

**ДИСКРЕЦИОННЕ
ОВЛАСТУВАЊА
КАКО ПОТЕНЦИЈАЛЕН
РИЗИК ОД КОРУПЦИЈА**



ЦЕНТАР ЗА
УПРАВУВАЊЕ СО
ПРОМЕНИ



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА КАКО ПОТЕНЦИЈАЕН РИЗИК ОД КОРУПЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Издавач:

Центар за управување со промени (ЦУП)

За издавачот:

Извршен директор на ЦУП Неда Малеска Сачмароска

Автор:

Југослав Ѓорѓиевски, Димитар Врглевски

Истражувачки тим:

Југослав Ѓорѓиевски, Неда Малеска Сачмароска, Бранка Минчева Коцевска,
Димитар Врглевски

Уредник:

Бранка Минчева Коцевска

Дизајн и техничко уредување:

Марко Данаиловски и Димитар Врглевски

Место и година на издавање:

Скопје, 2023

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
РЕЗИМЕ	7
1. ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	9
1.1. ДЕФИНИРАЊЕ	9
1.2. ТИПОЛОГИЈА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА	10
1.3. ЗАКОНСКО РЕГУЛИРАЊЕ И ПОСТАПУВАЊЕ ПО ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА	11
1.4. КОНТРОЛА И ЗАШТИТА ОД ЗЛОУПОТРЕБА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА ОД СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ.....	13
2. КОРИСТЕЊЕ НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА ВО ПРАКСА ОД СТРАНА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	17
2.1. ДАВАЊЕТО НА СУБВЕНЦИИ, ОДНОСНО ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ГРАЃАНИТЕ ОД СТРАНА НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	17
2.1.1. ОПШТИНА ЦЕНТАР	20
2.1.2. ОПШТИНА КАРПОШ	21
2.1.3. ОПШТИНА КИЧЕВО	23
2.1.4. ОПШТИНА КИСЕЛА ВОДА.....	23
2.2. СУБВЕНЦИИ, ОДНОСНО ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА СПОРТСКИТЕ КЛУБОВИ И СПОРТИСТИТЕ ОД ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА.....	26
2.3. КРАТОК СПОРЕДБЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАКСАТА ЗА КОРИСТЕЊЕ НА НЕКОИ ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ОД СТРАНА НА ОПШТИНА ЦЕНТАР И ОПШТИНА КИСЕЛА ВОДА.....	28
ГЕНЕРАЛНИ ПРЕПОРАКИ ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА	32

ВОВЕД

Овој извештај за следење е подготвен во рамките на проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ финансиран од фондот National Endowment for Democracy (NED).

Проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ генерално се фокусира на следење на остварувањето на заложбите на Владата на Република Северна Македонија да го постави и одржува доброто управување на врвот на својата политичка агенда. Проектните интервенции се дизајнирани да ја анализираат моменталната состојба во неколку области поврзани со врвните приоритети во агендата на РЈА, како што се: ефикасност, ефективност и функционалност на институциите, подобрување на транспарентноста и отчетноста на институциите, одговорноста за испорака на резултати и подобрувањето на надзорот на јавноста при спроведувањето на реформите.

Целта на проектот е да отвори широка јавна дебата за важноста на доброто управување и да ја подигне свеста кај граѓаните да бараат високи професионални стандарди, ефикасни институции и успешност во работењето на јавната администрација. Проектот исто така, насотојува да отвори дебата со креаторите на политиките и носителите на одлуки за подобри практики во управувањето со институциите, вклучително и преземање мерки за подобрување на одговорноста на институциите и спроведување на реформи со остварливи и прецизни резултати. Активностите од проектот придонесуваат за охрабрување и поттикнување на граѓаните да бидат поангажирани во барањето на одговорност од лидерите и раководителите на интенциите, но и од администрацијата во целост, за спроведување на неопходните реформи и примената на стандардите на доброто управување, но за нивно активно учество во креирањето на политиките и процесите на одлучување во земјата.

Предмет на овој извештај се дискреционите овластувања кои ги користат општините за субвенционирање и давање на друг облик на финансиска поддршка на граѓаните и правните лица на териториите на нивните општини, со додатна анализа на еден од облиците на дискреционо делење на финансиски средства од страна на општините за спортот, спортистите и спортските клубови. Во рамките на извештајот направена е анализа на законската рамка со која се уредуваат дискреционите овластувања, анализа на јавно достапните податоци од четири општини за средствата кои врз основа на дискреција годишно општините ги трошат дискреционо, како и анализа на правните акти со кои се практикуваат овие дискрециони овластувања и нивната усогласеност со законите.

Методолошката рамка на истражувањето беше составена од неколку елементи, и тоа:

- Анализа на теоретската рамка на дискреционите овластувања и нивната типологија;
- Анализа на законската регулатива со која се регулираат дискреционите овластувања во РС Македонија;
- Анализа на јавно достапните акти (програми, правилници, одлуки и сл.) на четири општини со кои тие ги практикуваат дискреционите овластувања во однос на обемот, како и во однос на нивната усогласеност со законската регулатива и
- Анализа на буџетите и другите акти во овие четири општини во однос на вкупниот износ на финансиски средства кои тие годишно ги трошат од општинските буџети дискреционо.

Овој извештај има за цел да поттикне зајакнување на начелото на законитост во функционирањето на системот како целина и работењето на институциите од јавниот сектор. Поради идентификуваните проблеми на граѓаните, овој извештај има за цел да предизвика отворање на широка јавна дискусија за дискреционите овластувања на администрацијата, согласно конкретните предлози за системски промени. Врз основа на следењето, прибирањето на податоците и анализата, овој извештај дава конкретни предлози за реформирање на системот за регулирање на дискреционите овластувања, во насока на превенција на коруптивни дејствија во јавниот сектор. Ваквото регулирање на дискреционите

овластувања е неопходно заради заштита на правата на граѓаните и јавниот интерес на државата и јакнење на демократскиот карактер на институциите/општеството.

Податоците и информациите прикажани во овој извештај се засноваат на анализата спроведена во одбраните институции и не значи дека во целост ги отсликуваат состојбите во сите институциите од сличен тип во јавниот сектор. Сепак, податоците и клучните наоди ги отсликуваат актуелните трендови и практики во управувањето со институциите и даваат прецизна слика за состојбите со употребата на дискреционите овластувања во поединечните области кои беа предмет на интерес на овој извештај.

Предлог-насоките за постапување по дискреционите овластувања од страна на администрацијата, кои се дадени на крајот на овој извештај, имаат за цел да ја воспостават рамката за системско ограничување на широките дискрециони овластувања, што ќе овозможи зајакнување на правната сигурност на граѓаните и заштита од самоволието на институциите, како и поттикнување на реформа во зајакнувањето на контролните механизми за извршувањето на овие овластувања од страна на институциите.

РЕЗИМЕ

Користењето на дискреционите овластувања од страна на јавните институции има долга традиција во нашиот правен систем. Овие овластувања по правило се користат во случаите кога и покрај јасните законски критериуми за остварување на определено право или правен интерес, се дава можност на јавниот орган и покрај исполнетоста на тие услови да не го уважи правото на граѓаните. Ваквите дискрециони овластувања се образложуваат со потребата за заштита на јавниот интерес.

Меѓутоа во пракса користењето на дискреционите овластувања е многу раширено, така да нема институција која истите не ги користи. При тоа дискрециони овластувања не се користат само кога законот тоа го дозволува, туку напротив и во случаи кога нема никаков законски основ за нивно користење, при што институцијата сама дискреционо одлучува дека ќе решава за определено „право“ (сама си дава надлежности кои ги нема со закон), дискреционо определува критериуми за тоа „право“, дискреционо одлучува кој ќе го добие а кој нема го добие тоа „право“, дискреционо го определува обемот, односно износот на тоа „право“ доколку се работи за определени финансиски средства.

Поради ваквата премногу широка распространетост на дискреционите овластувања, истите претставуваат еден од најголемите ризици за корупција, кој е непосредно препозанен и од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во кој под **поимот „ризик од корупција“ се подразбираат** покрај другото и **дискрециони овластувања**.

Заради намалување на ризикот од злоупотреби и од корупција, Законот за општата управна постапка во рамките на начелото на законитост, пропишува обврска за јавниот орган кој е овластен со закон да решава по слободна оценка (дискреционо), управниот акт да го донесе **во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето, како и обврска** актот со кој се практикува дискреционо овластување особено да биде образложен. .

Со цел да се разгледа обемот и начинот на користење на дискреционите овластувања, во рамките на овој документ направена е анализа на дискреционите овластувања кои ги користат општините, во однос на доделувањето на субвенции, односно финансиска поддршка на граѓаните и правните лица од нивните буџети, со дополнително посебно анализирање на средствата кои се доделуваат од општинските буџети за дејноста спорт.

Анализата покажа дека ризикот од злоупотреби и од корупција во однос на овие дискрециони овластувања е многу поголем од она што би требало да биде доколку доследно се почитуваат законските одредби, и дека воопшто не се почитуваат законските процедури за донесување на дискрециони одлуки.

Имено општините во голем обем ги користат дискреционите овластувања при доделувањето на субвенции на граѓани и правни субјекти, на неколку нивоа и тоа:

- Врз основа на дискрециона одлука, во своите програми и правилници предвидуваат права за граѓаните и правните лица, кои ниту еден закон не ги препознава;
- Врз основа на дискреција одлучуваат за која намена ќе даваат субвенции;
- Дискреционо си определуваат критериуми за тие субвенции, а во определени случаи ги доделуваат тие субвенции без никакви критериуми;
- Дискреционо си го определуваат износот на тие субвенции и
- Дискреционо ги доделуваат субвенциите.

За доделување на субвенциите се користат членовите со кои се определува општо надлежноста на општините и на советите, без при тоа да имаат експлицитен законски основ во посебните закони за стварна надлежност за делење на субвенции. Инвентивноста на општините во

располагањето без законска основа, критериуми и постапка со јавни пари е многу широка па така се делат средства за кровови и фасади, за лифтови, за клими, за пелети, за печки за пелети, за лекување, за социјална помош на граѓани, лекари, за наградување на вработени, за наградување на спортисти, за поддршка на спортисти, спортски клубови и спортски манифестации, за поддршка на културни работници, здруженија и манифестации, за полагање на возачки испити, за стипендирање на ученици, за доделување на станови и др. Ова е констатирано само од анализа на 4 општини за период од една година.

Одлуките на општините за доделување на субвенции и финансиска поддршка на граѓните и правните лица не се во согласност со Законот за општата управна постапка, затоа што истите воопшто не се образложени (иако ЗОУП бара особено образложение за овие одлуки), за доделувањето на определени финансиски средства воопшто и нема ниту јавно достапни одлуки, па е нејасно дали воопшто има поединечни акти, а со тоа и дали е обезбедена правна заштита на граѓаните и правните лица кои се незадоволни од одлуките на општините при доделувањето на овие субвенции.

1. ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

1.1. ДЕФИНИРАЊЕ

Дискреционите овластувања претставуваат право кое законот им го дава на институциите (најчесто на раководителите на институциите или од нивна страна овластените службеници лица) од јавниот сектор да одлучуваат слободно во ситуации кои исто така се определени со закон.

Во правната теорија, дискреционите овластувања се анализираат од аспект на концепцијата за „владеење на правото“, според која институциите од јавниот сектор мора да дејствуваат согласно принципот на законитост. Односно, да дејствуваат единствено во рамки на законите кои не смеат да им даваат простор за маневар, а со тоа и ризик за нивно арбитражно постапување во одредени ситуации, за да не се нарушува принципот на законитост и правната сигурност на граѓаните.

Правната наука, дискреционите овластувања најпрво ги гледа во правната норма која е содржана во апстрактен/општ правниот акт (закон, подзаконски акт), а кои треба да бидат применети врз реален поединечен случај и потоа преточени во конкретен управен акт (решение, одлука и сл.).

Од аспект на правната норма, карактеристично е дека кога предвидува одредено дискреционо овластување понекогаш го содржи зборот „може“ што ја дава слободата на државниот орган да постапи по сопствено убедување. Сепак, тоа не значи дека може да биде арбитражен при постапувањето.

Ваквите норми со дискрециони овластувања може да ги сретнеме скоро на сите нивоа во хиерархија на правните акти. Уставот како највисок општ правен акт на државата не содржи вакви норми. Законите, како акти од второ ниво содржат норми со дискреционите овластувања. На трето ниво се подзаконските акти со кои се доразработуваат делови од законите, и нив најчесто ги носат органите на државната управа или Владата на Република Северна Македонија. Пример за вакви акти се деловници, правилници¹, потоа уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци². Овие подзаконски акти претставуваат општи административни акти, кои се резултат на нормативна функција на јавната администрација и истите може да содржат одредби кои имаат одреден степен на дискрециони овластувања.

Дискрециони овластувања постојат во сите правни системи, а единствената разлика е начинот на кој истите се регулираат и контролираат. Тие служат за да се зајакне ефикасноста и ефективност на институциите, за на крај да испорачуваат повеќе и поквалитетни резултати за граѓаните. Но, ниту овие овластувања не се отпорни на злоупотреба и во отсуство на јасна процедура и насоки за нивна примена и контрола, служат како инструмент за материјализирање на корупцијата, кронизмот и клиентелизмот во однос на вработувањето во јавниот сектор^{3,4,5}, распределбата на јавните ресурси/средства⁶ и пристапот на граѓаните до јавните услуги. Сепак, оваа тема останува недоволно регулирана и комуницирана со граѓаните и институциите.

¹ Со кои се до-уредуваат постапки предвидени со материјални закони, како на пример, Законот за социјална заштита предвидува низа парични права за чие остварување Владата по предлог на Министерството за труд и социјална политика носи Правилници за нивно остварување, како на пример, Правилник за остварување на право на гарантирана минимална помош.

² Деловник за работа на Владата, Глава 5 од член 95 до член 98 <https://rb.gv/k4vdz>

³ Финален извештај на проект „Проценка на корупција [...]“, ДКСК и Транспаренси Интернешнел, 2020, <https://bit.ly/3laQ2iB>

⁴ ДКСК 2021 https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/mkd-nasoki-za-integritet-els.cleaned.pdf

⁵ Извештај на Европската Комисија за Р.С. Македонија (2020, 2021, 2022)

⁶ Ibid

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси⁷, исто така ги третира овие овластувања, како еден од најголемите ризици за корупцијата. Имено, согласно овој закон под поимот „ризик од корупција“ се подразбира кој било вид на внатрешна или надворешна слабост или постапка која претставува можност за појава на корупција во рамките на државни органи, јавни претпријатија и други институции од јавниот сектор и кој ги вклучува прашањата за судир на интереси, неспоивост на функции, примање подароци и други нелегални плаќања, лобирање, недостаток на систем за заштита на укажувачи, измами, несоодветно користење на овластувањата, **дискрециони овластувања**, финансирање на политички партии и кампањи спротивно на закон, тргување или недозволено користење на информации, транспарентност на постапки и документи и други прашања од значење за интегритетот.

Законот во членот 63 го **регулира вршењето на дискреционите овластувања**, при што пропишува дека секое службено лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост кога врши дискрециони овластувања.

1.2. ТИПОЛОГИЈА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА

Дискреционите овластувања може да се разликуваат во однос на тоа кој ги користи:

- **извршни дискрециони овластувања** (кои ги имаат носителите на јавни функции во рамки на извршната власт и нив ги остваруваат со носење на извршна одлука),
- **административни дискрециони овластувања** (кои ги користат јавните службеници кога решаваат предмети во управни постапки и одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните) и
- **судски дискрециони овластувања** (кои се однесуваат на овластувањата на јавните обвинители и судовите – најчесто се однесува на правото на слободно судиско одлучување). Оваа анализа нема да ги опфати овие типови на дискрециони овластување, туку само претходните две, поради посебниот предмет на истражување – јавната администрација.

Дискреционите овластувања исто така може да се разликуваат и според начинот на кој што се поставени т.е. формулирани:

- Правните акти може да содржат правни норми со т.н. **експлицитни или изречни дискрециони овластувања** кои јасно го упатуваат органот на (дискреционото овластување) слободно одлучување при избирање на една од двете или повеќе опции кои ги содржи нормата. Ваквите дискреционите овластувања најчесто ги има во материјалните закони кои предвидуваат конкретни права за граѓаните и уредуваат посебни управни постапки во кои тие права може да ги остварат⁸. Но, бидејќи законите не можат секогаш да ги предвидат сите детали на постапките, тие и' препуштаат на управата да ја доуреди односната материја (постапките) со свои подзаконски акти кои претставуваат општи управни акти, во кои управата може и сама да си предвиди и други ДО⁹.
Ваквите дискрециони овластувања се најзастапени кај административните типови, а поретко кај извршните.
- Законите, исто така, може да содржат т.н. **имплицитни или напишани дискрециони овластувања**, кои произлегуваат од широките и нејасни правни норми, кои подлежат на широко толкување од страна на органите при нивната примена и во отсуство на

⁷ <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2020/12/Закон-за-спречување-на-корупцијата-и-судирот-на-интереси.pdf>

⁸ Пример, Закон за социјална заштита, Закон за пензиско и инвалидско осигурување, Закон за урбанистичко планирање, Закон за оружјето и др.

⁹ Пример, правилник за остварување на правата од социјална заштита

унифицирана административна пракса, доведува до нивно арбитражно однесување при одлучувањето, што од една страна го нарушува принципот на законитост и од друга страна ја нарушува правната сигурност на граѓаните.

Кај овие дискреционите овластувања има комплетно отсуство на насоки за постапување и најчесто ги загрозува државните ресурси. Ваквите дискреционите овластувања почесто може да ги сретнеме во т.н. органски закони кои ја уредуваат организациска материја поврзана со институциите. Такви закони се Законот за организација и работа на органите на државна управа, Законот за плати и надоместоци на избрани и именувани лица, Законот за Влада, Законот за локална самоуправа, Законот за класифицирани информации и други закони.

1.3. ЗАКОНСКО РЕГУЛИРАЊЕ И ПОСТАПУВАЊЕ ПО ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА

Постапувањето на институциите по дадено дискреционите овластувања е евидентно во правниот акт со кој се одлучува. Во своето работење, администрацијата носи низа конкретни административни акти, со кои решава одредени предмети а најчесто во управна постапка. Според административно-правната наука, овие акти се делат на (1) позитивни и негативни (2) конститутивни и декларативни (3) врзани со закон и дискрециони и (4) единствени и збирни¹⁰.

При одлучувањето, институцијата има обврска целосно и објективно да ја утврди материјалната вистина (фактичка состојба), односно, да ги испита сите факти и да процени дали странката ги исполнува условите кои законот ги пропишува. Дискреционото овластување всушност е најмногу изразено во делот на проценувањето дали условите се исполнети.

Кога станува збор за дискреционите акти т.е. дискреционите решенија, постојат одредени насоки и правила според кои администрацијата мора да се води при одлучувањето¹¹:

- Дискреционото овластување мора да биде предвидено со закон;
- Актот да биде донесен во законски пропишана постапка;
- Да се почитува формата на актот;
- Не смее да биде пречекорено овластувањето;
- Овластувањето не треба да биде употребено спротивно на целта заради која е дадено.

Со општите акти институциите регулираат аспекти на својата работа и организација, доуредуваат постапки предвидени со законот и овие акти имаат „erga omnes“ правно дејство (кон сите т.е. неопределен број на лица).

Со конкретните акти (решенија) институциите одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните и се однесуваат на правни и физички лица и тие имаат „inter partes“ правно дејство.

Законот за општата управна постапка¹² од 2015 година е системска и процесна законска регулатива која има за цел да ги уреди и ограничи дискреционите овластувања.

Во рамките на овој закон, дискреционите овластувања се уредуваат во Глава II „основни начела“, во членот 3, Начело на законитост. Имено, согласно ставот (3) од овој член **ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оцена (дискреционо), управниот акт треба да биде донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен.**

Анализата на оваа законска одредба води до заклучок дека:

- Јавниот орган со закон мора да биде овластен да решава дискреционо;

¹⁰ Б. Давитковски, А. Павловска Данева, Административно право (материјално), Правен факултет „Јустинијан први“ Скопје, 2018 година, стр. 271-285.

¹¹ Ibid стр. 280

¹² https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/zoup_konsolidiran.pdf

- При дискреционото решавање мора да се води сметка за целта за која е дадено овластувањето; и
- Актот со кој се решава дискреционо мора да биде особено образложен.

Претпоставката со закон да биде дадено овластувањето за дискреционо одлучување пред се' произлегува од Уставот на Република Северна Македонија, и тоа:

- Член 88 – Своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.
- Член 96 - Органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.
- Амандман XVII - Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.
- Амандман XVII - Во градот Скопје, граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од значење за градот Скопје, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Како што може да се види од наведените уставни одредби, сите институциите од јавниот сектор (централни и локални) може да извршуваат единствено надлежности кои им се дадени со закон. Ова значи дека надвор од експлицитната уставна и законска надлежност, ниту еден од наведените органи не може, ниту смее да решава за права, обврски и правни интереси на граѓаните, што вклучува и забрана за решавање засновано на дискреција.

Според Советот на Европа (СЕ)¹³, концепцијата на дискрециони овластувања треба да биде поставена во рамки на принципите на владеење на правото што подразбира поставување на соодветни процедури за користење на дискреционите овластувања, како правен штит за граѓаните против арбитрерното постапување на администрацијата.

Суштината на „лошата администрација“ е во постоење на недостатоци во административната постапка, а во македонскиот систем недостасуваат неопходните елементи¹⁴:

- временска рамка при постапувањето;
- одржување на конзистентност во административната пракса кај овој тип на постапки; недоречени законски или подзаконски одредби;
- детални и разбирливи образложенија на дискреционите решенија кои институциите ги носат во управните постапки; и
- насоки за постапување по дискреционо овластување, со што се повредува правната сигурност на граѓаните.

Законот за општата управна постапка, во членот 88, со кој се утврдуваат задолжителните елементи на управниот акт, во ставот (4) пропишува дека образложението треба да биде разбирливо и да содржи: кратко излагање на барањето на странката, ако постои, утврдените факти според коишто е издаден управниот акт, правните прописи и причините поради коишто, врз основа на утврдените факти, управниот акт е донесен, причините поради кои некои од барањата, тврдењата или предлозите на странките не се прифатени, како и причините поради кои некои од изјавите дадени во текот на постапката не се земале предвид.

¹³ Препораки на Комитетот на Министри на СЕ - CM Rec (2007) 7 <https://rm.coe.int/16807096b9>

¹⁴ Истакнати и во Препораката број R (80) 2 на Комитетот на Министри на СЕ

Кога институциите донесуваат управен акт по слободна оцена т.е. дискреционо овластување, во истиот мора да бидат наведени главните причини поради кои правото да се решава по слободна оцена се применило на начин како во односниот управен акт. Кога жалбата не го одлага извршувањето на управниот акт, образложението, исто така содржи и упатување на прописот што тоа го предвидува. Како што може да се види, при дискреционо одлучување повторно се бара наведување на причините поради коа се користело тоа дискреционо овластување на начин утврден во диспозитивот на таквиот управен акт.

1.4. КОНТРОЛА И ЗАШТИТА ОД ЗЛОУПОТРЕБА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА ОД СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Согласно воспоставениот институционален систем/механизам, актите на јавната администрација се подложни на надзор и контрола од непосредно повисоките органи (министерствата), специјализирани органи (второстепени комисији¹⁵) или судовите (Управен, Виш Управен и Уставен суд).

Надзорот се врши над законитоста на општите акти (правилници, статuti и сл.), над конкретните акти, над работењето и над материјалното и финансиското работење на администрацијата и го вршат независни институции како Собранието на Р.С. Македонија, Државниот завод за ревизија (ДЗР), Народниот правобранител (НП), Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и други, чии препораки имаат само консултативна улога и не предизвикуваат правни последици врз институциите. Ова е важно, бидејќи злоупотребата на дискреционите овластувања може да се утврди само кога ефективно се контролираат нивните акти.

Во однос на конкретните акти на администрацијата, односно решенијата со кои одлучува во управни постапки каде имаат дискрециони овластувања (дискрециони решенија), граѓаните против нив можат:

- да поднесат редовен правен лек, жалба пред Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и
- доколку не се задоволни од второстепената одлука, можат да иницираат управен спор со поднесување на жалба до Управниот суд, а понатаму да користат и вонредни правни лекови до Вишиот управен суд.

Законот за општа управна постапка, во членот 109 во ставот (13) е предвидено дека доколку второстепениот орган утврди дека во првостепениот управен акт погрешно се оценети доказите, дека од утврдените факти е изведен погрешен заклучок во однос на фактичката состојба, дека погрешно е применет правниот пропис врз основа на кој се решава работата, или ако најде дека врз основа на слободна оцена требало да се донесе поинаков управен акт, тој со свој управен акт ќе го поништи првостепениот управен акт и сам ќе ја реши работата. Ова значи дека и второстепениот орган мора да води сметка на кој начин се користат дискреционите овластувања.

Меѓутоа, за да може тоа да го направи второстепениот орган, неопходно е првостепениот орган прво да ги почитува своите процесни законски обврски, односно особено да го образложи управниот акт со кој се практикуваат дискрециони овластувања. Доколку првостепениот орган не го образложи соодветно својот акт, тогаш второстепениот орган нема да може да го цени истиот, и треба поради процесни повреди веднаш да го укине таквиот акт.

Правната заштита при практикувањето на дискреционите овластувања од јавните органи е уредена и во Законот за управни спорови од 2019 година, кој во член 3 став 9 како предмет на управен спор предвидува оценување на „законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган кој одлучувал согласно слободна оценка – дискреционото право“, додека во член 6 став 2 се вели дека управен спор не може да се води за правилната примена на слободна оценка од

¹⁵ Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и Државна комисија за одлучување во втор степен во област на инспекциски надзор и прекршочна постапка.

страна на јавен орган (дискреционо овластување) при донесувањето на поединечен управен акт и дополнително во член 60 став 3 алинеја 1 е пропишано дека судот не може да одлучува мериторно во полна јурисдикција доколку спорниот акт е донесен со дискреционо овластување на органите.

Но, податоците укажуваат на ниска ефикасност во постапувањето на овие институции. Пред Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, во период од три години (2019, 2020 и 2021 година) граѓаните во просек поднесуваат 5.064 жалби. Од овие жалби, за наведените три години, во просек 3.232 или 63,8% се однесуваат на решенија издадени во управни постапки на испорака на јавни услуги. Поточно, 1.078 се од област социјална политика/заштита, 547 се од област образование, наука и култура, 696 се од област работни односи и 912 се од област пензиско и инвалидско осигурување¹⁶. Од вкупниот просек на вложени 5.064 жалби на годишно ниво, Комисијата во просек одбива или отфрла 3.075 или 60,7%¹⁷. Иако можеби не сите жалби пред Комисијата се вложени поради неправилно користење на дискреционите овластувања на институциите, може да се заклучи дека голем дел од нив се поврзани со овој проблем бидејќи повеќе од половина (63,8%) се однесуваат управни постапки за испорака на јавни услуги, каде институциите имаат одреден степен на дискреција при одлучувањето, како изречни така и напишани дискрециони овластувања. **Проблем во заштитата на граѓаните од самоволието на администрацијата** е фактот дека Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во просек отфрла или одбива 60,7% од поднесените жалби. Доколку граѓаните поднесат тужба пред Управниот суд, тој може да одлучува само за процесните аспекти, а не може да одлучува мериторно со полна јурисдикција и граѓаните остануваат незаштитени.

Ова во голема мера се должи на **недостатокот на конкретни насоки за постапување по дискреционите овластувања** од страна на институциите. Доколку вакви насоки постојат, институциите кои имаат дискрециони овластувања нивното постапување подетално ќе го образложуваат во решението а надзорните органи ќе можат да одлучуваат и за начинот на постапување и почитување на насоките при примена на материјалното право.

За погрешната примена на материјалното право при одлучување во управни постапки алармира и Народниот Правобранител (НП). Како пример, во областа социјална заштита укажува дека укинувањето на правото на гарантирана минимална помош на лице под социјален ризик поради добивање на средства од други извори, (награда за првенец на генерација, игри на среќа, брз трансфер на пари и др.) е неправедно, поради фактот што овие извори не го менуваат социјалниот статус на корисникот¹⁸. Ова главно се должи на фактот што институциите немаат насоки за користење на дискреционите овластувања при утврдување на фактичката состојба/материјална вистина во овие постапки.

До Народниот правобранител како независен контролен механизам, во период од 4 години (2019, 2020, 2021 и 2022 година) граѓаните во просек доставиле околу 2.949 претставки од кои во просек 627 се однесуваат на права од област на испорака на јавни услуги и работни односи¹⁹. Навидум, овие бројки не изгледаат високи, но тоа не се должи на добриот квалитет во испораката на услугите или управните постапки, туку напротив, НП во континуитет нотира дека граѓаните бавно и неефикасно ги остваруваат своите права во управните постапки²⁰. Овие бројки укажуваат на ниската правна култура и писменост кај граѓаните и лошиот квалитет на процесот на второстепениот орган. На овој проблем укажува и НП, како пример во областа образованието, дека студентите не се целосно запознаени на кој начин можат да ги остварат своите права, односно како да побараат заштита на своите права²¹.

Законите, односно нејасните и лошо дефинираните одредби на законите и подзаконските акти, им даваат премолчена слобода на институциите во одредени ситуации да постапуваат како што

¹⁶ Годишен извештај за работата на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен за 2019, 2020 и 2021 година <http://dkz.mk/mk/dokumenti/informacii?q=node/39>

¹⁷ Ibid

¹⁸ Годишен извештај за работата на Народниот правобранител за 2021 година <https://shorturl.at/bvBTU>

¹⁹ Годишен извештај за работата на Народниот правобранител за 2019, 2020, 2021 и 2022 година <https://shorturl.at/bvBTU>

²⁰ Ibid

²¹ Ibid

тие ќе проценат дека е најдобро. Но иако флексибилноста е предвидена заради подобра ефикасност, најчесто овластувањата се злоупотребуваат за личен интерес, а не за јавното добро, со што се пречекоруваат границите на законито и етичко вршење на функциите. Едноставен пример за ваква пракса е фактот дека високи 39% од директорите на 252 институции од јавниот сектор се поставени како вршители на должност (в.д.), целосно дискреционо, иако овој институт треба да се користи во исклучителни ситуации, до изборот на директор, бидејќи при именување на в.д. директори, кандидатите не е нужно да ги исполнуваат минимум условите дефинирани во законот²². Дискреција од ваков тип е присутна и во процесот на вработување во јавниот сектор, на што алармира и мисијата на СИГМА-ОЕЦД²³. Вакви случаи се детектирани од во постоечки истражувања²⁴, но такви иницијативи се поднесуваат и пред Народниот правобранител. Законот за плати и надоместоци на пратениците и другите избрани и именуваните лица во член 18 став 2 пропишува дека органите со свој акт можат да определат функционери и раководни позиции на кои се применуваат неговите одредби и го утврдуваат нивниот коефициент²⁵. Доколку ваквата слобода се злоупотреби, тоа може сериозно да наштети на државниот буџет, но и на системот во целина²⁶. Дискрециони овластувања се присутни и кај општите акти на администрацијата (правилници, статuti и сл.) кои ги контролира непосредно повисокиот орган (најчесто министерство), а во крајна линија одлучува Уставниот суд, односно ја оценува нивната уставност и законитост по претходно поднесена иницијатива за оцена на уставноста и законитоста. До Уставниот суд во период од четири години (2019, 2020, 2021 и 2022 година) доставени се во просек околу 194 иницијативи на годишно ниво од кои 119 во просек се однесуваат на општите акти на администрацијата²⁷ (како што се правилниците кои ги донесува, статутите на општините и другите институции и слични акти).

Ваквиот спој на недостатоци во системот дава поголем простор за злоупотреба на дискреционите овластувања, со што се нарушува принципот на законитост во работењето на јавната администрација, правната сигурност на граѓаните и го оневозможува владеењето на правото.

Ова го потврдуваат истражувачките наоди на Центарот за управување со промени (ЦУП), кои упатуваат на постоење неконзистентност во испораката на јавните услуги поради дискреционо однесување и одлучување од страна на службениците²⁸. Истражувањата покажуваат и на тоа дека постои нееднаков третман на граѓаните во испораката на јавните услуги, што може да се должи на корупција и маргинализирање на одредени групи на граѓани поради дискрециите на службеникот и со тоа се повредува забраната за дискриминација (член 14 од ЕКЧП) во управните постапки.

Давање карактер на правна техника на дискреционите овластувања преку конкретни насоки за нивно користење, значи овозможување на поголема контрола врз институциите. Односно, тоа ќе им даде основ на повисоките инстанции, како што е Комисијата за одлучување во управни постапки и постапки од работен однос во втор степен, Управниот инспекторат и Управниот суд, Народниот правобранител, па и Собранието на Р.С. Македонија да навлезат во начинот на утврдување на материјалната вистина на предметот во управна постапка и да оценат дали е правично избрана опцијата од страна на институцијата која користела дискреционо овластување. Ова треба да биде показател за институциите на надзор посилно да реагираат во случаи на пропусти или злоупотреби од страна на администрацијата и со тоа ги повредуваат

²² Извештај од следење на управувачките структури во институциите од јавниот сектор, ЦУП, 2023,

<https://cup.org.mk/publication/monitoring-report-of-the-management-structures-of-public-sector-institutions>

²³ Monitoring report of Principles of Public Administration in North Macedonia, [Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia \(sigmaweb.org\)](https://sigmaweb.org), SIGMA-OECD, 2022

²⁴ <https://shorturl.at/gnvl8>

²⁵ Проекција на импликациите од член 11 од Законот за плати и други надоместоци на пратениците и другите избрани и именувани лица, ЦУП, 2023, <https://shorturl.at/agtCL>

²⁶ При ваква слобода, носителите на законодавната и извршната власт, можат со свој акт да назначи неопределен број на лица (најчесто кабинетски службеници) на кои ќе се однесуваат одредбите од Законот и истите да добиваат многу високи плати, кои ќе бидат на товар на буџетот на државата.

²⁷ Годишен извештај за работата на Уставниот суд за 2019, 2020, 2021 и 2022 година https://ustavensud.mk/?page_id=4643

²⁸ Збирка на истражувања за испорака на јавни услуги, ЦУП 2020, <https://cup.org.mk/publication/Compendium%20CSO%20researches%20MK.pdf>; Евалуација на политики за унапредување на јавните услуги, ЦУП, 2021, <https://bit.ly/317IF5v>

правата на граѓаните. Постојење на конкретни насоки за користење на дискреционите овластувања, кои ќе дадат правна техника на одлучувањето кое во крајна линија ќе треба да биде изнесено во образложението на дискреционото решение, би било основ повисоките инстанции ефективно да навлезат во начинот на утврдување на материјалната вистина на предметот во првостепената управна постапка и можност да реагираат кога граѓаните се обесправени заради пропустите на институциите, а тие тоа нема да го забележат. Дополнително, ваквите насоки ќе овозможат подобри образложенија на првостепените дискрециони решенија и можност второстепениот орган ефективно да интервенира во суштински материјални елементи по поднесена жалба и со тоа да се спречи создавање на нееднаквости и гарантирање на правото на ефективен правен лек (член 13 на ЕКЧП). Во однос на пошироките овластувања содржани во Законите, преку анализа ќе бидат изведени препораки за соодветни измени и ограничувања на широките или недефинираните одредби од системските закони во државата.

Важно е да се потенцира дека со злоупотреба на дискреционите овластувања се нанесуваат штети од големи размери, како што беше злоупотреба на ваучер системот за финансирање на фондации и спортски клубови од страна на раководството на Агенцијата за млади и спорт, преку која годишно се трошат една милијарда денари²⁹. Меѓу другото, ова претставува и облик на кривично дело како злоупотреба на службената положба. Инаку, за сериозни слабостите на ваучер системот на АМС и ризикот од корупција поради нејасни и широки законски одредби има истакнато и Државниот завод за ревизија (ДЗР)³⁰. ЦУП во претходни истражувања има идентификувано и нееднаквост во пристапот до здравствените и социјалните права и услуги, вклучително и распределба на средства³¹. Ова исто може да се должи на користењето на одредени дискрециони овластувања од страна на службениците и едни граѓани да ги третираат поповолно од другите. Дополнително, може да се каже дека дискрециските овластувања имаат и своевидна **правно-политичка феноменологија**. Неможноста судот да ги контролира дискреционите решенија на администрацијата и со тоа оставање на простор ослободен од надзор и контрола, може да биде индикација за тековен или потенцијален дисбаланс на принципот на поделба на власт во смисла на контролната функција на судската власт врз извршната, која безгрижно си постапува по слободна оценка.

Поставување на јасни граници за јавната администрација преку конкретни насоки за користење на дискрециски овластувања и коригирање на законски празнини дава веројатност за поголема ефективност во исходот на првостепените управни постапки и можност за ефективен правен лек во второстепената постапка по евентуално вложена жалба против првостепеното (дискрециско) решение. Нискиот степен на правна писменост и култура ги одвраќа граѓаните од користење на одредени правни лекови. Затоа, во рамки на проектот ќе се стави фокус на користењето на дискреционите овластувања, и евентуалните недоследности во тие постапки, со што ќе се влијае на институциите кои ги користат овие овластувања да ја усогласат својата работа со соодветната законска регулатива, да се намали бројот на дискрециони овластувања преку дополнително уредување на соодветни постапки со јасни критериуми, а истовремено да се подигне свеста на граѓаните во однос на правните механизми за заштита од незаконитото практикување на дискреционите овластувања, со што ќе се зајакне правната сигурност на граѓаните кога им се решава за правата, обврските и правните интереси.

²⁹ <https://kanal5.com.mk/dzr-ams-da-vospostavi-soodvetni-kriteriumi-za-raspredelba-na-sredstvata-do-nsf-i-sportistite/a556295>

³⁰ Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2021 година на агенција за млади и спорт сметка на основен буџет 637-16 https://dzr.mk/sites/default/files/2022-11/1_9_Agencija_mladi_sport_Smetka_osnoven_budzet_637_KOMPLET_2022.pdf стр. 9-11

³¹ Извештај за ставовите и мислењата на граѓаните за квалитетот и услугите во јавното здравство, ЦУП, 2017, <https://cup.org.mk/publication/report-on-the-attitudes-and-opinion-of-citizens-on-the-quality-and-services-in-the-public-health>
Извештај за перцепциите на граѓаните за правата и услугите од социјална заштита и социјално осигурување, ЦУП, 2017, <https://cup.org.mk/publication/report-on-citizens-perception-on-the-rights-and-services-in-the-area-of-social-protection-and-social-security>

2. КОРИСТЕЊЕ НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА ВО ПРАКСА ОД СТРАНА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Дискреционите овластувања се многу користен институт во јавниот сектор, како на централно, така и на локално ниво. Практично нема закон или институција кој не ги користи овие дискрециони овластувања. За жал овие овластувања не се детално анализирани, за да може да се обезбедат точни статистички податоци за обемот на дискрециони овластувања. Меѓутоа во рамките на намалувањето на ризиците за корупција, во последниве неколку години особено внимание се посветува на овие овластувања. До сега направени се неколку анализи од страна на граѓанскиот сектор кои имаат детектирано низа дискрециони овластувања при вработувањата во институциите од јавниот сектор. Сепак, оваа анализа ќе биде насочена кон оние овластувања кои претставуваат најголем ризик од корупција, а кои се практикуваат во политиката и во остварувањето на правата и правните интереси на граѓаните и правните лица. Од тие причини, со оваа анализа прикажана во овој извештај ќе бидат опфатени следните дискрециони овластувања:

- Давањето на субвенции, односно финансиска поддршка за граѓаните од страна на единиците на локалната самоуправа и
- Давањето на субвенции, односно финансиска поддршка за спортските клубови и спортистите од страна на единиците на локалната самоуправа.

Овие дискрециони овластувања се избрани затоа што со нив се опфатени сите можни аспекти на дискреционото постапување (од определување на намената на субвенциите и другите облици на финансиска поддршка, преку утврдување на критериумите за добивање на истите, до самото одлучување кој и колку средства ќе добие), при тоа се работи за дискреционо трошење на јавни средства од буџетот на општините, а на крајот остава и огромен простор за сомнеж од корупција, што е и разбирливо кога без никакво образложение, се трошат овие средства.

2.1. ДАВАЊЕТО НА СУБВЕНЦИИ, ОДНОСНО ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА ГРАЃАНИТЕ ОД СТРАНА НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Единиците на локалната самоуправа се јавни институции до кои граѓаните имаат најнепосреден контакт, поради што граѓаните своите права и правни интереси најлесно и со најмалку трошоци можат да ги остварат на локално ниво. Поради овој директен и секојдневен контакт со единиците на локалната самоуправа, граѓаните својата перцепција за генералното функционирање на администрацијата, вклучително и за корупцијата ја изведуваат најмногу од нивната перцепција за локалната власт. Ако се земе во предвид дека дискреционите овластувања и нивното практикување се еден од најголемите ризици за коруптивно однесување и незаконитост во работата, и најмала грешка или злоупотреба во овие овластувања и одлуки веднаш создава негативна слика и перцепција за администрацијата. Во отсуство на прецизни законски критериуми, дури доколку има само еден случај на давање на субвенции, односно финансиска поддршка на граѓани кои не треба да ги добијат, односно доколку некој граѓанин биде одбиен, а ги исполнува условите, во локалните заедници кои се мали и во кои информациите веднаш се шират, може да го сруши угледот на самата единица на локалната самоуправа. Затоа е од исклучителна важност да се анализираат овие дискрециони одлуки на единиците на локалната самоуправа и да се најдат механизми за намалување и ограничување на истите. Надлежностите на единиците на локалната самоуправа се уредени со Законот за локалната самоуправа од 2002 година кој е општ системски закон, како и во поединечни посебни закони во кои е уредена

стварната надлежност на општините (на пример член 58 став (2) од Законот за градење, во кој е уредена стварната надлежност на општините да издаваат одобрение за градење на градби од втора категорија.

Согласно со Законот за локалната самоуправа 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. Ваквото дефинирање на надлежностите на општините е конфузно затоа што од една страна упатува на начелото на законитост кое значи одлучување само во согласност и во рамки на устав, закон, и меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот на РСМ, а од друга страна повикува на начелото на супсидијарност кое значи дека "централната власт треба да има супсидијарна функција, извршувајќи ги само оние надлежности кои не можат да се остварат на локално ниво". Вака дефинираната надлежност на општината значи дека општините може да одлучуваат само во рамки на законите, но истовремено може да одлучуваат за сите работи што не се исклучени експлицитно од нивна надлежност, нешто што нашето законодавство не го препознава, затоа што во домашното законодавство се утврдува со наведување на која институција е надлежна за определено прашање, а не со наведување која институција не е надлежна за определено прашање, што е и разбирливо затоа што ако се оди со исклучување на институции од надлежност, ако се земе во предвид дека имаме околу 1300 институции на јавниот сектор и дополнително правни лица со јавни овластувања, доколку се користи методот на исклучување, членот за надлежност во законите би бил огромен, неразбирлив со опасност повторно определени институции кои не треба да бидат надлежни да бидат пропуштени. Европската повелба за локална самоуправа (ЕПЛС)³² се осврнува на ова прашање и во член 4 став 2 се вели дека „Локалните власти, во границите предвидени со закон, ќе имаат целосна дискреција да ги спроведуваат своите иницијативи во однос на било која работа, којашто не е надвор од делокругот на нивната надлежност или којашто не е доверена на друга власт“. Понатаму, во член 4 став 5 од Повелбата се вели дека „Кога на локалните власти им се делегираат овластувања од централната или регионалната власт, тие ќе имаат дискреција, колку што е возможно, нивното извршување да го приспособат на локалните услови“. Но, ова не значи дека локалните власти имаат право да се арбитрерни при долучувањето, што го потврдуваат претходно спомнатите препораки на Советот на Европа, за начинот на користење на дискреционите овластувања (страница 13 на оваа анализа).

Затоа одлучувањето во рамките на закон е основниот принцип во работата на сите институции па така и на општините. Ова е дополнително уредено во членот 21 од Законот за локалната самоуправа согласно кој општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење. Доколку со посебен закон се утврдуваат други надлежности на општината кои не се опфатени со Законот за локалната самоуправа, со истиот закон се определуваат и изворите на финансирање за вршење на тие надлежности.

Општините се надлежни за вршење на следниве работи:

1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, 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 - мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење;
3. Локалниот економски развој - 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

³² <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-macedon/168098bc69> Европската повелба за локална самоуправа е ратификувана од Република Македонија на 23 мај 1997 година.

- 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 - 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 оџаците; 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 - 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 - 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 - 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 едно-родителски 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;
 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 - 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;
 12. Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност и
 13. Други работи определени со закон.

Надлежностите на општините се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон. Со закон се утврдуваат работите од надлежност на општината кои таа задолжително ќе ги врши.

Како што може да се види, Законот за локалната самоуправа се повикува на посебните закони во извршување на генералните надлежности таксативно наведени во овој закон, како и на потребата од почитување на законски постапки за реализација на нивните надлежности.

Сепак, и покрај јасно регулираните законски надлежности на општините, истите во голем обем користат дискрециони овластувања, особено во однос на доделувањето на субвенции, односно финансиска поддршка на граѓаните, при што овие надлежности ниту се уредени со посебните закони, ниту пак има било каква законска постапка за нивно извршување.

За потребите на оваа анализа, беа разгледувани одлуки на четири општини (Општина Центар, Општина Карпош, Општина Кичево и Општина Кисела Вода) кои се објавени на нивните веб страни, при што при изборот на општините беше земена во предвид политичката и етничката разноликост при раководењето на општините.

2.1.1. ОПШТИНА ЦЕНТАР

Општина Центар во 2023 година има донесено повеќе дискрециони одлуки за доделување на парични средства и тоа:

1. Одлука за доделување на парична помош за настраданите од земјотресот во Република Турција и Сирија со која се доделени 500.000 денари на Црвен Крст³³. При тоа во воведот на оваа одлука во кој треба да се наведен законскиот член од кој произлегува надлежноста за донесување на истата е наведен членот 26 од Статутот на Општината, а самата одлука нема никакво образложение; и
2. Одлука за одобрување на парични средства за лекување на физичко лице во износ од 100.000 денари³⁴. Во воведот на оваа одлука, во кој треба да се наведен законскиот член од кој произлегува надлежноста за донесување на истата, повторно е наведен членот 26 од Статутот на Општината, а самата одлука нема никакво образложение.

Дополнително, Општина Центар во 2023 година има донесено Правилник за начинот, условите и критериумите за остварување право на бесплатни пакети за нега на возрасни лица а 2023 година³⁵, согласно кој се утврдуваат начинот, условите и критериумите за добивање бесплатни пакети за нега на возрасни лица за 2023 година. Со истиот правилник се пропишува надлежност на општината да дава бесплатни пакети, иако за истото нема експлицитен законски основ. Согласно член 2 од Правилникот како услов да се оствари овој пакет е жителот на Општина Центар да има над 62 години и да биде корисник на пензија и на социјална помош, за да во документацијата се бара и лекарско уверение, што нема никаква врска со бараните услови. Како основ за донесување на овој Правилник е наведен членот 36 од Законот за локалната самоуправа и повторно членот 26 од Статутот. Членот 36 е општ член во кој се наведени надлежностите на Советот, меѓу кои е и усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби, кои ги основала општината. Членот 26 од Статутот повторно ги уредува надлежностите на Советот и тоа:

- Донесување на статутот на општината и други прописи;
- Донесување на буџет на општината и годишна сметка на Општината;
- Утврдување на висината на сопствените извори на приходи за финансирање на општината, во рамките утврдени со закон;

³³ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/02/2.-СЛУЖБЕН-ГЛАСНИК-2023.pdf>

³⁴ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/03/3.-СЛУЖБЕН-ГЛАСНИК-НА-ОПШТИНА-ЦЕНТАР-СКОПЈЕ-3А-2023-ГОДИНА.pdf>

³⁵ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/04/5.-СЛУЖБЕН-ГЛАСНИК-НА-ОПШТИНА-ЦЕНТАР-СКОПЈЕ-2023-ГОДИНА.pdf>

- Основање на јавни служби во рамките на надлежноста на општината и врши надзор над нивната работа;
- Именување членови во управните одбори на јавните служби, кои ги основа;
- Усвојување програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби, кои ги основала Општината;
- Усвојување на извештаите за извршување на буџетот и годишната сметка на Општината
- Одлучување за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење, во согласност со закон;
- Усвојување извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби, кои ги основала Општината;
- Одлучување за начинот на располагање со сопственоста на општината;
- Одлучување за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на општината, во согласност со закон;
- Вршење други работи утврдени со закон.

Како што може да се види од наведените надлежности, никаде не е дадена можност за доделување на субвенции на граѓани, ниту на правни лица, ниту пак можност за уредување на постапки за остварување на права од страна на граѓаните.

Општина Центар има донесено повеќе програми со кои се даваат субвенции на граѓаните врз основа на дискреционо овластување, и тоа во областа на урбаното планирање, комуналните работи, заштитата на животната средина, јавните работи, реконструкција и санација на училишта, здравствена и социјална заштита, спортот итн.³⁶

2.1.2. ОПШТИНА КАРПОШ

Општина Карпош во 2023 година има донесено повеќе дискрециони одлуки за доделување на парични средства и тоа:

1. Одлука за доделување на 19 парични награди на професорите-тренери по физичко и здравствено образование и индивидуално прогласените ученици спортисти за постигнат успех во училишните спортски игри Карпош 2023 година³⁷. Одлуката е донесена врз основа на член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа. Одлуката нема никакво образложение.
2. Три одлуки за одобрување на финансиски средства за замена на азбестен кров на индивидуален станбен објект во Општина Карпош во износ од по 75.000 денари и една одлука во износ од 59.219 денари³⁸. Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1, член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, а во врска со Програмата на Општина Карпош во областа на екологијата и енергетската ефикасност. Одлуката нема никакво образложение.
3. Одлука за одобрување на финансиски средства за замена на кровен покривач на станбен објект во Општина Карпош во износ од 200.000 денари³⁹. Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1, член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, а во врска со Програмата на Општина Карпош во областа на екологијата и енергетската ефикасност. Одлуката нема никакво образложение.
4. Одлука за доделување на еднократна финансиска исплата во знак на благодарност на 11 здравствени работници од ЈЗУ „Здравствен дом - Скопје“ во износ од по 10.000 денари⁴⁰. Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1, член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, а во врска Меморандумот за склучена

³⁶ https://www.centar.gov.mk/?page_id=9702

³⁷ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

³⁸ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

³⁹ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

⁴⁰ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-9-od-2023.pdf>

соработка меѓу здравствената установа и општината. Одлуката нема никакво образложение.

5. Одлука за наградување на 15 вработени во општинската администрација, членови на синдикат за постигнат успех на синдикални спортски игри со по 10.000 денари. Одлуката е донесена врз основа на член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, и нема никакво образложение.
6. Три одлуки за доделување на награда за постигнат успех на полето на спортот на три лица, за првото 50.000 денари, за второто 40.000 денари и за третото 30.000 денари.⁴¹ Одлуката е донесена врз основа на член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, и нема никакво образложение.
7. Одлука за доделување на награда за постигнат успех на полето на спортот на едно лице во износ од 40.000 денари.⁴² Одлуката е донесена врз основа на член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, и нема никакво образложение.
8. Одлука за доделување на награда за постигнат успех на полето на спортот на едно лице во износ од 30.000 денари.⁴³ Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1 точка 13, член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, како и член 51 од Статутот и нема никакво образложение.
9. Одлука за доделување на финансиски средства на Здружение на граѓани во износ од 300.000 денари. Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1 точка 13, член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа и нема никакво образложение.
10. Одлука за одобрување на финансиски средства за замена на кровен покривач на станбен објект во Општина Карпош во износ од 75.000 денари⁴⁴. Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1, член 36 став 1 точка 1 и член 62 од Законот за локалната самоуправа, а во врска со Програмата на Општина Карпош во областа на екологијата и енергетската ефикасност. Одлуката нема никакво образложение.

Инаку, Општина Карпош има донесено повеќе програми со кои се даваат субвенции на граѓаните врз основа на дискреционо овластување, и тоа во областа на екологијата и енергетската ефикасност, комуналните работи, културата, спортот итн.⁴⁵

На веб страната на Општина Карпош има и јавен повик за Субвенционирање на млади лица за посетување на обуки за теоретски и практичен дел за добивање на возачка дозвола за Б категорија⁴⁶, иако нема никакво законски основ за ваква надлежност. Нема достапни одлуки за тоа на кои лица и колкав износ на средства им е одобрен за оваа намена.

Како што може да се види и во Општина Карпош црпејќи надлежност од општите членови од Законот за локалната самоуправа (член 22, член 36 и член 62), се делат субвенции дискреционо, без никакво образложение.

⁴¹ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-13-od-2023-33ta-i-del-od-34ta.pdf>

⁴² <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-13-od-2023-33ta-i-del-od-34ta.pdf>

⁴³ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-13-od-2023-33ta-i-del-od-34ta.pdf>

⁴⁴ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Sluzben-glasnik-11-od-2023-1.pdf>

⁴⁵ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Godisni-programi-za-2023.pdf>

⁴⁶ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/javen-povik-mladi.pdf>

2.1.3. ОПШТИНА КИЧЕВО

Општина Кичево во 2023 година има донесено дискрециони одлуки за доделување на парични средства кои се објавени во Службен гласник и тоа Одлука за доделување на еднократна финансиска поддршка за учебната 2022/2023 година за освоено прво место на натпревар на државно ниво за општинските основни училишта во износ од 10.000 денари⁴⁷. Одлуката е донесена врз основа на член 22 став 1, точка 7 и член 36 став 1 точка 1 од Законот за локалната самоуправа и член 23 од Статутот. Одлуката нема никакво образложение.

Дополнително Општина Кичево има реализирано:

- Јавен повик за доделување на ваучери на ученици од прво одделение за набавка на училишен прибор⁴⁸,
- Јавен повик за субвенционирање на граѓаните за набавка на високоефикасни инвертер клима уреди⁴⁹,
- Јавен повик за прибирање на барања за користење средства од Буџетот на Општина Кичево за 2023 година, наменети за поддршка на спортски здруженија и екипи во износ од 3.950.000 денари⁵⁰ и
- Јавен повик за распределба на вкупно 30 социјални станови за Роми во општина Кичево⁵¹.

За сите овие јавни повици нема утврдено законски основ, ниту пак е пропишана законска постапка за нивно спроведување, што значи дека општината ги спроведува врз основа на сопствени Програми. Со оглед на фактот дека одлуките од овие јавни повици не се јавно достапни, не може да се провери дали истите се во согласност со закон, односно дали законски се користат дискреционите овластувања.

2.1.4. ОПШТИНА КИСЕЛА ВОДА

Општина Кисела Вода во 2023 година има донесено повеќе дискрециони одлуки за доделување на парични средства и тоа:

1. Одлука за одобрување средства како еднократна парична помош за шест граѓани во износ од по 30.000 денари, 5 граѓани во износ од под 12.000 денари, 1 граѓанин во износ од 6.000 денари, 1 граѓанин во износ од 10.000 денари⁵². Одлуките се донесени врз основа на член 36 став 1 точка 15 од Законот за локалната самоуправа, а согласно Правилникот за критериумите, постапката и износот за доделување на еднократна парична помош;
2. Одлука за доделување на парична помош за настраданите од земјотресот во Република Турција и Сирија со која се доделени 500.000 денари на Црвен Крст⁵³. При тоа во воведот на оваа одлука во кој треба да се наведен законскиот член од кој произлегува надлежноста за донесување на истата е наведен членот 34 став 1 точка 41 од Статутот на Општината, а самата одлука нема никакво образложение;
3. Одлука за одобрување средства како еднократна парична помош за 1 граѓанин во износ од 20.000 денари и 1 граѓанин во износ од 15.000 денари⁵⁴. Одлуките се донесени врз

⁴⁷ <https://kicevo.gov.mk/службен-гласник/> - Службен гласник бр.8

⁴⁸ <https://kicevo.gov.mk/извештај-за-реализација-на-ваучерите/>

⁴⁹ <https://kicevo.gov.mk/втора-фаза-од-јавниот-повик-за-субвенци/>

⁵⁰ <https://kicevo.gov.mk/јавен-повик-за-прибирање-на-барања-за-2/>

⁵¹ <https://kicevo.gov.mk/јавен-повик-постапка-услови-и-потребн/>

⁵² <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Sluzbeni%20Glasnici%202023/Sluzben%20glasnik%20na%20Opstina%20Kisela%20Voda%20br.%20-%202023.pdf>

⁵³ https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf

⁵⁴ https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf

основа на член 36 став 1 точка 15 од Законот за локалната самоуправа, а согласно Правилникот за критериумите, постапката и износот за доделување на еднократна парична помош и

4. Одлука за одобрување средства како еднократна парична помош за 1 граѓанин во износ од 30.000 денари и 4 граѓани во износ од по 12.000 денари⁵⁵. Одлуките се донесени врз основа на член 36 став 1 точка 15 од Законот за локалната самоуправа, а согласно Правилникот за критериумите, постапката и износот за доделување на еднократна парична помош.

Дополнително Општина Кисела Вода има реализирано:

- Јавен повик за субвенции на граѓаните за купување на дрва⁵⁶,
- Јавен повик за материјална поддршка на спортските клубови, спортските здруженија и спортските манифестации⁵⁷,
- Јавен повик за субвенционирање на поддршка на кофинансирање за набавка на термо изолациони материјали за реконструкција на фасади⁵⁸, и
- Јавен повик за субвенционирање и поддршка на кофинансирање за набавка на печки на пелети⁵⁹,
- Јавен повик за субвенционирање и поддршка на кофинансирање за набавка на пелети⁶⁰,
- Јавен повик за поддршка на поправка и санација на постоечки лифтови во станбено објекти⁶¹ и
- Јавен оглас за наградување на најдобри наставници и стручни соработници⁶².

Општина Кисела Вода има доделено вкупно 1.600.000 денари за финансиска поддршка на 23 уметници, културни работници и здруженија кои извршуваат јавен интерес од локално значење во културата во Општина Кисела Вода⁶³

За сите овие јавни повици и огласи нема утврдено законски основ, ниту пак е пропишана законска постапка за нивно спроведување, што значи дека општината ги спроведува врз основа на сопствени Програми. Со оглед на фактот дека одлуките од овие јавни повици не се јавно достапни не може да се провери дали истите се во согласност со закон, односно дали законски се користат дискреционите овластувања.

ЗАКЛУЧОЦИ:

1. Општините во голем обем ги користат дискреционите овластувања при доделувањето на субвенции на граѓани и правни субјекти, на неколку нивоа и тоа:
 - a. Врз основа на дискреција одлучуваат за која намена ќе даваат субвенции;
 - b. Дискреционо си определуваат критериуми за тие субвенции;
 - c. Дискреционо си го определуваат износот на тие субвенции и
 - d. Дискреционо ги доделуваат субвенциите.

За доделување на субвенциите се користат членовите од Законот за локална самоуправа со кои се определува општо надлежноста на општините и на советите, без при тоа да имаат експлицитен законски основ во посебните закони за стварна надлежност за делење на субвенции. При тоа не се води сметка за членот 22 ставот (2)

⁵⁵ https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf

⁵⁶ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Oglas5434.pdf>

⁵⁷ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Oglassport2023.pdf>

⁵⁸ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/fasadi1.PDF>

⁵⁹ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/pecki1.PDF>

⁶⁰ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/peleti1.PDF>

⁶¹ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/liftovi1.PDF>

⁶² <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/nas1.pdf>

⁶³ <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Objava5.pdf>

- од Законот за локалната самоуправа кој пропишува дека надлежностите на општините се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон. Без стандарди и без законска постапка се располага со јавни средства на општините.
2. Инвентивноста на општините во располагањето без законска основа, критериуми и постапка со јавни пари е многу широка па така се делат средства за кровови и фасади, за лифтови, за клими, за пелети, за печки за пелети, за лекување, за социјална помош на граѓани, лекари, за наградување на вработени, за наградување на спортисти, за поддршка на спортисти, спортски клубови и спортски манифестации, за поддршка на културни работници, здруженија и манифестации, за полагање на возачки испити, за ситипендирање на ученици, за доделување на станови и др. Ова е констатирано само од анализа на 4 општини за период од една година. При тоа за сите овие надлежности веќе има надлежни институции и тоа: за лекување е Фондот за здравствено осигурување, за социјална помош се Центрите за социјални работи, за стипендии на ученици е Министерството за образование и наука, за поддршка на спортисти и спортски клубови е Агенцијата за млади и спорт, за поддршка на културни работници, здруженија и манифестации е Министерството за култура итн. За сите овие работи има и посебни закони, како што се Законот за здравственото осигурување, Законот за социјалната заштита, Законот за основно образование, Законот за средното образование, Законот за спорт, Законот за култура и други закони кои никаде немаат дефинирано надлежности на општините во однос на овие субвенции и финансиски поддршки.
 3. Општините спроведуваат определени постапки за делење на субвенции кои самите ги пропишуваат во своите Програми.
 4. Општините не донесува особено образложени одлуки за прифаќање и исплата на субвенциите, што е во спротивност со Законот за општата управна постапка. Ова е пред се од причина што нема јасни критериуми чие исполнување би се проверувало во постапката за признавање на трошоците. За определени финансиски средства нема ниту јавно достапни одлуки, па е нејасно дали воопшто има поединечни акти, а со тоа и дали е обезбедена правна заштита на граѓаните и правните лица кои се незадоволни од одлуките на општините при доделувањето на овие субвенции.

ПРЕПОРАКИ:

1. Да се преиспита потребата од утврдување на законска надлежност за доделување на субвенции за определени работи од локално значење на општините. Имено, неспорен е фактот дека за најголем дел од работите за кои општините доделуваат субвенции истите треба да имаат надлежност, затоа што се најблиску до граѓаните и затоа што треба да претставуваат нивен сервис. Но сепак, располагањето со јавни средства и одлучувањето за права и правни интереси на граѓаните е законска материја, па затоа за сите прашања за кои ќе се одлучи дека општините треба да доделуваат субвенции, ќе треба истото да се уреди во посебните закони со пропишување на експлицитна законска надлежност на општините да решаваат за овие прашања, утврдување на објективни критериуми за остварување на овие права, како законски постапки по кои ќе постапуваат општините при решавање за овие права. Само вака ќе биде почитувано начелото на законитост во работењето на институциите, односно Општините.
2. Општините да го почитуваат Законот за општата управна постапка и да донесуваат особено образложени одлуки за прифаќањето на барањата на граѓаните и доделувањето на субвенции за секое од прашањата. Со тоа ќе може да се провери законитоста на практикувањето на дискреционите овластувања, а истовремено и ќе им

се обезбеди правна заштита на граѓаните и правните лица на кои евентуално нема да им се признаат и исплатат бараните субвенции.

2.2. СУБВЕНЦИИ, ОДНОСНО ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ЗА СПОРТСКИТЕ КЛУБОВИ И СПОРТИСТИТЕ ОД ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Како што беше наведено и претходно, единиците на локалната самоуправа донесуваат сопствени програми за финансиска поддршка на спортисти, спортски клубови и спортски манифестации. Во рамките на овие програми се утврдени буџетски средства со кои општините ги субвенционираат и поддржуваат спортистите, спортските клубови и спортските манифестации, врз основа на јавни повици и со целосна дискреција. Така Општина Центар⁶⁴, Општина Кисела Вода⁶⁵, Општина Кичево⁶⁶ и Општина Карпош⁶⁷ имаат донесено Програми за спорт за 2023 година во кои се предвидени субвенции за различни категории спортисти, спортски клубови и здруженија, спортски манифестации и рекреативци.

При тоа Општина Центар во самата програма за спорт за 2023 година има предвидено:

- 650.000 денари за Спортски игри,
- 100.000 денари за Атлетски крос,
- 760.000 денари за стипендии на спортисти,
- 1.000.000 денари за финансиска поддршка на спортски клубови, спортисти, спортски институции, здруженија и други организации и
- 13.000.000 денари за КК Работнички АД Скопје.

Општина Карпош во својата програма за спорт за 2023 година има предвидено:

- 1.000.000 денари финансиска поддршка на спортски клубови,
- 150.000 денари за шаховски Божиќен турнир,
- 300.000 денари за ФК Лепенец,
- 300.000 денари за пливачки клуб Делфин спорт,
- 500.000 денари за семејни спортски игри,
- 300.000 денари за фудбалски екипи,
- 700.000 денари за финансиска поддршка на жители на Карпош кои се занимаваат со спортско рекреативна активност,
- 100.000 денари за спортско рекреативни игри на пензионерите,
- 700.000 денари за млади талентирани спортисти (стипендии) и
- 2.000.000 денари за Училишни спортски игри Карпош 2023 .

Општина Кичево во својата програма за спорт за 2023 година има предвидено:

- 3.000.000 денари за екипни спортови,
- 250.000 денари за боречки спортови,
- 600.000 денари за спортски школи и
- 100.000 денари за подигање на свеста за интегриран спорт меѓу заедниците.

Програмата за спорт за Општина Кисела Вода не може да се најде на нивната веб страна, но на истата се повикува општината при објавување на јавниот повик за доделување на финансиски средства.

⁶⁴ <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2023/01/10.-Програма-за-спорт-и-рекреација-на-Општина-Центар-Сопје-за-2023-година.pdf>

⁶⁵ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Godisni-programi-za-2023.pdf>

⁶⁶ <https://kicevo.gov.mk/програми-и-правилници/>

⁶⁷ <https://karpos.gov.mk/wp-content/uploads/2017/08/Godisni-programi-za-2023.pdf>

Како што може да се види, општините годишно трошат десетина милиони денари јавни пари за доделување на субвенции и финансиска поддршка на спортот. При тоа дури и во самите Програми без потреба од јавен оглас и спроведување на било каква постапка се распределуваат финансиски средства на приватни спортски клубови и здруженија, без никакво образложение. Нејасно е врз основа на кои критериуми се избрани токму овие клубови, и на кој начин е определена висината на средства кои им се доделува, зошто останатите спортски клубови кои делуваат на подрачјето на општината се исклучени од ваква поддршка, како и на кој начин тие да обезбедат правна заштита од ваквото дискреционо постапување на општините.

ЗАКЛУЧОЦИ:

1. Законот за локалната самоуправа, во однос на надлежностите на единиците на локалната самоуправа во областа на спортот и рекреацијата предвидел развојот на масовниот спорт и рекреативните активности, организирањето на спортски приредби и манифестации, одржувањето и изградбата на објекти за спорт, поддршка на спортски сојузи. Никаде во законот не е наведена можноста за давање на финансиска поддршка на спортски клубови, но во пракса општините доделуваат финансиски средства за спортските клубови, од кои најголем дел се во приватна сопственост. Во овој случај имаме класичен пример на дискреционо предвидување на право кое не го препознава ниту еден закон.
2. Општините во голем обем ги користат дискреционите овластувања при доделувањето на субвенции на спортисти, рекреативци, спортски клубови и здруженија и спортски манифестации. Исто како и кај генералното доделување на субвенции од општините, и во делот на спортот општините практикуваат целосна дискреција за при одлучувањето за која намена ќе даваат субвенции, дискреционо си определуваат критериуми за тие субвенции, дискреционо си го определуваат износот на тие субвенции и дискреционо ги доделуваат субвенциите.
3. Општините спроведуваат определени постапки за делење на субвенции во спортот кои самите ги пропишуваат во своите Програми. Кај доделувањето на субвенции за спорт дури има случаи директно во самите програми, без спроведување на постапки да се доделуваат средства на определени спортски клубови, со што сите останати се исклучуваат од таква можност.
4. Општините не донесуваат особено образложени одлуки за прифаќање и исплата на субвенциите, што е во спротивност со Законот за општата управна постапка. Ова е пред се од причина што нема јасни критериуми чие исполнување би се проверувало во постапката за признавање на трошоците. За определени финансиски средства нема ниту јавно достапни одлуки, па е нејасно дали воопшто има поединечни акти, а со тоа и дали е обезбедена правна заштита на граѓаните и правните лица кои се незадоволни од одлуките на општините при доделувањето на овие субвенции.

ПРЕПОРАКИ:

1. Да преиспита потребата од утврдување на законска надлежност на општините за доделување на субвенции за спорт. При тоа мора да се земе во предвид фактот дека и Агенцијата за млади и спорт има ваква надлежност, па така мора да се разграничи која од институциите во кој случај може да доделува субвенции, за да се избегнат преклопувања и злоупотреби. При тоа во закон ќе мора да се утврдат објективни критериуми кои ќе треба да се исполнат за да може да се оствари правото на субвенција како законски постапки по кои ќе постапуваат општините при доделувањето на субвенциите во областа на спортот.

2. Општините да го почитуваат Законот за општата управна постапка и да донесуваат особено образложени одлуки за прифаќањето на барањата и доделувањето на субвенции од областа на спортот. Со тоа ќе може да се провери законитоста на практикувањето на дискреционите овластувања, а истовремено и ќе им се обезбеди правна заштита на граѓаните и правните лица на кои евентуално нема да им се признаат и исплатат бараните субвенции.

2.3. КРАТОК СПОРЕДБЕН ПРЕГЛЕД НА ПРАКСАТА ЗА КРОИСТЕЊЕ НА НЕКОИ ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ОД СТРАНА НА ОПШТИНА ЦЕНТАР И ОПШТИНА КИСЕЛА ВОДА

Дополнително направена е анализа на јавните гласила на Општина Центар и Општина Кисела Вода за 2019, 2020, 2021, 2022 и дел од 2023 година, со која се опфатени одлуките со кои Општините доделуваат финансиски средства на граѓаните, граѓанските организации и спортските клубови.

Во периодот од 4 и пол години, Општина Центар има донесено 33 одлуки, додека Општина Кисела Вода има донесено 209 одлуки кои се однесуваат на доделуваат финансиски средства на граѓаните, граѓанските организации и спортските клубови.

Општина Центар има пракса во рамки на еден акт т.е. одлука, да одлучува за доделување на средства на повеќе физички или правни лица (граѓански организации). Додека Општина Кисела Вода за секој поединечен случај носи посебен акт т.е. одлука.

Заедничко за одлуките на двете општини е дека тие не се воопшто образложени. Општина Центар во диспозитивот на одлуките не се повикува ниту на записник од спроведена постапка. Додека Општина Кисела Вода само во дел од одлуките се повикува на таков Записник и Правилник, а дополнително се повикува и на поднесеното барање од страна на странката со негов архивски број и датум на поднесување. Но, и покрај тоа, Општина Кисела вода сепак била должна да ја образложи својата одлука во актот. Со цел, да покаже како ја анализира фактичката состојба т.е. ја утврдила материјалната вистина за дадениот случај и така да го оправда доделувањето на средствата.

Анализата на податоците и документите кои се објавуваат на веб страните на Општина Центар и Општина Кисела Вода покажа дека овие две општини во последните 4 и пол години покажа дека Општина Центар има донесено 33 одлуки, додека Општина Кисела Вода има донесено 209 одлуки со кои се доделуваат парични средства на граѓани и правни лица.

Општина Центар има пракса во рамки на еден акт т.е. одлука, да одлучува за доделување на средства на повеќе физички или правни лица (граѓански организации), додека Општина Кисела Вода за секој поединечен случај носи посебен акт т.е. одлука.

Заедничко за одлуките на двете општини е дека тие не се воопшто образложени. Општина Центар во диспозитивот на одлуките не се повикува ниту на записник од спроведена постапка, додека Општина Кисела Вода само во дел од одлуките се повикува на таков Записник и Правилник, а дополнително се повикува и на поднесеното барање од страна на странката со негов архивски број и датум на поднесување. Во секој случај актите и на двете општини не се образложени.

Општина Центар во периодот од четири и пол година има донесено 5 одлуки за **донирање на финансиски средства поради природни катастрофи и непогоди** (пожари, поплави и сл.), од кои 3 се однесуваат на донација во странство, а една се однесува на жителите на општината. Во одлуките за донирање во странство, Општината се повикува на член 26 од Статутот на Општина

Центар⁶⁸. Овој член содржи листа на надлежности на Општината, истиот содржи еден став и 12 точки, а во ниту една од нив експлицитно не е наведена надлежноста на Општината да донира финансиски средства во странство. Најверојатно, Општината се повикува на точка 12 од односниот член, во која се вели дека „Врши и други работи утврдени со закон“. Додека во одлуката за донирање на финансиски средства на жителите на Општината, Општината се повикува на член 26 од Статутот на Општина Центар, а во врска со член 34 од Законот за заштита и спасување (ЗЗС).

Членот 34 од ЗЗС⁶⁹ се однесува на надлежностите на ЕЛС и во став 1 точка 5, 6 и 7 се вели дека

- одлучува за висината на средствата потребни за заштита и спасување од буџетот на единицата на локалната самоуправа;
- одлучува за висината на средствата од буџетот на единицата на локалната самоуправа за надомест на штета од природни непогоди и други несреќи и
- одлучува за распределба на хуманитарна помош наменета за настраданото население во единиците на локалната самоуправа.

Тука може јасно да се види надлежноста на Општината да ги доделува средствата. Но, во истата одлука, Општината доделува финансиски средства на 6 лица, од кои едно лице добива 35.000 денари, едно лице добива 30.000 денари, две лица добиваат 40.000 и уште две лица добиваат 50.000 денари⁷⁰. Во одлуката нема образложение на што се должи разликата во доделените износи, ниту пак се повикува на Записник за спроведена постапка за утврдување на фактичка состојба и проценување на причинета штета.

Општина Центар во периодот од четири и пол година има донесено 4 одлуки **за доделување на награда „Феникс“** и во нив се повикува на членовите 4, 5, и 6 од Одлуката за утврдување на награди и признанија на Општина Центар и членовите 16 и 17 од Правилникот за начинот, условите и постапката за доделување на Годишната награда на Општина Центар-Феникс⁷¹. Во одлуката Општината се не повикува на повисок акт како статут на Општината, ниту на Закон. Исто така, во не е содржан документ од спроведена постапка на оценка на кандидатите.

Општина Центар во периодот од четири и пол година има донесено 5 одлуки кои се однесуваат на **Кошаркарски клуб „Работнички“ АД Скопје**, од кои 1 одлука се однесува на давање на користење на спортски сали на општинските основни училишта, додека останатите 4 одлуки се однесуваат на одобрување на финансиски план. Во овие 4 одлуки, Општината се повикува на член 26 став 1 точка 12 од Статутот на Општина Центар. Овој член содржи листа на надлежности на Општината и во точка 12 се вели „Врши и други работи утврдени со закон“. Од ова може да заклучиме дека Општината нема експлицитна надлежност за донесување на вакви одлуки. Покрај тоа што одлуката не е образложена, не се приложен односниот финансиски план, ниту пак е наведена сумата која се одобрува.

Општина Центар во периодот од четири и пол година има донесено 14 одлуки кои се однесуваат на **здравствена помош на нејзините жители** т.е. помош за лекување. Во овие одлуки, Општината се повикува на член 26 од Статутот на Општина Центар. Во членот никаде не е експлицитно наведена надлежноста на општината да донесува вакви одлуки.

Општина Центар во 2019 година има донесено одлука за доделување на парични средства на здружение на граѓани во износ од 80.000 денари за традиционална прослава на Бадник Скопје⁷². Во одлуката, Општината се повикува на член 26 од Статутот на Општина Центар-Скопје, а во врска со Програмата за култура на Општина Центар-Скопје за 2019 година. Повторно, членот 26 од статутот на Општината содржи листа на надлежности, меѓу кои нема експлицитна надлежност за носење на ваква одлука.

⁶⁸ Статут на Општина Центар <https://shorturl.at/lrCFZ>

⁶⁹ Закон за заштита и спасување https://www.dzs.gov.mk/public/storage1/files/zakon_2.pdf

⁷⁰ Број 14 „Службен гласник на Општина Центар-Скопје“ 28 октомври 2022 година <https://shorturl.at/aBEU9> стр.16

⁷¹ Ibid стр. 25

⁷² Број 23 „Службен гласник на Општина Центар-Скопје“ 11 декември 2019 година <https://www.centar.gov.mk/wp-content/uploads/2022/02/23-%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%91%D0%95%D0%9D-%D0%93%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%9D%D0%98%D0%9A-2019-.pdf> стр. 23

Општина Кисела Вода скоро сите одлуки ги донесува во облик на „Еднократна парична помош“. Во одлуките, Општината се повикува на член 36, став 1, точка 15 од Законот за локална самоуправа, член 34, став 1, точка 42 од Статутот на Општина Кисела, а согласно Правилникот за критериумите, постапката и износот за доделување на еднократна парична помош (во текстот понатаму „Правилникот“). Членот 36 од Законот за локална самоуправа се однесува на надлежностите на советот, а во став 1 точка 15 (на која Општината се повикува во диспозитивот на своите одлуки) се вели „Врши други работи утврдени со Закон“⁷³. Членот 34 од Статутот на Општината содржи листа на надлежности, каде во став 1 точка 42 (на која Општината се повикува во диспозитивот на своите одлуки) се вели „врши и други работи“⁷⁴.

Во Правилникот⁷⁵, Општината се повикува на член 11 од Законот за социјална заштита (ЗСЗ)⁷⁶ како основ за донесување на истиот. Членот 11 став 1 алинеја 2 од ЗСЗ (општината, градот Скопје и општините во градот Скопје) донесува одлуки за утврдување и на други права и социјални услуги во областа на социјалната заштита, права и услуги во поголем обем од обемот на правата и услугите утврдени со овој закон и поповолни услови за нивно остварување, како и обезбедуваат средства за нивна имплементација.

Утврдувањето на нови права со подзаконски акт е проблематично од аспект на принципот на законитост, бидејќи е спротивно на хиерархијата на правните акти.

Дополнително, во односниот Правилник се наведува дека со него се доделуваат средства за (1) лекување во државата и странство, (2) набавка на медицински помагала, (3) ублажување на штети од елементарни непогоди и (4) Изведување на посериозни спортски експедиции и потфати како и учество во културни настани. Првите две точки се однесуваат на здравствена заштита, третата тока се однесува на помош која општината е надлежна да ја дава согласно Законот за заштита и спасување (член 34 став 1 точка 5, 6 и 7), а не цитираниот член 11 од ЗСЗ во диспозитивот на Правилникот, а ниту точка 4 спаѓа во областа на социјалната заштита, туку во областа на спортот и културата.

Општина Кисела Вода во периодот кој е предмет на оваа анализа, неколку пати има донесено Одлука за доделување на еднократен паричен надоместок на семејства за новороденчиња. За донесување на ваква одлука, Општината се повикува на член 22, точка 7 и член 62, точка 1 од Законот за локална самоуправа и член 34, точка 8 од Статутот на Општина Кисела Вода⁷⁷.

Со некои од одлуките за доделување на еднократен паричен надоместок Општина Кисела вода има доделено финансиски средства на правни лица. На пример, општината има доделено:

- 60.000 денари на Храм Св. Вмч.Георгиј, Кисела Вода, повикувајќи се на член 36 став 1 точка 15 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.5/02), и член 34 од Статутот на Општина Кисела Вода⁷⁸,
- 30.000 денари на Заедница на сопственици на станбена зграда на ул.Киро Крстевски бр.3 Општина Кисела Вода, повикувајќи се на член 36, став 1, точка 15 од Законот за локална самоуправа, член 34, став 1, точка 42 од Статутот на Општина Кисела Вода, а согласно Правилникот за критериумите, постапката и износот за доделување на еднократна парична помош и Записникот од повремениот Комисија за доделување на еднократна парична помош⁷⁹,

⁷³ Закон за локална самоуправа https://aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_lokalnata_samouprava.pdf

⁷⁴ Статут на Општина Кисела Вода <https://www.kiselavoda.gov.mk/index.php/dokumentacija/8-soodrzina/53-2012-11-13-08-53-15>

⁷⁵ Правилникот за критериумите, постапката и износот за доделување на еднократна парична помош на Општина Кисела Вода <https://shorturl.at/nptQ4>

⁷⁶ Закон за социјална заштита https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/zakoni/2019/28.5_zakon_SZ.pdf

⁷⁷ Број 3 „Службен гласник на Општина Кисела Вода“ 17.02.2023 https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/br3_23.pdf, стр. 14

⁷⁸ Број 9 „Службен гласник на Општина Кисела Вода“, 26 Јули 2021 <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Sluzbeni%20glasnik%20na%20Opstina%20Kisela%20Voda%20br.%209-%202021.pdf> стр. 49

⁷⁹ Број 16 „Службен гласник на Општина Кисела Вода“ 15 декември 2022 <https://www.kiselavoda.gov.mk/content-data/Broshuri/Sluzbeni%20glasnici%202022/Sluzben%20glasnik%20na%20Opstina%20Kisela%20Voda%20br.%2016-%202022.pdf> стр. 8

- 30.000 денари на ДПТУУ Стамбен Управител ДООЕЛ, повикувајќи се на истите акти членови како во одлуката од претходната точка⁸⁰.
- 30.000 денари на Заедница на сопственици на станбена зграда 14 Декември бр.3 влез 1 и 2, повикувајќи се на истите акти членови како во одлуката од претходната точка⁸¹.
- За некои од одлуките за доделување на еднократна парична помош на Општина Кисела Вода, барањата од странките поднесени се уште во 2017 или 2018 година, а за истите одлуката е донесена во 2021 или 2022 година.

Може да се забележи дека Општина Центар нема пракса да образложува одлуки со кои доделува средства, ниту пак во диспозитивот целосно да ги исцрпи правните основи кои законите и подзаконските кати им ги предвидуваат. Најчесто, Општината се потпира на алинеите во законите во кои се вели дека општината врши и други работи. Значи, општите и широки одредби Општина Центар ги користи за да доделува финансиски средства по различни основи.

Исто така, Може да се забележи дека Општина Кисела Вода исто така нема пракса да ги образложува своите одлуки со кои доделува финансиски средства. Но, за разлика од Општина центар, Општина Кисела Вода во добар дел од одлуките во диспозитивот целосно ги исцрпува правните основи за носење на односните одлуки, како и сопствените Правилници, записници од спроведени постапки и поднесените барања со кои е иницирана самата постапка и нивен архивски број. Но и Општина Кисела Вода се повикува на општи и широки одредби во кои се вели дека општината врши и „други работи“ за да доделува средства по различни основи. Исто, така, и покрај исцрпените основи во диспозитивот на одлуките, Општината мора истите да ги образложуваат.

При користењето на дискреционите овластувања од страна на институциите, одлуките мора да бидат „особено образложени“. Во оваа анализа, за жал, не наидуваме на никакво образложение во одлуките на Општините.

⁸⁰ Ibid стр. 10

⁸¹ Ibid стр. 12

ГЕНЕРАЛНИ ПРЕПОРАКИ ЗА ОГРАНИЧУВАЊЕ НА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА

Имајќи ги во предвид сите недоследности кои се констатирани во рамките на оваа Анализа во делот на практикувањето на дискреционите овластувања, огромниот корупциски ризик кој произлегува од нив, како и неусогласеноста на нивното практикување со веќе постоечката законска регулатива, со цел да се намалат можностите за злоупотреби, но истовремено да се загарантира независноста на локалната власта и да се зајакне нивната сервисна ориентација кон граѓаните и правните субјекти на локално ниво се предлагаа следниве препораки:

- 1.** Единиците на локалната самоуправа да го намалат обемот на користење на дискрециони овластувања за доделување на субвенции, односно финансиска поддршка за граѓаните и правните субјекти на локално ниво, со цел истите да може целосно да се посветат на реализација на нивните извршни законски надлежности кои опфаќаат креирање на политики и унапредување на животот на граѓаните на локално ниво. При тоа средствата кои ќе се заштедат на овој начин, а кои ќе можат да се користат за решавање на системски локални проблеми исто така ќе бидат значајни.
- 2.** Да се преоцени потребата давање на определени надлежности на единиците на локалната самоуправа за доделување на субвенции, односно финансиска поддршка за граѓаните и правните субјекти на локално ниво и доколку се утврди дека за определени области истата е неминовна, да се сменат соодветните закони, и во најмала рака да се даде законски основ за доделување на овие субвенции и финансиска поддршка, да се пропишат минимум законски критериуми, како и да се даде законски основ со подзаконски акти да се доуредат овие процедури.
- 3.** Да се усогласи донесувањето на дискреционите одлуки со Законот за општа управна постапка, односно секоја одлука со која се даваат субвенции и финансиска поддршка да биде особено образложена, а не како што е случајот сега таквите одлуки да немаат никакво образложение, затоа што со тоа се прават процесни повреди кои ја прават таквата одлука незаконита.
- 4.** Да се запре со доделувањето на субвенции и финансиски средства единствено врз основа на општи програми, без јавен оглас, без можност да се пријават сите граѓани и правни субјекти кои исполнуваат услови, без водење на поединечни постапки, со отсуство на јавни и јасни критериуми, во кои ќе се донесат поединечни акти како за оние чии барања ќе бидат уважени, така и за оние кои ќе бидат одбиени, со што ќе се обезбеди правната заштита (жалба или тужба) на оние баратели кои сметаат дека неосновано се одбиени. При тоа мора да се има во предвид фактот дека правната заштита е уставно загарантирано право на граѓаните и правните субјекти.
- 5.** Да се направи подетално истражување на користењето на дискреционите овластувања како на локално така и на централно ниво за да се утврдат сите аномалии и недоследности и да се преземат мерки за нивно надминување.