референдумот, таксативно да се наведат овластените предлагачи кои можат да водат јавна пропаганда



и на кој начин ќе ги обезбедат средствата за трошоците од пропагандата).

- 6) Да се изврши усогласување на Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување со Изборниот законик особено во делот на правната заштита на избирачкото право.
- 7) Неопходна е потранспарентна постапка при давање на мислења на градоначалник за спроведување на надлежности на територија на единица на локална самоуправа, а која е во надлежност на централните органи. (На пример, давањето на мислење по Закон за минерални суровини, чл.14).
- 8) Да се афирмира активното учество на граѓаните во остварувањето на политичкиот процес на локално ниво и да се подигне свеста за граѓаните за нивната активна улога во остварувањето на локалните задачи и решавањето на локалните проблеми, преку: информирање (за работата, плановите и намерите на претставничките органи и давање информации од јавен карактер); консултирање (учество во панели, јавни расправи, учество во советот на потрошувачи и други советодавни тела); предлагање (собирање на граѓани, петиции, јавни критики, протести, мирни собири, демонстрации и сл.) и одлучување (собирање на граѓани, граѓански иницијативи и референдум).
- 9) Да се зајакне политичката култура и да се охрабрат локалните органи сè почесто да го слушаат гласот на граѓаните преку одржување на локални референдуми. Избраните претставници знаат дека нивниот легитимитет зависи од волјата на граѓаните, па оттука спроведувањето на локалните референдуми може само да ја зајакне транспарентноста во нивното работење, а одговорноста за донесување на одредени значајни одлуки да ја поделат со граѓаните.
- 10) Да се подобри соработката со невладиниот сектор. Соработка со НВО е битна затоа што невладините организации ја поттикнуваат активноста кај граѓаните и им даваат прилика на граѓаните да го кажат своето мислење за развојот на локалната заедница. НВО ги едуцираат



граѓаните и ја подигнуваат нивната свест за потребата од нивното учество во јавниот живот. Соработката може да се зајакне преку нивно здружување преку размена на информации, алоцирање на грантови, учество во советодавните тела и комисиите, заедничко организирање на различни манифестации.

- 11) Во однос на прашањето кое се однесува на трошоците за спроведување на референдум, би констатирале дека тие однапред треба да бидат испланирани во буџетот на општината за тековната година, а заради намалување на трошоците би можело на еден референдум да се постават неколку прашања, затоа што тоа го дозволуваат и законите.
- 12) Доследно да се почитуваат принципите на отвореност, транспарентност и одговорност при работењето на локалните органи.




Библиографија

- Council of Europe, European Charter of Local Self-Government Strasbourg, 15.X.1985, достапно на <https://rm.coe.int/168007a088>, пристапено на [пристапено на 05.10.2018].
- Council of Europe, Recommendation 1704 (2005), Referendums: towards good practices in Europe, достапно на <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329> [пристапено на 18.11.2018].
- Kālin, W.m et al., Referendum i građanska inicijativa, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, Kraljevo, достапно на <http://www.msp.co.rs/biblioteka/Referendum%20i%20gra%C4%91anska%20inicijativa.pdf>[пристапено на 15.11.2018].
- Laviniu F. U., Local Referendum – mechanism of the participative democracy, In: European Journal of Social Sciences Education and Research, Sep. - Dec. 2017 Vol.11 Nr. 2, достапно на http://journals.euser.org/files/articles/ejser_sep_dec_17_nr_2/Lavinu.pdf [пристапено на 09.11.2018].
- Memorandum by Unlock Democracy, достапно на <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/10011302.htm> [пристапено на 29.11.2018].
- Mojsilović M., Klačar B., Sretenović V., Žegarac J., Radović N., Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011, достапно на <https://www.osce.org/sr/serbia/82794?download=true> [пристапено на 29.9.2018].
- Pereša, I., Zelić, D., Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnose na europska standarde, Zagreb, GONG, 2012, достапно на <https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf> [пристапено на 05.10.2018].



- Piasecki A. K., „Lokalna direktna demokratija u evropskim državama - sličnosti i razlike, Glasnik prava, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, доступно на <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/411.htm> [пристапено на 05.10.2018].
- UK Parliament, Memorandum by Unlock Democracy, доступно на <https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/10011302.htm> [пристапено на 05.10.2018].
- Zajednica opština Crne Gore, Uključivanje civilnog društva u jačanju odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori» (Priručnik za specifični modul), 2010, str.7, доступно на http://uom.me/wp-content/uploads/2010/10/Jacanje-odgovornosti-i-transparentnosti_spec.modul_civilno-drustvo.pdf [пристапено на 28.10.2018].
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudejelovanja u obavljanju drzavne vlasti i lokalne i podrucne (regionalne) samouprave, доступно на [https://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%C5%BEavne-vlasti-i-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](https://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%C5%BEavne-vlasti-i-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave) [пристапено на 05.10.2018].
- Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Mišljenje br. 371/2006, Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma Strazbur, 2009. доступно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-mne](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-mne) [пристапено на 18.11.2018].
- Закон за Градот Скопје, „Сл. весник на Р Македонија“ бр.55/04 и бр.158/11.
- Закон за локалната самоуправа, „Сл. весник на Р Македонија“ бр.5/02.
- Закон за ратификација на Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото за учество во работите на локалната власт, „Сл. Весник на РМ“ бр.130/2015.
- Закон за ратификација на Европската повелба за локалната самоуправа, „Сл. весник на РМ“ бр.23/97.
- Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, Сл. весник на РМ бр. 81/2005 година, Одлука на Уставен суд У.бр.195/2005.

-
- 
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, („Сл. весник на РМ“ бр.13/06, бр.86/08, бр. 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/16).
 - Закон за социјалната заштита („Сл. весник на РМ“ бр. 79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 16/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15, 173/15, 192/15, 30/16, 163/17 и 51/18).
 - Закон о референдуму и народној иницијативи, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 48/94 и 11/98, достапно на <http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/ZoRiNI/zakon%20o%20referendumu.pdf>, [пристапено на 05.10.2018].
 - Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/2008, 163/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16, 99/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17 и 35/18).
 - Одлуки на Уставен суд У.бр.74/2017-1, У.бр.105/2017-1, У.бр.130/2017-1, У.бр.131/2017, У.бр.78/2018.
 - Резултати од референдумот за самопридонес одржан на 18 ноември 2007 година, во населените места: Градско Балдовци, Добрејци, Дабиле и Просениково, Сл. гласник на Општина Струмица, 27 ноември 2007, достапно на <http://www.strumica.gov.mk/downloads/ler/2007SluzbenGlasnik21.pdf> [пристапено на 05.11.2018].
 - Статут на Општина Кисела Вода, достапно на <http://www.kiselavoda.gov.mk/index.php/dokumentacija/2012-11-13-10-21-19> [пристапено на 05.09.2018].
 - Универзална декларација за правата на човекот, Universal Declaration of Human Rights (UDHR), достапно на http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf [пристапено на 05.10.2018].



Одржани тренинзи и симулација







CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352:342.573(497.7)(047.31)

РЕФЕРЕНДУМ на локално ниво : реалност или фикција? : студија за
проценка на состојбата / [проектен тим Дарко Спасевски ... и др.]. -
Скопје : Институт за стратешки истражувања и едукација - ИСИЕ, 2019. -
60 стр. ; 21 см

Публикацијата е во рамки на проектот: "Јакнење на капацитетите на
граѓанските организации за остварување на правата на граѓаните за
референдум на локално ниво". - Други автори: Ивана Шумановска-Спасовска,
Катерина Шапкова Коцевска, Сања Гичевска Докмановиќ. - Библиографија:
стр. 60

ISBN 978-608-66313-0-7

а) Локална самоуправа - Референдум - Македонија

COBISS.MK-ID 109342986



Проектот е финансиран од Европската унија

Оваа публикација е подготвена со поддршка на Европската унија.
Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на
Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ од Скопје и
на никој начин не може да се смета дека ги претставува ставовите на
Европската унија.