



ДО: Министерство за култура

ПРЕДМЕТ: Мислење по Предлог законот за културата

Почитувани,

Во врска со Предлог законот за културата, за кој се одржа и јавна расправа, Град Скопје, укажува на следново:

Текстот на предложениот закон концептуално кореспондира со постојниот закон. Новините кои се воведуваат, како и одредбите со кои се врши доуредување на одредени состојби кои во пракса се покажале не доволно прецизни се позитивна измена. Сепак евидентно е присуство на одредби со кои на суптилен начин се нарушува процесот на децентрализација, се врши груба повреда на темелната вредност „локална самоуправа“ и принципот на уставност на таа категорија од аспект на контрола на извршната власт што е спротивно на уставниот поредок.

Имено, со донесувањето на Законот за локалната самоуправа во 2002 година, општините самостојно ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење и се одговорни за нивното вршење. Наведниот закон е системски и како таков ги содржи постулатите на самостојноста на локалната самоуправа дефинирана со највисокиот акт во државата, Уставот. Оттаму сметаме дека е недозволиво со поединечни материјални закони да се дерогира системот на локалната самоуправа и извршната власт која е само еден дел од единствениот систем на поделба на власта да се става над локалната самоуправа, а со тоа наместо законски дефинираната можност за супсидијарност да врши контрола и одземање на надлежности.

Историски гледано, спроведувањето на процесот на децентрализација во Македонија започна со т.н. „нулта фаза“ односно фазата во која се обезбедени минимум неопходни капацитети за финансиско управување од страна на општините. Потоа следеше првата фаза, во која беше предвидено превземање на имотот и обврските во врска со децентрализираните надлежности и втората фаза, во која општините ги презедоа надлежностите за донесување одлуки во врска со функционирањето на буџетските корисници. Со Законот за локалната самоуправа и спроведувањето на процесот на децентрализација од 1 јули 2005 година, во општинска надлежност влегува: институционална и финансиска поддршка на установите и проектите од областа на културата, негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности, организирање на културни манифестации, поттикнување на разновидни и специфични форми на творештво. Општините добија права да управуваат и со институциите од областа на културата, односно со домовите на културата, библиотеките, дел од музеите, дел од театрите и други институции од културата, а некои институции од областа на културата државата им даде национален карактер и тие останаа под надлежност на Владата т.е. Министерството за култура.

Согласно член 114 Уставот на Република Северна Македонија, на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа, додека во член 117 од Уставот и членот 4 став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 05/02) е утврдено дека Градот Скопје е **посебна единица на локална самоуправа**, чија организација се уредува со закон, во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на градот Скопје, како главен град на Републиката.

Град Скопје како **посебна единица на локална самоуправа**, согласно член 10 став 1 точка 5 од Законот за Градот Скопје (Службен весник на Република Македонија бр.55/04 и 158/11) врши работи од јавен интерес од локално значење на Градот од областа на културата и тоа: институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти од значење за градот Скопје, негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности, организирање културни манифестации, поттикнување на разновидни специфични форми на творештво и одбележување на настани и личности од значење за градот Скопје. Законот предвидува за вршење на работите од своја надлежност Град Скопје да основа јавни служби во конкретниот случај јавни установи.

Начинот на финансирањето на единиците на локалната самоуправа е уреден со посебен закон, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/04; 96/04; 67/07; 156/09; 47/11; 192/15 и 209/18). Финансирањето на Град Скопје е уредено со горенаведениот закон и Законот за градот Скопје (Службен весник на Република Македонија бр.55/04 и 158/11), согласно кој Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа се финансира од сопствени извори на приходи, приходи од даноци, приходи од Буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите, приходи од задолжување во согласност со закон и од други приходи утврдени со закон.

Оттаму, Град Скопје се финансира од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката и **Градот Скопје е самостоен во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон.**

Член 21 од Законот за локалната самоуправа предвидува, **општините самостојно, во рамките на законот, да ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење, и по правило истите се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со закон.**

Имајќи го во предвид горенаведеното, сметаме дека содржината на член 28 став 2 и 4 од предложеното законско решение е спротивна на позитивните законски прописи и претставува непринципиелно влијание на извршната власт во делот на надлежноста на основачот на јавната установа. Имено, член 28 став 2 предвидува дека платата на директорот на локалната установа ја утврдува Градоначалникот со одлука, по претходна согласност од Министерството за култура, додека пак во став 4 од истиот член предвидено е вредноста на коефициентот на плата на директорот на локална установа да ја утврдува Советот на општината, по претходна согласност на Владата, без притоа да постои реално предвидена граница за вредноста на коефициентот. Дополнително, во став 4 не е определено каков акт треба да се достави до Владата на претходна согласност, пред вредноста на коефициентот на плата на директорот на локалната установа да ја утврди Советот на општината, ниту е определено кој го донесува тој акт, земајќи го во предвид фактот дека Одлуките што ги носи Советот на единицата на локалната самоуправа стапуваат во сила и се применуваат по нивното објавување во Службен гласник на општината. Поради сложеноста на постапката за донесување одлука за утврдување на плата на директор на локална установа, имајќи во предвид дека претходно треба да се обезбедат согласности од две институции, се наметнува прашањето за навремена пресметка и исплата плата на избраниот директор.

Дополнително на овој начин, извршната власт директно интервенира и влијае во локалната самоуправа и го успорува процесот на децентрализација, иако законодавецот прави јасна динстинкција помеѓу јавни установи на национално и на локално ниво.

Исто така, предложеното законско решение во член 28 став 2 и 4 од Предлог законот за култура е спротивно на општите начела за спроведување на фискаланата децентрализација утврдени во член 44 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Согласно општите начела за спроведување на фискаланата децентрализација, фискалната децентрализација според овој закон се спроведува во фази и подразбира воспоставување на механизам за финансирање на општините кој е транспарентен и заснован на објективни критериуми и мерила. Трансферите од Буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите се реализираат истовремено со трансферот на надлежностите на општините, во согласност со Законот за локалната самоуправа и другите закони од соодветните области. Фазниот пристап на фискалната децентрализација согласно со овој закон се заснова на следниве начела:

- *постепено пренесување на надлежностите во согласност со капацитетот на општините за преземање на овие надлежности ;*
- *правично и соодветно обезбедување на средствата за ефикасно и непречено извршување на пренесените надлежности и*
- *намалување на средствата во Буџетот на Република Северна Македонија и фондовите за функциите што ќе се пренесат во надлежност на општините;*

Ниту едно од наведените начела не предвидува и не упатува на потребата од контрола односно согласност на висина на бод од извршна власт напротив истото дејствие е спротивно на концептот на децентрализацијата.

За содржината на член 29 став 5 точка 5 од Предлог законот за културата сметаме дека рокот од **најмалку седум години работно искуство по дипломирањето во дејноста кој е предметна за работата на националната установа во која конкурира** е предолг, па предлагаме истиот да остане како во стариот закон за културата, **најмногу пет години**, од причина што ги става во понеповолна положба и ги демотивира способните млади кадри во државата, кои имаат европска мисија и визија за развојот на културата. Исто така, сметаме дека наведената одредба е дискриминаторска од причина што за директор на национална/локална установа може да биде избрано лице кое **има реализирано најмалку 10 проекти во дејноста во која конкурира**. Ова, дотолку повеќе што во проектите треба да учествувал како носител на проектот, координатор или раководител на проектот или како автор, уметник или како културен работник, а со тоа се врши дискриминација и ограничување на административните службеници кои долги години работат во јавните установи и имаат менаџерски способности, да не можат да аплицираат на јавен оглас за директор на установата.

Во однос на член 30 став 2 од Предлог законот за културата, сметаме дека содржински е дискутабилен, од аспект на неусогласеноста на терминологијата „стручна комисија“ на национално и на локално ниво. Имено, нејасно е како ќе ги избере градоначалникот членовите на Комисијата, кои треба да се **експерти во областа во која се спроведува постапката за директор**, односно дали истите ќе бидат надворешни членови односно вработени во јавните установи основани од Град Скопје и на кој начин ќе ја изврши селекцијата. Дополнително, во постапката за избор на директор, не е прецизно утврдено врз основа на кои критериуми стручната комисија ќе врши оценка на стручните и другите квалитети на кандидатите, како и на понудената предлог програма за работа и развој на установата, односно дали овие критериуми ќе бидат бодувани и дополнително уредени со Правилник, како и тоа кој ќе донесе ваков Правилник.

Член 33 став 3 од Предлог законот сметаме дека не е доволно јасен од аспект на тоа кој треба да ја утврди исполнетоста на општите услови за избор на директор од членот 27 став 5 точки 3 и 5. Имено, во наведениот член исполнетоста на условите во поглед на националните установи ја утврдува Министерството за култура. Доколку соодветно се примени оваа одредба на локалните установи, нејасно е кој во единиците на локалната самоуправа треба да ја утврди исполнетоста на горенаведените услови со оглед дека органи на локалната самоуправа се градоначалникот и советот.

Со предложеното законско решение во член 40 став 4 од Предлог законот за културата се предвидува можност Советот на Градот Скопје, по предлог на Градоначалникот, а по претходна согласност на Советот на општината во Градот Скопје, со Одлука да може основачките права на градската јавна установа да ги пренесе на општините во Градот Скопје на чија територија е седиштето на установата, врз основа на што таа стекнува статус на општинска јавна установа. Имајќи го во предвид фактот дека подрачјето на градот Скопје, го сочинуваат подрачјата на општините: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Горче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари во границите утврдени со Законот за Град Скопје, како и фактот дека културата во исто време е неделива, има способност да го обликува општеството и во исто време да биде обликувана од страна на општеството, вака предложеното законско решение овозможува дерогирање на поимот „култура“, што не е во согласност со член 9 став 2 од Законот за Град Скопје, каде концизно јасно и прецизно е наведено дека **работите од локално значење што се функционално неделиви и подеднакво значајни за целото подрачје на градот Скопје, ги вршат органите на Градот Скопје.** Ова дотолку повеќе што јавните установи од областа на културата кои се основани од Град Скопје, како библиотеки, музеи и сл. се подеднакво достапни за сите жители на територијата на градот Скопје.



Предложеното законско решение во член 124 став 2,3,4 и 5 од Предлог законот за култура со кое се предвидува можност Министерството за култура да ги одземе соодветните надлежности на општината, односно Градот Скопје е несоодветно, не кореспондира и го дерогира самостојното вршење на надлежностите на Градот Скопје, утврдени со Уставот, со Законот за локална самоуправа и Законот за Градот Скопје.

Градот Скопје е посебна единица на локална самоуправа, чии надлежности се утврдени со посебен закон односно Законот за град Скопје, што произлегува од карактерот на градот како главен град на Република Македонија.

Во согласност со начелото на супсидијарност уредено со член 12 од Законот за градот Скопје, работите од јавен интерес од значење за градот Скопје, што не се исклучени од неговата надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт градот Скопје има право, да ги врши на подрачјето на градот. Оттаму, евидентно е дека законодавецот на градот Скопје му овозможува поширока рамка на надлежности, покрај законски утврдените. Па, така Законот за градот Скопје како *lex specialis* во однос на Законот за локалната самоуправа и Законот за културата, не дава можност со друг закон да се ограничат или одземат надлежностите на градот Скопје.

Имајќи го во предвид предложеното законско решение, се врши директен упад во загарантираната темелна вредност на уставниот поредок – самостојност на локалната самоуправа, особено во делот на надлежностите, како и индиректно на спроведувањето на целокупниот процес на децентрализација. Сакаме уште еднаш да укажеме дека **локалната власт е уставно издвоена од законодавната, извршната и судската власт и нејзината самостојност претставува темелна вредност на уставниот поредок.** Оттаму сметаме дека Вака предложеното законско решение доведува до правна несигурност бидејќи го нарушува уставно загарантирано правото на граѓаните на локална самоуправа како и системот на поделба на власта. Недоволиво е извршната власт да излегува надвор од дефинираните надлежности и да врши директен упад во локалната самоуправа.

Во исчекување на прифаќање на забелешките кои ги упатуваме, а се со цел зачувување на локалната самоуправа како загарантирана темелна вредност на уставниот поредок на државата, како и доследно спроведување на процесот на децентрализација.

Со почит,

Изработил \_\_\_\_\_  
Контролирал \_\_\_\_\_  
Одобрил \_\_\_\_\_



Секретар на Град Скопје  
Зоран Глигоров

