



Административно право

– прв дел (материјално право) –

БОРЧЕ ДАВИТКОВСКИ

АНА ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА

Издавач:

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје
Бул. Гоце Делчев бр. 9, 1000 Скопје
www.ukim@ukim.edu.mk

Уредник за издавачка дејност на УКИМ:

проф. д-р Никола Јанкуловски, ректор

Уредник на публикацијата:

Проф. д-р Борче Давитковски, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје
Проф. д-р Ана Павловска-Данева, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје

Рецензенти

- 1.Проф. д-р Добросав Миловановиќ, Правен факултет при Универзитетот во Белград
- 2.Проф. д-р Зоран Лончар, Правен факултет при Универзитетот во Нови Сад

Техничка обработка

м-р Константин Битраков

Лектура на македонски јазик:

Оливера Павловска

CIP - Каталогизација во публикација

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

342.9(075.8)

ДАВИТКОВСКИ, Борче

Административно право : прв дел (материјално право) / Борче
Давитковски, Ана Павловска-Данева. - 3. изменето и дополнето изд. - Скопје :
Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2018. - 387 стр. : илустр. ;
25 см

Библиографија: стр. 382-386

ISBN 978-9989-43-415-0

1. Павловска-Данева, Ана [автор]

а) Административно право - Материјално право - Високошколски учебници
COBISS.MK-ID 108958730



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“
Правен факултет „Јустинијан Први“ -
Скопје



Борче Давитковски

Ана Павловска-Данева

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО
– прв дел (материјално право) –
Трето изменето и дополнето издание

Скопје, 2018

ПРЕДГОВОР

Кога би кажале се што мислиме дека е потребно да се каже за содржината и значењето на овој учебник, Предговорив би можел да добие обем на посебно поглавје, како дел од содржината на предметот административно право. Затоа, само накусо ќе ги изложиме основните причини за појавување на овој учебник:

Прво, чувствувавме *обврска* да подготвиме учебник кој во себе ќе ги содржи најновите научни согледувања и информации за правните институти и законски решенија од областа на административното право, бидејќи од издавањето на претходниот учебник до денес изминаа повеќе од 7 години.

Второ, чувствувавме *потреба* реалната поделба на административното право на материјално и процесно да ја одразиме и во нашите учебници. Така, ова издание е посветено исклучиво на материјалното право и му посветува значително повеќе внимание одошто би било можно кога во него би биле обработени и процесни институти.

Трето, чувствувавме *желба* учебникот да го направиме подостапен. Оттаму, согласно правилата на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, го подготвивме не само како печатено туку и како електронско издание кое ќе може слободно да се употребува. Веруваме дека со тоа ќе помогнеме на студентите на правни студии од прв циклус на Правниот факултет „Јустинијан Први“, за кои учебникот е првично наменет, но и студентите кои одлучиле своето образование да го продолжат на последипломските студии (втор циклус) по Административно право и Јавна Администрација. Се разбира, учебникот може да биде користен и од било кое друго лице, од научната или стручна јавност, кое е заинтересирано од соодветнат материја.

Должни сме да истакнеме дека значајна улога во подготовката на ова издание имаше учебникот „Административно право“ кој е коавторско дело на проф. д-р Наум Гризо, проф. д-р Симеон Гелевски, проф. д-р Борче и проф. д-р Ана Павловска-Данева кој беше прв пат издаден во 2007 година, а повторно во 2011 година. Би сакале да изразиме и благодарност до м-р Константин Битраков кој помогна во подготовката на учебникот така што технички го уреди и помогна во прибирањето на дел од потребни материјали.

На крајот, свесни за неизбежните пропусти во изготвувањето на колективни трудови (поради различните стилови на пишување, опфатот на истражување на секој од авторите и сл.) кои особено доаѓаат до израз кога трудот се пишува паралелно со одвивањето на крупни реформи во рамките на самиот предмет на изучување, ќе бидеме благодарни за сите добронамерни сугестии и критики изнесени заради усовршување и научна надградба на предметот административно право.

Скопје,

2018

Авторите,

д-р Б. Давитковски,

д-р А. Павловска - Данева

СОДРЖИНА

ГЛАВА I..... 10

ВОВЕД ВО АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО..... 10

1. *Поим на администрација* 10
 - 1.1. Функционален поим на администрација 11
 - 1.2. Организационен поим на администрација 13
 - 1.2.1. Државна управа во формална смисла 13
 - 1.2.2. Јавна администрација како формален/организационен поим 14
 - 1.2.3. Државна управа како материјален/функционален поим 15
 - 1.2.4. Јавна администрација како материјален/функционален поим 16
2. *Предмет на Административното право*..... 17
 - 2.1. Предмет на административното право како гранка на правниот систем 17
 - 2.2. Предмет на административното право како наука 20
 - 2.3. Наука за административното право 20
 - 2.3.1. Историски развој 20
 - 2.3.2. Современи тенденции за развој на науката за административното право 22
 - 2.4. Мешовити концепции за предметот на административното право 23
3. *Однос на административното право со други правни дисциплини* 25
 - 3.1. Однос на административното право со уставното право 25
 - 3.2. Однос на административното право со финансовото право 26
 - 3.3. Однос на административното право со трудовото право 27
 - 3.4. Однос на административното право со граѓанското право 29
 - 3.5. Однос на административното право со кривичното право 30
4. *Методолошки пристап во изучувањето на администрацијата и административното право* 31
5. *Извори на административното право*..... 32
 - 5.1. Уставот како извор на административното право 33
 - 5.2. Законите како извор на административното право 34
 - 5.3. Подзаконските акти како извор на административното право 36
 - 5.4. Дополнителни извори на административното право 38
 - 5.4.1. Обичајното право како извор на административното право 39
 - 5.4.2. Судската и административната (управната) практика како извор на административното право..... 39
 - 5.4.3. Науката како извор на административното право 40
6. *Основни поими на административното право* 41
 - 6.1. Административно-правен однос 41
 - 6.2. Административно-правна норма 44
 - 6.3. Основни институти на административното право 45
7. *Положба и улога на државната администрација во Република Македонија*
49

7.1 Прогласување на самостојноста и сувереноста на Република Македонија и промените во уставното уредување.....	50
7.2. Уставни основи за организација на државната администрација во Република Македонија	50
7.3. Законски основи за организација на државната администрација во Република Македонија.....	53
ГЛАВА II.....	55
ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА УПРАВУВАЊЕ	55
1. <i>Централизам</i>	55
1.1. Поим на централизам.....	55
1.2. Основни карактеристики на централизмот	56
1.3. Видови централизам	57
1.3.1. Крут (строг) централизам	58
1.3.2. Деконцентрација.....	58
1.3.3. Хиерархија	60
1.3.4. Субординација	61
2. <i>Децентрализам</i>	63
2.1 Поим на децентрализам	63
2.2. Основни карактеристики на децентрализмот	64
2.3. Видови децентрализам.....	66
3. <i>Линиска и штабска организација</i>	70
ГЛАВА III.....	73
ЛОКАЛНА САМОУПРАВА.....	73
1. <i>Поим</i>	73
1.1. Компаративни искуства	73
1.1.1. Локална самоуправа во Англија.....	73
1.1.2. Локална самоуправа во САД.....	75
1.1.3. Локалната самоуправа во Германија	76
1.1.4. Локална управа во Франција	77
1.1.5 Локална самоуправа во Република Словенија	78
2. <i>Локалната самоуправа во Република Македонија</i>	79
2.1. Уставна поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија .	79
2.1.1. Законот за локална самоуправа од 1995 година	80
2.1.2. Постојна законска поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија.....	80
2.1.3. Органи и акти на локалната самоуправа	85
2.1.4. Финансирање на локалната самоуправа	87
2.1.5. Однос помеѓу централните и локалните органи на администрација во Република Македонија.....	87

ГЛАВА IV	90
ОРГАНИЗАЦИЈА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА	90
1. Поим на организација	90
2. Организациони принципи на администрацијата	91
2.1. Реален, територијален и персонален принцип	91
2.2. Инокосен и колегијален принцип	93
2.3. Принцип на хиерархија и субординација	95
2.4. Принцип на централизација и децентрализација	96
2.5. Принцип на контрола	96
3. Организација на државната администрација во Република Македонија	97
3.1. Поим и видови органи на државната администрација во Република Македонија	98
3.2. Органи на државната администрација во Република Македонија согласно законските акти	100
3.2.1. Внатрешна организација на органите на државната управа	109
4. Јавни служби	112
4.1. Поим на јавна служба	112
4.2. Принципи на јавните служби	116
4.3. Концесија како начин на управување со јавна служба	117
4.4. Приватизација на јавните служби	123
4.5. Јавни служби во Република Македонија	124
4.5.1. Поим, видови и основање на установи	125
Установата има својство на правно лице со права и обврски утврдени со закон. Таа може да склучува договори и да врши други правни работи само во рамките на дејноста која е запишана во централниот регистар.	127
ГЛАВА V	136
ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА	136
1. Поим на политичка одговорност на министерот	137
1.1. Основи за политичката одговорност на носителот на функција (министерот)	138
1.2. Видови политичка одговорност	141
1.3. Механизми (видови, начини) на парламентарна контрола	142
2. Дисциплинска одговорност на администрацијата	166
2.1. Дисциплинска одговорност за административните службеници во	167
2.1.1. Постапка за дисциплинска одговорност (дисциплинска	170
3. Материјална одговорност на администрацијата	172
3.1. Материјална одговорност на административните службеници во Република Македонија	174
4. Судска контрола врз администрацијата	175
4.1. Англосаксонски модел на административно-судска контрола	176

4.2. Континентално-европски модел на судска контрола над администрацијата	176
4.3. Судска контрола над администрацијата во Република Македонија	179
5. Институцијата омбудсман и одговорноста на администрацијата	182
5.1. Поим на институцијата омбудсман	182
5.2. Настанување и развој на институцијата омбудсман	186
5.3. Омбудсманија - карактеристика на современото живеење	190
5.4. Институцијата народен правобранител во Република Македонија	193
ГЛАВА VI	197
КАДРИ ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА	197
1. Поим на јавен службеник и службенички систем	197
1.1. Службенички систем во Република Македонија	201
1.1.1. Поим на административен службеник	205
1.1.2. Видови вработени во јавниот сектор и категории на звања на административните службеници во Република Македонија	205
1.1.3. Правен статус на Агенцијата за администрација (АА)	212
1.1.4. Министерство за информатичко општество и администрација и службеничкиот систем во Република Македонија	214
2. Принципи на вработување во јавниот сектор	214
3. Политичка селекција на административните кадри	217
3.1. Проблемот на политичка неутралност	220
3.1.1. Политизација на административните кадри	220
3.2. Процесот на деполитизација на државните службеници во Република Македонија	224
4. Избор на административните службеници	225
4.1. Постапка за вработување во јавниот сектор во Република Македонија	229
5. Обука на кадрите во администрацијата	234
5.1. Обука на административните службеници во Република Македонија	236
6. Напредување на кадрите во администрацијата	238
6.1. Напредување на административните службеници во Република Македонија	242
7. Наградување на кадрите во администрацијата	244
7.1. Наградување на административните службеници во Република Македонија	246
ГЛАВА VII	249
ДЕЈНОСТИ НА ОРГАНИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈА	249
1. Општи забелешки за управната функција	249
2. Посебно за дејностите на управата	251

2.1. Спроведување на утврдената политика и извршувањето на законите, другите прописи и општи акти.....	251
2.2. Следење на состојбите и двање на иницијативи	255
2.3. Решавање на административни предмети.....	257
2.4. Вршење на административен надзор.....	261
2.5. Подготвување прописи и други општи акти и вршење стручни работи за Собранието и Владата.....	265
3. Ефикасност во вршењето на управната функција.....	267
ГЛАВА VIII	270
АКТИ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА.....	270
1. Поим и видови на општи административни акти.....	271
2. Поим и видови на конкретни административни акти	274
2.1. Позитивни и негативни административни акти	275
2.2. Конститутивни и декларативни административни акти.....	277
2.3. Дискрециони и со закон сврзани акти	278
2.4. Збирни или колективни административни акти	281
3. Поим и видови на материјални (реални) акти	283
3.1. Материјални или реални акти на документирање.....	283
3.2. Материјални или реални акти на известување	284
3.3. Материјални или реални акти на примање изјави.....	285
3.4. Останати материјални или реални акти	285
4. Поим на административни договори	285
4.1. Определување на суштината на административните договори	286
4.2. Контрола над извршувањето на административниот договор	290
4.2.1. Заштита на интересите на приватноправната страна во административниот договор.....	292
4.3. Зачетоци на административните договори во македонскиот правен систем	294
ГЛАВА IX	297
ВИДОВИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР	297
1. Поим на контрола и надзор	297
1.1. Субјекти на надзорот	298
1.2. Овластувањата на државните органи во остварувањето на надзорот	299
2. Видови надзор.....	300
3. Дополнителен или репаратoren надзор.....	301
4. Превентивен надзор	304
4.1. Постапка за давање на согласност	305
4.2. Постапка за давање на одобрение или потврда	307
5. Репресивен надзор (инспекциски надзор).....	309

5.1. Закон за инспекциски надзор	314
5.1.1. Органи надлежни за спроведување на инспекцискиот надзор	315
5.1.2. Права и обврски на субјектите на надзорот	316
5.1.3. Постапка за вршење на инспекциски надзор	316
5.1.4. Записник во инспекциски надзор	317
5.1.5. Решение во инспекциски надзор	318
5.1.6. Службена легитимација	319
5.2. Закон за управна инспекција	320
6. <i>Инстанционен надзор</i>	322
7. <i>Финансиски надзор</i>	323
7.1. Управа за јавни приходи	324
7.2. Државна ревизија	325
8. <i>Стручен надзор</i>	327
8.1. Стручен надзор во областа на образованието	327
8.2. Стручен надзор во здравството	328
ГЛАВА X	331
ОДНОСИ ПОМЕЃУ ГРАЃАНИТЕ И ОРГАНИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА	331
1. <i>Општи напомени</i>	331
2. <i>Основни граѓански права</i>	345
3. <i>Должноста на граѓаните</i>	351
4. <i>Личен статус на граѓанин</i>	352
4.1. Евиденција на личната положба на граѓаните - матични книги	352
4.2. Лично име	355
4.3. Матичен број на граѓаните	356
4.4. Лична карта	357
4.5. Патни исправи на државјаните на Република македонија	359
4.6. Пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните	363
5. <i>Државјанство</i>	365
5.1. Поим на државјанството	365
5.2. Начела(начини) на стекнување на државјанство	367
5.3. Начин на стекнување на државјанството на Република Македонија	369
5.4. Престанок на државјанството	376
5.5. Надлежен државен орган за решавање, водење на евиденција и докажување на државјанството на Република Македонија	379
5.6. Повторно стекнување на државјанството на Република Македонија (реинтеграција)	380

ГЛАВА I

ВОВЕД ВО АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО

Во денешно време администрацијата претставува најважното средство за имплементација на државните политики во една земја, за пружање на јавни услуги кон корисниците и за извршување на законите и подзаконските акти. Бројот на органи и организации што ја сочинуваат јавната администрација постојано расте, а се зголемуваат и нивните надлежности, моќта што тие ја поседуваат, па оттука расте и потребата правно да се регулираат нивните дејности, нивната одговорност, начин на работење, како и заштитата на правата и обврските на граѓаните кои стапуваат во односи со нив.

Сите овие прашања и теми ја сочинуваат содржината на административното право. Во ера на постојан пораст на административни органи и организации и нивните дејности и функции, оваа материја станува предмет на интерес на секој правник, дури и на секое лице кое се бави со правна проблематика. Во вакви околности, крутата граница помеѓу јавното и приватното право омекнува и тоа во насока на окрупнување на прашањата кои стануваат дел од јавното, поточно административното право со што тоа добива своја екстензија односно се состои од збир на огромен број правни прописи и норми.

Во најопшта смисла на зборот, административното право може да се определи како право кое ги опфаќа положбата и функционирањето на јавната администрација. Со други зборови, административното право ги утврдува овластувањата на јавната администрација, принципите врз основа на кои таа функционира и правните средства за заштита на правата на граѓаните од повреди сторени од работењето на јавната администрација. Сепак, ваквата формулација не може да претставува дефиниција на административното право бидејќи не ги содржи основните негови атрибути, ниту пак го определува предметот на неговото изучување, методите кои се применуваат во рамките на административното право, а ни односите што се развиваат меѓу административното и другите гранки на правото. Затоа, пред да пристапиме кон дефинирање на административното право, ќе одговориме на неколку прашања од значење за разбирањето и правилното дефинирање на овој поим.

1. Поим на администрација

Поимот на администрација може да се дефинира од два аспекта, администрација во функционална и во организациона смисла. Тоа значи, дека овој поим има двојно значење, па станува јасно дека

одговорот на прашањето „што значи администрација“ не може да биде едноставен и бара објаснување од најмалку два аспекта.

1.1. Функционален поим на администрација

Функционалниот поим на администрација уште се нарекува и материјален поим. Самиот збор „функционален“ значи дека станува збор за функција, акција, работа, дејност, активност, а во конкретниот случај се мисли на управна, административна функција составена од повеќе дејности што ја вршат определени административни органи и организации.

Значи, дефинирањето на администрацијата во функционална или материјална смисла е всушност одговарање на прашањето - што работи јавната администрација. Така доаѓаме до одговорот дека таа управува со јавните работи.

Ова пак, го наметнува следното прашање: што се јавни работи? Јавните работи се општокорисни работи или добра кои се полезни и потребни за сите граѓани, за целото општество. Гледајќи од историски аспект, поимот јавни работи има различно значење во различни фази од историскиот развој на општеството. Врз неговото определување клучна улога имаат и идеологиите. Имено, едно значење јавните работи имаат во времето на либерализмот, сосема друго во времето на социјализмот, а некои нови карактеристики на јавните работи доаѓаат до израз под влијание на неолиберализмот. Затоа поимот јавни работи во денешно време има сосема различно значење од она што го имал на почетокот на минатиот век.

Сепак, неспорно е дека **управувањето со јавни работи** опфаќа во себе:

1) *Вршење власт.* Така, полицијата е несомнен пример на административен орган кој врши власт и тоа со цел да обезбеди јавен ред. Таа врши власт заради обезбедување сигурност на граѓаните, спокојство, мир и сл. Оттука, административната функција најчесто се остварува преку вршење власт заради заштита и обезбедување на јавниот интерес. За таа цел, администрацијата се грижи да ги усогласи приватните интереси со заедничкиот, јавниот интерес, обезбедувајќи им на граѓаните (и правните лица секако) да ги остваруваат своите права и правни интереси без да го нарушат јавниот интерес кој е точка на врзување на сите членови во општествената заедница.

2) *Вршење јавни служби.* Поимот на јавна служба е обработен во овој учебник во посебно поглавје, но сега ќе бидат изложени само основните елементи за негово начелно разбирање, за подоцна читателот да може подлабоко да навлезе во суштината на поимот. Јавната служба најопшто кажано претставува збир на услуги што им се неопходни на сите граѓани во општеството, без кои не би можело да се замисли човековото секојдневие во современи услови. Тоа значи,

обезбедување образование, здравство, струја, вода, телекомуникации, изградба на инфраструктура, различни системи на транспорт и сл. Значењето на јавните служби е особено видливо во социјалната и културната сфера на живеење на човекот. Во денешно време незамислив е опстанокот на една држава (или локална заедница) која не би се грижела за образованието на своите граѓани, нивното здравје, хигиената, за социјалната заштита, за културата, науката и сл. Нема држава во светот која не пружа здравствени и образовни услуги, или пак, која не обезбедува услови за пружање на вакви услуги од страна на приватни субјекти. Нема локална заедница која не се грижи за чување на децата од предучилишна возраст додека им се родителите на работа, нема поголема заедница без кино сала, театар, културен дом и други установи од областа на културата. Значи, станува збор за потреби на луѓето за кои државата (и секако единицата на локалната самоуправа) треба да води грижа да бидат задоволени. И поимот на јавна служба во историјата имал различни значења, но без оглед колкав обем на дејности опфаќаат јавните служби, тие секогаш произлегуваат од улогата на државата како „мајка“ на своите граѓани, која се остварува преку работењето на административните органи. Во вршењето на јавните служби последниве децении се позначајно место заземаат приватните субјекти, но сепак „правилата на игра“ ги установува државата, а контролата врз нивната работа ја вршат административните органи.

Управувањето претставува динамичен поим. Во современа смисла на зборот, управувањето претставува збир на управни активности кои генерално се сведуваат на ефикасно вршење на јавни служби, па така, овој поим опфаќа: организирање; насочување; владеење; раководење; координирање. За разлика од ваквото сфаќање, традиционалните правно-политички концепции управувањето го дефинираат исклучиво како посебна функција на државната власт.

Така, доаѓаме со сознанието дека администрацијата во функционална или материјална смисла опфаќа две основни компоненти: управна функција и административна дејност.

Функционалниот поим на администрација го сочинуваат управната функција како вршење власт и административните дејности како авторитативни и неавторитативни активности кои се вршат заради задоволување на општествени цели:

1. Управна функција - збир на дејствија кои значат вршење власт, а таа вклучува:

✚ авторитативни активности на издавање разни дозволи и лиценци; и

- ✚ изрекување забрани и наметнување обврски за граѓаните кои ако не бидат извршени доброволно, подразбираат и примена на принуда.

2. Административни дејности - збир на:

- ✚ авторитативни и
- ✚ неавторитативни активности кои се вршат заради остварување на социјални или општествени цели, односно цели кои се во заеднички интерес на сите граѓани.

1.2. Организационен поим на администрација

Организациониот поим на администрацијата уште се нарекува формален поим. Зборот „организационен“ наведува на фактот дека се работи за орган, организација. Притоа, се мисли на административен орган, административна организација. Така, администрацијата во своето организационо, значење претставува збир на органи, односно на институции кои управуваат со јавните работи. Тие институции, значи, можат да бидат јавни (државни, на единиците на локалната самоуправа), но и приватни (кога им се доверени јавни овластувања). Без оглед на фактот дали станува збор за администрација која ја сочинуваат само јавни институции, или пак администрација во смисла на приватни лица на кои им се доверени овластувања за спроведување на јавните политики, неопходно е сите овие субјекти да ги почитуваат прописите со кои се дефинирани условите под кои тие може да дејствуваат. Најголем број од нив, се прописи од областа на административното право. Значи, при определувањето на администрацијата од организационен или формален аспект се тргнува од субјектите што вршат определени дејности, а не од природата и карактерот на дејностите.

Поимот администрација во формална смисла го опфаќа формалниот поим на државна управа и формалниот поим на јавна администрација како поширок термин од државната управа.

1.2.1. Државна управа во формална смисла

Под поимот државна управа, во формална смисла се подразбира збир на државни органи и организации кои вршат управни работи, определени со устав и закони. Во Република Македонија, тоа би биле: министерствата; органите во состав на министерствата, (инспекторати, бироа, управи, совети); самостојните државни органи (агенции, дирекции, комисии) и управните организации (заводи, центри, архив).



1.2.2. Јавна администрација како формален/организационен поим

Бидејќи погоре веќе е објаснет формалниот или организационен поим на јавната администрација, тука само ќе биде даден шематски приказ на администрацијата во организациона смисла во Република Македонија. Ако тој се спореди со поимот државна управа во своето формално/организационо значење лесно се воочува дека јавната администрација претставува поширок поим, бидејќи не ги опфаќа само органите на државна управа, туку и локалните органи, установите и институтите (јавните служби), приватните субјекти со јавни овластувања, невладиниот сектор во рамките на вршењето јавни дејности, односно целата – администрација на која и е доверено вршење на јавни овластувања. Во овој контекст, станува збор за јавната администрација, бидејќи приватната администрација излегува од рамките на интересот на административното право како научна дисциплина.

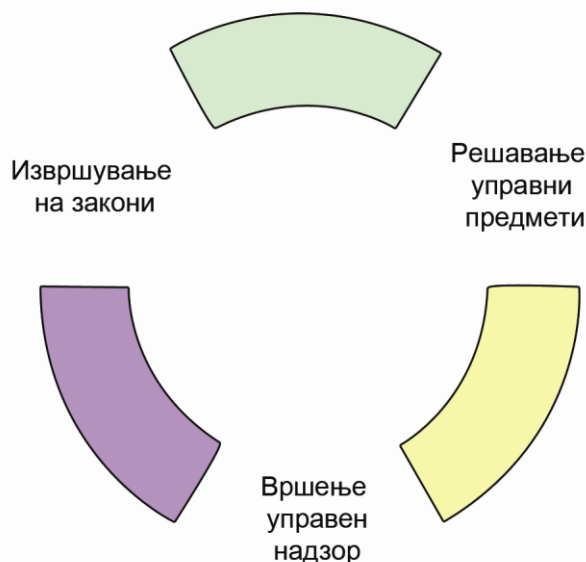
Јавната администрација од организационен/формален аспект (најширока смисла) ги опфаќа:

- ✚ **државната управа** – министерства, органи во состав, управни организации;
- ✚ **локална самоуправа** - градоначалник, совет на градот/општината
- ✚ **јавните служби** – установи од образование, здравство, наука, култура;
- ✚ **фондовите** – здравствен, пензиски, за води, за патишта;
- ✚ **јавните претпријатија**;
- ✚ **трговските друштва со јавни овластувања**;
- ✚ **невладините организации со јавни овластувања.**



1.2.3. Државна управа како материјален/функционален поим

Државната управата во материјална смисла најчесто подразбира вршење на власт, т.е. вршење на управна функција која е составена, пред се, од дејности кои претставуваат непосредно вршење на власт. Такви дејности се: извршувањето на законите, решавањето управни предмети и вршењето управен надзор. Но, ваквото определување на државната управа, иако е точно, не е целосно, односно не ги опфаќа неавторитативните активности на државната управа кои во поново време, заземаат се позначајно место во определувањето на управните дејности.



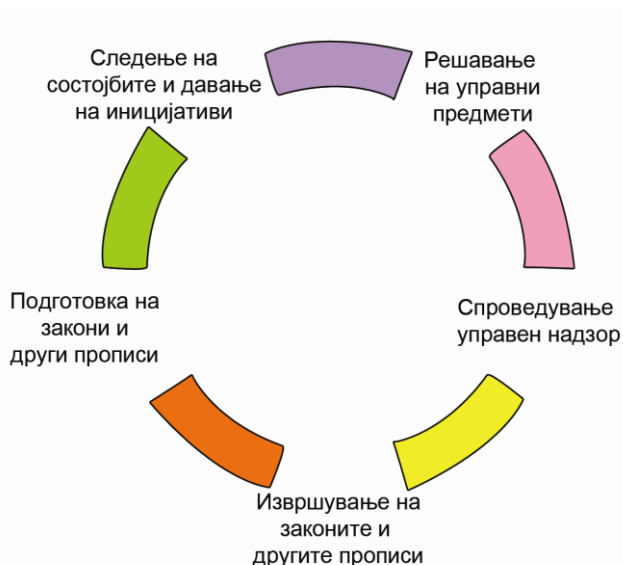
1.2.4. Јавна администрација како материјален/функционален поим

При определувањето на материјалниот/функционалниот поим на јавната администрација се тргнува од дејностите кои таа ги врши. Авторите кои поаѓаат од овој критериум при дефинирањето на администрацијата не ги земаат предвид органите во чија надлежност влегуваат административните дејности, туку во преден план ја истакнуваат природата на активностите што се вршат. Единствен критериум за определување на поимот администрација во оваа смисла, претставува внатрешната содржина на правните акти што се донесуваат, т.е. на материјалните дејствија што се преземаат, како и промените што тие акти и дејствија ги предизвикуваат во правниот поредок. Затоа, јавната администрација како материјален/функционален поим е поширок од државната управа како материјален/функционален поим. Како што погоре кажавме, државната управа вообичаено се определува како вршење управна функција, а администрацијата (се мисли јавната администрација) ги опфаќа сите дејности од административен карактер – и оние кои претставуваат власт (управна функција), но и оние кои претставуваат вршење на јавна служба.

Дејности кои го сочинуваат поимот на јавна администрација во материјална/функционална смисла:

- ✚ Подготовка на предлог прописи за егзекутивната и легислативната власт
- ✚ Донесување на прописи од нејзина надлежност

- ✚ Следење на состојбите и давање иницијативи
- ✚ Решавање управни предмети
- ✚ Вршење управен надзор
- ✚ Непосредно извршување на законите, подзаконските акти и другите општи правни акти



Прашања за размислување:

- ✚ Зошто е потребно да се изучува административното право, што е неговата суштина?
- ✚ Пробајте со свои зборови да направите разлика помеѓу државна управа и јавна администрација.

2. Предмет на Административното право

Во најопшта и најширока смисла, административното право претставува збир од правни норми со кои се регулираат организацијата, дејноста и контролата на администрацијата.

Во правната теорија постојат два приода при определувањето на предметот на административното право:

- ✚ Административното право како гранка на правниот систем и
- ✚ Административното право како гранка на правната наука

2.1. Предмет на административното право како гранка на правниот систем

За првиот, позитивистичко-правниот приод кој го определува административното право како гранка на правниот систем,

суштествено е тоа што административното право претставува збир на општи правни норми со кои се регулираат организацијата и дејноста на администрацијата, како и правната заштита на граѓаните од работата на администрацијата.

Предмет на административното право како гранка на правниот систем во Република Македонија претставува збир на правни норми со кои се регулираат:

- А) Организацијата на администрацијата**
- Б) Административната дејност и**
- В) Контролата над администрацијата**

Во продолжение ќе бидат дефинирани овие три основни поими кои го сочинуваат предметот на регулирање на административното право како гранка на правниот систем.

Под **организација на администрацијата** се подразбира основање и укинување на административните органи, нивната внатрешна организација и персонална/кадровска структура, раководењето со нив, нивното работење и односите што тие ги остваруваат со другите државни органи, недржавните правни субјекти и граѓаните.

Административна дејност означува вршење на административни и стручни работи (решавање во управна постапка, вршење на управен надзор, анализа и подготовка на предлози за водење политика, изработка на нацрт закони), донесување на правни одлуки (конкретни, општи и др. правни акти), вршење материјални дејствија (водење регистри, евиденции, собирање податоци, издавање уверенија, информации и др.).

Контролата над администрацијата се состои од: судска контрола врз законитоста на управните акти (управен спор), судска контрола врз работата на администрацијата (одговорност за сторена материјална штета и кривична одговорност); и вонсудска контрола која може да биде политичка (парламентарна) контрола и контрола на омбудсманот.

Пример 1: Основањето на ново министерство или пак спојувањето на две министерства во едно, формирањето на нов орган (биро, управа, инспекторат) во рамките на постоечкото министерство претставуваат прашања кои се дел од организацијата на администрацијата. Овие прашања се предмет на регулирање на Законот за организација и работа на органите на државната управа, што значи овој Закон несомнено претставува дел од административното право како гранка на правниот систем.

Пример 2: Агенцијата за администрација е самостоен државен орган кој не е дел од системот на државната управа, но сепак, во надлежностите на оваа Агенција влегува и вршењето управни работи: решава управни предмети, донесува подзаконски акти што значи врши нормативна дејност, одлучува во второстепена административна постапка и сл. Агенцијата за администрација е основана со посебен закон – Законот за административните службеници, оттука и овој Закон го сочинува административното право како гранка на правниот систем. Одредбите од овој закон кои се однесуваат на формирањето на Агенцијата за администрација, нејзините организациони облици, начинот на избор и разрешување на директорот и бројни други одредби го сочинуваат предметот на административното право во делот кој се однесува на организацијата на администрацијата.

Пример 3: Законот за јавни набавки е дел од административното право како гранка на правниот систем бидејќи утврдува услови за постапување при трошењето на државните пари за целата јавна администрација. Но, како дел од предметот на административното право кој ја опфаќа организацијата на администрацијата, се јавуваат оние одредби од Законот за јавните набавки со кои се предвидува постоењето на Биро за јавни набавки како орган во состав на Министерството за финансии, именувањето и разрешувањето на директорот на овој орган, како и одредбите за односот на Бирото со Министерството за финансии и другите државни органи.

2.2. Предмет на административното право како наука

Вториот приод го определува административното право како гранка на правната наука. Така, административното право како научна дисциплина има за задача врз основа на научна методологија и приод да ги проучува општите правни норми, да ги воопштува и генерализира во општи принципи на администрацијата обликувајќи ги во конзистентен правно-научен систем, односно во наука за административното право.

2.3. Наука за административното право

Науката за административното право како една од помладите правни дисциплини се јавува во средината на XIX век со развитокот на правната држава поради тоа што „посебна наука“ за административно право можела да се појави дури по формирањето на административното право како правна гранка.

Предмет на науката за административното право:

- ✚ изучување на позитивните правни норми;
- ✚ изучување на историскиот развој на правните норми;
- ✚ изучување на идниот развој и насоките во кои се движи административното право;
- ✚ систематизација на административно-правните норми и од нив изведување општи правила и начела;
- ✚ воопштување и генерализирање на општите административно-правни норми во конзистентен правно-научен систем со употреба на научна методологија и приод.

2.3.1. Историски развој

Пред настанокот на посебната наука, администрацијата, административните дејности и организација се проучувале во рамки други дисциплини кои не биле правни, туку пред сè камералните, полициските и политичките науки. Правните аспекти на администрацијата пак, доколку биле проучувани, се спроведувале во рамки на постоечките правни дисциплини на европско-континенталните правни системи (Франција, Германија и сл.), како граѓанското или судското процесно право, а во англосаксонските земји во рамки на општото право или common law (Англија, САД).

Кон крајот на XVIII и почетокот на XIX век апсолутистичките и полициските држави во континентална Европа создале крупни и сложени бирократски апарати, со бројни правила, директиви и прописи кои повеќе претставувале внатрешни инструкции на самиот апарат отколку систем на правни норми во денешна смисла. Нивното

настанување, употреба и развој налагале научна обработка на овие прописи и нормите во нив.

Историски, науката за административното право се јавува во Франција, каде за прв пат се развило административното право како посебна правна гранка (*droit administrative*). Најголема улога во создавањето на административното право како посебна правна дисциплина кон средината на XIX век имал францускиот **Државен совет** (*Conseil d'Etat*). Се смета дека најголем придонес во настанокот и развитокот на административното право дале три француски класици и нивните дела: **Дикрок**, „Курс за административното право“ (1862), **Окок**, „Предавања за администрацијата и административното право“ (1869-1876), **Е. Лаферијер**, „Расправа за административното судство и судски тужби“ (1887-1888) кого современата француска правна наука го смета за татко на модерната наука за администрацијата.

Науката за административното право во Германија настанува нешто подоцна од Франција и земјите кои биле изложени на француско влијание (Белгија, Италија, Шпанија...) како последица на општествено политичките прилики на Германија до обединувањето (1876). Кон крајот на XVIII и почетокот на XIX век т.н. Рајнска конфедерација односно земјите на Германија претежно биле организирани како полициски држави на чело со монарх. Таквото уредување на државата и администрацијата (тогаш полицијата) не можеле да се доведат во согласност со идејата на правна регулација односно ограничување и уредување на работата на администрацијата со правни норми. Отсуството на правни норми оневозможувало посериозно проучување на правните прашања врзани со административната дејност. Правните норми во тоа време се наоѓале во рамки на нормите за уредување на државата, поради што почетоките на правното проучување на администрацијата во Германија се врзани со т.н. државно (уставно) право во рамки на целината нарекувана - јавно право.

Во Германската правна теорија се смета дека првите посериозни обиди за проучување на административното право извршил **Ф.Ф.Мајер**, „Основни начела на административното право“ (1862). Сепак создавањето на административното право во Германија се врзува за името на **Ото Мајер**, „Теорија на француското административно право“ (1886) дело кое му послужи како подготовка за главното дело „Германското административно право“ издадено во два тома (1895-1896). Покрај О.Мајер значаен придонес во настанокот на административното право во Германија дале и **Ф.Флајнер**, „Институции на германското административно право“ (1911), **Ј.Хачек**, „Учебник за германското и пруското

административно право“ (1919) и **В.Јелинек**, „Административно право (1928).

Настанувањето и развојот на административното право во земјите на англосаксонскиот правен систем има свои специфики кои го разликуваат од науката за административно право во европскоконтиненталните држави. Така, во Велика Британија, долго време доминирало сфаќањето на англискиот правник **Дајси** за непостоењето на посебен корпус на административно право заради системот на општо, заедничко право (common law).

Во САД проучувањето на администрацијата се вршело исклучиво во рамките на науката за јавна администрација, при што одговорите за подобрувањето на ефикасноста во работењето на администрацијата се барале во организациски, технички, социолошки, психолошки, политолошки и други вонправни моменти поврзани со работата на државните административни органи. Сепак, денес изучувањето на административното право како посебна правна наука и во овие држави станува многу развиено, но со спецификите кои произлегуваат од common law системот. Меѓу првите учебници по административно право во Велика Британија е оној на **Е.Ц.С.Вејд и А.В.Бредли** „Уставно и административно право“ (1931). Во САД науката за административното право почнува особено да се развива по донесувањето на Законот за административна постапка (Administrative Procedure Act) во 1946 година.

2.3.2. Современи тенденции за развој на науката за административното право

Административното право во минатото особено во социјалистичките држави во кои се вбројуваше и нашата држава, имаше многу тесен предмет на изучување, ограничувајќи ја оваа правна дисциплина на збир на правни норми кои исклучиво ја регулираат принудата на државата. Строго нормативистички гледано, ваквото сфаќање е „чисто и логично“, но во суштина одговара на состојбата на свеста според која правото служи за заштита на интересите на групите кои се на власт.

Во современи услови, тргнувајќи од правата, интересите и потребите на граѓанинот, поединецот, индивидуата како основни мотиви за постоење и работење на администрацијата, предметот на изучување на науката за административното право се проширува и добива сосема нова димензија. Новиот концепт на административното право во својата основа го има ставањето на административниот систем во служба на граѓанинот, тој е насочен кон потенцирање на надворешната, содржинска контрола врз работата на администрацијата и анализа на последиците од нејзините активности врз остварувањето на правата и слободите на човекот, како и на

развојот на пазарната економија со дејствија на државните институции (владата и парламентот), а не на партиите на власт. За да ја оствари оваа улога, на администрацијата и е потребна деполитизација и професионализација.

Основната новина која ја детерминира улогата на администрацијата во современи услови е тоа што таа не се јавува повеќе како исклучив носител на сила, на империум, туку како систем на органи чија основна цел е извршување на законите, под силен и континуиран надзор на владата, парламентот и судството, а заради поедноставно и ефикасно остварување и заштита на слободите и правата на граѓаните.

Оттука, новиот концепт на науката за административно право треба да се гради врз три основни постулати: прво, зцврстување и истовремено освежување и понатамошна доградување на традиционалните институти и извори на административното право кои и во досегашниот систем на науката за административното право се темел од непроценлива вредност; второ, изучување и вклопување во постојниот систем на цивилизациските достигнувања и новините од последните децении на XX и почетокот на XXI век кои можат да се одржат и да имаат трајна вредност и трето, изучување на компаративното административно право и прифаќање на основните институти и принципи на т.н. европски административен простор. Кои се предностите од проучувањето на компаративните административни системи? Најнапред, воочување на предностите од искуствата на законодавците во другите држави, понатаму, ширење на перспективите на домашните правници и студенти за нивно полесно сноѓање надвор од државните граници, како и заради подобро сфаќање на потребите и алтернативите во домашното право, и на крајот, заради подобро разбирање и интерпретација на новите правни институти кои порано не биле застапени во нашиот правен систем или сеуште не се имплементирани во него.

2.4. Мешовити концепции за предметот на административното право

Разни автори во зависност од својот став кон позитивистичкиот приод, или пак, кон научниот приод во определувањето на предметот на административното право ја определуваат и својата дефиниција за административното право. Се чини, дека е најдобра комбинацијата на овие два приода при определувањето на предметот на административното право.

**Мешовита концепција:**

Административното право како гранка на правото и како научна дисциплина го сочинуваат сите оние правни прописи со кои се регулира организацијата, дејноста и контролата на администрацијата во врска со административно-правните односи и со правната заштита на нејзината работа - во нивното правно-научно и теоретско проучување и објаснување.

За разлика од некои други правно-научни дисциплини кои во определувањето на својот предмет на проучување се стандардни и константни, административното право претставува извонредно динамична дисциплина. Имено, согласно менувањето на општествените односи кои го детерминираат карактерот на економското и политичкото уредување и самиот предмет на проучување на административното право нужно се приспособува и е подложен на соодветни промени, најчесто во правец на негово проширување. Пример за тоа е постојаното појавување и развој на нови правни институти од областа на административното право: службенички систем како институт кој излегува од границите на трудовото право и ги опфаќа службеничкиот статус на вработените во јавната администрација; административните договори како правен институт кој ги надминуваат границите на граѓанското право и длабоко навлегува во сферата на административното право; контролата врз заштитата на интелектуалната сопственост како релативно нова тема на изучување на административното право што се должи на новите надлежности на административните органи во овој домен; јавните набавки како правен институт кој добива на актуелност последниве

децении заради огромниот износ на средства што државите ги трошат на овој начин, а постапката за чие склучување и надзор врз извршувањето е уреден со административно-правни норми; заштитата на лични податоци и контролата врз оваа дејност како нова надлежност на специфични регулаторни тела и сл.

Прашања за размислување:

- ✚ После прочитаното, дајте своја дефиниција или објаснување на предметот на административното право како правна гранка.
- ✚ Колку и кому е битно компаративното изучување на администрацијата?

3. Однос на административното право со други правни дисциплини

Административното право претставува дел на единствениот правен систем на Република Македонија, па оттука за него важат сите основни и општи начела на тој систем. Покрај тоа, административното право се наоѓа во взаемен однос и со останатите правни дисциплини, така што со некои од нив има поблиски, а со другите подалечни допирни точки. Во објаснувањето на оваа проблематика, ќе стане збор за односот на административното право со правните дисциплини со кои има поблиски точки на врзување.

3.1. Однос на административното право со уставното право

Со уставното право, како темелна гранка во правото, административното право ги има најблиските допирни точки. Уставното право во предметот на проучување ги опфаќа основните принципи на уставното уредување на државата, а со тоа и основните принципи на сите гранки на правото, па и на административното право. Уставното право ги определува основните начела на организацијата и дејноста на целокупниот систем на власта, но исто така на најопшт начин ја определува и уставно-правната положба на администрацијата (или како што гласи нашиот уставен термин - управата) во системот на поделба на власта. Меѓутоа, уставното право се задржува на основните начела и поставки, без да навлегува во детали.

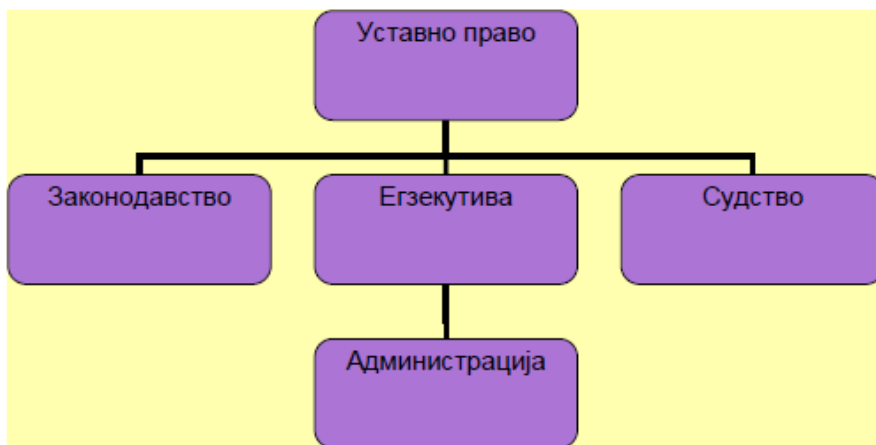
Административното право, пак, тргнувајќи од тие најопшти уставни поставки, целосно се посветува на многу подетално и конкретизирано проучување на администрацијата, опфаќајќи ја нејзината положба, организација, дејностите, контролата и друго. Според тоа, односот помеѓу овие две правни дисциплини се огледа во фактот што уставното право во еден дел ја проучува и

администрацијата/управата, но само во рамки на општите уставно-правни аспекти.

Административното право тргнува од општите принципи и институции на уставното право, како што се: начелото на поделба на власта, начелото на законитост, начелото на право на жалба, на судска заштита и сл.

Во однос на административното право, уставното право на општ начин го одредува местото на администрацијата (управата) во системот на државната организација, слободите, правата и должностите на граѓаните, како и системот на правната заштита на уставноста, законитоста и поединечните слободи и права.

Врската помеѓу уставното и административното право може јасно да се воочи доколку се набљудува во вертикална смисла, што е прикажано во следниов дијаграм:



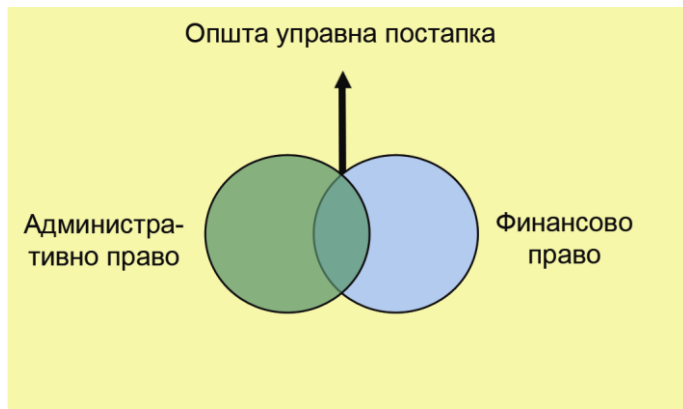
3.2. Однос на административното право со финансовото право

Помеѓу административното и финансовото право постојат одредени блиски врски. Предметот на финансовото право го сочинуваат правните прописи со кои се нормира подготовката, донесувањето и извршувањето на буџетот на државата, како и на единиците на локалната самоуправа, определувањето и наплатата на даноците и на другите јавни давачки, како и правните норми со кои се утврдуваат основите и начините за реализација на фискалната децентрализација која претставува посебен, специфичен вид на децентрализацијата како општ принцип на управување. Секако дека овие прописи својата основа ја наоѓаат во уставното право, бидејќи секој општ законски пропис мора да има своја уставна основа, но

откако ќе бидат донесени, извршувањето и имплементацијата на законските норми од областа на финансното право и нивната разработка во подзаконските акти на релевантните државни органи и институции е тесно поврзано со правилата на постапување, како и со материјалните прописи од областа на административното право.

Финансното право ги опфаќа правните прописи кои се однесуваат на подготовка, донесување и извршување на буџет, определување даноци, работење на банките и др. финансиски институции и сл.

Административното право ги опфаќа правните норми со кои се уредува општата управна постапка, задолжителна не само за административните органи, туку и за институциите од финансниот сектор.



Пример: Реализацијата (практичното извршување) на даночните прописи (општи акти) се обезбедува со донесување конкретен административен акт - решение за данок при што помеѓу државата и граѓанинот се создава типичен административно - правен однос.

И од реалните односи помеѓу административното и финансното право произлегуваат навистина тесни врски, уште повеќе, ако се има предвид фактот дека финансното право се развило од административното право, за подоцна да се еманципира како посебна гранка на правото.

3.3. Однос на административното право со трудовото право

Врските помеѓу овие две правни дисциплини се бројни и значајни, иако станува збор за правни грани кои припаѓаат на две

различни категории правни области - трудовото право е дел од приватното право, а административното право пак е еден од најзначајните претставници на јавното право.

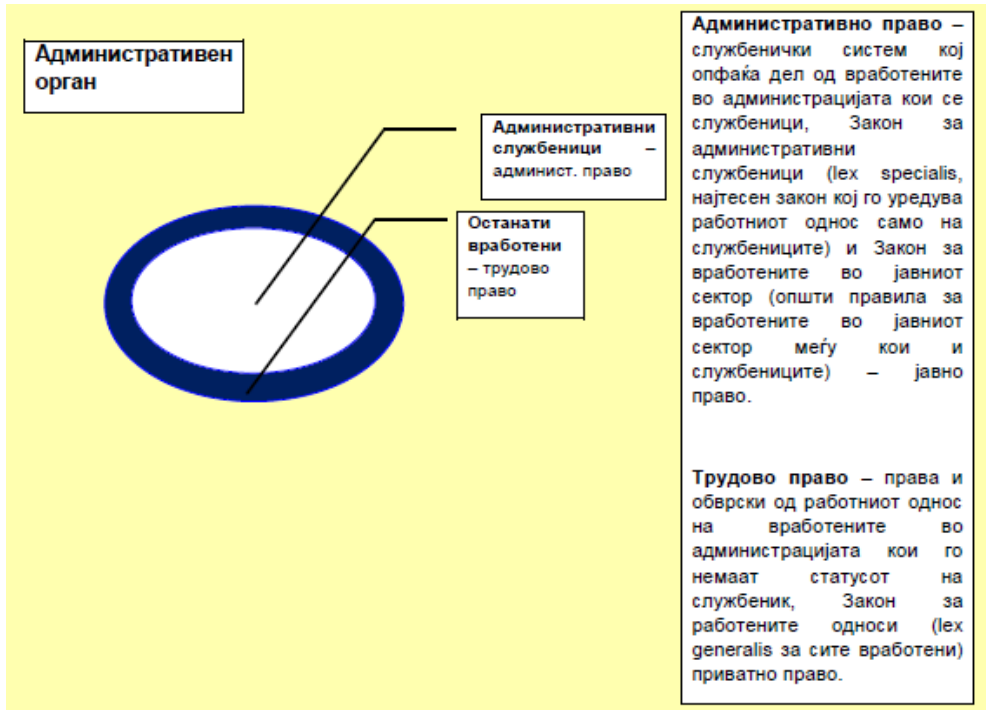
Забелешки кон текстот: Целиот систем на правото е поделен на повеќе правни дисциплини, кои претставуваат класификации според предметот на правната гранка. Практичната цел на поделбите најчесто има педагошки карактер и се согледува во олеснувањето што притоа се добива во предавањето, изучувањето и разбирањето на правото. Понатаму, ваквите класификации пружаат можност за правилна систематизација на законските акти кои уредуваат различни предмети, различни општествени односи. Оттука, се издвојуваат посебни гранки на правото, кои постојано се испреплетуваат и надополнуваат, произлегуваат една од друга, се развиваат и осамостојуваат, па, во крајна линија, се уредуваат со различни норми. Поделбата се врши и заради други практични причини, како што е правилното утврдување на судската надлежност, или надлежноста на другите државни органи, но и од теоретски потреби за примена на различни принципи при толкувањето на правните правила што и припаѓаат на една или друга категорија.

Правните системи во светот се делат на две основни групи. Во едната се земјите на т.н. common law, систем кои својот правен поредок го темелат врз обичајното право, а во другата земјите со континентален или т.н. civil law систем. За фундаментална поделба на правото во сите земји кои припаѓаат на т.н. civil law семејство се смета поделбата на јавно и приватно право. И покрај општата прифатеност на ваквата дистинкција, огромни се разликите во дефинирањето на причините кои довеле до неа, како и на практичните ефекти од нејзиното прифаќање во различните правни системи. Исклучително тешка задача претставува секој обид да се даде нивни опис, бидејќи станува збор за калеидоскопска природа на премисите од кои во споредбеното право се тргнува при вршењето на оваа поделба

Така, предмет на трудовото право се правните норми со кои се уредуваат правата и обврските од работниот однос на сите вработени граѓани во државата. Од друга страна, како што веќе неше споменато, дел од правните норми кои го сочинуваат предметот на административното право, се однесуваат на правата и обврските на административните службеници, како посебна категорија вработени во јавната администрација кои со државата засноваат службенички однос. Тој дел од административното право сфатено во најширока смисла на зборот се нарекува службенички систем. Оттука, службеничкиот систем ги уредува правата и обврските на една посебна категорија вработени лица во јавната администрација (државни или јавни службеници – со еден назив административни службеници), а трудовото право пак, ги уредува правата и обврски од работниот однос на вработените во администрацијата кои го немаат статусот на државни или јавни службеници. Или: во еден административен орган (министерство, агенција, дирекција и сл.) постојат две категории вработени - едните се административни службеници (за кои повеќе ќе стане збор во делот за кадрите во администрацијата) за кои важат правилата на административното

право (Закон за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор); и лица вработени во администрацијата кои немаат службенички статус (работници/административно-технички помошен персонал) за кои важат правилата на трудовото право (Закон за работни односи).

Сето ова сликовито е прикажано во следниот дијаграм:



3.4. Однос на административното право со граѓанското право

Административното право во целост се разликува од граѓанското право и тоа како по предметот на изучување, така и по методот на регулирање. Станува збор за две сосема различни правни гранки. Сепак, одредена врска помеѓу нив можно е да се согледа, особено тргнувајќи од позитивно правните прописи на една држава со кои иако имотните односи на граѓаните се засноваат, пред се, на автономијата на волјата, сепак, дел од нив се регулирани со одредби на административното право, како на пример експропријацијата. Постојат и примери за административно-правно регулирање и на одредени лични права, на пример, државјанството. Основниот предмет на регулирање на граѓанското право се имотните односи, административното право пак, иако понекогаш регулира и имотни односи, тие не се главен предмет на негово уредување. Дури и тогаш кога предмет на регулирање ќе се совпадне кај овие две правни

дисциплини, методот на регулација во потполност се разликува. Во најголемиот број случаи, имотните односи регулирани со граѓанско-правни норми се засноваат на принципот на автономија на волјата на страните, за разлика од оние имотните односи опфатени со административното право, во кои секогаш едната од страните (државата, односно јавната администрација) има посилна волја: реквизиција, експропријација, даноци, царина, такси, придонеси).

И покрај изнесените разлики, помеѓу граѓанското и административното право не постои непремостиво разидување и дијаметрална спротивставеност, туку во одредена мера тие две гранки дури и се надополнуваат. Најдрастичен пример за оваа констатција се управните или административните договори, како што се концесиските договори, или договорите за јавни набавки, договорите за јавни услуги и сл. Во овие случаи, јавната администрација настапува како рамноправна страна со приватниот субјект и во исто време застапени се и автономијата на волјите, но и одредени прерогативи за јавната администрација.

3.5. Однос на административното право со кривичното право

Иако и административното и кривичното право претставуваат дисциплини од областа на јавното право, нивните предмети и методи на регулација драстично се разликуваат. Имено, кривичното право за предмет на проучување ги има нормите кои се однесуваат на кривичното дело, извршителот на тоа дело и неговата одговорност за извршување на делото. Покрај тоа, кривичното право ги опфаќа и нормите за кривичните санкции и нивното извршување. Оттука, лесно е да се направи разграничување помеѓу овие две правни гранки.

Сепак, кривичното и административното право имаат и области во кои непосредно се допираат, па дури и поклопуваат. Тоа е случајот со прекршоците и тоа оние кои претставуваат административни деликти. Овие казниви дела се уредуваат со норми од административно-правен карактер. Така, постапката за утврдување на постоењето на прекршок, изведувањето на докази, и изрекувањето на санкција се води како пред административните органи (административна постапка, за полесните видови прекршоци), така и пред судовите (кривична постапка и посебна прекршочна постапка за потешките видови прекршоци).

Прашања за размислување:

- ✚ Ако направите хиерархиска пирамида на значењето на секоја од наведените правни гранки за граѓаните во Република Македонија, која од нив би била на врвот на пирамидата и зошто?

4. Методолошки пристап во изучувањето на администрацијата и административното право





Колку за потсетување, основна задача на предметот на административното право како правна дисциплина е да ги толкува, изучува и систематизира општите правни норми со кои е регулирана проблематиката сврзана за администрацијата, односно да изврши потребни воопштувања со кои ќе создаде општи правила за администрацијата подигнати на степен на научна конзистентност. Оттука, административното право се ползува со оние методи на проучување со кои најдобро се осознаваат и расветлуваат поимите, односите, институциите и појавите на феноменот администрација.

Тргувајќи од фактот дека административното право е правна дисциплина, основен метод на проучување е правниот, односно правно-аналитичкиот метод. Со користењето на правно-аналитичкиот метод во објаснувањето на основните административно-правни институти преку правно аналитичка интерпретација на многубројните правни прописи со кои се регулира административно-правната материја се обезбедува институционално и правно објаснување на предметот на проучување.

Сепак, правниот метод не е доволен за сестрано објаснување на мошне сложениот предмет на административното право, туку оваа научна дисциплина нужно ги ползува и методите на општествените науки (пред се, социолошкиот метод), за да може успешно да ја објасни положбата и улогата на администрацијата во политичкиот систем, во контекст на конкретно определени општествено-економските услови. Според тоа, покрај правно - аналитичкиот метод, административното право се ползува и со социолошки и историски методи во проучувањето на администрацијата.

Не помалку битен од претходно наброените е компаративниот метод, со кој се проучуваат административно-правните институти и нивното имплементирање во правните системи на другите држави, истовремено вршејќи споредба со нивното опстојување и регулирање во македонското право.

Методи за проучување на предметот на административното право:

-  **Правно-аналитички**
-  **Социолошки**
-  **Историски**
-  **Компаративен**

Се разбира дека ваквата методолошка основа на проучувањето на администрацијата е мошне сложена и тешка, но само доколку таа целосно и доследно се примени, ќе може со право да се очекуваат

резултати со кои ќе се одбегнат класичните и стереотипните формално-правни анализи, без навлегување во општествено-економските основи на односите, а со тоа и до научно објаснување кои се причините што доведуваат до постојани промени во конципирањето на положбата и улогата на администрацијата и кои се правците на нејзините развојни тенденции.

5. Извори на административното право

Сите правни извори што се општоважечки и за другите правни дисциплини се сретнуваат како извори и на административното право, се разбира, со одредени специфичности кои ги наметнува самиот предмет на проучување.

Во рамките на општите правни извори влегуваат општите правни акти - правните прописи, со кои се создаваат општи правни правила (правила кои важат *erga omnes*) во одредени општествено-економски подрачја и области. За административното право, како извори се јавуваат оние прописи, кои служат како основа за уредување на административно-правните односи.

Според вообичаената класификација, како основни извори на административното право се сретнуваат следниве: уставите, законите, подзаконските акти, обичајното право, судската практика, управната практика и науката.

Со оглед на карактерот на правниот систем на Република Македонија, која се вбројува во државите кои припаѓаат на *civil law* системот, треба да се истакне дека како реални извори на административното право во нашата држава се сметаат Уставот на Република Македонија, законите и подзаконските акти. Обичајното право, може само по исклучок да претставува извор на правото согласно нашиот правен поредок, а што се однесува до административното право, значењето на обичајното право е минимално, односно незначително. Судската практика е вообичаен, односно основен извор на правото во земјите од групата на *common law* системот, но затоа пак, во македонскиот правен систем нема честа употреба бидејќи во Република Македонија прецедентното право, начелно не претставува извор на правото. Оттука, ни управната/административната практика не претставува директен извор на административното право. На крајот, науката не се смета за извор на правото воопшто, па ни на административното право, но сепак научните истражувања можат да послужат како ориентир, основа за идни дополнувања и менувања на законите и подзаконските акти како основен извор на административното право.

Затоа, најправилен би бил заклучокот дека уставот, законите и подзаконските акти се основните извори на административното право (прикажани на следниот дијаграм), а само по исклучок како извори во

определени ситуации можат да се јават обичајното право и судската и управната практика.



5.1. Уставот

како извор

на административното право

Уставот и уставните акти (уставни амандмани, уставни закони) претствауваат извор на сите гранки на правниот систем. Со уставот се обезбедува највисока правна заштита на прашањата што тој ги регулира, бидејќи со ниту еден друг правен пропис (закони, подзаконски акти и сл.) тие прашања не можат да бидат поинаку уредени.

Што се однесува до административното право, Уставот во најголем број случаи за него претставува само посреден извор, бидејќи административните органи во исклучително мал број случаи мораат непосредно своите акти да ги засноваат директно врз основа на поедини одредби од Уставот. Тоа ќе биде случај само тогаш кога Уставот изрично им дава овластување или им одредува должности на органите на администрацијата. По правило, Уставот се јавува како посреден извор на административното право, бидејќи уставните одредби во најголем број случаи се изразени и разработени преку закони кои се општо задолжителни за администрацијата. Во таа смисла и треба да се сфатат уставните одредби со кои се определува општиот круг на задачи, овластувања и должности на администрацијата, како и нивната положба и организација. Станува збор за начела кои за законодавецот претставуваат наредба со закони истите да ги разработи и оживотвори. Понатаму, законските одредби се доразработуваат и прецизираат со подзаконски акти на државните органи, од кои за административното право имаат најголемо значење подзаконските акти на органите на администрацијата, но исто така, и актите на сите други државни органи, па и на недржавните субјекти кои вршат јавни дејности.

Одредби од Уставот на РМ од 1991 година и Уставните амандмаани од 2005 година кои се однесуваат на положбата и организацијата на државната управа/администрација:

Член 95

Државната управа ја сочинуваат министерства и други органи на управата и организации утврдени со закон.

Се забранува политичко организирање и дејствување во органите на државната управа.

Организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

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.

Член 97

Со органите на државната управа во областа на одбраната и полицијата раководат цивилни лица кои непосредно пред изборот на тие функции биле цивили најмалку три години.

Амандман XX

За прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања.

Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон.

Амандман XXI

Се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд.

Правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон.

5.2. Законите како извор на административното право

Законите претставуваат најважен извор на административното право, особено тргнувајќи од општо прифатеното начело на законитост, кое за администрацијата означува должност, сите нејзини акти и мерки да се засноваат врз законот. Зборувајќи за законите (во поширока смисла тоа се општи правни правила, а во потесна, тоа се норми донесени од посебен законодавен орган во посебна законодавна постапка) како извор на правото, потребно е да се имаат предвид следниве правила и карактеристики:

- ✚ За одредена материја доколку постојат и општ и посебен закон, важи правилото дека се применува посебниот закон (*lex specialis derogat legi generalis*). Ако некое прашање не е регулирано со посебниот закон, тогаш се применува општиот закон како субсидиерен, односно како дополнителен.

-
- ✚ Согласно принципот на забрана на ретроактивно дејство на законите, законите по правило важат од моментот на донесување, т.е. не можат да имаат повратно дејство. Само по исклучок, одредени законски одредби (значи, не цели закони) можат да имаат повратно дејство, т.е. да важат наназад и за ситуации настанати пред донесување на законот, доколку тоа е изрично предвидено со самиот закон, како и доколку ваквото отстапување од правилото се врши во јавен интерес. Пред да стапат во сила законите мора да бидат објавени во службен весник.
 - ✚ Со законите, како извор на правото се изедначува и нивното автентично толкување, кое во форма на закон за толкување го дава законодавецот. Автентичното толкување се смета за составен дел на законот кој се толкува. Карактер на закон како извор на правото има и буџетот што законодавниот орган го усвојува секоја година, како и меѓународните договори ратификувани од законодавниот орган, т.е. соодветен формален начин изедначени со домашните закони.

Како извори на административното право, можат да се јават закони кои во целост обработуваат административно-правна материја и во целина претставуваат извор на оваа правна гранка (прикажани на следниот дијаграм), како и закони кои само делумно се јавуваат како извори на административното право, односно оние нивни одредби кои регулираат прашања од областа на административното право.

Во првата група закони, кои воедно се сметаат и за најзначајни извори на административното право се вбројуваат:

- ✚ **Законот за организација и работа на органите на државната управа,**
- ✚ **Законот за административните службеници,**
- ✚ **Законот за вработените во јавниот сектор**
- ✚ **Законот за општа управна постапка,**
- ✚ **Законот за управните спорови,**
- ✚ **Законот за локална самоуправа,**
- ✚ **Законот за Владата на Република Македонија**
- ✚ **Законот за установи.**

Значењето на дел од овие законски прописи е од огромна важност за целокупниот правен систем на Република Македонија, бидејќи за нивното донесување е потребно квалификувано, односно двотретинско мнозинство во Собранието на Републиката. Така, согласно Уставот, *Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за општа управна постапка и Законот за управните спорови* се донесуваат со двотретинско мнозинство. Покрај нив, постои мноштво, поточно огромен број закони кои делумно

(не во целост) се јавуваат како извор на административното право, бидејќи содржат одредби кои се предмет на проучување на оваа правна гранка: Закон за прекршоците, Закон за заштита на лични податоци, Закон за капитално финансирано пензиско осигурување, Закон за заштита на конкуренцијата, Закон за спречување на корупцијата, Закон за концесии, Закон за минерални сировини, Закон за енергетика, Закон за полиција, Закон за јавни набавки, Закон за здравствена заштита, Закон за социјални работи, Закон за државјанство, Закон за патни исправи, Закон за лично име, Закон за матичен број, Закон за здруженија на граѓаните и фондации, Закон за оперативно-техничка агенција (ОТА), и бројни други материјални прописи кои ги уредуваат надлежностите и начинот на работа на државните органи на администрацијата, регулаторните тела и невладиниот сектор со јавни овластувања.



5.3. Подзаконските акти како извор на административното право

За разлика од останатите правни дисциплини, за административното право како негови специјални извори во голема мера се појавуваат подзаконските акти. Тоа се најчесто, подзаконските општи акти на Владата, но особено подзаконските општи акти на органите на администрацијата. Како општи акти на Владата се сметаат уредбите, одлуките, општите насоки, упатствата и заклучоците, додека подзаконски општи акти на органите на републичката управа се правилници, наредби и упатства. Покрај Владата и државната администрација, подзаконски акти кои се јавуваат како извор на административното право, донесува и Собранието, значи законодавниот орган, но во постапка поедноставна и помалку сложена

од процедурата за донесување закони, како и органите на единиците на локалната самоуправа.

По својата правна сила (и самата терминологија на тоа укажува) подзаконските акти на хиерархиската скала на правните акти се наоѓаат пониско од законите. Воопштените правни правила содржани во законите со подзаконските акти делумно се конкретизираат, но тие и понатаму ја задржуваат карактеристиката на општи правни акти. На тој начин, преку подзаконските акти, законските одреди се доразработуваат, се прецизираат и нивното имплементирање станува полесно и поедноставно.

Подзаконските акти секогаш се донесуваат врз основа и во согласност со закон.

Тоа значи дека постоењето на подзаконски правен акт подразбира постоење на закон во кој е утврдено носење на подзаконскиот акт.

Или, со други зборови, со подзаконски акт не може да се (до)уредува материја која претходно не е уредена со закон.

Покрај тоа, со подзаконските општи акти не може да се засноваат нови овластувања (права) и обврски за субјектите освен оние кои веќе се уредени со закон.

Горенаведното ќе биде објаснето со следниве примери кои произлегуваат од македонската законска регулатива:

Законот за Владата на Република Македонија од 2000 година како општи подзаконски акти на Владата ги утврдува. *уредба со законска сила, уредба, одлука, упатство, програма и заклучок.*

Забелешки кон текстот:

Чл. 36 од Законот за Владата на Република Македонија:

Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.

Со уредба Владата го уредува извршувањето на законите; утврдува начела за внатрешна организација на министерствата и другите органи на државната управа и уредува други односи во согласност со Уставот и со законите.

Со одлука Владата одлучува за одделни прашања и мерки за извршување на законите; основа стручни и други служби за своите потреби и заеднички служби за потребите на Владата и на министерствата и другите органи на државната управа.

Со упатство Владата го пропишува начинот на работа на министерствата и органите на државната управа.

Со програма се утврдуваат одделни прашања од надлежност на Владата за кои е потребно утврдување на динамика и рокови. Програмата содржи и финансиски план за нејзината реализација.

Со заклучок Владата зазема ставово по прашања што ги претресувала на седница. утврдува мислења по предлозите на закони и други прописи и по материјали што до Собранието ги поднеле други овластени предлагачи; одлучува по определени прашања за внатрешната организација и односи во Владата; ги

определува задачите на министерствата и на органите на државната управа и задачите на своите служби и зазема ставови за прашањата од нејзина надлежност.

Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2000 година, како општи подзаконски акти на органите на државната управа ги утврдува: *правилник, наредба, упатство, план и програма*.

Забелешки кон текстот:

Чл. 56 од Законот за организација и работа на органите на државната управа:

Со правилник се утврдуваат и разработуваат одделни одредби на законите и другите прописи заради нивно извршување.

Со наредба се наредува или забранува постапување во определена ситуација која има општо значење за извршување на законите и другите прописи.

Со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на законите и другите прописи.

Со план и програма се утврдуваат и разработуваат одделни прашања за извршување на законите и други прописи за кои е потребно утврдување рокови и динамика на нивно извршување.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година како општи подзаконски акти (прописи) на советот на едницата на локалната самоуправа ги утврдува: *статут, програма, план, одлука* на советот на општината/градот

Забелешки кон текстот:

Во чл. 62 од Законот за локалната самоуправа наброени се горенаведените прописи на советот на едницата на локалната самоуправа, но тој не содржи дефиниции за секој пропис одделно. Оттука, програмата, планот и одлуката можат да се дефинираат согласно дефинициите утврдени во другите закони. Статут на едницата на локалната самоуправа е општ правен акт со кој се врши операционализација на одредбите на Законот за локалната самоуправа и се уредуваат сите прашања за начинот на работа на органите (советот и градоначалникот) на единиците на локалната самоуправа.

На крајот, потребно е да се истакне дека како извор на административното право, не ретко се јавуваат подзаконските општи акти на недржавните органи, односно на органи и организации кои не се дел на државната администрација, но ја сочинуваат јавната администрација во поширока смисла. Такви се правилниците и статутите на јавните претпријатија, установите, невладините организации и трговските друштва кои вршат јавни овластувања и сл.

5.4. Дополнителни извори на административното право

Веќе е споменато дека покрај Уставот, законите и подзаконските акти како основни извори на административното право, постои и друга група правила кои ги сочинуваат дополнителните извори на оваа правна гранка: обичајното право, судската и управната практика и евентуално науката за административното право.

5.4.1. Обичајното право како извор на административното право

Обичајното право го сочинуваат правила на однесување кои настанале со постојано и еднообразно вршење или воздржување од вршење на одредени дејствија во одредени околности. За обичајното право од осоено значење е свеста на луѓето за задолжителноста на одреденото однесување.

Дали обичајното право претставува извор на административното право? Обичајното право, практично и како извор на правото - воопшто, а како извор на правото во однос на административното право особено - нема некое посебно значење. Имено обичајното право настанува од обичаи и тоа од оној момент, од кога државата применува санкции за негово непридржување. Со оглед на фактот дека до негова примена може да дојде само во случај на таканаречени правни празнини (кога постојат нерегулирани односи со правни норми), кои се прилично ретки во правниот поредок, и во таквиот случај ќе се применат само доколку обичајот не е во спротивност со основните принципи на уставно-правниот поредок согласно Уставот на Република Македонија. Се на се, обичајното право не е правило, туку редок исклучок во изворите на административното право.

5.4.2. Судската и административната (управната) практика како извор на административното право

Во македонскиот правен систем, судската практика не се смета за извор на правото, така што, дури ни одлуките на највисоките судови (Врховниот суд, управниот суд) не се сметаат за задолжителни правни правила, врз основа на кои пониските судови би ги креирале своите одлуки/пресуди. За разлика од ова сфаќање, во земјите на common law системот (Велика Британија, САД и др.), одлуките на највисоките судови, особено ткн. прецеденти во поглед на нивната правна сила како извори на правото, се изедначени со законите и подзаконските општи акти, иако регулираат конкретни правни односи.

Сепак, зборувајќи за административното право, во одредени случаи и во македонскиот правен систем, може да стане збор за судската практика како „извор“ на правото. Ваквиот заклучок се изведува од законските норми со кои изрично се определува дека одредени судски одлуки се задолжителни за администрацијата, на пример одредбите од Законот за управните спорови според кои одлуките на Управниот и на Вишиот управен суд за решавање на судирот на надлежности помеѓу републичките и локалните административни органи, или помеѓу административните органи и Владата, се задолжителни.

Понатаму, одлуките на управното судство со кои во управен спор се укинува или поништува одредено решение на јавната

администрација и предметот се враќа на повторно решавање со ставови и упатства на судот за правилно решавање на предметот, имаат задолжително дејство за органот на кој се однесуваат.

На крајот, Врховниот суд на РМ, на посебни општи седници можат да завземаат начелни ставови и правни мислења. Овие правни сфаќања, *de facto* се јавуваат како некој вид општи правни акти на тие судови. Иако тие не се формално задолжителни и не можат формално-правно да претставуваат извор на правото, сепак, тие фактички влијаат врз работата на администрацијата при донесувањето на конкретни управни акти, односно решенија, која води сметка таквиот акт да не биде во спротивност со правното мислење на судот, за во случај на водење управен спор, таквиот акт да не биде поништен. Затоа, може да се каже дека судската практика (практиката пред се Врховниот суд), иако формално не претставува извор на административното право, таа фактички се јавува како значаен фактор кој влијае врз работењето на јавната администрација и донесувањето на конкретни управни акти.

Административната практика на јавната администрација не е, и не би требало да претставува извор на административното право. За органите на администрацијата е основно и задолжително начелото на законитост, па според тоа тие не се обврзани кон својата поранешна административно-правна практика. Тие не се должни да се придржуваат кон своите поранешни конкретни управни акти и дејствија, туку можат да заземат и поинакви решенија во согласност со начелата на законитост, материјална вистина, слобода на оценување на доказите и сл.

5.4.3. Науката како извор на административното право

Науката не само за административното право, туку и за сите останати правни дисциплини, не се смета како извор на правото, затоа што таа во основа се занимава со научно-теоретско објаснување на поедини правни институции и феномени земајќи ги предвид теоретските искажувања, мислења и ставови на поедини теоретичари и правни писатели. Но науката иако не е непосреден и директен извор на правото, па ни на правото во областа на администрацијата, таа многу може да придонесе со своите теориски искажувања за поедини правни институти од областа на администрацијата и во таа смисла може *индиректно* да влијае за поинакви решенија кои ќе бидат поприватливи за практиката, но само под услов да бидат усвоени со нови законски (правни) решенија.

Прашања за размислување:

- ✚ Колку детално Уставот на Република Македонија ја уредува државната управа? Доволно ли е тоа или е

потребно да содржи повеќе/помалку одредби за нејзино уредување?

- ✚ Како се утврдува дали одредени закони се извор на административното право?
- ✚ Треба ли судската практика да претставува извор на административното право во нашата земја?

6. Основни поими на административното право

За административното право, фундаментално или базично значење имаат административно-правниот однос, административно-правната норма и основните административно-правни институти: административна работа, административна (управна) постапка, административен (управен акт), административно (управно) дејствие, административен (управен) надзор и административен (управен) спор.

6.1. Административно-правен однос

Административно-правниот однос, како и секој правен однос претставува вид на општествен однос. Општествениот однос, пак, претставува однос помеѓу луѓето како поединци, индивидуи, или помеѓу нивните колективитети, односно организации. Но, за да биде еден општествен однос и правен (сите правни односи се општествени, но не се сите општествени односи правни), тој треба да биде регулиран со правна норма. Откако со правна норма регулираниот општествен однос ќе стане правен, тој понатаму може да биде двостран (што значи правната норма да предвидува за субјектите на односот взаемни права и обврски) или пак едностран (правната норма да предвидува за едната страна на односот само права, а за другата само обврски).

Административно-правниот однос како посебен вид на правен однос има свои специфики. Тој може да се дефинира на најрзлични начини, но во секој случај постојат два основни начини на неговото определување, т.е. во потесна и во поширока смисла. Во оваа прилика, ќе бидат изнесени двете дефиниции на административно-правниот однос кои многу одамна (1960) ги им изнесено професорот *Иво Крбек*: „однос во кој стапува органот на државната администрација во процесот на управување“ (потесна смисла) и „однос кој настанува врз основа на административното право“ (поширока смисла).

Застапниците на дефинирањето на административно-правниот однос во потесна смисла, го сметаат како однос на власт, определувајќи ја притоа и администрацијата/управата единствено како орган на државна власт. Така, „класиците“ на административното право, односно авторите кои ја застапуваат традиционалната школа

во определувањето на поимот управа, ги констатираат основните карактеристики на административно-правниот однос, пред се, преку негово компарирање со граѓанско-правниот однос, со цел да се прикажат огромните разлики меѓу нив, кои се последица и на различниот карактер на правните норми со кои се уредуваат овие правни односи. Оттука, појдовната точка во разликувањето на овие два правни односи, се состои во тоа што правните норми на административното право имаат императивен карактер (тие се дел од т.н. јавно, некои го нарекуваат дури државно право), додека пак нормите на граѓанското право имаат диспозитивен карактер (бидејќи тоа е претставник на приватното право, чии норми имаат диспозитивен карактер). Во продолжение ќе бидат изнесени основните карактеристики на административно-правниот однос, според традиционалната (класичната) теорија на административното право.

Елементи на административно-правен однос:

- ✚ Во него секогаш како една од странките се појавува државен орган и административно-правниот однос не може да се заснова помеѓу самите граѓани како што е тоа случај со граѓанско-правниот однос;
- ✚ Настанува со посилна волја на државниот орган, а во граѓанско-правниот однос суштествена е еднаквоста на волјите на учесниците во односот;
- ✚ Извршувањето на административно-правниот однос се обезбедува со принуда; и
- ✚ Административно-правниот однос не подлежи на судска контрола.

Бидејќи и самата поделба на јавно и приватно право, со текот на времето и со развојот на најразлични видови општествени односи кои не можат да бидат регулирани само со еден вид (јавни, задолжителни или приватни диспозитивни) правни норми, станува надмината, така и реското разграничување помеѓу административно-правниот и граѓанско-правниот однос, гледано еднострано (како однос на власт и однос на автономија на волји) станува застарено и практично неупотребливо. Затоа, иако основата на дефинирањето на карактеристиките на административно-правниот однос што ја дава традиционалната школа на административното право сеуште може да се користи, сепак многу е важно да се знае дека во голема мера овие карактеристики или обележја на административно-правниот однос се изменети, односно дека од нив постојат битни исклучоци или отстапувања. така, во современи услови административно-правниот однос има некои нови елементи кои го карактеризираат како специфичен вид правен однос.

Елементи на современиот административно-правен однос:

- ✚ Административно-правниот однос не може да се заснова помеѓу самите граѓани, туку во него секогаш како една од странките се појавува државен орган или организација која во согласност со закон врши јавни овластувања. Тоа може да биде установа (јавна, мешовита или приватна), јавно претпријатие или трговско друштво, здружение на граѓани или фондација, фонд (приватен или јавен), единица на локална самоуправа итн. Значи, обемот на субјекти кои задолжително мораат да се јават како една од страните во административно-правниот однос е поширок од порано (не е веќе само државен орган), но сепак административно - правен однос не може да постои ако едниот субјект законски не располага со јавни овластувања.
- ✚ Административно-правниот однос настанува со посилна волја на државниот орган или на другите учесници со јавни овластувања само доколку станува збор за утврдување обврска на странката (граѓанинот) во административно - правниот однос. Кога предмет на административно-правниот однос е остварување на некое законско право или правен интерес на граѓаните, во тој случај релевантна е само волјата на странката/граѓанинот, и административно-правниот однос започнува на негово барање, а другиот субјект (со јавни овластувања) должен е да го реши предметот.
- ✚ Извршувањето на административно-правниот однос се обезбедува со принуда, само во ситуација кога не е дороволно извршена обврската што произлегла од односот. Кога станува збор за права на странките од административно-правниот однос, принудата изостанува, т.е. правата произлезени од односот не се остваруваат принудно. Нивната реализација зависи од волјата на самите странки.
- ✚ Со воведувањето на институцијата управен спор, во правниот систем во Република Македонија, почнувајќи од 1952 година е воведена перманентна судска контрола над административните конкретни акти кои произлегуваат како резултат на административно-правните односи. Со Законот за управни спорови од 2006 година, административно-судската контрола врз јавната администрација која се врши од Управниот суд (а, од 2010 година и од Вишиот управен суд) е проширена во однос на минатото врз сите видови конкретни административни акти на сите државни органи и организации со јавни овластувања во државата. Оттука, административно-правниот однос, во најголемиот број држави во светот, а и во Република Македонија целосно подлежи под специјализирана

административно-судска контрола.

Во правната теорија се изнесуваат и некои други карактеристики на административно-правниот однос, кои се однесуваат на неговото засновање и престанок.

Така, настанувањето на административно-правниот однос може да се случи врз основа на административен акт или пак, по сила на закон. Врз основа (или со) административен конкретен акт се случува кога по службена должност административниот орган (во поширока смисла) по службена должност донесува решение со кое на странката и наметнува обврска или пак кога односот настанува по барање на странката со кое таа бара остварување на некое свое право или правен интерес. Понатаму, по основ на административен акт, административно-правниот однос може да настане експлицитно, со изречно донесување на решение во законски пропишана форма, или пак имплицитно, со недонесување на никаков акт, но притоа се констатира правна состојба како актот да е донесен (молчење на администрацијата). Настанување на административно-правен однос непосредно, по сила на закон, значи без да биде донесен конкретен административен акт (решение) има во исклучително ретки ситуации, на пример кај стекнувањето на државјанство со самото раѓање на територијата на една држава (*jus soli*).

И кај престанокот на административно-правниот однос можни се повеќе ситуации. Така, тој може да престане со еднострано раскинување на односот од страна на административниот орган (јавно-правниот субјект). Пример за таква ситуација е кога државниот орган се откажува од понатамошно водење на административната постапка што ја започнал по службена должност или пак, кога јавно-правниот субјект (концедентот) еднострано го раскинува договорот за концесија со другата страна на односот (концесионер). Административно-правниот однос може да престане и со одрекување, на пример, кога странката која поднела барање за признавање на некое право, се одрекнува од барањето во текот на постапката, со што завршува започнатиот административно-правен однос. Третиот начин на престанок е со донесување на нов административен акт (решение) со кој претходниот се става вон сила, на пример, со донесување на решение со кое претходното се укинува, поништува или менува. На крајот, административно-правниот однос може да престане и со донесување на акт на друг субјект, на пример со донесување на пресуда во административно-судска постапка (управен спор) со која решението се укинува или поништува.

6.2. Административно-правна норма

Како претпоставка за постоење на административно-правниот однос, административно-правната норма е онаа норма која ги

регулира таквите односи. Административно-правните норми, во однос на останатите правни норми се карактеризираат со бројност, разновидност, променливост, релативна содржинска непрецизност и распостранетост низ огромен број правни акти.

Сите наведени карактеристики укажуваат на фактот дека станува збор за сложена материја. Административно-правните норми ги има во огромен и тешко определлив број, тие се распостранети и содржани речиси во секој закон, а исто така и во секој подзаконски акт на јавната администрација сфатена во најширока смисла. Понатаму, административните норми се често и лесно менливи норми, пред се, оние содржани во подзаконските акти, бидејќи постапката за донесување и менување на овие општи прописи е едноставна и брза, за разлика од законодавната процедура. Од сите овие причини, како и заради парцијалниот административно-правен карактер на повеќето законски текстови, административно-правните норми тешко се пронаоѓаат и препознаваат. Тоа е и основната причина што административно-правните норми не се кодифицираат, како што е случајот со нормите на останатите правни гранки - граѓанското, казненото и сл. Карактеристика на административно-правните норми е и тоа дека дел од нив се недоволно прецизни и јасни, па затоа и т.н. дискрециони права (оставени на диспозиција на нивните носители) најчесто се согледуваат во административното право како правна дисциплина.

Овие недостатоци кои се присутни не само во системот на македонското административно право, туку и во другите поразвиени правни системи, можат и треба да бидат отстранети со почитување на општоприфатените стандарди за квалитет при формулирањето на административно-правните норми и нивното преточување во законски и подзаконски текстови и секако со воведување на современа технологија во работењето на администрацијата. За реализација на оваа цел, потребно е квалитетно номо-техничко знаење и правно образование на вработените во јавната администрација.

6.3. Основни институти на административното право

Некои од институтите на административното право, кои се сметаат за најзначајни за детерминирањето на оваа правна дисциплина се законски дефинирани институти и нивното препознавање, а оттука и нивната примена и толкување се лесно и едноставно изводливи. Такви институти се управниот спор, административниот акт, и делумно административниот договор, но постојат и институти кои не се дефинирани во ниту еден правен акт, како административната работа, административната постапка, административниот надзор административното дејствие, принципите на управување или пак, јавната служба. За пронаоѓање на суштината

на овие институти, нивната употребна вредност и нивното правилно толкување, голем придонес даваат административно-правната мисла, како и административната практика. Во продолжение на оваа точка, сосема накусо ќе бидат изнесени дефинициите на наведените административно-правни институти, онака како што се определени во закон, или пак во науката за административно право. Повеќето од нив ќе им бидат детално анализирани и проучени во посебни делови и глави од овој учебник.

Административна работа е поим што не е непосредно дефиниран со некоја законска одредба, но посредно преку анализа на повеќе законски текстови може да биде дефиниран како правна ситуација во која се решава за права, обврски или правни интереси на некое конкретно физичко или правно лице. Тука се битни за одбележување два момента: административно одлучување и конкретен случај.

Административната постапка, исто така не е изрично законски дефинирана, но определувањето на овој поим е лесно изводливо преку толкување на релевантните законски одредби, пред се, оние од Законот за општата управна постапка.. Така, административната постапка претставува со закон пропишан збир и редослед на процесни дејствија кои се преземаат во процесот на решавање на некоја административна работа, со цел да се донесе законита одлука. За овој административно-правен институт битно е дека станува збор за не-судска постапка која се применува секогаш кога се решава некоја административна работа. Оттука, административната работа е предмет на административната постапка, т.е.секогаш кога постои административна работа, таа треба да биде решена во административна постапка.

Административниот (управен) акт е дефиниран во Законот за општата управна постапка и Законот за управни спорови, но исто така, правната теорија избобилува со дефиниции за овој административно-правен институт. Така, според **Борковиќ** (професор по административно право на Правниот факултет во Загреб), станува збор за правен акт со кој во случаите предвидени со правна норма од страна на државните органи или организации и заедници кои вршат јавни овластувања, на авторитативен и едностран начин се одлучува за правата и обврските на одделни субјекти во конкретна административна работа. За административниот акт, најзначајни карактеристики се едностраноста, конкретноста и авторитативноста. Законската дефиниција на административниот (управен, според законската терминологија) акт согласно чл. 7 од Законот за управните спорови, е дека тоа е акт со кој органите на државната администрација/управа, Владата на Република Македонија, другите државни органи, управните организации, општините и градот Скопје,

јавните претпријатија, трговските друштва, фондовите, установите, организациите и зедниците, здруженијата на граѓани, и другите организации и заедници кои вршат јавни овластувања, решаваат за извесно право или обврска на физичко или правно лице, односно друго лице кое може да биде странка во определена управна работа, како и актите на овие органи донесени во прекршочна постапка.

Административното или управното дејствие е реален/материјален акт, односно дејствие кое го врши административниот орган. Законските прописи не го употребуваат терминот административно/управно дејствие, туку терминот управни мерки, со кој се опфаќаат како административните акти, така и административните дејствија. Административните дејствија можат да се состојат во вршење на правилата на одредена струка, но исто така, тие можат да бидат и дејствија на принуда и ограничување.

Административен договор е посебен вид акт на администрацијата. За разлика од административниот акт, кај овој административно-правен институт отсутствува елементот на едностраност. Имено, станува збор за специфичен вид договор (двостран акт), кој јавната администрација го склучува со приватно-правен субјект во со закон утврдена постапка, а чиј предмет е вршење јавна служба, односно остварување на јавен интерес. Административниот договор е застапен и во македонското позитивно законодавство. Така, согласно чл. 2 ст.1 точка 24 од Законот за установи, управен договор е двостран правен акт од јавно-правен карактер, кој се склучува меѓу надлежното министерство и основачот на установата, односно физичкото лице кое дејноста ја врши како професионална дејност. Според чл. 2 ст.3 од Законот за управните спорови, за управни договори се сметаат концесиските договори за вршење јавни услуги, договорите за јавни набавки кои се од јавен интерес, и секој договор во кој една од страните е државен орган, организација со јавни овластувања, јавно претпријатие, општините и градот Скопје, склучен во јавен интерес или заради вршење јавна служба.

Административен или управен надзор е вид контрола што се врши од страна на администрацијата врз примената на законите од страна на граѓаните и организациите или надзор што администрацијата го врши врз субјектите кои имаат јавни овластувања. Еден од видовите административен надзор е инспекцискиот надзор кој е дефиниран во Законот за организација и работа на органите на државната управа, но самиот поим управен или административен надзор не е изрично дефиниран во ниту еден законски текст во Република Македонија.

Административен или управен спор е посебен вид на судска контрола врз законитоста на административните акти. Нашиот

законодавец го користи терминот управен спор, па така и основниот закон во кој е уредена оваа судска постапка се нарекува Закон за управните спорови. Надлежен за водење управниот спорови во Република Македонија е Управниот суд и тоа согласно Законот за управните спорови од 2006 година, чија примена требаше да започне во 2007 година. До ова законско решение, надлежен за водење на управните спорови беше Врховниот суд на Република Македонија. Со измените на Законот за управните спорови во 2010 година воведен е и Виш управен суд како второстепена судска инстанца во управните спорови. И во светот се познати два системи на решавање управни спорови: англосаксонски во кој редовните судови од општа надлежност ги водат управните спорови и европско-континентален, во кој управните спорови спаѓаат под јурисдикција на посебно управно судство. Вообичаено, управните спорови се водат заради утврдување на (не)законитоста на административните акти, со што управниот спор добива касационен карактер. Сепак, во последно време се проширува бројот на случаи кога во управниот спор во целост се одлучува за административната работа што била предмет на административната постапка. Според чл. 1 од Законот за управните спорови, управен спор се води пред Управниот суд заради заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитост на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања) кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.

Основни принципи на управувањето се централизмот и децентрализмот. Најопшто кажано, централизмот претставува управување од еден центар на моќ, а децентрализмот означува управување со една организација од страна на повеќе независно субјекти. Централизам во администрацијата значи вршење на сите административни дејности од страна на највисоките административни органи или во потполна зависност од нив и под нивна целосна контрола. Постојат два вида на централизам: крут (бирокуратски) централизам и деконцентрација. Децентрализмот во администрацијата пак, претставува законско пренесување на овластувањата, односно моќта на одлучување во определени домени од централните врз локално избрани посебни органи, што се вршат самостојно и со сопствени средства, а само надзорот врз законитоста се врши од центарот. И кај децентрализмот се разликуваат два вида: територијален и технички (функционален) децентрализам.

Јавна служба. За основоположник на теоријата на јавна служба (service public) се смета **Леон Диги (Leon Duguit)**. Тој е претставник

на т.н. теорија на социјални функции и според него целото административно право претставува само право на јавните служби, односно, основата на јавното право не е веќе правото на наредување, туку правилото за уредување и управување со јавните служби. Така, според Диги, „јавната служба претставува секоја дејност чие вршење управувачите треба да го регулираат, обезбедат и контролираат, бидејќи е неопходна за остварувањето и развојот на општествената меѓузависност, така што може да биде потполно обезбедена само со силата со која располагаат управувачите“. Според него како јавни служби треба да се организираат дејностите чиј застој, макар и најкраток, доведува до општествен неред. Меѓутоа, неговата дефиниција не дава прецизни елементи на поимот јавна служба, а тоа не го даваат ни останатите застапници на теоријата за јавните служби“. Диги констатира дека “паралелно со развитокот на цивилизацијата се зголемува и бројот на јавни служби (во кои би можеле да ги вброиме и здравството, образованието, социјалната и детската заштита, науката, културата и спортот, но исто така, и сообраќајот, електростопанството и поштите, телеграфот и телефонот). Тоа не ја исклучува можноста како што ќе се види, таквите дејности да ги обавуваат и приватни лица.... За Диги, зголемувањето на бројот на јавните служби, подразбира растечка децентрализација на овие служби”.

Прашања за размислување:

- ✚ **Пробајте да објасните која е разликата помеѓу административна норма и административен (управен акт).**
- ✚ **Зошто е потребно постоење на општа управна постапка?**
- ✚ **Кое од двете становишта (традиционално и современо) за административно-правниот однос ви се чини поприфатливо, посоодветно за суштината на административно-правниот однос?**
- ✚ **Како со свои зборови би го дефинирале поимот „управен спор“?**

7. Положба и улога на државната администрација во Република Македонија

За да може да се правилно и целосно да се определи положбата и улогата на државната администрација во политичкиот и правниот систем на Република Македонија, потребно е да се направи барем кус осврт на некои позначајни историски факти.

7.1 Прогласување на самостојноста и сувереноста на Република Македонија и промените во уставното уредување

Почнувајќи од 1989 година социјалистичките земји на Источна и Централна Европа ги зафати силен бран на трансформации и напуштање на дотогашниот социјалистички систем со брзо распаѓање на стариот и зачекорување кон демократски либерални системи од западен тип. Не само што дојде до распаѓање на политичките системи, туку во некои од нив дојде до распаѓање на федеративното уредување како што тоа беше случај со Советскиот Сојуз, со СФР Југославија и со СР Чешкословачка.

Собранието на Република Македонија на 25 јануари 1991 година донесе Декларација за суверена и самостојна држава Македонија во која се декларира дека: „Граѓаните на Република Македонија на демократски начин испишаа нова страница во многувековната историја за заокружување на самостојноста и сувереноста на Република Македонија како држава“.

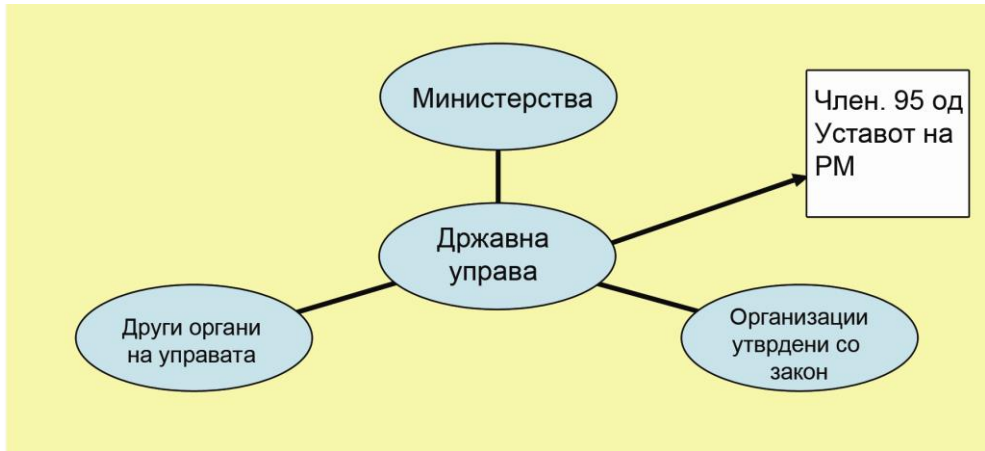
На 8 септември 1991 година се одржа референдум на кој беше недвосмислено изразена волјата на македонските граѓани, Република Македонија да се конституира како суверена и самостојна држава.

До донесувањето на новиот Устав на Република Македонија од 17 ноември 1991 година беа извршени неколку амандмански измени на поранешниот Устав на Социјалистичка Република Македонија (а особено во 1990 година) кои создадоа услови за подоцнешни уставни реформи во политичкиот и економскиот систем. Тргувајќи од поставените основи за демократски промени како и од ургентната потреба да се изгради македонска држава врз нов, демократски устав Уставната комисија врз основа на компаративни уставни решенија од повеќе европски уставни, како и врз основа на богатата и конструктивна расправа по Нацрт-уставот изготви нов Устав кој го донесе Собранието на Република Македонија на 17 ноември 1991 година. Со неговото донесување во Република Македонија се конституира и ново општествено, економско и политичко уредување.

7.2. Уставни основи за организација на државната администрација во Република Македонија




Положбата на државната управа (уставен и законски термин во македонскиот правен систем) во Република Македонија, новиот Устав од 1991 година не ја определува прецизно, туку тоа прашање го остава да се уреди со закон што се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници. За разлика од поранешните уставни на Република Македонија со кои положбата и улогата на републичката управа беше прецизно и изрично утврдена со уставни одредби, новиот Устав на Република Македонија од 1991 година само најначелно ја определува положбата на државната управа во

системот на поделбата на власта во Републиката. Така, Уставот во организациона смисла предвидува дека државната управа ја сочинуваат министерства и други органи на управата и организации утврдени со закон. Исто така, со Уставот се забранува политичко организирање и дејствување на органите на државната управа. (Чл. 95 од Уставот на Република Македонија, прикажан во првата рамка од точката 5.1.)



Уставот истакнува три основни принципи за работата на органите на управата и тоа: принципот на самостојност, принципот на уставност и законитост и принципот на одговорност. (Чл. 96 од Уставот на Република Македонија, прикажан во првата рамка од точката 5.1.)

Уставни принципи за работа на државната администрација:

-  **Принцип на самостојност;**
-  **Принцип на уставност и законитост;**
-  **Принцип на одговорност**

Согласно принципот на самостојност административните органи работите од својата надлежност ги вршат самостојно и независно. Во рамките на нивната општа управна функција тие ја спроведуваат политиката и ги извршуваат законите и другите општи акти на Собранието и општите акти што ги донесува Владата, го следат нивното извршување и вршат други управни работи. Начелото на самостојност во работата на органите на управата е застапено повеќе или помалку во сите нејзини дејности но, сепак тоа доаѓа највеќе до израз во непосредното извршување на законите и на другите прописи и тоа, пред се, во решавањето на административните/управните работи - кога административните органи со решенија одлучуваат за правата, обврските или правните интереси на граѓаните и на други субјекти. Во овој домен од работата -

органите на администрацијата се потполно самостојни и никој (ниту Владата, ниту парламентот) не можат во конкретен случај да и наложат на администрацијата како да реши и одлучи во одредена конкретна административна работа. При решавањето на конкретниот предмет, администрацијата се раководи исклучиво од законот и Уставот, а не од конкретната наредба на некој повисок и надреден орган.

Принципот на уставност и законитост е основен принцип на уставното уредување. Како највисока форма на владеење на правото и на законитоста тој има општозадолжителен карактер и битно влијае врз положбата на државната администрација. Во примената на овој принцип административните органи своите овластувања ги извршуваат врз основа и во рамките на Уставот и законите при што своите акти и дејствија можат да ги извршуваат само во границите на овластувањата. Секое пречекорување е противуставно и противзаконито, а во таа смисла се предвидуваат и санкции. Според тоа во рамките на општата управна функција која во себе содржи низа дејности, а во добар дел се изразува правно, органите на администрацијата, а и оние институции кои вршат јавни овластувања ќе бидат должни доследно да го почитуваат начелото на уставноста и законитоста во извршувањето на нивните уставни и законски обврски. Впрочем, тоа е обврска на сите државни органи, претпријатија, установи и други институции и организации, затоа што, преку начелото на уставноста и законитоста се гарантира еднаквоста и рамноправноста на граѓаните пред законот, се спречува арбитрерноста и самоволието и се гарантира стабилноста на уставниот и правниот поредок воопшто.

Принципот на одговорност е, исто така, уставно начело од кое произлегува положбата на администрацијата во системот на власта. Државната администрација како дел од извршната власт работите од својата надлежност ги врши самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законот, но за својата работа таа е одговорна пред Владата. Органите на државната администрација во рамките на правата и должностите непосредно одговараат за извршувањето и применувањето на законите и другите општи прописи во основа, пред Владата на Република Македонија, а преку одговорноста на Владата и пред Собранието на Република Македонија. Преку доследната примена на начелото на одговорност на администрацијата се обезбедува политичка контрола врз нејзината работа, а одговорен за работата во административниот орган е функционерот кој раководи со него или неговиот заменик. За одговорноста на функционерот одлучува органот што го избрал, односно именува. Начелото на одговорност доколку се почитува и реално се спроведува, води кон остварување и на респонзивност на администрацијата, нејзина

отчетност, а во крајна линија и кон нејзино поефикасно функционирање.

Во рамките на овие општи принципи за положбата на администрацијата во системот на извршната власт Уставот предвидува една специфика во поглед на раководењето со органите на државната администрација. Имено, со оваа одредба се ограничува професионализацијата за раководните функции во областа на ресорот на одбраната и полицијата. Уставот утврдува дека со органите на државната управа во областа на одбраната и полицијата раководат цивилни лица кои непосредно пред изборот на тие функции биле цивили најмалку три години (Чл. 97 од Уставот на Република Македонија, прикажан во првата рамка од точката 5.1.).

Од изложеното е повеќе од очигледно дека Уставот на Република Македонија со овие неколку општи принципи најначелно укажува на некои основни постулати за положбата на државната администрација во системот на новото уставно уредување. Тој укажува дека организацијата и работата на органите на државната администрација ќе се уредат со закон, а тоа е Законот за организација и работа на органите на државната управа.

7.3. Законски основи за организација на државната администрација во Република Македонија

Како што беше споменато во претходната точка, Уставот на Република Македонија само начелно ја определува организацијата на државната администрација, па со него не е утврдено нејзиното место како дел од извршната власт во државата. Со тоа не се определени ниту нејзините надлежности, ниту пак, нејзините односи со носителите на извршната власт - Владата и Претседателот на државата, а ни со единиците на локалната самоуправа. Сите овие прашања се оставени да се решат со закон, кој е донесен дури во јули 2000 година. За целиот претходен период се применуваше пропис чие донесување му претходеше на донесувањето на Уставот со кој се воспоставија сосема нови основи на правно-политичкиот систем во нашата земја. Имено, тоа е Законот за органите на управата (во кој дури ни терминот државна управа не е употребен) донесен во 1990 година, за време на владеење на системот на единство на власта - сосема спротивен на принципот на поделба на власта усвоен со Уставот од 1991 година. За волја на вистината, овој Закон во 1994-та и 1998-та година има претрпено одредени измени и дополнувања, но тие беа исклучиво од организационен (а не суштински) карактер. Станува збор, всушност, за зголемување на бројот на органите на управата (министерствата), со што, Република Македонија во еден период од нејзиното постоење (1998-2000) се здоби со вкупно 21 министерство или со број на министерства поголем од било која развиена земја во Европа, па и

пошироко.

Денешната организација на државната администрација во Република Македонија е утврдена со Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ) од 2000 година. Овој Закон е изменет и дополнет во 2002 година, но за прашања што значат реализација на принципот на еднаква застапеност на припадниците на зедниците кои не се мнозинство, без да се навлегува во организационата структура на државната управа. Сосема мал број одредби во овие законски иамени и дополнувања се содржани и за односот помеѓу централните и локалните административни органи во поглед на надзорот над законитоста на прописите и работата на органите на локалната самоуправа. Во 2010 година повторно се направени измени и допонувања на ЗОРОДУ, во насока на зголемување на бројот на министерствата. Имено, тогаш се создаде законски основ за формирање на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), со што надлежноста за целата администрација во државата која претходно и припаѓаше на Министерството за правда, бше пренесена врз новото МИОА. Исто така, Агенцијата за државни службеници се преименува во Агенција за администрација и најголем дел од нејзините надлежности и беа одземени и пренесени во МИОА.

Прашања за размислување:

- ✚ Зошто Уставот содржи одредба за професионализација на министрите за одбрана и внатрешни работи? Прифатливи ли се аргументите за ваквото уставно решение или имате поинаков став?**
- ✚ Кои се трите уставни принципи кои се однесуваат на работата на државната управа? Дали тие би можеле/требале да бидат надополнети и со некои други принципи?**
- ✚ Кога службеникот ужива полна самостојност во својата работа и зошто?**

ГЛАВА II

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА УПРАВУВАЊЕ

Секоја организација содржи четири основни елементи: нормативен елемент кој го сочинува целта, субјективен елемент претставен преку луѓето кои ја сочинуваат организацијата; материјален елемент составен од средствата со кои располага организацијата; и структурален елемент на организацијата кој ја означува организационата структура, односно организационото поврзување на целите, луѓето и средствата заради оставрување на посакуваниот ефект. Тоа се постигнува со употреба на одредени принципи, како при формирањето на административните органи, така и при процесот на управување во рамките на веќе формираната организација. Принципите на централизација и децентрализација со сите нивни појавни форми и облици претставуваат едни од основните принципи на управувањето, како и основни принципи при формирањето на административните органи. Со други зборови, тие претставуваат два значајни принципи на организационата структура, односно на организационото поврзување.

Принципите на централизам и децентрализам не треба да се гледаат исклучиво како категории кои се меѓусебно спротивставени и се исклучуваат една со друга. Современите организации се карактеризираат како со централистички, така и со децентралистички елементи, па затоа, наместо да се бара решение за тоа дали една организациона структура ќе биде централистички или децентралистички уредена, потребно е да се бара оптималната комбинација на примена на двата принципа во формирањето и процесот на управување со организацијата.

1. Централизам

1.1. Поим на централизам

Централизацијата во најопшта смисла, според Пусиќ, претставува секаков вид тенденција кон јакнење на надзорот во организацијата од едно место врз некоја дејност или врз повеќе дејности. Или, уште поедноствено: централизацијата означува управување со организацијата од еден центар.

Администрацијата пак, се вели дека е организирана централистички, ако се врши од центарот, односно во потполна зависност од центарот, под непосредна директива и контрола од страна на највисоките административни органи. Оттука,, Стјепановиќ

заклучува дека, централизмот значи сосредоточување на административните дејности кај централните органи, или „обединување“ на дејностите на државната администрација со помош на централните административни органи..

Централизацијата подразбира систем во кој сите налози за извршување на работите и задачите доаѓаат/произлегуваат од еден центар кој истовремено врши контрола над тоа како се тие налози извршени или спроведени.

Централизмот се разликува од децентрализмот во организациона и во функционална смисла. Така, централизам во администрација од организационен аспект, значи формирање на централни административни органи, или органи чија надлежност се протега на целата територија на државата, за разлика од локалните - општински, окружни, градски и сл. административни органи кои во организациона смисла ја карактеризираат децентрализацијата. Понатаму, во функционална смисла централизмот се карактеризира со силно влијание и контрола на централните органи врз нецентралните (локалните) административни органи, за разлика од децентрализмот во кој таквото влијание е помало и ограничено.

1.2. Основни карактеристики на централизмот

Во еден систем на централизација во начело не може да постои правен живот вон централните органи. Државата ги концентрира во свои раце сите буџетски средства и ги монополизира сите административни иницијативи. Тоа не ги спречува централните органи да ја поделат територијалната управа на повеќе пошироки и потесни организациони единици (на пример, области, провинции, окрузи). Но, органите што ги вршат управните функции во тие единици поставени се од централните органи и тие вршат над нив хиерархиска контрола. Единствено државата поседува статус на правно лице. Во строго централизираните системи можат да постојат, како што рековме, области, провинции или окрузи како единици на управната организација што ги наметнува една централна политичка волја, но не и спонтано по историски пат настанати органски структури на локалната власт. Таквите структури обично служат како политички супстрат на децентрализацијата, односно федерализмот.

Оттука, основни карактеристики на централизмот би биле:

- ✚ Само државата има својство на правно лице;**
- ✚ Концентрација на сите буџетски средства во раце на државата;**
- ✚ Монопол на административните иницијативи;**
- ✚ Непостоење на органи на локална власт, туку само претставници на централните органи кои управуваат со територијалните единици;**

- ✚ **Неучество на граѓаните при одлучување за работите од локален интерес;**
- ✚ **Строго почитување на принципите на хиерархија и субординација;**

Централизацијата и децентрализацијата се појавуваат како комбинација на деликатно дозирани карактеристики кои во различни системи се појавиваат со различен интензитет. Тоа единствено и ни го дава правото да правиме разлика меѓу централизираните и децентрализираните општества.

Тоталната централизација би ја парализирала способноста на државата да ги врши своите функции, додека тоталната децентрализација би водела кон изумирање на државата во општ хаос. Затоа и во една централистички уредена држава, централните органи не можат да го обезбедат извршувањето на одлуките на целата територија. Тие мораат да имаат локални претставници на лице место кои ќе спроведуваат определени одлуки од нивна надлежност. Но, овие локални органи немаат никакви права на самостојно одлучување. Тие се само една мрежа на релеи кои доставуваат информации до министерот во главниот град, а добиената одлука по обратен пат ја доставуваат до заинтересираното подрачје.

Сепак, во некои организациони структури под одредени услови, централизмот се покажува како ефикасно начело на организирање и управување. Овој принцип, без оглед на бројните недостатоци кои ги има доколку се применува во неговиот чист вид, поседува и одредени предности кои водат кон поголема ефикасност.

Предности на централизмот:

- ✚ **Се обезбедува единство на волјата во организацијата;**
- ✚ **Се олеснува специјализацијата;**
- ✚ **Побрзо се интервенира и се извршуваат задачите;**
- ✚ **Се јакне одговорноста;**
- ✚ **Поедноставна и поекономична организациона структура;**
- ✚ **Се олеснува вршењето контрола**

1.3. Видови централизам

Веќе констатиравме, кога зборувавме за тоа дека не постои чист централистички модел, дека таквата тотална централизација претставува само концептуална апстракција (иако некои француски автори како Риверо тврдат дека управата што ја замислил Бонапарта во 8 година на револуционерниот календар одговара токму на овој модел).

Тргувајќи од улогата и положбата на локалните органи на администрација во однос на централните, централизмот се јавува во два вида: крут (строг) централизам и деконцентрација.

1.3.1. Крут (строг) централизам

Крут или строг централизам постои таму каде што делокругот на надлежности на подрачните./локалните органи на централната администрација е сведен на минимум, на сметка на централните, т.е. највисоките административни органи. При ваков вид на централизам, всушност подрачните и локалните претставници и немаат свои надлежности, туку се само извршители на дејностите што се во надлежност на централните органи на администрација. Тие во секое време можат на локалните органи да им ги одземат пренесените надлежности и сами непосредно да ги извршат, или пак да им пренесат дел од своите надлежности. Притоа, подрачните односно локалните органи на администрација се назначуваат директно од централната власт и во таков случај не постои партиципација на локалното население во одлучувањето и управувањето со работите од локален интерес.

Крут централизам:

- ✚ **Минимум надлежности за локалните органи, наспроти централната администрација**
- ✚ **Локалните органи се прости извршители на надлежностите на централната администрација**
- ✚ **Постоење на делегација (пренесување) и авокација (одземање) на надлежности од централните кон локалните органи на администрација**
- ✚ **Назначување на локалните органи од страна на централната администрација**
- ✚ **Непостоење на партиципација на граѓаните во одлучувањето за прашањата од локален интерес**

Крајно е непрактично, доколку е воопшто можно, за некои, од гледиште на општите државни интереси, детали во животот на една подрачна единица зафрлена некаде на една пространа територија да се решава во главниот град од страна на највисоките органи. Затоа таквата централистичка практика се ублажува со т.н. деконцентрација.

1.3.2. Деконцентрација

Под **деконцентрација** се подразбира определено растоварување на највисоките административни органи (како што е министерот) од обврска да донесуваат одлуки за определени прашања и пренесувањето на соодветна моќ на одлучување врз локалните претставници на централната власт. Таа сеуште одлучува, но на лице место, а не во главниот град како порано. Деконцентрацијата претставува поблаг вид на централизам каде што правото на одлучување на што поголем број на административни

предмети е пренесено на средните и пониските организациони единици на централните органи. Според речникот на професорот Илиќ, деконцентрацијата претставува спуштање на власта на одлучување од повисоките степени на управа кон пониските. Според Стјепанивиќ, се земаат предвид два момента при проценката дали еден административен систем во целина, или еден негов дел, е строго централизиран или ублажен со деконцентрација: количината на пренесени надлежности врз пониските органи и организирањето на подрачните органи, особено нивното степенување. Во таа смисла, можни се три варијанти.

- 1) Поголемиот број предмети ги решава централниот орган во прв и последен степен;
- 2) Централниот орган решава само во втор степен;
- 3) Предметот се завршува кај подрачниот орган, на најнизок или среден степен

Во првиот случај постои строг централизам, во вториот послаба деконцентрација, а во третиот случај има најсилна деконцентрација. Притоа, правото на централните органи да ги преземаат во своја надлежност работите од делокруг на пониските органи ја ублажува деконцентрацијата и го засилува централизмот.

Деконцентрација – ублажување на централизмот преку трајно пренесување на одредени работи и задачи врз организациони целини од пониско и средно ниво, со што центарот се ослободува од преголемиот број работи.

Предностите на деконцентрација се очигледни. Рековме дека таа ја растоварува централната власт од маса на задачи што инаку во потполност би ја блокирале. Екстремната централизација би довела до доцнење и застој во решавањето на работите како и до анонимни одлуки од страна на неодговорни бирократи што министерот само би ги парафирал.

Пример: Локалните претставници на власта (на пример, префектите во Франција) добиваат можност да решаваат определени административни случаи водејќи сметка за специфичните црти на локалната ситуација. Така, во едно подрачје без адекватни патишта акцентот би можел да се стави врз развојот на патната мрежа, а во област со голем морталитет на доенчињата врз изградба на здравствени објекти и стипендирање на медицински кадри и сл. Доколку одлучувањето би се централизирано до тој степен, да за овие прашања мора да биде донесена одлука од страна на највисоките државни функционери - министрите, без иницијатива поставена од

локалните власти и граѓаните, секако дека овие прашања не би можеле да бидат решени на соодветен начин.

1.3.3. Хиерархија

Хиерархијата претставува организационо начело на администрацијата. На почетокот од развојот на административно-правната мисла доминирало становиштето дека управната функција претставува вршење на власт. Оттука, некои автори, како Келсен и Меркл, хиерархиското начело го сметаат за битна карактеристика, односно обележје на администрацијата, по кое таа се разликува од судството кое е организирано според начелото на независност. Со текот на времето, динамиката и развојот на општествените односи доведуваат до слабење на авторитативната улога на администрацијата, и таа се повеќе се јавува како сервис на нејзините клиенти, т.е. граѓаните. На тој начин и хиерархијата станува организационо начело од второстепено, супсидиерно значење, а стручноста, професионалноста и самостојноста на органите на администрација, како нејзини суштински карактеристики, избиваат во прв план. Понатаму, постојат институции, па и органи на администрација чија основна улога не е вршењето власт, туку пружање јавни услуги, такви се јавните служби, или установи кои вршат дејности од областа на образованието, здравството, културата, науката, детската и социјалната заштита и сл. Во овој домен, начелото на хиерархија не претставува основа на организација на администрацијата.

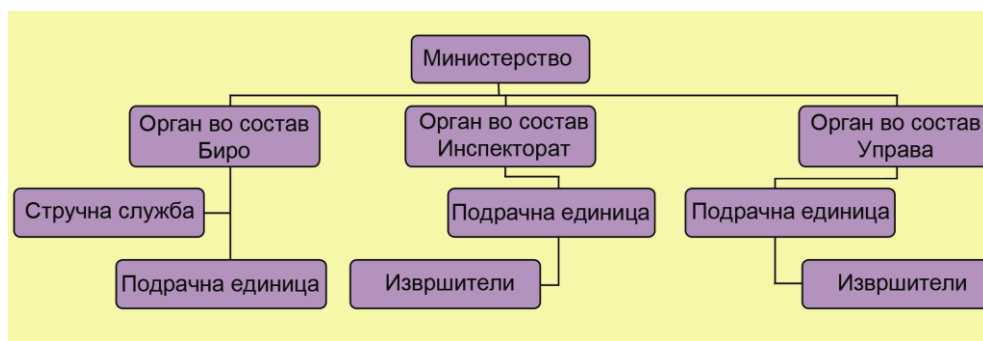
Хиерархиското начело на организација на администрацијата претставува пирамидален систем во кој од поголем број пониски, *потчинети* органи се оди кон помал број на повисоки, *претпоставени* органи со завршување кај највисокиот орган. Притоа се создава правен однос помеѓу повисоки, претпоставени и пониски потчинети органи, или пак помеѓу службените лица во рамките на еден орган.

Овластувањата што врз основа на хиерархиското начело ги имаат претпоставените органи vis-à-vis потчинетите се следниве:

- 1) Право на контрола на управните акти, како во поглед на законитоста (дали е актот донесен во согласност со закон), така и во поглед на целисходноста (дали е донесени во согласност со целта заради која им било дадено овластување да го донесат актот). Ваквото право се манифестира на тој начин што претпоставените органи можат да укинат, изменат или поништат акт на потчинетите органи. Понекогаш со закон може да им биде дадено и правото на авокација или супституција

- (преземање на надлежностите на потчинетиот орган);
- 2) Право на издавање на наредби и упатства за работа;
 - 3) Право на дисциплинско казнување и извршување на изречените дисциплински мерки;
 - 4) Право на решавање на судирот на надлежности настанат помеѓу потчинетите орган.

Начелото на хиерархија најчесто се применува во рамките на органите надлежни за одбраната, внатрешната безбедност на државата, заштитата на јавниот ред и мир, водењето на даночната, царинската политика и сл. Пример за хиерархиска структура на еден административен орган е прикажан во следниот дијаграм:



1.3.4. Субординација

Субординацијата претставува должност на потчинетите да ги извршуваат службените наредби од своите претпоставени. Оваа должност е корелатив на правото на нивните претпоставени да им издаваат конкретни наредби.

Во својот најстрог вид субординацијата би значела обрска безусловно да се изврши службената наредба на претпоставениот независно од тоа дали е таа во согласност со законот или не. Но во современите држави, во кои управата е врзана со правото, т.е. со начелото на законитост, начелото на субординација добива поиакво значење. Имено, потчинетитот тргнувајќи од начелото на законитост има право да испита:

- а) надлежноста на претпоставениот за издавање на наредбата;
- б) дали е наредбата издадена во пропишана форма;
- в) дали е наредбата по својата содржина законита.

Наредбата издадена од претпоставенот, како и забелешките на потчинетиот можат да бидат издадени во писмена и во усна форма. Исклучок од вака дефинираното почитување на начелото на субординација, најчесто се сретнува при извршувањето на службените наредби издадени од претпоставените во органите на полицијата и

војската. Вообичаено, потчинетите во овие органи немаат право да ги испитуваат службените наредби на своите претпоставени и се должни нив да ги извршат освен во случаите кога таквото извршување би значело вршење на казниво дело.

Во Република Македонија со Законот за вработени во јавен сектор е прифатен принципот на субординација во неговото потесно значење на следниов начин:

Чл. 35 од Законот за вработени во јавен сектор:

(1) Вработените во јавниот сектор се должни да ги извршуваат работните задачи дадени од функционерот кој раководи со институцијата, односно од непосредно претпоставениот и да постапуваат по нив во согласност со Уставот, со закон, или со друг пропис.

(2) Ако вработените сетаа дека дадената работна задача од ставот 1 на овој член не е во согласност со Уставот, закон или друг пропис, должни се за тоа да му укажат на лицето кое им ја издало задачата.

(3) Вработените се должни да постапат по работната задача од ставот 2 на овој член дадена во писмена форма, освен ако оценат дека нејзиното извршување претставува кривично дело и веднаш за тоа ќе го известат непосредно повисокиот претпоставен од оној кој им ја издал задачата како и Државната комисија за спречување корупција.

(4) Ако вработените не го предупредат непосредно повисокиот претпоставен дека задачата е неуставна или противзаконита односно незаконита и ја извршат и тие ќе одговораат за нејзиното извршување, како и нивниот непосредно претпоставен.

(5) Вработените не можат да бидат повиакни на одгооност за даеното известување од ставот 3 на овој член.

Станува збор за потесно значење и примена на овој принцип, бидејќи како што може да се види од цитираната одредба на Законот за вработен во јавен сектор, тие не се должни слепо и непромислено да ги слушаат и извршуваат наредбите на своите претпоставени, туку напротив, имаат обврска да внимаваат на законитоста на таквите наредби и за тоа да ги предупредат претпоставените државни службеници. Широката примена на начелото на субординација, што би значело извршување на наредбите од претпоставените без да се води сметка за нивната законитост, повлекува одговорност на извршителите на незаконитите наредби.

Прашања за размислување:

- ✚ Прифатлив ли е за вас принципот на субординација во сите државни органи? Аргументирајте го вашиот одговор. Како би изгледал процесот на работење во државните органи на управа без начелата на хиерархија и субординација? Би било ли таквото управување/работење на органите на државната управа поефикасно или би се намалила нивната ефикасност?**

2. Децентрализам

2.1 Поим на децентрализам

Децентрализацијата е поим спротивен на централизацијата. Таа ја означува можноста за припадниците на една локална заедница сами да управуваат со своите работи. За разлика од централизмот кој пред се, се однесува на организацијата на администрацијата, децентрализацијата е политички поим и се однесува на организацијата на власта во една држава. Децентрализацијата се карактеризира со неколку обележја кои овозможуваат да се повлече јасна граница помеѓу централизмот, односно деконцентрацијата, како еден од неговите појавни облици и децентрализацијата.

Децентрализацијата претставува пренесување на овластувањата, односно моќта на одлучување во определени домени на локално избрани органи.

Децентрализација во администрацијата претставува законско пренесување на овластувањата, односно моќта на одлучување во определени домени од централните врз локално избраните административни органи кои се извршуваат самостојно и со сопствени средства, при што само надзорот над законитоста на актите се врши од центарот.

При децентрализација одредени дејности на администрацијата, за определена територија ги вршат посебни органи, самостојно и со свои средства, но под надзор во поглед на законитоста, од страна на централниот државен апарат.

Веже е наведено дека децентрализацијата овозможува припадниците на една заедница во рамките на една поширока област сами да решаваат за своите локални работи. Органите на јавната администрација, имено, задоволуваат две категории на потреби - национални што се однесуваат на целата земја и локални кои варираат по својата содржина во зависност од потесната локална заедница за која станува збор. Системот на одбрана, на пример, или царинските пропис, се единствени за целата територија на една држава. Но, локалните заедници можат да имаат свои специфични потреби. Во поодделни општини, кои често страдаат од поплави, потребно е да се изврши регулација на речните сливови, во некои други подрачја се јавуваат други императиви како што е сузбивањето на некој ендемска болест.

Децентрализацијата ги растоварува централните органи од еден вишок на компетенции што може само да им штети (т.н. деконгестија). Некои автори сметаат дека истиот ефект може да се

постигне и со деконцентрација, но таквиот ефект не е политички и психолошки еквивалентен на децентрализацијата, затоа што граѓаните поинаку се однесуваат спрема функционери поставени од централната власт, отколку спрема оние што самите ги избрале.

Локалната самоуправа е најчест облик на децентрализација. Но, таа не означува последна фаза во осамостојувањето на локалните од централните органи. Тоа осамостојување е уште поизразено во федерализмот.

Компетенциите на државите, членки на федерацијата, се пошироки од групата на "локалните работи" што децентрализацијата им ги препушта на локалните единици или колективитети. Додека кај локалната самоуправа пренесениот делокруг се состои само од управни работи, државните членки на федерацијата имаат цела низа на други надлежности како што е правото да донесуваат устав, како и законодавни, управни и правосудни надлежности.

Интересно е да се проследи односот децентрализација - деконцентрација. Во услови на деконцентрација пренесените надлежности не се засноваат на никаква правна основа од потраен карактер. Повисоките органи можат да ги повлечат (авоцираат) овластувањата што ги пренеле на пониските органи. При децентрализацијата, локалните работи не се дефинираат според критериумите на самата заедница во која тие треба да се извршат, туку според критериумите предвидени во законот. Не е лесно да се одземат правата стекнати со децентрализацијата, со оглед на тоа што тие имаат законска основа. Но, најнеотуѓиви се правата на државите, членки на федерацијата, затоа што тие се засноваат врз уставот, а до промена на уставот може да дојде само во случај на согласност на самите федерални држави.

2.2. Основни карактеристики на децентрализмот

Првото обележје на децентрализацијата би било, значи, издвојувањето на локалните работи во посебна група која што потоа се препушта на решавање на локално избраните претставници.

Второто обележје на децентрализацијата би се состоело во доделувањето на локалните заедници на статус на правно лице. На тој начин таквата заедница ја добива правната основа на своето постоење и определена финансиска автономија без која не би можела послободно да ги адаптира управните програми на локалните потреби. Но, овие две обележја не се доволни за да зборуваме за децентрализација.

Трето, органите на локалната администрација не ги поставуваат повеќе централните органи, инаку би останале во услови на чист централизам. Локалните органи ги бира самата заедница, односно локалните претставнички тела избрани во заедницата. Сега

станува уште појасна разликата помеѓу деконцентрацијата и децентрализацијата. При деконцентрацијата централните органи пренесуваат некои од овластувањата што дотогаш ги имале на локални претставници што сепак ги именува централната власт (како што е тоа случај со францускиот префект). При децентрализацијата, напротив, управувањето се врши од страна на административни структури што настанале во самата локална заедница и кои што се одговорни пред локалните органи на власта.

Оттука, основни карактеристики на децентрализмот се:

- ✚ Издвојување на работите од локален интерес во посебна група;**
- ✚ Постоене законски основ за нивно ставање во надлежност на локалните заедници;**
- ✚ Локалните заедници имаат статус на правно лице;**
- ✚ Финансиска автономија на локалните заедници;**
- ✚ Избрани органи на локална власт;**
- ✚ Директно одлучување на граѓаните за работите од локален интерес.**

Претставниците на централната власт, особено технократите, наведуваат одредени аргументи против децентрализацијата. Тие тврдат дека:

Прво, децентрализацијата ги поскапува трошоците на функционирањето на управниот апарат поради создавањето на паралелни управни структури на централната и локална управа;

Понатаму, во релативното осамостојување на локалните заедници тие гледаат опасност од локализам, од фаворизирање на локалните интереси за сметка на националните;

Третата негативност ја гледаат во тоа што децентрализираната администрација нема да биде во состојба да обезбеди доволно квалитетни кадри за вршење на своите функции;

И на крајот, процесите на развој во различните области на современиот живот водат кон зголемена централизација поради потребата да се создадат национални модели на политиката, а како пример се наведуваат здравството и образованието.

Во однос на прифаќањето на тие аргументи постојат дилеми во зависност од искуствата на поодделни земји. Зголемувањето на трошоците на „паралелната управа“ може сепак да се смета за порационална алтернатива од она чувство на отуѓеност и непријателство што го создава кај граѓаните постоењето на еден гломазен и анонимен централен апарат. Локализмот останува како латентна партикуларистичка закана за потфатот на децентрализацијата, која во некои федерални држави се сузбива или држи под контрола, но може да се покаже кобна за опстанокот на други федерации (примерот со СФРЈ, Сојузна Република Југославија

како федерација на Србија и Црна Гора). Квалитетот на административните кадри во локалните заедници претставува отворено прашање во земјите чии универзитети од разни причини немаат соодветно академско ниво, но тоа не би требало да биде нерешлив проблем. Водењето на национална политика во определени области може да придонесе на хомогенизацијата, но од друга страна низа дејности од национален интерес како што се радиото и телевизијата можат со успех да се децентрализираат. Се разбира, децентрализацијата не смее да доведува до крајности кои би го загрозиле единството на земјата.

Оттука, предности на децентрализмот како принцип на управување, би биле:

- ✚ Поеластичен систем на организирање;**
- ✚ Овозможува иницијатива на извршителите;**
- ✚ Прилагодување кон нови услови и потреби;**
- ✚ Спречува преголема концентрација на власт**

Проучувањето на тоа како еден систем функционира во своите природни, емпириски услови, треба да не сочува од една илузија, а тоа е илузијата на лажна децентрализација. Растворувањето на централните органи од одвишна работа и нејзиното пренесување „на теренот“ не значи и зголемување на моќта на локалните единици да донесуваат самостојни одлуки. Така, би било погрешно да се заклучи дека деконцентрацијата претставува форма на децентрализацијата како што е тоа веќе објаснето во поранешниот текст.

2.3. Видови децентрализам

Постојат два вида на децентрализација и тоа територијална и техничка децентрализација.

Територијалната децентрализација (опишана погоре) претставува создавање на автономни управни структури што се одговорни пред населението на локалната заедница на која и припаѓаат.

Техничката децентрализација се врши на тој начин што една посебна служба се издвојува од оние служби што ги врши државата и го добива својството на правно лице.

Иако овие два вида на децентрализација имаат допирни точки, сепак помеѓу нив постојат и разлики.

Територијалната децентрализација поврзана е со определена демократизација на политичката структура на едно општество, додека техничката децентрализација има за цел преку осамостојувањето на определени јавни служби (за потсетување: под јавна служба се

подразбира секоја активност што има за цел да задоволи некое барање на јавниот интерес) да го направи поефикасно нивното функционирање. Како најважна допирна точка помеѓу двата вида децентрализам би можел да се наведе фактот што и во двете овие форми на децентрализација преовладува концепцијата дека јавните служби треба што повеќе да се приближат до корисниците.

Забелешки кон темата:

Децентрализацијата и демократијата

Дали постои априорна врска помеѓу децентрализацијата и демократските вредности на политичката организација и централизмот и авторитарниот стил на политичкото управување? Некои автори сметаат дека централизацијата и децентрализацијата не претставуваат неутрални термини. Според нив, би било погрешно кога децентрализираното општество би го поврзувале автоматски со остварувањето на повисоко ниво на демократија, а централизираното со авторитарен режим. Така, Феслер смета дека таквите ставови покажуваат во која мера се термините централизација и децентрализација обоени со вредносни судови (под вредносен суд подразбираме таков суд во кој што доаѓа до израз една наша морална или идеолошка преференција, т.е. интимно уверување за тоа што е пожелно, а што непожелно) и тој буквално пишува:

„Во Англија и САД, централизацијата ретко се смета за добра сама по себе или како носител на други предности; таа се осудува *ab initio*, или се прифаќа со отпор како практична нужност... Децентрализацијата, од друга страна, се претставува еднодушно како предуслов за остварувањето и сочувањето на основните вредности на едно слободно општество... Во Франција, јуриспруденцијата и историјата ја поддржуваат доктрината на единството на државата и така придонесуваат на централистичките предрасуди, иако исто така постои елоквентна литература на протест што пледира за регионализам, реставрација на старите вредности и поголема локална самоуправа“.

Не е јасно на кои современи француски автори мисли Феслер кога тврди дека француската литература во областа на управните науки придонесува на ширењето на централистичките предубедувања. Можеби тој го има предвид Риверо кој пишува дека од политичка гледна точка постои линија на разграничување помеѓу либералните режими кои ги почитуваат локалните слободи како и другите слободи и авторитарните режими кои природно стремат кон централизација. Не е, значи, точно да се поврзуваат како што тоа често се прави, децентрализацијата и демократијата: затоа што сите демократии не се либерални; потребата да се наметне националната волја врз целата територија наспроти локалните отпори може да го насочи еден демократски режим кон строга централизација. Па, сепак, тој додава дека демократијата и децентрализацијата ги имаат од формална гледна точка изборите како заедничко својство. Уште повеќе, според него управувањето со локалните работи од страна на народот и неговите избраници сочинува школа за воспитување на граѓаните и подготовка за вршење на демократските права во рамките на државата.

Други француски автори (како што се Лобадер и особено Дебаш) ја истакнуваат децентрализацијата како неопходна претпоставка на демократијата во една заедница. Почитувањето на локалните слободи и создавањето на локални органи што се демократски одговорни спрема граѓаните што ги избрале, претставуваат ефикасна противтежа на авторитарното самоволие на централната власт. Како што вели и самиот Риверо, децентрализацијата, односно локалната самоуправа, претставуваат школа на политичката партиципација на

граѓаните во одлучувањето за работите што непосредно ги тангираат. Освен тоа, децентрализацијата ја зголемува управната еластичност на системот. Локалните органи кои уживаат определена правна и финансиска автономија, а ги познаваат приликите треба да ја организираат својата дејност далеку подобро од кој и да е друг фактор, можат најдобро да ги приспособат своите одлуки на специфичните потреби на локалната заедница.

Од сето она што е погоре речено, не би требало да се избрза со заклучокот дека централизацијата секогаш претставува една чисто негативна сила на авторитарна, диктаторска концентрација на власт. Некои земји се длабоко обележани со тенденција кон централизација, а другите се децентрализирани и во раните периоди на нивната историја. Во првата категорија спаѓа Франција, а во втората англосаксонските земји. За да се утврди каква улога одиграла централизацијата, односно децентрализацијата во историјата на одделни земји, потребно е проблемот да се постави во историска перспектива.

Централизмот и децентрализацијата од историска перспектива

Во Франција, кралската власт успева да ја оствари политичката и административна унификација на земјата само преку постојано спротивставување на „изобилството на колективитети од секаков вид кои располагаат со привилегии, а се вкоренети во традицијата“ (Риверо).

Периодот од буржоаската револуција во Франција се карактеризира со една временски ограничена фаза на крајна децентрализација која, меѓутоа, во своите претераности го загрозува националното единство. Затоа подоцна се воведува надзор на централната власт што го врши Комитетот на јавниот спас и локалните претставници. Највисока точка на централизмот, системот достигнува во времето на "наполеоновската администрација". Тоа е систем на хиерархиската централизација во која сите органи се поставуваат од страна на нивните претпоставени, според аксиомата на Сиејест: "Довербата доаѓа одоздола, но власта доаѓа одозгора." Префектите, главните советници и советниците на префектурите ги поставува централната власт; општинските советници и претседателите на општините ги поставува префектот и т.н. Во повоениот период доаѓа до израз тенденцијата за децентрализација која е формулирана на следниот начин во Уставот од 1946: "Територијалните заедници слободно се управуваат од страна на совети избрани со општо право на глас; извршувањето на одлуките на овие совети го обезбедува нивниот претседател на општина или нивниот претседател". Оваа тенденција присутна е и во Уставот од 1958.

Од друга страна, административните процеси во една држава што се протега на голема територија и се одликува со друга традиција на локална самоуправа како што се САД, се карактеризираат со најширока децентрализација и федерализација. Францускиот политички мислител Алексис де Токвил во своето прочуено дело "Демократијата во Америка" ја повлекува следната паралела помеѓу приликите во англосаксонските земји и земјите на европскиот континент:

"Англичаните што емигрирале пред триста години да засноваат демократска заедница на бреговите на Новиот свет беа научиле сите да земаат учество во јавните работи во својата матична земја; тие беа запознаени со судењето со помош на поротата; беа навикнати на слобода на говор и печат, со поимот на правата и начинот тие да се остварат. Тие ги донесоа со себе во Америка оние слободни институции и машки обичаи и овие институции ги заштитија против узурпациите на државата. Така, помеѓу Американците слободата е стара; еднаквоста, пак, е од релативно нов датум. Спротивното се случува во Европа, каде што еднаквоста, што ја воведо апсолутната власт на кралствата, веќе беше воведена во навиките на нациите долго пред слободата да

навлезе во нивните мисли".

По овој лирски дитирамб на локалните слободи што постојат во Америка, де Токвил продолжува:

"Наполеон не заслужува ни пофалби ни критика што ја сконцентрирал во свои раце скоро целата административна моќ во Франција; затоа што по наглото исчезнување на благородништвото и на повисоките слоеви на средните класи оваа власт му падна в раце сама од себе: би му било речиси исто толку тешко да ја отфрли како и да ја преземе. Но, Американците никогаш не почувствувале потреба за тоа, затоа што тие, откако поминаа низ револуција, и откако уште од почетокот беа навикнати на самоуправа, никогаш не мораа да ја повикуваат државата да ја игра привремено улогата на чувар".

Историски децентрализацијата и претходи на централизацијата, затоа што првите манифестации на политички монолитни заедници се јавуваат на мало пространство (лабави племенски конфедерации, каков што беше сојузот на Ирокезите, грчките држави-полиси и малите населби од кои изникна градот Рим). Но, на исток, а подоцна и на запад се јавуваат и огромни централизирани политички творби. Со илјадници години управните функции се поистоветуваат со вршењето на други форми на власт, но сепак тие постојат затоа што без нив не можеме да го замислиме животот на една политичка заедница. Потребно е да се собираат даноци, да се регулира наводнувањето, да се држи под контрола населението. Власта мора да се делегира на обласните гувернери, со оглед на примитивната состојба на тогашните комуникации. Затоа, владарот ги бира тие гувернери од кругот на лицата што му се блиски поради тоа што со нив одржува посебни роднински, политички и други врски. Опстанокот на централната власт зависи во такви услови од лојалноста на кралските намесници. Таа лојалност ќе биде поголема кога намесникот сето она што го има му го должи исклучиво на владетелот, а не така сигурна, кога достоинственикот на кога му се делегира определена власт, располага со извесно наследно право на својот посед кое никој не може да му го одземе. На првиот случај наидуваме во азиските земји во кои владее ориенталниот деспотизам, а на вториот во западна Европа во периодот на феудализмот. Сломот на кралската власт, како во франачкото кралство пред и по Карло Велики и ширењето на феудализмот беше во значајна мера последица на приватизација на системот на кралската администрација. Оттаму и произлегува територијалната и политичка раздробеност на Европа во средниот век која се претвори во шаролик крпеж на меѓусебно завојувани феуди и провинции. Кралскиот апсолутизам е онаа центрипетална сила која Европа треба да ја извлече од таа хаотична распарченост на нејзините структури. Зборувајќи за управната организација на Франција, се осврнавме на централизаторската мисија на кралската власт, која што на конфузниот партикуларизам наследен од средниот век му спротивставува еден систем на економска, административна и политичка нивелација. Таквото обединување почива на порастот на кралските приходи и воведувањето на принципот на платена управна служба (иако практиката на купување на извесни знаења од страна на заинтересирани лица се одржа се до француската револуција). Во такви историски околности централизацијата можеме да ја сметаме како позитивен чинител на историскиот живот на еден народ. Таа му става крај на јаловото трошење на националната енергија на меѓусебни борби и овозможува со единството што го наметнува, една нација да стане моќен фактор во меѓународните односи, а не лесен плен за надмоќните завојувачи (да се потсетиме на примерот на Франција под Луј XIV и Русија за време на Иван Грозни и Петар Велики). Освен тоа, вистина по цена на губиток на еластичноста, централизацијата, но не секогаш, може да го поевтини

управувањето и го зголемува нивото на дисциплината. Позитивните функции и дисфункциите како на централизмот така и на децентрализацијата треба, затоа, секогаш да се оценуваат според законите на историскиот релативизам.

Прашања за размислување:

- ✚ Кој принцип на управување (централизам, деконцентрација, децентрализација) би го избрале вие за Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Аргументирајте го вашиот одговор.
- ✚ Зошто е децентрализацијата важна за една држава?

3. Линиска и штабска организација

Поделбата на трудот во управата со која се поврзани современите појави на централизација и децентрализација води кон диференцирање на функциите во администрацијата на линиски и штабски, кои се позајмени, како што читателот и сам може лесно да забележи, од воената терминологија и означуваат различни видови на поделба на трудот во рамките на армијата.

Таканаречената линиска организација всушност ги изразува карактеристиките на хиерархискиот модел на воената организација. Таа се заснова врз принципот на потполна подреденост и надреденост во еден тип на вертикална (скалеста) организација во која секој потчинет е подреден на само еден претпоставен.

Но, воените науки кои го дефинирале принципот на линиска организација, го создаваат исто така и штабскиот принцип кој е во примена уште во времето на Густав Адолф, шведскиот крал и војсководител во 17 век кој се прославил во триесетгодишната војна (1618-1648). Еве како се опишани штабските функции во армијата во еден учебник на пруската воена доктрина:

„Главниот штаб сочинува битен дел на модерната воена организација. Генералот што командува со голем број трупи не може, барем во време на војна, да се оптоварува со помали детали, иако нивното решавање може често да биде од најголема важност. Не само што менталните и физичките сили на еден човек не соодветнуваат за една таква задача, туку би се изгубил од вид и општиот надзор над сите борбени сили што се под команда на генералот. Затоа, тој би требало да има помошници. Овие помошници го формираат неговиот штаб. Офицерите на главниот штаб немаат право да издаваат војнички команди. Но, иако немаат право на командување, тие можат да станат крајно корисни во борбите така што ќе извршуваат специјални и значајни должности што може да им ги довери врховното

командување, покрај вршењето на нивните општи должности“.

Според првобитните дефиниции што се сретнуваа во учебниците, штабските функции имаат советодавен карактер. Тие се состојат во примената на специјализирано професионално знаење во решавање на проблеми кои ги овозможуваат практичното извршување на еден план.

Затоа, штабската организација се дефинира како „организација за размислување“, исто како што е линиската „организација за извршување“. Изразот „штаб“ треба да помогне да се разграничи функцијата на советување од хиерархиското право на командување.

Во производните и управните организации штабските функции можат да се поделат на советодавни и сервисни. Во советодавни функции би спаѓале конструкцијата на буџетот, планирање на разни акции од делокругот на организацијата, обезбедување на соодветни кадри, создавање нацрти за организацијата и методите на работа, правната служба и сл. Под сервисни штабски служби би спаѓале разни статистички и канцелариски услуги и набавка на потребни материјали.

Според една друга класификација што претендира да ги исцрпи разните форми во кои се појавува штабската функција, таа може да се јави во областа на:

- 1) буџетот и финансирањето,
- 2) кадрите,
- 3) планирањето,
- 4) истражувањето, поднесувањето извештаи,
- 5) правна служба и
- 6) други постапки во управувањето.

Што прави една група на специјалисти што има право само да дава сугестии на еден наредбодавен орган? Да си го замислиме работниот ден на еден висок управен функционер, како што е министерот. Дури и кога би можел да ги посвети сите часови во денот на својата работа, тој не би можел да ги опфати сите важни прашања на кои е должен да им посвети внимание. Тој треба да потпише безброј наредби, писма и други списи и да прегледа записници или буџетски препораки. Тој треба да учествува и во спроведувањето на политиката и остварувањето на подобра организација на својата служба. Освен тоа, има и низа други обврски пред собранието, средствата за масовни комуникации, политички организации и странски или меѓународни претставници. Затоа, тој има потреба од експерти (штабски органи) кои ќе му дават сугестии (и ќе одат дури и подалеку како што ќе видиме малку подоцна) за тоа како да се решат низа работи што се формално во негова надлежност.

Според формалната дефиниција која се сретнува во официјалните правила на организацијата, штабскиот орган ја врши својата должност на тој начин што подготвува информации и совети

што му се поднесуваат на наредбодавниот орган (линиски орган). Штабските органи, иако поднесуваат предлози што се витални за донесување на одлуката, немаат право да им наредуваат на линиските органи дури и во пониските единици на организацијата, а линиските (хиерархиски надредените) органи и понатаму ја имаат основната одговорност за резултатите на работата. Хиерархиските органи ја признаваат вредноста на работата на штабските органи, а овие последните треба да ја оправдаат таа доверба со авторитет на идеи, компетенција и такт.

Практиката покажува, меѓутоа, дека сите тие академски дефиниции имаат само релативна вредност. Во практични услови улогата на стручњакот (штабски орган) често не може да се ограничи само на давање совети, туку преминува на право на давање налози, значи едно хиерархиско (линиско) овластување. Правната служба, на пример, не дава само совети за тоа како треба да се постапува за да се остане во рамките на законското работење, туку и активно учество, во решавањето на правните случаи пред судовите. Одделението за економска пропаганда не само што ги разработува техниките за поуспешно апелирање на потрошувачката психологија на луѓето, туку може да троши и големи суми во остварувањето на таа цел. Објаснувањата на инженерот, член на истражувачкиот институт во работната организација, за тоа како да се отклони дефектот на монтажната лента, раководителот ќе го прифати не како „совет“, туку како инструкција што тој задолжително ќе ја спроведе. Сугестијата на лекарите од здравствената амбуланта при едно претпријатие дека е неопходно вакцинирање е рамна на декрет за сите вработени без оглед на нивниот ранг. Затоа, би било нереално да се зборува за исклучивата одговорност на линиските органи. Одговорноста е секогаш заедничка.

Во структурата на односите помеѓу линиските и штабските органи можат да се појават антагонистички црти, особено ако експертите се чувствуваат фрустрирани што во определени услови немаат моќ на одлучување, или што професионално инфериорни луѓе имаат поголема власт од нив. Па сепак, иако не е лесно да се остварат препораките од учебниците, создавањето на кооперативен систем во кој ќе земат учество и едните и другите органи претставува животна неопходност за модерните (вклучувајќи ги тука и управните) организации.

ГЛАВА III

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

1. Поим

Локалната самоуправа и локалната управа претставуваат политички правни рамки на раководење со една релативно ограничена територија која претставува подредена единица на националната политичка организација.

Овде таа ќе биде разгледувана од гледиште на правниот режим на таквата локална заедница.

За локалната заедница постојат многубројни дефиниции. Во оваа прилика ќе биде наведена дефиницијата на словенечкиот социолог Здравко Млинар: „Комуната е кохезивна, структурирана и подвижна општествена заедница која ја сочинуваат жителите на определена територија, на која, заради задоволување на своите материјални и други потреби, развиваат различни активности и при тоа стапуваат во меѓусебни односи создавајќи на тој начин и некоја заедничка култура“.

Во делот посветен на централизмот и децентрализацијата наведени се различните институционални решенија за односот помеѓу централната власт и локалните единици на една државна заедница. Во додатокот кон оваа тема, истакнато е дека централистичкото уредување не мора да биде по дефиниција недемократско, а децентрализираното демократско. Централистичкиот систем на француското административно уредување (но, со присутни органи на децентрализација во комуната и департманот) не го попречи развојот на политичка демократија во таа земја. Советското уредување имаше федерален карактер, но тоа не пречеше властите во територијалните единици да бидат само агенти на централната власт. Југословенската децентрализација исто така немаше трајна стабилизирачка функција. Фрагментирана по етничките линии на расцеп, таа во себе го носеше семето на своето сопствено уништување.

1.1. Компаративни искуства

Во оваа глава ќе бидат кусо изложени формалните структури на локалната власт во неколку европски држави и во САД.

1.1.1. Локална самоуправа во Англија

Локалната самоуправа во Велика Британија настанува како

последица на стремежот на граѓанството за ослободување од самоволието на феудалните центри на моќ. На барањето за економски повластици и права, му се придружува и напорот за самоорганизирање и самостојно уедување на низа односи и прашања од локален интерес. Како правен израз на таа автономија се јавуваат статутите на градовите.

Во првата половина на XIX век доаѓа до реформирање на локалната самоуправа во Англија. Во 1832 година за прв пат почнуваат да се бираат претставнички тела како органи на локалната самоуправа во градовите. Во 1835 година, се воведуваат алдермените (помошници или советници). Извесен степен на надзор од страна на централната власт постои, но тој е помал од други земји како што се Франција или Италија. За разлика од тие земји, во Англија, во принцип, не постојат претставници на централната влада во територијалните (локалните) заедници.

Британската локална самоуправа е репрезентативна самоуправа. Локалниот совет директно се избира од локалното население, иако тоа не е случај со локалниот извршен орган - градоначалникот. Градоначалникот (претседателот на општината - мејор) го избираат членовите на советот, но тој не е главен егzekутивен орган како што е тоа случај со американскиот градоначалник. Британскиот градоначалник или претседател на општина е повеќе церемонијален (протоколарен) функционер кој ги води состаноците на советот, отколку активен орган.

Главниот оперативен елемент во англискиот локален совет се комитетите, во кои се кооптираат личности што не се членови на советот, како стручњаци за различни аспекти на политиката во надлежност на поделните комитети. Иако советот мора да ги ратификува сите предлози на комитетот пред тие да станат полноважни, комитетите претставуваат поактивна сила во процесот на раководење од самиот совет.

Градскиот (или окружен) секретар исто така игра значајна улога во локалната самоуправа, од аспект на неговиот однос кон комитетите. Тој ги подготвува информациите за комитетите и го прави дневниот ред за нивните седници. Обично тие службеници (кларк) имаат правно образование, а решаваат административни проблеми во локалните колективитети и стануваат координатори на различните елементи на локалната самоуправа.

Велика Британија е држава со тристепена самоуправа. Но, со оглед на промените што ги има доживеано локалната самоуправа во својата традиционална форма не може да се каже дека тој принцип е доследно применет. Имено, во 1895 година, т.н. санитарни околии воведени за да се решаваат здравствените проблеми појавени како последица на нараснатите градски агломерации, стануваат вистински

единици на локалната самоуправа (градски и селски околии, односно урбани и рурални дистрикти).

Оттаму, структура на локалната самоуправа во селските подрачја содржи три степени: парохија, селска околија и округ, додека самоуправата во градските подрачја е двостепена: неокружен град и градска околија и како втор степен округ. Кога се во прашање окружните градови (градови со статус на округ) локалната самоуправа станува едностепена, бидејќи окружниот град е округ за себе, чиј единствен надреден орган е централната власт, односно државата.

1.1.2. Локална самоуправа во САД

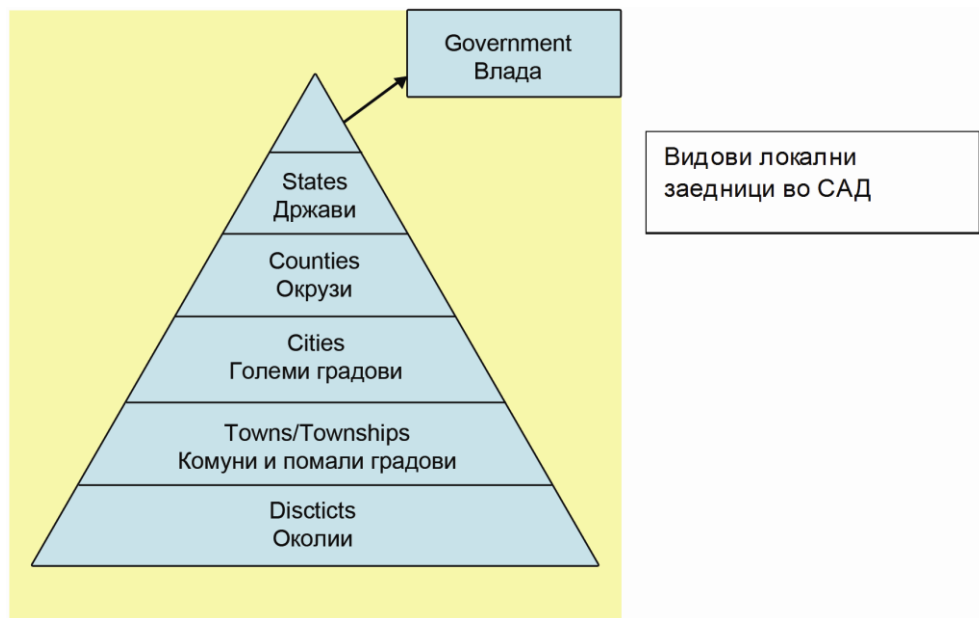
Самоуправата во САД е длабоко инспирирана од британскиот модел. Ова е сосем разбирливо ако се земе предвид дека англиските иселеници во колониите на источниот брег на сегашните Соединети Држави ги пренесуваат британските институции на локална власт. И во едната, и во другата земја може да се воочи истата архаична територијална поделба и во последните децении пораст на централизмот. Се разбира, постојат и разлики. Во САД постои федерална структура на власта, а локалната самоуправа е едностепена.

Овластувањата на локалните органи се помали отколку во Велика Британија, но тоа е затоа што како локална единица на власта се јавува федералната држава која има широк распон на надлежности. Децентрализацијата се остварува како на ниво на локалната власт, така и на рамниште на федералната членка. Во САД постои голема разновидност на локалните заедници. На оние традиционалните, наследени од бившите англиски колонии се надоврзуваат и нови типови на локални заедници создадени во подоцнежниот развој.

Локалните единици се од нееднаква важност со оглед на нивниот број, улога и население. Некои од нив се многубројни по своето население и така ситуирани што можат да контактираат непосредно со централните органи како што е тоа случај со Њујорк, што е исклучено во третостепената англиска самоуправа.

Локална самоуправа во САД - федерална структура на власт:

- ✚ Едностепена лок. самоуправа (окрузи; големи градови; комуни и помали градови; околии)**
- ✚ Градот е најзначајна единица на локалната самоуправа – градоначалник (извршна власт) и совет (законодавна власт)**



1.1.3. Локалната самоуправа во Германија

Локалната организација во Германија е условена од федералната структура на државата. Во своето историско минато Германија има поминато периоди на голема автономија на државите кои сочинуваат еден лабав сојуз (Свето царство на германскиот народ), но и периоди на крут централизам наметнат од Хоенцолернската династија. Во поновата историја се повторуваат тие циклични промени. Додека Вајмарската република воведува поголеми локални слободи, национал-социјализмот ги претвора локалните единки во експозитури на централната власт на чие чело стојат нејзини агенти – штатхалтери (stathalter).

Според денешната локална самоуправа Германија е сојузна држава со соодветна распределба на надлежностите помеѓу федерацијата и шеснаесетте држави членки - ландери. Во овој систем локалната автономија зазема истакнато место.



Ландот е држава членка на федерацијата што се наоѓа на чело на локалната структура на власта. Тие држави се различни по значењето и бројноста на жители и се засноваат на историски традиции.

Главната административна единица на ландот е административниот округ (regierungsbezirk). Тоа е административна единица без правно лице. Нивната површина и население се многу различни.

Околиците се групации на комуни што се наоѓаат под окрузите. Тие се во исто време и административни единици и групации на комуни што решаваат за прашања што комуните (најмалите административни единици) не можат да ги решат поединечно.

Во Германија има близу 25.000 комуни (gemeinde, stat, statkreise) чија што автономија е голема. Германската децентрализација особено се манифестира во тоа што на комуните им се признава сопствен делокруг на делување. Така во Уставите на некои лендери се вели дека „комуните во границите на нивните територии и на линија на сопствената одговорност се исклучиви двигатели на локалната јавна управа и дека ги вршат сите јавни задачи доколку тие не се доделени на други власти според законските одредби во итен јавен интерес“.

1.1.4. Локална управа во Франција

Франција може да се земе како пример на земја која има централистички систем на управа. Постоенето на централизам во Франција не значи секако дека граѓаните во локалните заедници се исклучени од секако влијание врз збиднувањата, но во секој случај

тие заедници имаат помала автономија и позависни се од централната власт отколку што е тоа случај во земјите како што се Англија, САД па и Германија.

Како единици на локалната управа во Франција се јавуваат комуната и департманот. Локалната самоуправа е, значи, двостепена. Како административно специфичен облик се јавува париската регија.

Франција:

- ✚ **Двостепена локална управа:** (комуна и департман и Париска регија како специфична единица на локалната управа) со силни централистички елементи;
- ✚ **Комуна:** совет (одлучува) и претседател и заменици (извршни органи). Советот го избира претседателот, но не може да го отповика, тој е претставник и на централната власт и на комуната;
- ✚ **Департман:** префект (извршен орган поставен од централната власт), генерален совет (орган на префектот кој се бира со општо право на глас, не заседава постојано, туку само 2 редовни сесии годишно) и комисија на департманот (постојан орган чии членови секоја година ги одредува генералниот совет.

1.1.5 Локална самоуправа во Република Словенија

Согласно Уставот Словенија е унитарна држава со двостепена локална самоуправа, иако во пракса досега функционира како едностепена а локалната власт граѓаните ја исполнуваат преку самоуправни единици: општини и региони. Општината може да се состои од едно населено место или од број на населени места чиешто население е врзано со взаемни потреби и интереси. Денес Словенија е составена од 210 општини од кои 11 имаат статус на урбани општини. Општините имаат статус на правно лице.

Тела на општината се: општински совет, градоначалник и надзорен одбор.

Општинскиот совет е највисокото „законодавно“ тело на општината, составено од 7 до 45 советници избрани на општи, непосредни и тајни избори за период од 4 години. Одлучува за сите прашања кои ги засегаат правата и обврските на општината.

Надзорниот комитет е највисокиот надзорен орган кој врши контрола над јавните расходи на општината.

Градоначалникот е највисокиот претставник на извршната власт на општината, ја претставува и дејствува во нејзино име. Тој го предлага буџетот, други општи подзаконски акти во надлежност на општинскиот совет и одговара за спроведувањето на одлуките донесени од советот. Се избира од страна на граѓани со постојано

живеалиште во општината во која се избира градоначалникот за 4 годишен мандат, на непосредни и тајни избори.

Единиците на локална самоуправа во Словенија се финансираат сопствени приходи, додека општините кои не се доволно развиени да ги задоволат сопствените потреби (финансиски) добиваат помош од централната власт.

2. Локалната самоуправа во Република Македонија

Повеќевековниот процес на раѓање и историски развој на локалната самоуправа поминувал низ различни фази во кои оваа институција го менувала својот изглед и карактер. Меѓутоа, денес во европските земји, на локалната самоуправа се гледа како на најблиска политичка институција до граѓаните која им овозможува непосредно и реално учество во вршењето на власта. Тргувајќи од ваквото стојалиште кое особено доаѓа до израз во Европската повелба за локалната самоуправа од 1985 година, во Република Македонија локалната самоуправа претставува *materia constitutionis*. За македонскиот Устав таа е *conditio sine qua* на демократијата, противтежа на централната власт.

2.1. Уставна поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија

Уставот на Република Македонија од 1991 година¹, локалната самоуправа ја вбројува во темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија и со тоа го гарантира нејзиниот статус како уставна категорија. Но, за реално постоење на локалната самоуправа како демократска институција на граѓаните не е доволно само да се декларира со уставот на една држава принципот на локална самоуправа. Затоа, Уставот на РМ содржи и цела глава (глава 5) посветена на локалната самоуправа (чл. 114-117), каде што на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа како политичко право.

Уставот на РМ инаугурира едностепена локална самоуправа. Покрај општините како единици на локалната самоуправа, Уставот предвидува градот Скопје да претставува посебна единица на локалната самоуправа чија организација се уредува со посебен закон, но тоа не влијае врз едностепеноста на локалната самоуправа кај нас, бидејќи градот Скопје не се јавува како единица од втор степен во однос на општините на Република Македонија.

Уставна одредба е и дека граѓаните можат да формираат различни облици на месна самоуправа. Во духот на Европската

¹ Чл.8 ст.1 алинеја 9 од Уставот на РМ

повелба, Уставот гарантира за единиците на локалната самоуправа сопствени извори на приходи, како и дополнителни средства од државата. Операционализацијата на уставниот концепт на локалната самоуправа е предвидено да се изврши со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Интенцијата на уставотворецот е, значи, да се заштити локалната самоуправа од волонтуризам и упаѓање на законодавецот во локалната сфера на граѓаните.

2.1.1. Законот за локална самоуправа од 1995 година

Првиот македонски Закон за локална самоуправа е донесен 1995 година со цел да се доразработи идејата на уставотворецот за конечно напуштање на стариот комунален систем и установување и изградба на системот на локална самоуправа. Очекувањата од овој Закон беа пронаоѓање на организационен облик преку кој граѓаните ќе ги задоволуваат своите потреби и интереси со помалку органи и тела, а со повеќе конкретни програми со економски, социјални, културни, еколошки и пред се комунални содржини. Целта на донесувањето на овој Закон беше воспоставување систем кој ќе произлегува од сопственоста, економските и производни односи својствени на пазарната економија и европските стандарди за демократијата. Понатаму, се очекуваше дека општината како единица на локалната самоуправа ќе стане просторна и урабана заедница и политичко-економска целина, во која ќе се создаваат услови за пошироко и подлабоко усогласување и изразување на заедничките потреби и интереси на граѓаните во таквата заедница. Меѓутоа, анализата на севкупните состојби во локалната самоуправа укажа на бројни недостатоци, неправилности и недоречености во законската регулатива и неповолни состојби во нејзиното остварување. Тие се сретнуваа особено во областа на надлежностите, урбанистичкото планирање и развој, финансирањето и односите во локалната самоуправа.

2.1.2. Постојна законска поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија

- ✚ **Уставна и законска поставеност на локалната самоуправа во РМ со Уставот од 1991 и Уставните амандмани 2001 и Законот за локална самоуправа од 2005 година**
- ✚ **Едностепена локална самоуправа: општини и градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа**

Со цел да се создаде нова правна рамка за изградба на конзистентен систем на локална самоуправа, а со тоа и за доследна и целосна операционализација на уставните одредби во однос на самостојноста на единиците на локалната самоуправа, Владата на Република Македонија во ноември 1999 година донесе Стратегија за реформа на системот на локална самоуправа. Во Стратегијата се констатирани состојбите, утврдени се причините и целите на претстојната реформа, а истовремено е усвоен и глобален план на акции што треба да се преземат заради успешно спроведување на реформата. Во рамките на спроведувањето на оваа реформа, Правниот совет на Владата на Република Македонија достави до Владата Предлог на закон за локална самоуправа. Новиот Закон за локалната самоуправа беше усвоен од Собранието на Република Македонија во 2005 година.

Целта на Законот е да овозможи пред се точно определување на надлежностите на општината, зголемување на непосредното учество на граѓаните во јавниот живот на општината, нов начин на правна и финансиска контрола на работењето на локалните власти, редефинирање на односите помеѓу централната власт и локалната самоуправа. Најпрво уште со општите одредби на Законот се дефинира македонската општина со набројување на сите нејзини основни карактеристики на самостојно правно лице и се исфрла од употреба гломазниот термин "единица на локалната самоуправа". Со одредбата дека одредбите од законот ќе се однесуваат и на градот Скопје, доколку со Законот за градот Скопје не е определено поинаку, се почитува уставната положба на градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, чија организација се уредува со посебен закон. Понатаму, се дефинира и поимот "жител на општината" за да се определат граѓаните кои го остваруваат правото на локална самоуправа во одредена општина. Законот предвидува должност за органите на општината за навремено информирање на граѓаните за својата работа, со што се истакнува улогата на информирањето не само за остварување на правото на локална самоуправа туку и за контрола на начинот на работа на нивните избрани претставници од страна на граѓаните. Понатаму, се предвидува обврска за објавување на статутот и другите прописи на општината пред тие да влезат во сила. Исто така, истакната е пределбата општината сама, во рамките определени со закон да ја утврдува висината на даноците, надоместоците и таксите и да се задолжува на домашниот и странскиот пазар на капитал. Предвидено е и решение за разработка на систем на јавни локални финансии со донесување посебен закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со кој ќе се обезбеди нивна поголема финансиска самостојност и независност. Во рамките на одредбите за меѓуопштинската соработка, се предвидува

таа да се остварува и преку здружување на средства и формирање на заеднички јавни претпријатија, јавни установи и заедничка администрација, во согласност со закон.

Во поглед на есенцијакното прашање – надлежностите на локалната самоуправа, Закон тргнува најнапред од определување на областите во кои локалните власти имаат надлежности, кои се групирани на следниов начин: организирање јавни служби; урбанистичко и рурално планирање; заштита на животната средина; локалниот економски развој; комунални работи; култура; спорт и рекреација; социјална и детска заштита; образование и детска заштита. Оваа листа не е конечна и предвидена е можноста таа да се прошири и со други надлежности предвидени со закон.

Кога станува збор за доверените надлежности се предвидува дека државните органи што ја делегирале надлежноста ја задржуваат својата правна и политичка одговорност, при што треба да се воспостави ефективен механизам за мерење, надгледување и проценка на резултатите од органот на кого му се пренесени надлежностите. Понатаму, општината за вршење на своите надлежности може освен општинска администрација да основа и јавни претпријатија и јавни установи во согласност со закон. Општината може исто така да го делегира вршењето определени јавни работи на приватни правни и физички лица врз основа на договор за извршување јавни работи во согласност со закон. Бидејќи и во овој случај станува збор за делегација на надлежности, општината е одговорна за навременото пружање на услугите.

Секој граѓанин може да поднесува претставки и предлози за работата на органите на општината и за општинската администрација. Во рок од 60 дена граѓанинот треба да добие образложен одговор на неговата претставка од страна на градоначалникот. Од клучно значење за учество на граѓаните во локалниот јавен живот со што ќе дадат свој придонес во оценувањето на актуелната состојба и можниот иден развој е и предвиденото право на советот и градоначалникот при изготвувањето на актите на општината претходно да организираат јавни трибини или анкети и да собираат предлози од граѓаните.

Со цел да се разграничи политичкото од професионалното ниво во општината, Законот за локална самоуправа предвидува како органи на општината да се јават советот и градоначалникот, а не и градскиот архитект, како што беше предвидено со Законот од 1995 година. Постои и должност за формирање комисија за односи меѓу заедниците во општината во која над 20% од вкупниот број жители се припадници на одредена заедница. Законот за локална самоуправа содржи посебна глава – Општинска администрација, која значи напуштање на дотогашната поделба на управни и

административни органи и тела на органите на локална самоуправа и целокупната администрација се подведува под еден поим. На тој начин сите реформи на целата јавна администрација се рефлектираат и врз општинската администрација, посебно, тука би можело да се истакне регулирањето на статусот на административните службеници и вработените во согласно Законот за административни службеници од 2014 година, според кое аналогно се врши и регулирањето на статусот на административните службеници во органите на локалната самоуправа. Општинската администрација се организира во сектори и одделенија (идентично на организацијата на министерствата). На крајот се определува дека организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ја утврдува советот, врз основа на предлог на градоначалникот, што кореспондира со одредбите на Европската повелба – локалните власти сами да ја определуваат својата внатрешна административна структура. Предвидено е координација на сите сектори на општината да врши секретар на општината како највисок раководен службеник на општината. За сите службеници во општината се применуваат одредбите на Законот за државни службеници, а за вработените кои вршат административно-технички и помошни работи се применува работното законодавство. Нагласено е дека управните работи општинската администрација ги врши согласно прописите за управна постапка, значи се унифицираат постапките на локално, со оние на државно ниво. Тргувајќи од фактот дека во Република Македонија постојат голем број мали општини, кои немаат кадровски и финансиски потенцијал да изградат општинска администрација, дадена е можност општините да формираат и заедничка администрација.



Оттука, може да се заклучи дека, Законот за локалната самоуправа предвидува два вида на надлежност и тоа изворна и доверена. Работите од својата изворна надлежност општините и градот Скопје ги вршат преку утврдените облици на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето и преку своите органи во кои се конституираат претставници на граѓаните. Работите од доверената надлежност општините и градот Скопје ги вршат преку административни органи основани на начин и во постапка определени со закон.

Непосредното учество на граѓаните во одлучувањето се остварува преку референдум и преку други облици на непосредно изјаснување на граѓаните. Одлуките донесени на референдум и на другите облици на непосредно изјаснување на граѓаните се задолжителни за соодветната единица на локалната самоуправа.

Во вршењето на работите од изворната надлежност општините и градот Скопје се самостојни и нивните права не можат да бидат

ускратени ниту ограничени со акт на Републиката или на друг државен орган, освен во случај и под услови утврдени со закон. Она што тогаш се оценува е само законитоста на актите. Но, вршејќи контрола врз законитоста на актите, централниот административен орган може само да го суспендира актот, а само Уставниот суд е надлежен да го поништи или укине актот доколку најде дека е незаконит или спротивен на Уставот.

Во вршењето на работите од доверената надлежност во извршувањето на законите, другите прописи и општи акти, надзор над работата на органите на општините и градот Скопје вршат републичките (централните) административни органи од чија надлежност се извршуваат работите. Контролата врз извршувањето на доверените надлежности е многу поширока од онаа која се врши врз изворните надлежности на локалната самоуправа. Така, таа ја опфаќа и законитоста, но и целисходноста на актите. Доколку централниот административен орган кој ја пренел надлежноста не е задоволен од начинот на нејзино извршување од страна на локалната самоуправа, може да ја повлече, односно да изврши авокација.

-  **Изворни надлежности на единиците на локалната самоуправа:** Предвидени се со закон и не можат да им бидат одземени од страна на централните органи. Контрола се врши само врз законитоста. Се финансираат од сопствени извори на приходи.
-  **Доверени (делегирани) надлежности на единиците на локалната самоуправа:** Пренесени се од органите на централна власт кои вршат целосна контрола и надзор (на законитоста како и целисходноста) врз нивното извршување. Можна е авокација (одземање на доверените надлежности). Средствата за финансирање се пренесени од републичкиот буџет.

Општините се основаат и укинуваат и нивното подрачје се определува со закон за административната поделба на територијалните единици, со кој се утврдуваат и називите и седиштата на општините. Општината се основа на едно или повеќе населени места или за дел од населено место во кое постојат услови граѓаните непосредно или преку претставници да учествуваат во одлучувањето за прашањата од заеднички интерес, како и на тоа подрачје да се обезбеди материјален и општествен развој на единиците на локалната самоуправа. Поделбата на територијалните единици би требало да се врши врз основа на географски и економски критериуми, иако во

мултиетничките општества, како нашето, не ретко е застапен и политичкиот критериум.

2.1.3. Органи и акти на локалната самоуправа

Во рамките на надлежностите утврдени со Уставот и Законот за локалната самоуправа во единиците на локалната самоуправа се основа совет на општината, односно градот Скопје. Како надлежности на советот се набројуваат донесување на статут на општината/градот Скопје, донесување на одлуки и други акти, донесување на просторен и основен и детален урбанистички план, како и буџет и завршна сметка за извршување на буџетот. Општината/градот Скопје распишува референдум, основа општински органи, организации, служби и фондови, го избира и разрешува претседателот на советот исто како и потпретседателот, ги избира, именува и разрешува носителите на други јавни функции во општината, врши надзор над работата на општинските органи, организации, служби и фондови и ги поништува и укинува актите на органите на советот на општината, го обезбедува извршувањето на законите и другите прописи за кои е овластено од Републиката, донесува деловник за својата работа и врши и други работи утврдени со Уставот, законот и статутот на општината.

Советниците имаат право и должност да присуствуваат и да учествуваат во работата на советот и на неговите работни тела како и да ги остваруваат другите права и должности утврдени со статутот на општината и другите општи акти, а во согласност со Законот за локалната самоуправа.

Советот како орган на општината, односно градот Скопје донесува статут на општината и статут на градот Скопје. Статутите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број советници на собранието, односно советот. Со статутот на општината односно на градот Скопје се определува организацијата на органот како совет и бројот на советниците на граѓаните во органот. Советот на општината го сочинуваат претставници избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Бројот на претставниците во собранието односно советот на општината се определува со статутот на општината, со оглед на развиеноста на општината и бројот на населението. Претседателот на советот, го избира советот на општината/градот Скопје од редот на советниците. Тој раководи со седниците, се грижи за организацијата и работата на советот и ги извршува работите определени со закон и со статут на општината. За својата работа претседателот одговара на советот на општината.

Советот на општината именува секретар на советот. Вршењето на таа функција е неспоива со вршењето на друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија. Секретарот за

својата работа му одговара на советот. Начинот на утврдување на неговата одговорност се определува со статутот на општината.

Извршен орган на општината/градот Скопје е градоначалникот кој се избира на општи и непосредни тајни избори.

Градоначалникот ги извршува следните работи: предлага одлуки, други прописи и општи акти што ги донесува советот, како и начин на решавање на одделни прашања од негова надлежност; донесува решенија во управна постапка; го обезбедува извршувањето на одлуките, другите прописи и општи акти на советот; се грижи за извршување на законите, другите приписи и општи акти на Републиката чие извршување и е доверено на општината; предлага програми и планови, буџет и завршна сметка што ги донесува советот; врши и други работи утврдени со статутот и одлуки на општината.

Советот на општината во вршењето на работите од своја надлежност донесува одлуки, решенија, заклучоци, препораки, програми, планови, насоки и други општи акти во согласност со законот.

Одлуките на советот се однесуваат на прашања со кои поблиску се уредува надлежноста на советот или се утврдуваат мерки за извршување на законите и другите прописи, кога за тоа со закон е советот овластен и одлучува за внатрешната организација на советот. Советот донесува решенија за именување и назначување, односно разрешување од должност на функционери и раководни работници и кога се решава за други прашања од негова надлежност. Советот донесува заклучоци по прашања што ги претресува на седници и ги определува задачите на органите, организациите, службите и фондовите на советот. Во препораките се изложува ставот на советот за работа од делокругот на други органи и организации, претпријатија, установи и други субјекти. Програмите, пак, содржат насоки за развој на одделни дејности во однос на работите од надлежноста на советот. Советот исто така донесува планови за конкретизација на програмите и насоки за извршување на прописите и другите акти што ги донесува.

Градоначалникот на општината донесува решенија (конкретни административни акти) во административна постапка во прв степен. Со нив тој одлучува за остварувањето на конкретни права, обврски или правни интереси на гаѓаните од територијата на неговата општина, кои се предвидени во закон или друг општ акт, а се во надлежност на локалната самоуправа. Против решенијата на градоначалникот, дозволена е жалба, по која одлучува соодветното министерство. Доколку жалбата, изрично со некој законски пропис не е допуштена, тогаш таквото решение на градоначалникот е конечно и против него, незадоволната странка може да покрене со тужба управен спор пред Управниот суд.

Органи и акти на единиците на локална самоуправа во Република Македонија:

- ✚ Органи: совет и градоначалник (избрани на непосредни општи избори). Советот избира претседател од своите членови**
- ✚ Акти: Совет - статут, одлуки, препораки, решенија, заклучоци, планови и програми во согласност со закон. Градоначалник - решенија во административна постапка во прв степен**

2.1.4. Финансирање на локалната самоуправа

Општините и градот Скопје во вршењето на работите од изворната надлежност на локалната самоуправа се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон, а како дополнителни извори на приход, под услови определени со закон, можат да користат и средства на Републиката (републичкиот буџет).

Значи, како што е кажано, за вршење на работите на локалната самоуправа општините се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон и тоа од средства остварени од данок на промет на недвижности и прав, а данок на имот, данок на приходи од имот, комунални такси, дел од данок на промет на производи и услуги определен со закон и од други извори на приходи определени со закон.

Доколку за вршење на работите од изворната надлежност на општината и недостигаат средства, тие се обезбедуваат од средства од Републиката определени со Републичкиот буџет.

Со буџетот на општината се утврдуваат средства за задоволување на заедничките потреби во општината за финансирање на функционирање на советот и на другите органи на општината, како и за други потреби на општината утврдени со закон и со одлука на советот на општината.

2.1.5. Однос помеѓу централните и локалните органи на администрација во Република Македонија

Однос локални органи – централни органи:

- ✚ Однос на взаемна соработка**
- ✚ Однос на контрола и надзор:**
 - 1. Контрола и надзор врз изворни надлежности**
 - 2. Контрола и надзор врз пренесени надлежности**
 - 3. Финансиска контрола и ревизија**

Со Законот за локалната самоуправа, најнапред се определени видовите на надзор над работата на органите на општината во вршењето на нејзините законски (изворни) овластувања: надзор над законитоста на општите акти и контрола врз финансиското работње.

Надзор над работата на органите на општината врз вршењето на делегираните работи од надлежност на централните органи опфаќа надзор врз законитоста и целисходноста и надзор над ефикасноста, додека во одредени случаи опфатени со закон надзорот може да опфати и давање претходна согласност на прописите на општината.

Надзор врз законитоста на прописите на општината предвидено е да врши Министерството за локална самоуправа; надзорот над законитоста на работата на општината вршат надлежните министерства, а финансвиот надзор го вршат Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија.

Над делегираните надлежности надзорот го врши државниот орган кој ги доверил тие надлежности.

Контрола и надзор над изворните надлежности:

- ✚ **Надзор над работата на органите на локалната самоуправа: надзор над законитоста и контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење.**
- ✚ **Субјекти на надзорот и контролата: министерство за локална самоуправа; органите на државната администрација; Министерство за финансии; државен завод за ревизија.**

Правниот надзор над прописите на општината што го врши Министерството за локална самоуправа се состои во тоа што градоначалникот е должен во рок од 10 дена по објавувањето на прописот да го достави истиот до Министерството. Тоа пак е должно во рок од 60 дена да се произнесе по повод давањето согласност. Законска презумпција е дека доколку тоа не го стори во определениот рок, актот да се смета за потврден.

Доколку Министерството се произнесе дека се работи за незаконит пропис, должно е во рок од 15 дена да донесе решение за суспензија на прописот кое се објавува во Службен весник на Република Македонија и од денот на објавување на решението во рок од 30 дена да достави предлог за оцена на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на Република Македонија.

Средства и постапка за вршење контрола и надзор над изворните овластувања:

- 1. Надлежниот орган на државна администрација може со решение да го запре прописот на општината од извршување и во рок од 30 дена да поведе постапка за оцена на законитоста пред Уставен суд на РМ. Во спротивно, престанува да важи решението на државниот орган.**
- 2. Извештаи за извршување на буџетот што се доставуваат до Државниот завод за ревизија. Извештајот на ДЗР се доставува**

до Министерство за финансии, Министерство за локална самоуправа и до органите на општината.

- 3. Давање согласност на прописот во рок од 60 дена од доставување на барањето за согласност. По истекот на рокот се смета дека согласноста е дадена.**

Контролата врз финансиското работење на општините и градот Скопје се врши преку должноста на локалната самоуправа да доставува годишни извештаи за извршувањето на својот буџет до Државниот завод за ревизија. Врз основа на тие извештаи, како и врз основа на непосреден увид и контрола, Државниот завод за ревизија составува извештај за финансиското работење на општината/градот Скопје кој го доставува до Министерството за финансии (надлежно да презема понатамошни соодветни мерки), Министерството за локална самоуправа, како и до органите на општината во која е извршена контролата.

Како што веќе беше кажано, органот на државна администрација во согласност со закон може да го делегира извршувањето на определени работи врз градоначалникот на општината. Во тој случај, за вршењето на делегираната надлежност се пренесуваат средства од буџетот на Република Македонија, односно средства од централниот административен орган кој ја делегирал/доверил надлежноста. Органот на државната администрација има супсидијарна одговорност за вршењето на делегираните надлежности, иако примарната одговорност ја сноси локалната самоуправа.

Контрола и надзор врз делегираните надлежности:

- ✚ Органот на државна администрација во согласност со закон може да го делегира извршувањето на определени работи врз градоначалникот на општината**
- ✚ Средства се пренесуваат од државниот буџет**
- ✚ Органот на државна администрација има супсидијарна одговорност за вршењето на делегираните надлежности**

Прашања за размислување:

- ✚ Како се утврдува/разликува степенувањето на локалната самоуправа во државите?**
- ✚ Какви надлежности има локалната самоуправа во Република Македонија? Каде се тие утврдени?**
- ✚ Каков е односот помеѓу централната власт и локалната самоуправа во Република Македонија?**

ГЛАВА IV

ОРГАНИЗАЦИЈА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Во оваа глава ќе стане збор за организационата структура на државната администрација во Република Македонија, како и компаративно, во неколку други држави. Зборувајќи за нашата земја, ќе биде направен и поширок осврт, односно ќе биде прикажана организационата структура на јавната администрација, која ги надминува рамките на државните административни органи - министерствата, другите другите органи на администрација и административните организации. Тоа значи, дека накосо ќе се задржиме и на неавторитативната управа, составена од институции (како државни, така и недржавни) чија основна дејност не е вршење власт, туку вршење на стручни работи, а кои истовремено располагаат со јавни овластувања.

1. Поим на организација

Организацијата, во најопшта смисла, претставува адекватно, целисходно и трајно поврзана група на луѓе, која е формирана како самостојна целина, која со посебни средства работи заради остварување на одредени цели.

Од оваа дефиниција, јасно произлегува дека организацијата како поим ја детерминираат неколку основни атрибути, без кои таа не и постоела: луѓе, секако меѓусебно поврзани; определена цел; средства за работа. Оттука, основните елементи на организацијата се:

1. **Нормативен елемент кој е претставен преку целта или целите заради чие остварување е формирана и постои организацијата;**
2. **Субјективен елемент, изразен во луѓето, односно кадрите на организацијата и кој претставува основен фактор од кој зависи успехот на организацијата;**
3. **Материјален елемент кој е составен од средствата на организацијата, како : технички, така и финансиски средства. Секако дека за успехот на најголем број организации, овој елемент има големо значење;**
4. **Структурен елемент или организациона структура, а тоа значи поврзување на целите, луѓето и средствата. Значи, не е доволно само да се има квалитетен кадар, добро дефинирана цел и пари, туку сите овие елементи треба**

- правилно да се поврзат за успешно да функционираат, односно да ги покажат својата ефикасност и ефективност;
5. Статусен елемент кој означува одреден степен на автономија, односно самостојност на организацијата во процесот на нејзиното работење.

Откако е дефиниран општиот поим на организација, може да се определи и административната организација, која претставува потесен предмет на интерес на оваа тема.

Административната организација е збир на бројни и разновидни органи и организациони облици кои вршат управни активности и воспоставуваат меѓусебна комуникација врз основа на однапред утврдени правила и прописи.

2. Организациони принципи на администрацијата

Организациони принципи на администрацијата се всушност принципи на воспоставување организациска структура односно принципи на формирање на административните органи во една држава. Постојат различни организациони принципи на администрацијата, кои меѓусебно не се исклучуваат, туку се дополнуваат еден со друг. Значи, нивната примена може да биде алтернативна, но најчесто е кумулативна. Во теоријата најчесто се спомнуваат пет такви принципи, а за некои од нив, како најважни за административното право веќе стана збор во претходниот текст.. Исто така, во воведот на овој учебник, во рамките на точката за основните административно-правни институти дел од овие принципи беа споменати и најопшто дефинирани. Овде, повторно накусо ќе се задржиме на нив. Петте најчесто применувани организациони принципи на администрацијата се: реален (кој се јавува како ресорен и функционален), територијален и персонален принцип; инокосен и колегијален принцип; принципи на хиерархија и субординација: принципи на централизација и децентрализација; и принцип на контрола.

2.1. Реален, територијален и персонален принцип

Врз основа на **реалниот принцип** се формира еден административен орган или организациона единица во раките на органот, што обавува работи кои по својата содржина се исти или сродни. Овој принцип има два подвида: ресорен и функционален. Тие произлегуваат од т.н. реалност на општествениот живот.

Ресорен принцип значи формирање на административни органи според сличноста на нивната материја и содржина (на пример: министерство за правда, министерство за економија, агенција за

државни службеници и сл.). Предностите на формирањето административни органи врз основа на овој принцип се тоа што во рамките на органот се обезбедува стручност и специјализација, бидејќи така формируваниот орган работи на една потесно определена област. Понатаму, во административните органи формирувани врз ресорниот принцип се обезбедува висок степен на вертикално организационо единство, како и лесно раководење. Строгото почитување на ресорниот принцип за секоја одделна област од општествениот живот е невозможно, бидејќи има и свои негативности. Имено, таквата организациона структура на администрацијата е прескапа и би ја чинело државата премногу финансиски средства, што не можат да си го дозволат ни економски најразвиените држави. Исто така, постоењето на огромен број административни органи формирувани строго врз ресорниот принцип ја отежнува нивната взаемна хоризонтална поврзаност, а со тоа, се спречува интеграцијата на системот како целина.

Функционален принцип значи формирање на административните органи според сличностите на работните операции (функции), независно од содржината на работите (инспекциски, аналитички, нормативни, прекршочни и сл.). Предности на овој принцип се тесната специјализација и стручност на кадрите кои го сочинуваат органот, односно организационата единица во рамките на административниот орган, но специјализацијата не се врши според содржината на работата, туку според начинот на нејзино вршење. Тоа пак, доведува до олеснета хоризонталната поврзаност, така што, сите органи или организациони единици во рамките на административните органи кои вршат еден ист начин на работа лесно можат да воспостават меѓусебна хоризонтална комуникација и поврзаност. Од друга страна, како негативност на функционалниот принцип се смета отежнатата вертикална поврзаност, во услови на постоење на органи на различно хиерархиско ниво, а кои не употребуваат исти или слични начини на работа. Таквата состојба доведува до отежнато раководење во органот.

Територијалниот принцип се применува за формирање на административни органи според територијата, односно подрачјето на кои се вршат одреден вид работи. Така, се разликуваат државни, општински, градски, регионални органи на администрацијата и сл. Според територијалниот организационен принцип се определува месната надлежност на органите на администрацијата, додека пак, според реалниот принцип се определуваат стварната и функционалната надлежност на овие органи. За споменатите видови надлежност, повеќе ќе стане збор во делот посветен на административната постапка.

Персоналениот принцип служи за формирање на организациона целина врз основа на работи кои се вршат само за одредена карактеристична група луѓе (на пример: лица со посебни потреби, пензионери, студенти и сл.). Овој принцип е исклучително комплициран и скап за формирање на посебни државни органи на администрацијата, па затоа, најчесто се користи како принцип за внатрешна организација во рамките на веќе формираните административни органи.

2.2. Инокосен и колегијален принцип

Инокосениот принцип се употребува за поврзување на една организациона целина врз основа на овластувања на едно лице (директор, министер, раководител, со еден збор - старешина) кое не само што го претставува органот, туку располага и со сите овластувања и одговорности во врска со неговото работење.

Во Република Македонија поголемиот број класични органи на државната администрација се формирани и работат врз основа на инокосниот принцип. Така, инокосни органи се сите министерства (со нив раководи министер), управните организации определени со Законот за организација и работа на органите на државната управа (со нив раководи директор), како и органите во состав на министерствата: инспекторати, бироа, управи, заводи итн.

Предностите на инокосниот принцип се состојат во бризната на функционирањето на органот, бидејќи конечните одлуки ги носи едно лице, а не колектив, како и ефикасноста која се остварува не само врз брзината на одлучувањето, туку и во помалите трошоци наменети за надомест на раководниот орган, како и во целосната контрола и одговорност за работата на органот сконцентрирани во рацете на неговиот старешина.

Негативноста која не ретко е последица на инокосниот принцип на организирање и функционирање на административните органи е недоволната стручност со која најчесто располага раководниот орган во однос на сите профили на вработени кадри во органот. Ако за пример се земе министерот како старешина на министерството како орган на државна администрација, се забележува постојаната потреба од одреден број (помал или поголем, во зависност од образованието, стручноста и квалитетите на министерот) постојани или ad hoc советници, кои вообичаено го сочинуваат кабинетот на министерот. Сето тоа доведува до зголемување на трошоците на тоа министерство, слично како кај колегијалните органи. Во секој случај, се смета за најцелисходно правилото, министерот да има стручна подготовка од некоја од областите кои припаѓаат на ресорто со кој раководи (покрај политичката подобност), како и високи организациони односно менаџерски способности за да може ефикасно да управува со

министерството. Во такви услови, доследно ќе може да се реализира инокосниот принцип на управување. Како негативна последица на овој принцип, се јавува и преголемата концентрација на моќ во рацете на една личност. Од една страна, тоа отвара можности за злоупотреби на функцијата од најразличен вид, а од друга страна, инокосното управување може да доведе и до натрупување на бројни надлежности на функционерот, со што се оневозможува неговата ефикасност. Во нашиот административен систем, за жал, чести се и двете негативни појави кои ги произведува инокосниот принцип на организација, па затоа, се чувствува потреба од менување на бројни законски акти (првенствено менување на ЗОРДУ), со кои точно ќе се дефинираат надлежностите на функционерите, истовремено вршејќи деконцентрација на дел од тие надлежности врз повисоките државни службеници во органот со кој тие раководат.

Колегијалниот принцип значи поврзување на една организациона единица врз основа на овластувањата на повеќе лица. На чело на органот е колегиум, односно колективно тело (совет, одбор, комисија и сл.) што располага со сите овластувања и одговорности за работата на органот. Организационата структура на администрацијата во Република Македонија содржи помал број на класични административни државни органи поставени врз колегијалниот принцип, но затоа пак, со поновите законски акти се формираат различни колегијални регулаторни тела и независни државни органи. Законот за организација и работа на органите на државната управа предвидува постоење на Комисија за односите меѓу верските заедници како колективен самостоен орган на администрацијата. Покрај државните административни органи, како што е спомнато функционираат и колегијални државни органи кои вршат јавни овластувања, но не се дел од административниот систем на државата, туку се самостојни државни органи или регулаторни тела, формирани од Собранието на Република Македонија, а не од извршната власт. Како такви, можат да се наведат: Комисијата за хартии од вредност, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Државната комисија за спречување на корупцијата, Регулаторната комисија за енергетика и сл. Со сите овие органи раководи колегијално тело, кое брои повеќе членови од различни стручни профили, од кои тие самите, или пак основачот на органот избираат претседател. Исто така, постојат и бројни државни органи во кои постои двојна структура на управување и раководење, односно раководниот орган е инокосен - директор, а органот на управување е колегијален - управен или надзорен одбор. Такви се Агенцијата за капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС), Фондот за здравствено осигурување и др.

Предностите на колегијалниот принцип на формирање државни органи се бројни, меѓу кои се издвојуваат сестраноста и стручноста на членовите на колегијалното тело, што значи дека со органот раководат повеќе лица секој со своја тесна специјализација за одредена област од делокругот на органот. Понатаму, демократското одлучување е уште една позитивност на колегијалниот принцип, бидејќи оневозможува концентрација на моќ и овластувања во рацете на само една личност, па така одлуките се донесуваат после исцрпни расправи во кој секој член ја искажува својата стручност и професионалност, а со мнозинство од гласовите на членовите на колегијалното тело. Секако, ваквиот принцип на организација има и одредени негативности кои ја исклучуваат неговата употреба за голем број класични административни државни органи, а тоа се бавното функционирање на колегијалните тела и неможноста за брза реакција. До вакви негативни состојби доаѓа особено кога членовите на колегијалните органи се избираат врз основа на политички предиспозиции, па често овие органи имаат мешан политички состав (наместо чисто стручен и професионален) и овој факт се јавува како пречка за непречено функционирање на органот: недоаѓање на седниците, со што се оневозможува предвидениот кворум за работа, негласањето за битни прашања заради што не може да се донесе одлука во определениот рок и сл.

2.3. Принцип на хиерархија и субординација

За овие принципи на управување поопширно излагање постои во вториот дел, во рамките на темата за централизам, затоа, во оваа точка само накусо ќе бидат дадени основните дефиниции на овие два принципа.

Хиерархискиот принцип претпоставува систем на старешинство чија суштина се состои во обврската на подредениот субјект да ги почитува наредбите на надредениот старешина во еден строго формализиран систем на меѓусебни односи кои настануваат во врска со извршувањето на задачите и работите во рамките на една организација.

Заради полесно раководење и вршење контрола над работата на службениците во државната администрација, како и во големите корпорации кои не се дел од јавниот сектор, се применува принципот на хиерархија, кој претпоставува еден вертикален систем на односи во кој лесно се лоцира одговорноста на секој од чинителите на тој систем. Хиерархискиот принцип најчесто се применува во оние државни органи кои вршат т.н. класични функции на власт, како што се војската, полицијата, затворската управа и сл.

Противтежа на хиерархискиот принцип е **принципот на субординација** кој претставува обврска и должност на потчинетиот да

ги почитува и извршува наредбите на надредениот. Во една правна држава, овој принцип на организација на администрацијата е неприменлив во неговата апсолутна форма. Имено, границите на субординацијата се утврдени преку законските одредби кои предвидуваат право и должност за потчинетите (оние на кои им е издадена наредбата) да поднесат приговор на нејзината незаконитост, се разбира доколку сметаат дека претпоставениот ги пречекорил своите службени овластувања. Приговорот може да се однесува како на надлежноста на службеникот што ја издал (формална законитост на актот - дали тој воопшто е надлежен за издавање на таква наредба), на нејзината форма (исто така формална страна на законитоста - дали наредбата е издадена во пропишана форма и постапка од овластеното лице), така и на нејзината содржина (материјална законитост - дали содржината на наредбата се коси со некој законски или подзаконски акт). Овие ограничувања, како што веќе е наведено во вториот дел, ги содржи и македонскиот Закон за административни службеници, кој предвидува ограничена субординација за кадрите во државната администрација.

2.4. Принцип на централизација и децентрализација

Ова прашање е целосно објаснето во вториот дел, исклучиво посветен на централизмот и децентрализмот како принципи на управување. Само за потсетување, **принципот на централизација** претставува управување со организацијата од еден центар. Тој се ублажува (бидејќи е невозможен во апсолутна форма) со деконцентрација на надлежностите на централните административни органи.

Принципот на децентрализација означува управување со организацијата од повеќе центри, односно законско пренесување на овластувањата врз пониските организациони единици кои имаат извесен степен на самостојност.

2.5. Принцип на контрола

Принципот на контрола значи постојано следење на реализацијата на поставените задачи и работи и споредување на остварените резултати со поставената цел, со можност за корективно влијание во случај на нивно отстапување.

Овој принцип е неопходен за секој вид организација, независно дали е таа дел од државниот административен систем, или пак од целокупната организација на власта во една држава, или станува збор за организации од приватниот сектор.

Контролата за да биде издигната на ниво на организационен принцип, мора да содржи неколку елементи: постоење на дефинирана цел чие остварување континуирано и перманентно се следи,

споредување на реално остварените резултати со претходно дефинираните цели; овластување на вршителите на контролата корективно да влијаат во случај на неостварување на предвидената цел (мотивирање, стимулирање, казнување на извршителите).

Во системот на државната администрација постојат повеќе видови контрола, за кои подробно ќе стане збор во наредните глави од овој учебник, а тоа се: политичка контрола која се врши врз највисоките административни функционери кои врз основа на политички критериуми ги пополнуваат функциите; правна контрола, која може да биде судска и вонсудска, а се однесува на легалитетот на работењето на администрацијата, како и на легалитетот на актите кои таа ги донесува во рамките на своите надлежности; и финансиска контрола која се врши од специјализирани државни органи, а се однесува на финансиското работење на административните органи, односно на трошењето на буџетските пари и парите на корисниците на јавните услуги.

3. Организација на државната администрација во Република Македонија

Како што е наведено на самиот почеток од оваа глава, административната организација ги има сите заеднички обележја што го определуваат општиот поим на организација: цел, кадри, средства, организациона структура. Сепак, административната организација како посебен вид организација има и свои специфики што ја диференцираат од другите организации и ја сочинуваат неа како посебна целина.

Основна специфичност на административната организација претставува целта за која е организацијата формирана, како начините на остварување на таа цел. Имено, цел на административната организација е трајно и континуирано вршење на административните дејности кои ја сочинуваат административната функција. Од оваа цел се тргнува при изборот на луѓе и средства како основни елементи за функционирање на организацијата.

Главен носител на административната функција, како дел од извршната функција на власта, е државната администрација. Покрај основната карактеристика дека државната администрација во остварувањето на својата цел употребува инструменти на власт, односно јавни овластувања, таа се карактеризира и со динамичност во развојот на нејзините организациони видови, во зависност од промените што се случуваат во едно општество. Колку што се тие промени почести и покрупни, толку повеќе доаѓа до израз и потребата од менување и усовршување на државната администрација во една земја. Тоа е, всушност, теоретското оправдување на постојаното и

непрекинато менување на организационите видови на државните и другите органи, кои вршат административни дејности.

Ако се тргне од дефинициите за теоретскиот поим на администрацијата како организација и оние за изворите на административното право, административната организација ќе може да се определи како организација чија основна активност е вршењето на административни дејности, а во овој случај извори на административното право би биле оние прописи кои содржат конкретни административно-правни одредби во врска со организацијата на администрацијата (сето ова е детално наведено во првата глава од учебникот во рамките на темите поим на администрација и извори на административното право).

Во таа смисла, организацијата на администрацијата во Република Македонија е определена со административно-правните норми содржани во соодветните уставни, законски и други прописи, кои нормативно-правно ја регулираат нејзината положба, улога и конкретните организациони облици, понатаму, нејзината внатрешна организациона структура, правниот статус на вработените и другите лица, како и нејзините меѓусебни односи, односите со другите државни органи, односите со недржавните субјекти и односите со граѓаните.

Во врска со изнесеното, треба да се има предвид дека теоретскиот и позитивно-правниот поим на администрацијата во организациона смисла не мора секогаш да се совпаѓаат. Така, организацијата на администрацијата во македонското законодавство почива врз концептот на државна управа (законски термин за администрација), т.е. врз концептот дека администрацијата/управата врши управна власт, а не врз концепцијата дека администрацијата/управата врши административна/управна дејност како јавна служба.

3.1. Поим и видови органи на државната администрација во Република Македонија

Орган на државната администрација претставува посебен дел од организацијата на државната администрација, формиран врз основа на закон, со точно определени овластувања и должности заради авторитативно вршење на административните и други стручни работи кои ја сочинуваат административната/управната функција.




Секој орган во државата, има свој *делокруг* на работење, кој се определува со законот со кој се формира и самиот орган. Со одредување на делокругот, всушност, се одредува општата рамка на дејствување на органот на администрација, со што се врши

хоризонтално разграничување на административните органи од одреден степен.

Со закон, посебно за секој орган на државната администрација се определува и неговата *надлежност*. Надлежноста претставува овластување и должност на органот на управата да врши извесни управни работи и дејствија спрема другите државни органи, граѓаните и трговските друштва.

Можат да се извршат повеќе поделби на органите на државната администрација, зависно од критериумите што се применуваат.

Тргувајќи од основните принципи на формирање и работење на државните административни органи, организационата структура на државната администрација во Република Македонија опфаќа :

-  **централни и локални административни органи;**
-  **инокосни и колегијални административни органи;**
-  **самостојни административни органи и органи во состав на самостојните органи**

Поделбата на централни и локални органи се врши во зависност од територијата на која органите ја вршат својата надлежност. Така, централните органи во Република Македонија ја вршат својата дејност на целата територија на Републиката, а пак локалните вршат надлежност на определена потесна територија, односно дејствуваат на територија на општина. Вршењето на дејноста од страна на централните органи е организирано врз основа на ресорното начело, што значи дека одделни видови управни работи им се доделуваат на определени државни органи кои ја остваруваат својата улога на целата територија на државата. Не е неопходно тоа да бидат највисоките органи, односно министерствата, туку како централни може да се јават и други органи на управата, на пример тоа би биле Комисијата за односи со верските заедници, Агенцијата за млади и спорт и др. По правило, централните органи во вршењето на својата улога имаат одредени пошироки или потесни овластувања спрема локалните органи.

Тргувајќи од начинот на одлучување, односно раководење со органот на државната администрација, тие можат да бидат инокосни и колегијални органи на администрацијата. Внатрешните односи во инокосниот административен орган се уредени така што со работењето на целиот орган раководи едно лице, односно неговиот старешина (функционер). И покрај тоа што цел тим на советници и други службеници работат при донесувањето или извршувањето на актите од надлежност на органот на администрацијата, кај инокосните органи, овие акти се донесуваат, односно се извршуваат во име на старешината на органот. Основна карактеристика на колегијалниот орган на администрација е тоа што со неговото работење раководи колегијално тело, односно одреден број лица кои по својата положба

се еднакви. Одлуките, односно актите на колегијалните органи се донесуваат од страна на повеќе лица, заеднички, на седница. Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2000, како колегијален орган ја предвидува Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи.

Според степенот на самостојност во работењето, органите на државната администрација се делат на самостојни органи на администрацијата и органи во состав на самостојните органи на администрацијата. Основната разлика е во тоа што надзорот врз работата на самостојните органи на администрацијата го врши непосредно Владата, а преку неа и Собранието на Републиката, а пак врз органите формирани во состав на други органи на администрацијата, надзор врши органот во чиј состав се наоѓаат. Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2000 година, кај нас како самостојни органи на администрацијата се јавуваат министерствата, управите и комисиите, а како органи во состав на самостојните органи на администрацијата можат да се формираат комисии, управи, инспекторати, заводи, дирекции. Цел на нивното основање во рамките на одредени министерства, е поефикасното извршување одредени управни, стручни и други работи од делокругот на соодветното министерство.

3.2. Органи на државната администрација во Република Македонија согласно законските акти

Уставот на Република Македонија децидно го употребува терминот орган на државната управа, но тој не е дефиниран со Уставот, ниту пак, во него се определени надлежностите на органите што ја сочинуваат државната управа, уште повеќе, не е определено дури ни местото и положбата на овие органи во системот кој се заснова врз начелото на поделба на власта. Македонскиот Устав остава голем број прашања во врска со дефинирањето на видовите органи на државната администрација и нивните надлежности да бидат регулирани со закон. За одбележување е дека таков закон во Република Македонија до јули 2000 година (значи безмалку едно десетолетие од донесувањето на Уставот на државата), не беше донесен.

Во 2000 година, конечно се изнајде политичка волја (односно, се обезбеди потребното двотретинско мнозинство во Собранието), за донесување на нов закон - Законот за организација и работа на органите на државната управа. Со него огромниот број на министерства од 21 беше намален и сведен на 14, понатаму некои органи во состав се здобија со статус на управни организации и беа предвидени некои нови (или преименувани старите) самостојни органи. Иако, со овој Закон не беше сторен голем исчекор напред во

поглед на определувањето на местото и суштината на државната администрација во целокупниот правен и политички систем, во утврдувањето на нови, современи надлежности на министерствата, во прочистувањето на преклопувањето на надлежностите кое се појавуваат кај повеќе органи на државната управа, сепак овој Закон има значајна улога за административниот систем во целина, бидејќи треба да се гледа во контекст на фактот дека истата година, конечно беа донесени и Законот за Владата на Република Македонија, како и првиот Закон за државните службеници. Сите три закони заедно, може да се каже дека ги поставија основите на современиот систем на државна администрација во Република Македонија, иако времето покажа дека се созреани сите услови Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ) и Законот за државните службеници да бидат целосно заменети со нови. Тоа во 2014 година се случи со Законот за државните службеници кој беше заменет со Закон за административните службеници, покрај кој во исто време беше донесен и Закон за вработените во јавниот сектор, но ЗОРОДУ се менуваше само во насока на зголемување на бројот на министерствата во државата со што Република Македонија се здоби со нов орган на државна управа – Министерство за информатичко општество и администрација. Надлежностите од Министерството за правда кои се однесуваа на управата како и неговите органи во состав од оваа сфера (Државен управен инспекторат) преминаа во надлежност и состав на новото МИОА, а исто така и значајни надлежности на Агенцијата за државни службеници која со измените на ЗОРОДУ се преименува во Агенција за администрација (АА) беа ставени во делокруг на работа на МИОА. За жал, со измените на ЗОРОДУ не беа спроведени очекуваните реформи на државната управа, напротив, со голем број посебни, материјални закони се формираат постојано нови органи на државна управа без да постои еден системски закон во кој сите тие ќе бидат опфатени и уредени нивните надлежности. Потребата од потполно нов ЗОРОДУ во Република Македонија е неспорна, но политичка воља за такви коренити реформи и постигнување двотретинско мнозинство во Собранието е најверојатно тешко остварлива цел.

Согласно уставните и законските норми, државната администрација во Република Македонија ја сочинуваат министерства, други управни органи и управни организации.

М и н и с т е р с т в а т а се најзначаен и основен вид органи на администрација. За нив е значајно тоа што тие се основаат за цели гранки на државната администрација (една или повеќе административни гранки), односно за оние области од општествениот живот кои се од посебно значење за државата.

Меѓутоа, за правилниот развој и функционирање на политичкиот систем на една држава, не смее да се дозволи министерствата, како највисока форма на административни органи, да се образуваат за секоја гранка на државната администрација или, уште полошо, да се формираат, односно укинуваат *ad hoc*, во зависност од моменталните лични, партиски и секакви други (за целокупното општество маргинални) интереси на мнозинството во претставничкиот дом. Од исклучителна важност за секое општество, а посебно за оние кои трпат крупни промени, бидејќи промените создаваат потреба за менување и усовршување и на организацијата на државната администрација, е да се изврши сеопфатна стручна, теоретска и компаративна анализа врз основа на која точно и прецизно ќе се определи кои се тие посебно значајни области од општествениот живот и ќе се добие оптималниот број и вид министерства потребни за најефикасно функционирање на управниот и воопшто политичкиот систем во земјата. Основен критериум од кој треба да се тргне во остварувањето на оваа задача се економските, политичките, социјалните, националните и другите интереси на државата. Наспроти ова, во голем број земји кои се наоѓаа(т) во т.н. „процес на транзиција“, овие критериуми имаа(т) споредна улога, наспроти политичките интереси на владејачките партии или коалиции кои стануваат доминантни критериуми при одлучувањето на парламентот кои министерства да се образуваат, а кои да се укинат.

Така, во Република Македонија, наместо стариот Закон за органите на управата од 1990 година да биде заменет со нов кој ќе кореспондира со целите и духот на Уставот, тој, од неговото донесување, па до јули 2000 година, имаше претрпено само неколку промени (во 1994 и 1998 година) и тоа исклучително во поглед на донесување одредби со кои се зголемува бројот на министерствата, на начин што се формираат нови, или одделни министерства се делат на две посебни министерства. Од првичните 15 министерства што ги предвидуваше овој Закон, со измените од 1998 година, работите на управата во Република Македонија ги вршеа вкупно 21 министерство, со што предничевме пред сите не само "транзициони", туку и "нетранзициони" земји во Европа.

Забелешки кон текстот:

Тоа беа следниве министерства:

1. Министерство за одбрана;
2. Министерство за внатрешни работи;
3. Министерство за правда во чиј состав е Републичкиот управен инспекторат;
4. Министерство за надворешни работи (со најновите промени, од ова Министерство се изземаат надлежностите што се однесуваат на надворешната трговија);
5. Министерство за иселеништво;

6. Министерство за финансии, во чиј состав се: а) Републичката управа за имотноправни работи; б) Републичкиот финансиски инспекторат; в) Дирекцијата за стоковни резерви;
7. Министерство за стопанство (за разлика од претходниот Закон, изземени се надлежностите во врска со трговијата и цените), во чиј состав се: а) Републичката управа за наменско производство; б) Републичкиот инспекторат за техничка инспекција; в) Дирекцијата за туризам; г) Заводот за стандардизација и метрологија;
8. Министерство за трговија во чиј состав е: Републичкиот пазарен инспекторат;
9. Министерство за развој;
10. Министерство за урбанизам и градежништво, во чиј состав се: а) Републичкиот инспекторат за градежништво и урбанизам; б) Републичкиот завод за просторен информативен систем;
11. Министерство за сообраќај и врски, во чиј состав се: а) Републичкиот инспекторат за сообраќај и врски; б) Капетанијата на пристаништата; в) Дирекцијата за цивилно-воздушна пловидба;
12. Министерство за животна средина, во чиј состав е Републичкиот инспекторат за животна средина;
13. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, во чиј состав се: а) Републичката управа за ветеринарство; б) Републичката управа за водостопанство; в) Републичкиот инспекторат за земјоделство и шумарство;
14. Министерство за труд и социјална заштита, во чиј состав се: а) Републичката управа на борците и воените инвалиди; б) Републичкиот инспекторат за труд;
15. Министерство за образование, во чиј состав се: а) Републичкиот педагошки совет; б) Педагошкиот завод на Македонија; в) Републичкиот просветен инспекторат;
16. Министерство за наука, во чиј состав е Републичкиот завод за меѓународна научно-техничка соработка;
17. Министерство за култура;
18. Министерство за спорт и млади;
19. Министерство за локална самоуправа, во чиј состав е Републичкиот инспекторат за локална самоуправа;
20. Министерство за здравство, во чиј состав е Републичкиот санитарен и здравствен инспекторат;
21. Министерство за информации

Овој број на министерства беше утврден со последните измени на Законот за органите на управата од 30 декември 1998, со кој се изврши установување на 6 нови министерства: Министерство за иселеништво, Министерство за трговија, Министерство за локална самоуправа, Министерство за млади и спорт, Министерство за животна средина и Министерство за информации.

Според последната организациона поставеност (Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011), во Република Македонија предвидени се петнаесет министерства и тоа:

1. Министерство за одбрана;
2. Министерство за внатрешни работи, во чиј состав се Управа за безбедност и контраразузнавање и Биро за јавна безбедност;
3. Министерство за правда во чиј состав се: Управа за извршување на санкциите и Биро за судски вештачења (имаат својство на правно лице);
4. Министерство за надворешни работи;
5. Министерство за финансии чиј состав се: Управа за имотно-правни работи, Државен девизен инспекторат, Биро за јавни набавки, Управа за спречување на перење пари финансирање на тероризмот, Управа за финансиска полиција, Управа за јавни приходи, Царинска управа и Биро за стоковни резерви (од нив последните три имаат својство на правно лице);
6. Министерство за економија, чиј состав се: Државен пазарен инспекторат, Државен инспекторат за техничка инспекција, Биро за заштита на индустриска сопственост, Биро за туризам и Служба за стандардизација и метрологија (Бирото за метрологија има својство на правно лице);
7. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, чиј состав се: Управа за водостопанство, Управа за хидрометеоролошки работи, Управа за семе и семенски материјал, Управа за заштита на растенијата, Државен инспекторат за земјоделство и Државен инспекторат за шумарство и ловство;
8. Министерство за здравство, чиј состав се: Државен санитарен и здравствен инспекторат и Агенција за лекови;
9. Министерство за образование и наука, во чиј состав се: Педагошка служба, Биро за развој на образование - својство на правно лице; Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на националностите и Државен просветен инспекторат;
10. Министерство за труд и социјална политика, чиј состав се: Управа за прашања на борците и воените инвалиди и Државен инспекторат за труд;
11. Министерство за локална самоуправа, чиј состав се: Државен инспекторат за локална самоуправа и Биро за стопански недоволно развиени подрачја со својство на правно лице;
12. Министерство за култура, чиј состав е Управа за афирмирање и унапредување на културата на националностите во РМ);
13. Министерство за информатичко општество и администрација, во чиј состав е: Државниот управен инспекторат;
14. Министерство за транспорт и врски, чиј состав се: Капетанија на пристаништата, Државен инспекторат за транспорт,

Државен инспекторат за градежништво и урбанизам и Државен комунален инспекторат (двете управи имаат својство на правно лице);

15. Министерство за животна средина и просторно планирање, чиј состав се: Државен инспекторат за животна средина, Служба за животна средина и Служба за просторен информативен систем.

Сепак, оваа организациона структура или шема на централната (државната) администрација во Република Македонија предвидена во ЗОРОДУ е поинаква од онаа која егзистира во реалноста. Како причина за тоа ја наведуваме законската можност „органите на државната управа, освен министерствата, да се основаат, укинуваат и нивната надлежност да им се утврдува со закон“ (чл. 7 од Законот за организација и работа на органите на државната управа). Така, дел од министерствата имаат нови органи во состав, освен оние предвидени во ЗОРОДУ, дел од органите во состав кои ЗОРОДУ ги предвидел имаат променет правен статус, а дел се и укинати. Имено, во рамки на Министерството за правда освен органите предвидени во ЗОРОДУ постои и Управа за водење на матичните книги и Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права. Во Министерството за финансии повеќе не постои Бирото за стоконни резерви, а неговата работа е преземена од Агенцијата за стоконни резерви. Во Министерството за економија повеќе не постои Службата за стандардизација и метрологија, чија работа е преземена од Институтот за стандардизација, а освен укинато е и Бирото за туризам чии надлежности ги опфаќа Агенцијата за поддршка на туризмот. Исто така, од органите во состав на Министерството за економија укинато е и Бирото за индустриска сопственост чија улога сега ја врши Државниот завод за индустриска сопственост. Во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство е преименувана Управата за заштита на растенијата, која сега се нарекува Фитосанитарна управа, а освен тоа постои и Државна фитосанитарна лабораторија. Министерството за здравство повеќе нема Биро за лекови во својот состав, бидејќи делокругот на работа на тој орган е опфатен во оној на Агенцијата за лекови и медицински средства. Во Министерството за транспорт и врски освен наведените органи сега постои и Управа за сигурност во железничкиот систем, додека пак Службата за животна средина која била орган во состав на Министерството за животна средина и просторно планирање сега е Управа за животна средина.

Согласно, чл. 5 ст. 3 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, „другите органи на државната управа, според видот на организацијата и степенот на самостојноста, можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, агенции и комисии) или како органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, архив, инспекторат и капетанија)“.

Д и р е к ц и и т е се основаат тогаш кога во една административна област за водење на работите, покрај вршење на административни дејности, потребно е да се извршат и стопански работи, а таквото работење е невозможно да се предаде на посебни стопански организации, поради претегнувањето на административните работи, како и поради врзаноста со извршните органи. Стопанските работи, како и располагањата од имотноправен карактер, дирекциите не ги вршат поради некои непосредни економски интереси, туку заради водење одредена стопанска политика, утврдена од страна на Собранието и спроведувана од Владата.

Во Република Македонија, предвидени се повеќе дирекции од кои дел се самостојни органи на државната управа, а дел самостојни државни органи: Дирекција за технолошки индустриски развојни зони, Дирекција за безбедност на класифицирани информации, Дирекција за заштита на личните податоци и Дирекција за заштита и спасување.

А г е н ц и и т е се организациони облици кои вршат стручни и со нив поврзани административни работи, преку примена на пазарните принципи, односно принципите на пружање услуги, а истовремено се задолжени да обезбедуваат унапредување и развој во врска со прашањата што се ставени во нивниот делокруг.

Законите во Република Македонија ги предвидуваат следниве агенции (како органи на државата, но сите тие не се дел од државната администрација, бидејќи некои од нив претставуваат административни органи, а некои се самостојни агенции надвор од извршната власт): Агенција за поддршка на претприемништвото, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС), Агенција за цивилно воздухопловство, Агенција за поттикнување и развој на земјоделството, Агенција за енергетика, Агенција за промоција и поддршка на туризмот во Република Македонија, Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Македонија, Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, Национална агенција за европски образовни програми и мобилност, Агенција за администрација, Агенција за иселеништво, Агенција за разузнавање, Агенција за катастар на недвижности, Агенција за храна и ветеринарство, Агенција за лекови и медицински средства, Агенција за електронски комуникации.

К о м и с и и т е се колегијални органи на администрацијата кои можат да се основаат како самостојни органи или во состав на други органи на министерствата. Комисиите се основаат во областите во кои е потребно да се обезбеди постојана и организирана координација и соработка со одредени организации заради остварување единство во спроведувањето на утврдената политика, како и за вршење стручни и други административни работи од интерес за два или повеќе органи на администрацијата или кои, според својата природа, бараат

заедничко решавање на прашањата. Со Законот за организација и работа на органите на државната управата, како самостоен административен орган, предвидена е само Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи. Со други, посебни закони формирани се и комисии кои се сметаат за самостојни државни органи, а не самостојни органи на државната управа: Комисија за хартии од вредност, Државна комисија за спречување на корупција, Регулаторна комисија за енергетика, Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, Комисија за заштита на конкуренцијата, Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Регулаторна комисија за домување, Државна комисија за жалби по јавни набавки, Агенција за електронски комуникации и други.

Како што веќе во повеќе наврати е споменато, покрај самостојните органи на државната администрација, законодавецот предвидува и т.н. органи во состав на самостојните органи:

Значајни административни органи во состав се у п р а в и т е. Нивна основна карактеристика е тоа дека тие непосредно ги остваруваат административните задачи во една потесна област на администрација, пред се вршејќи административни дејствија и донесувајќи конкретни управни акти - решенија. На една организациона единица карактер на управа и дава начинот на вршење на дејностите и работите од нејзина надлежност, како и самостојноста во вршењето на тие работи. За ефикасно функционирање на државната администрација во една земја, од големо значење е на управите со закон да им биде цврсто определена физиономијата. Законот треба да пружа основа таа физиономија да се изгради, па на секој познавач на државната организација и на оној кој се занимава со работи од државната администрација, да му биде јасно, од самото постоење на управата како орган, какви работи таа врши.

Во Република Македонија постојат: Управа за јавни приходи, Управа за прашања на борците и воените инвалиди, Управа за водење на матичните книги, Монополска управа, Царинска управа, Управа за спречување на перење на пари и финансирање на тероризмот, Управа за финансиска полиција, Управа за наменско производство, Управа за имотно-правни работи, Управа за водостопанство, Управа за хидрометеоролошки работи, Управа за семе и семенски материјал, Фитосанитарна управа, Управа за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците во Република Македонија, Управа за заштита на културното наследство, Управа за развој и унапредување на јазиците на припадниците на

заедниците, Управа за извршување на санкциите, Управа за безбедност и контраразузнавање.

И н с п е к т о р а т и т е се основаат за вршење непосреден инспекциски надзор над извршување на законите и другите прописи и општи акти од страна на органите, претпријатијата установите, организациите и здруженијата на граѓани и граѓаните. Инаку, вршењето инспекциски или репресивен надзор претставува една од основните дејности на органите на администрацијата кои ја сочинуваат управната функција.

Законот за организација и работа на органите на државната управа ги предвидува следниве инспекторати: Државен инспекторат за локална самоуправа, Државен санитарен и здравствен инспекторат, Државен инспекторат за транспорт, Државен комунален инспекторат, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, Државен управен инспекторат, Државен просветен инспекторат, Државен инспекторат за земјоделство, Државен инспекторат за шумарство и ловство, Државен инспекторат за животна средина, Државен девизен инспекторат, Државен пазарен инспекторат, Државен инспекторат за техничка инспекција и Државен инспекторат за труд.

Б и р о а т а се предвидени да се организираат и работат како органи во состав на министерствата. Во Република Македонија такви органи се: Биро за јавна безбедност, Биро за судски вештачења, Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права, Биро за јавни набавки, Биро за метрологија, Биро за развој на образованието, Бирото за регионален развој.

Согласно Законот, постојат повеќе с л у ж б и како органи во состав и тоа: Служба за животна средина, Служба за просторен информативен систем, Педагошка служба и Служба за стандардизација и метрологија. Две од овие служби, сепак, веќе не постојат. Тоа е Службата за стандардизација и метрологија и Службата за животна средина. Нивните надлежности сега ги вршат други органи.

Во нашата држава постои само една к а п е т а н и ј а, а тоа е Капетанијата на пристаништата која претставува орган во состав на Министерството за транспорт и врски.

На крајот, во чл. 5 од Законот за организација и работа на органите на државната управа не се споменати заводите како административни органи, иако тие како такви постојат. Таков орган е Републичкиот завод за здравствена заштита како орган во состав на Министерството за здравство.

У п р а в н и т е о р г а н и з а ц и и се третата алка во синцирот наречен државна управа. Тие се основаат заради вршење на определени стручни и други работи во рамките на правата и должностите на државата, но со примена на научни и стручни методи.

Значи, управните организации не се органи на централната администрација чија основна цел е вршење на управна функција како дел од извршната власт, туку тоа се организации кои се основаат пред се, за вршење на стручни дејности и научни истражувања, но за чие остварување располагаат со неопходни јавни овластувања. Такви се: Државен архив на Република Македонија, Државен завод за геодетски работи и Државен завод за статистика. Освен овие три во Република Македонија постои уште еден завод, а тоа е Државниот завод за индустриска сопственост.

3.2.1. Внатрешна организација на органите на државната управа

Општите начела за внатрешната организација на погоре изложените министерства, другите републички органи на управата и републичките управни организации, понатаму видовите организациони единици и условите за нивно образување и раководење со организационите единици, не се утврдени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, туку со посебна уредба на Владата на Република Македонија - Уредба за општите начела за внатрешна организација на органите на државната управа.

Не би можеле да ги објасниме видовите организациони единици што ги предвидува Уредбата, без да се задржиме, барем накратко, на самиот поим организациона единица во орган на управата. Во правната теорија постојат повеќе дефиниции на овој поим:

Организациона единица претставува потесен организационен дел на органот на администрацијата, формиран заради вршење одредени делови од работите и задачите од вкупната надлежност на органот на кој му припаѓа;

Организациони единици се поголеми или помали делови издвоени во одредени целини во рамките на одделни органи на државната управа.

Организационите единици по својот карактер се работни единици за вршење административни и интелектуални работи.

За организирање на овие единици потребно е да се тргне од две појдовни точки:

Прво, природата и карактерот на службата, и

Второ, обемот и карактерот на работите и начинот на нивното вршење.

Формирањето на организационите единици е комплицирана и сложена работа која бара посебна анализа на карактерот на работите и на работниот процес што се врши во организационата единица. Внатрешната организација на управата во секоја земја би требало да се врши врз основа на научни и стручни методи, тргнувајќи од

техничките услови за работа на службениците, како и од интелектуалните способности на тие службеници и од нивните психолошки predispozicii.

Имено, за секој одреден вид работа, потребно е да се одреди и интелектуалниот профил на кадрите. Откако ќе се одредат обемот и видот на работата, а потоа и кадровската структура на организационата единица, треба да се одреди и за каква техничка опременост ќе стане збор. По сето ова треба да се пристапи кон изнаоѓање луѓе кои ги имаат потребните претходно утврдени способности.

Најтешка повреда на овие принципи во креирањето на организационите единици на државната администрација претставува движењето во обратен правец. Оваа појава не ретко се чувствува во нашата државна администрација, односно се тргнува од одредени луѓе, па според нив се формираат организационите единици.

Затоа, многу е значајно кон организационите проблеми на државната администрација да се пријде од извесни, во голем број земји веќе докажани, научни принципи. Утврдувањето на внатрешната организација на органите на администрацијата претставува одредена организаторска дејност која треба да тргнува од научните принципи на организацијата на работата во административните органи, наместо појдовен критериум да бидат моменталните потреби засновани врз општите и политичките кадровски аспекти.

Внатрешната организација на органите на администрација не претставува интерна работа на самата администрација, тоа не е работа само на функционерот на органот. Со установувањето на една внатрешна организациона единица настануваат обврски за сите буџетски органи, за законодавецот како орган кој го донесува буџетот, а истовремено се одредуваат и ранговите и овластувањата на самите службеници. Сето ова претставува јавен однос, со што внатрешната организација на администрацијата добива димензија на прашање од интерес и значење за сите граѓани во земјата. Едноставно, утврдувањето на работните места и организационите единици во органите на администрацијата бара одредена јавна постапка за менување на внатрешната организација и за утврдување на делокругот на одделни службеници. Јавноста во постапката влијае врз спречувањето на избрзани, непромислени или самоволни реорганизации и врз потребата од постоење на сериозни и издржани аргументи за нивно преземање.

Во нашата земја, формирањето и организирањето на внатрешните организациони единици во органите на државната администрација се врши преку три подзаконски правни акти:

- ✚ Прво, тоа е гореспоменатата Уредба на Владата со која се утврдуваат општите начела за внатрешната организација на

органите на државната управа, видовите на организационите единици и условите за нивното образување, како и начинот на раководење со нив.

✚ Понатаму, секој орган на државната администрација донесува општ акт, односно Правилник за организација и работа.

✚ На крајот, секој орган на државната администрација донесува и Правилник за систематизација на работите и задачите. За последните два општи акта на органите на администрацијата да стапат во сила, задолжително е да се добие согласност од Министерството за информатичко општество и администрација.

Органите на државната администрација се должни да ја спроведат организацијата и систематизацијата на задачите и работите на начин кој обезбедува особено:

- законитост, стручност, ефикасно и рационално вршење на работите и задачите;

- навремено остварување на правата и правните интереси и извршување на обврските на граѓаните, претпријатијата, установите и другите субјекти;

- остварување одговорност во работата;

- остварување соработка на органот на управата со другите органи.

После оваа теоретска разработка на прашањето за организационите единици на државната администрација, може да биде изложена внатрешната организациона структура на органите на државната администрација во Република Македонија согласно постојната правна регулатива:

I. Основни организациони единици:

1. секретеријат;

2. сектор;

3. одделение;

II. Внатрешни организациони единици во состав на основните организациони единици (внатрешни организациони единици):

1. секретеријат;

2. сектор;

3. одделение;

4. служба;

5. отсек;

6. реферат.

Со оглед на работите и односите во државната администрација, Владата тргнува од начелото на монократско раководење со организационите единици на органите на управата. Имено, на чело на секоја организациона единица на органите на државната управа стои *старешина* (инокосен орган), чиј ранг зависи од карактерот на самата организациона единица.

Прашања за размислување:

- ✚ Пробајте да направите органограм, шема или скица на државната управа во Република Македонија согласно она што го прочитавте во претходната точка.
- ✚ Замислете орган на државна управа или установа кој го нема во нашата организација на администрацијата, но вие сметате дека треба да постои. Направете Правилник за организација на работата или Правилник за систематизација на работни места на тој орган/установа.

4. Јавни служби**4.1. Поим на јавна служба**

Јавните служби се служби кои задоволуваат некои заеднички потреби на општеството. Секако дека јавната служба потекнува од поделбата на трудот што постои во едно општество. Во ни едно подиференцирано општество секој поединец не може сам да ги задоволи своите потреби. Тоа важи дури и за минатото кога човечките групи биле релативно автархични и самите си го создавале поголемиот дел од средствата што се сметале неопходни за нивниот опстанок.

Забелешка:

Во историски долг период со векови луѓето сами произведувале храна што им била потребна, граделе куќи, ги лекувале своите болни со некој вид на емпириска медицина и ги школувале своите деца.

Така, Франција од 18 век не познава такви институции како што се сиропиталиштата или болници во кои треба да се лекуваат сиромашните. Дури во 19 век процесот на економскиот и управниот живот ја наметнува потребата од социјално задоволување на извесни потреби. Па дури и тогаш, во периодот на економскиот либерализам се сметало дека тие потреби можат да се задоволат од приватниот капитал (интересно е како овие идеи имаат, како што подоцна ќе се види, модерен призвук), чиј што двигател е профитот. Дури подоцна се јавува идејата за она што францускиот законодавец го нарекува „мисија на јавниот интерес“. Образложение на таа идеја во рамките на една систематска теорија дал францускиот теоретичар Диги.

За основоположник на теоријата на јавна служба се смета Леон Диги (Leon Duguit). Тој е претставник на т.н. теорија на социјални функции и според него целото административно право претставува само право на јавните служби, односно, основата на јавното право не е веќе правото на наредување, туку правилото за уредување и управување со јавните служби.

Така, според Диги „јавната служба претставува секоја дејност чие вршење управувачите треба да го регулираат, обезбедат и контролираат, бидејќи е неопходна за остварувањето и развојот на општествената меѓузависност, така што може да биде потполно

обезбедена само со силата со која располагаат управувачите“.

Понатаму, Диги констатира дека “како јавни служби треба да се организираат дејностите чиј застој, макар и најкраток, доведува до општествен неред“. Како пример, тој наведува дека во 1910 г., штрајкот на француските железничари, колку и да бил делумен и краток, очигледно покажал дека железниците носат во себе, во прв ред, елемент на јавна служба. Меѓутоа, неговата дефиниција не дава прецизни елементи на поимот јавна служба, а тоа не го даваат ни останатите застапници на теоријата за јавните служби.

Диги заклучува дека паралелно со развитокот на цивилизацијата се зголемува и бројот на јавни служби (во кои би можеле да ги вброиме и здравството, образованието, социјалната и детската заштита, науката, културата и спортот, но исто така, и сообраќајот, електростопанството и поштите, телефонот). Тоа не ја исклучува можноста како што ќе се види, таквите дејности да ги обавуваат и приватни лица. За Диги, зголемувањето на бројот на јавните служби, подразбира растечка децентрализација на овие служби.

Другиот француски теоретичар според кој јавното и управното право претставуваат само збир на правила кои се однесуваат на јавните служби е Жез (Jeze). Тој, сепак критички се осврнува на Дигиевата теорија на јавните служби, наведувајќи дека прашањата за јавните служби ги разгледува од правен аспект, додека пак, Диги ги меша правотехничкото со социолошкото гледиште. Според Жез, јавната служба претставува техничка постапка за задоволување на потребите од општ интерес. Режимот на јавната служба се карактеризира со подведување на приватните интереси под општиот интерес: организацијата на јавните служби непосредно се менува во согласност со потребите од општ интерес; јавната служба, според тоа, претставува легална ситуација.

Според Валин (Valine), јавната служба претставува навистина еден од основните поими на административното право, но го смета за претерано размислувањето дека целото административно право претставува само право на јавните служби.

Најзначајниот приговор кој се упатува на класичната теорија на јавните служби, се состои во тоа што управувањето со овие служби не се врши секогаш според одредбите на административното право, туку и според одредбите на граѓанското право.

Социјалистичката правна теорија, проучувајќи го поимот јавна служба, има направено обид за негова модификација, согласно тогашните ставови и убедувања на поголемиот број правни мислители, во правец на напуштање на терминот јавна служба и негово заменување со терминот општествена служба. Појдовна точка

за ваквата модификација претставувала тогашната идеја за одумирање на државната организација.

Ниту денес, правната теорија не успеала да се ослободи од широката неодреденост и да формулира општа дефиниција за јавната служба, која би била употреблива и која би ги содржела нејзините битни белези. Напротив, како и поранешните, така и современите дефиниции, кои имаат одредена практична вредност, претставуваат делумно одредување на поимот јавна служба и важат само во определено време и определена општествена констелација.

Јавната служба претставува збир на дејности, кои се од заедничко, општо значење за сите луѓе и нивните организации на одредено подрачје, а чие вршење е гарантирано и заштитено со правни прописи.

Од ваквото дефинирање на поимот јавна служба, произлегуваат два основни елементи:

1. одредена дејност (социолошка компонентата); и
2. правна норма (правна компонента).

Социолошката компонента на поимот укажува на општествената важност и значење на дејностите кои се вршат.

Правната компонента, укажува на тоа дека, станува збор за општокорисни дејности, чие функционирање е обезбедено со закон или на закон заснован пропис. Според тоа, правната компонента укажува на фактот, дека таквите значајни дејности ги вршат посебно организирани носители и дека тие се наоѓаат под посебен правен режим.

Од изложеното се гледа дека, двете компоненти на поимот јавна служба, не претставуваат ништо друго, туку функционален и организационен елемент на поимот јавна служба.

На тој начин, доаѓаме до двата основни поими на јавната служба: материјалниот или функционален и формалниот или организационен поим.

Во организациона смисла, службата се дефинира од становиште на јавните органи што се јавуваат како нејзини носители. Значи, јавна служба постои кога нејзин носител е јавноправно лице.

Кај материјалниот поим битна е содржината на јавната служба, што значи дека јавна служба ќе постои и тогаш кога неа ја врши приватно лице. Според тоа, под поимот јавна служба во материјална смисла се подразбира дејност, која поради својата важност за општествениот, економскиот и културниот развој на заедницата се подведува под режим на јавното право. Од ваквото сфаќање, произлегува заклучокот дека не се смета за јавна служба секоја активност која ја вршат државните органи, односно

дека за јавна служба се смета и онаа дејност, која ја вршат приватни лица, ако поради посебните својства е подведена под режимот на јавното право.

Оттука, материјалната дефиниција би се однесувала на активноста на јавната служба која го има за цел задоволувањето на една потреба од јавен интерес, а во организациона смисла службата се дефинира од становиште на јавните органи што се нејзини носители.

Меѓутоа, во поново време, критериумот на поделбата на овие две дефиниции се судира со се поголеми тешкотии што доведуваат до преовладување на материјалната дефиниција. Најважна причина за преовладувањето на материјалната дефиниција претставува околноста што во последните децении многу јавни служби се препуштаат на управување на приватни лица. Таквите служби само делум го задржуваат режимот на јавното право, чишто одредби се во добар дел заменети со елементи на приватното право. Доаѓа до промени, како што ќе се види, и во статусот на вработените.

Кога станува збор за целта на јавната служба, секогаш се мисли задача од општ или јавен интерес. Но и овој поим има релативно значење. Затоа, за да се прецизира поимот јавна служба, јавниот интерес како цел мора да се оствари со специфични средства.

Зборувајќи за средствата на јавната служба, во теоријата постојат две хипотези:

Прво, јавната служба може да биде задача од јавен интерес која ја извршува јавно-правен субјект. Според оваа хипотеза, за да постои јавна служба, мора да постои цел - општ или јавен интерес и средство - задачата да ја извршува државата, локалната самоуправа или пак јавна установа.

Втората хипотеза е помалку вообичаена за класичните теоретичари, но со текот на времето се повеќе се развива и добива на значење, а тоа е дека задачата од општ или јавен интерес може да ја извршува и приватен субјект. За тоа е потребен еден друг елемент, а тоа е дека за приватната организација мора да важат посебни правила, што значи дека на неа и се доделуваат прерогативи и надлежности за да врши задача од општ интерес, но заради тоа има и посебни обврски и одговорности.

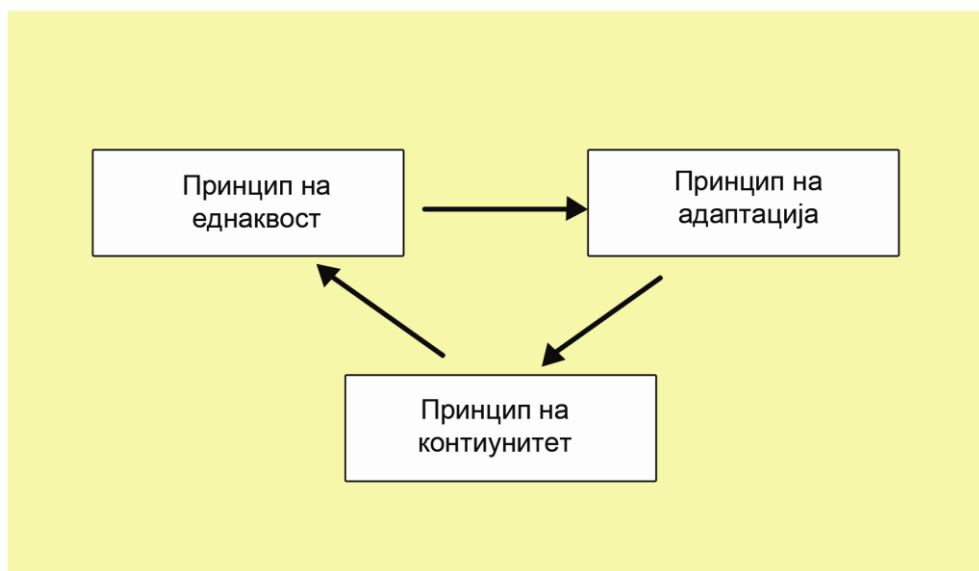
Синтезата од овие две хипотези води кон една нова дефиниција на јавната служба, тргнувајќи од целта и средствата:

За јавна служба, станува збор тогаш кога задачата од општ интерес ја извршува јавно-правен субјект, но и тогаш кога ваквата задача му е доверена на приватно-правен субјект, на кој токму заради тоа му се доделуваат посебни овластувања и му се наметнуваат посебни обврски.

Со други зборови, кога една активност ја извршува јавно-правно лице, доволно е таа да биде од општ интерес за да биде јавна служба, но кога неа ја врши приватно-правно лице, потребно е задачата да биде од општ интерес и тоа лице да се наоѓа под посебен правен режим.

4.2. Принципи на јавните служби

Без оглед на шаренилото на јавните служби и нивните режими, би можеле да се издвојат некои принципи што се сметаат за фундаментални за сите нив. Тоа се принципите на еднаквост, адаптирањето кон новите услови и континуитетот.



1. *Принципот на еднаквост* претставува само примена на општото начело на еднаквост на граѓаните пред законот и органите на власта. Во конкретниот случај секој поединец кој ги задоволува условите да стане корисник се здобива со право на услугите што службата ги пружа без да биде дискриминиран во кој и да е поглед. Во поглед на статусот на поединецот кој се јавува како кандидат за услуги на една јавна служба што е под административен режим (или режим што го надминува приватното право) не постојат некои проблеми. Во поглед на службите од економски и комерцијален карактер, меѓутоа, можат да се јават извесни проблеми со оглед на економската ситуација на заинтересираниот. Но, и во овој случај корисниците што се наоѓаат во иста ситуација имаат право на исти погодности.

2. *Принципот на адаптација кон новите услови*, всушност, треба да ги прецизира условите за модификација на режимот на

службата. Оваа модификација може да оди на товар на корисниците ако тоа го диктира промената на економските услови, како што е определување на нова тарифа во услови на висока инфлација. Но, таа може да се врши и во нивна корист, зашто услугите на службата мора да бидат адаптирани кон потребите на корисниците. Од друга страна, органите што вршат контрола над јавната служба секогаш ќе бараат од неа да ги внесе сите технички иновации за нејзиното подобро функционирање штом тие ќе дојдат во фаза на индустриско користење. Ова особено важи во случај на концесионирана јавна служба, т.е. служба што се наоѓа во приватни раце.

Забелешки нон текстот:

Државниот совет на Франција ги има предвид токму интересите на тие лица кога ги донесува следниве заклучоци:

„Јавната власт може секогаш, во вршењето на овластувањата што и се оверени со закон, да преземе мерки на власт од фискален карактер што ги смета за неопходни со оглед на потребите на колективниот живот кои треба да ги задоволи; но, ако тие мерки, кои се сами по себе легални и легитимни, ги влошуваат на директен начин одредбите на договорите што таа ги склучила со концесионерите за вршење на јавни служби во услови кога не можеле да се предвидат од договорните страни, таа мора да ги поднесе нивните финансиски последици, како што би се случило кога таа самата би ја вршела службата“.

3) Третиот фундаментален принцип на јавните служби е *принципот на континуитет*. Јавната служба по дефиниција треба да задоволи определени јавни потреби. Според тоа, нејзиното функционирање мора да биде редовно, непрекинато и да тече без нарушувања. Тој принцип, кај концесионираната јавна служба и овозможува на администрацијата да му наметне санкции на концесионерот што од кои и да е причини ја запрел активноста на службата што му е доверена. Меѓутоа, најважната примена на овој принцип е во доменот на регулирањето на правото на штрајк. Ова право на јавните служби им е ограничено, односно со законски одредби најчесто се предвидува претходна најава на штрајкот на одредена јавна служба, согласност за одржување на штрајкот од страна на надлежните државни органи и секако, јавната служба (на пр. училиштата, болниците, факултетите и сл.) не може да го запре процесот на работа во целост, туку и за времетраењето на штрајкот, задолжително се обезбедува минимум пружање на јавните услуги.

4.3. Концесија како начин на управување со јавна служба

Под концесија на јавна служба се подразбира постапка со помош на која јавен орган (државата или единицата на локална самоуправа) наречен концедент му го доверува на едно физичко или правно лице (концесионер) правото да управува со една јавна служба и тоа така што концесионерот ќе ги покрива трошоците со

надоместоци земени од корисниците.

Ваквото својство на дел од јавните служби (образование, социјално осигурување, здравство итн.) доведува во прашање еден нов тренд-приватизацијата.

Забелешки кон текстот:

Концесионираната јавна служба има одиграно голема улога во развојот на некои сектори на француската економија. Со помош на концесии се изградени железничките пруги, водоводите како и инсталациите за дистрибуција на гас и електрична струја. Во епохата на либералниот капитализам државата го префрлила товарот на овие вложувања врз приватниот капитал, а во замена за тоа му ја отстапувала експлоатацијата на службата за определен период. Дополнителната предност на таквиот аранжман државата ја глдеда во тоа што според договорните одредби инсталациите по истекот на концесијата преминуваа во рацете на концедентот. Меѓутоа, со текот на времето концесиите се прошириле и во области кои се покажале како помалку рентабилни, така што концедентот морал да интервенира за да го спаси концесионерот од пропаст. Тоа е една од причините за опаѓање на концесиите во овие области.

Изборот на концесионерот може да се врши врз основа на финансиското ниво на понудата, доколку тој аспект се смета за најзначаен. Меѓутоа, тоа не е генерален метод затоа што се јавува една контраиндикација - прашањето на техничката опременост на концесионерот за извршување на неговите задачи. Во случаи кога се техничките способности од најголем интерес за јавниот орган што ја отстапува концесијата (концедентот) финансиските детали се сметаат за помалку важни.

Правата и обврските на концесионерот се утврдуваат со договор. Тој со договорот се обврзува да обезбеди постојано функционирање на службата, да им пружи на корисниците услуги доколку тоа го побараат и услугите да не ги наплатува повеќе од тарифите што се предвидени во договорот. Концесионерот мора да се придржува и кон одредбите на трудовото законодавство како што се колективните договори или должината на работното време. Што се однесува до обврските кои произлегуваат од правото на јавните служби, тие се сведуваат на веќе разгледаните принципи на континуитет, еднаквост и адаптација кон нови технички услови, но и обновување на нарушената рамнотежа на взаемните финансиски обврски.

Што се однесува до правата на концесионерот, концедентот е должен да му ги стави на располагање сите услови потребни за непречено одвивање на јавната служба. Веќе го спомнавме правото на концесионерот да ги наплатува услугите од неговите корисници, но само во рамките на тарифите утврдени со договорот, над кои контрола има јавниот орган што ја отстапува концесијата. Од друга страна, треба да се има предвид дека концесионерот по правило е приватен претприемач (иако се јавуваат случаи кога се работи за јавно претпријатие), а тоа значи дека неговото природно настојување е да

работи со профит и во секој случај не би можел да се подвргне на поднесување загуби во подолг временски период. Оттаму потекнува значењето на клаузулата за финансиска рамнотежа и во нејзините рамки на т.н. „торија на непредвидливост“ која задолжително се внесува во договор за концесија. До промена на финансиската рамнотежа доаѓа кога тарифата утврдена во договорот останува непроменета, но концедентот наметнува нови, изменети услови за експлоатација. На пример, органите што ја даваат концесијата на една автобуска линија можат да побараат од концесионерот зголемување на фреквенцијата или квалитетот на возилата. При постоење на исти веќе договорени тарифи таквите модификации би предизвикале финансиска нерамнотежа на штета на концесионерот.

Треба да се прецизира дека финансиската рамнотежа на договорот не е синоним за урамнотежено управување на претпријатието; принципот за финансиска рамнотежа не претставува еден вид осигурување на концесионерот против евентуалните оперативни дефицити. Финансиската рамнотежа е само приближен однос, „чесна еквивалентност“ меѓу трошоците и добивките, што концесионерот ги зел предвид, во моментот на склучување на договорот и кои го одредиле неговиот третман. Кога оваа разумна рамнотежа ќе се прекине, може да се чини дека е праведно таа повторно да се воспостави затоа што претставувала одлучувачки елемент на договорот.

Во основата на начелото на финансиски еквилибрум на договорот лежи фактот дека концесионерот е изложен на опасност од финансиски неуспех до кој може да дојде поради две групи на причини: првата, е употребата на јавната администрација на своите прерогативи за еднострана модификација на договорните услови во јавен интерес, а втората, ја сочинуваат одредени непредвидливи околности, кои, независно од волјата на договорните страни, можат да доведат до измена на договорните услови. Затоа, во практиката се изградени две концепции, кои во доктрината се познати како „теорија на самоволие или *fait du prince*“ и „теорија на непредвидливост или *imprevision*“ Двете теории имаат заедничка цел - осигурување на начелото на финансиска рамнотежа, но ја остваруваат под сосема различни претпоставки и со различни последици, па затоа, тие не се применуваат кумулативно, туку само алтернативно.

Во случајот на т.н. теорија на самоволие или *fait du prince*, станува збор за отстранување на штетните последици за концесионерот од финансиска гледна точка, до кои дошло како последица на користењето на администрацијата на своите прерогативи во правец на измена на договорните услови. Се разбира, дека во случаите на еднострано проширување на обврските на концесионерот заради заштита на јавниот интерес, тој ќе биде

изложен на финансиски оптеретувања. Во овие случаи, потребно е да се разликуваат две различни ситуации: прво, кога до ваквите неповолни финансиски услови дошло во дадената конкретна ситуација поради мерки што ги презела администрацијата (концедентот) како договорна страна и второ, кога до нив дошло поради примена на изменети општи прописи (законска регулатива), кои се однесуваат на сите истородни случаи, а независно од волјата на администрацијата како концедент во конкретниот случај. Разликувањето на овие две ситуации е многу значајно, бидејќи, ако се утврди постоење на првата од нив, на концесионерот му припаѓа правото на полно (интегрално) обештетување во кое спаѓа и правото на надомест на изгубената добивка. Втората ситуација, резултира со примена на порестриктивни мерки на обештетување, и по правило нуди само парцијален надомест. Всушност, на поголемиот број случаи од оваа втора група, речиси и не се применува начелото на финансиска рамнотежа согласно теоријата на самоволие, туку тие се регулираат согласно теоријата на непредвидливост (*imprevision*).

Оттука, за *fait du prince* се работи кога концедентот прави измена на договорот со еден од оние акти во кои доаѓа до израз независната јавна моќ. Тоа е значи јавна моќ која, откако прифатила да преговара, да се пазари, да се врзе, наеднаш се наоѓа во ситуација на “самоволник” односно апсолутна во вистинска смисла на зборот, ослободена од секаква обврска, и тоа во услови во кои оваа манифестација на апсолутна моќ е таква што може да ги измени елементите на договорната ситуација што претходно ја воспоставила. За оној кој се договарал, односно за концесионерот, се јавува еден вид изненадување; тој е подложен на јавна моќ и, како таков, должен е да се покори, но тој е истовремено и договарач, односно според карактеристиките на договорот една цела низа на правни односи биле извлечени од царството на императивното право за да му се потчинат само на законот на договорот, но еве како, во договорната сфера која се чинеше затворена, повторно упаѓа јавното право, и токму истата јавна администрација која, откако ја создала договорната ситуација, ја менува со императивен акт. Примената на теоријата за самоволие е ограничена само на актите на јавната администрација како договорна страна, односно, актите на јавната администрација како концедент. Во случај кога штетата произлегува од интервенција на јавен орган, кој не се јавува како договорна страна, се применува теоријата на непредвидливост.

Остварувањето на начелото на финансиска рамнотежа на договорот, со примена на теоријата за непредвидливост или *imprevision* не се однесува на отстранување на штетните последици кои за концесионерот настанале поради употребата на прерогативите на концедентот, како што беше случај кај претходната теорија. Во

прашање се новонастанати околности со негативни економски последици по концесионерот, кои можат да доведат дури и до негов финансиски слом. Во врска со самиот назив на оваа теорија, т.е. со определувањето на новонастанатите околности како *непредвидливи* постои и следново размислување: да се обрне внимание на разликата ;помеѓу непредвиденост и непредвидливост. Развојот на правната техника е дојден до таму што тешко е да се зборува за непредвидливост на нешто што човековата фантазија, благодарееќи му на напредокот на науката, не би била во состојба да го формулира во правно уредени општествени односи. Непредвиденоста е меѓутоа, “поскромна категорија”, која токму во односите од овој вид ја ублажува ситуацијата, бидејќи, всушност го редуцира целиот проблем на разлика помеѓу “нормални” и “ненормални” појави.”

Теоријата *imprevision* има двојна улога: од една страна, таа е креирана за да ги заштити и помогне интересите на концесионерот, предизвикани со индиректни мерки на јавната управа или на друг начин кој не можел да се предвиди во моментот на склучување на договорот; од друга страна, да го овозможи нормалното остварување и вршење на јавната служба, согласно начелата на јавната служба на континуитет и на адаптација кон новите услови. Значи, предвидена е можност, договорните страни да извршат поделба на економскиот ризик, која за јавната управа претставува обврска на концесионерот да му исплати надомест кој ќе овозможи договорот нормално да се изврши се до целосното исполнување на обврските, или до истекот на договорениот рок.. Притоа, концесионерот не е обештетен во целост, како што целата негова загуба се надоместува кај теоријата на самоволие, бидејќи кај теоријата на непредвидливост важи принципот според кој штетата ја делат концедентот и концесионерот. Во кој обем секоја од договорните страни ќе ја сноси настаната штета, во крајна инстанца, одлучува судот, воден од “разумното толкување на договорот.” Основата за одредување на надоместокот кај *imprevision* е стварната претрпена штета, а не и изгубената добивка

За да дојде до активирање на теоријата *imprevision* потребно е да бидат кумулативно исполнети три услови:

- ✚ околностите кои довеле до дополнително финансиско оптеретување на концесионерот да биле непредвидливи и непредвидени во моментот на склучување на договорот. Под вакви околности не влегуваат ризиците кои се инхерентни на пазарното стопанство, но и тие можат да бидат оквалификувани како *невообичаени* доколку се последица на неочекувани, изненадувачки и непредвидени појави: војни, подолготрајни штрајкови, економски кризи и сл.;
- ✚ околноста која довела до пореметување на финансиската рамнотежа да не била израз на волјите на договорните страни.

Потребно е да се води сметка не само за тоа дали околноста настанала независно од волјата на договорните страни, туку и колку концесионерот бил во можност да ги спречите несаканите последици предизвикани од таквата околност;

- ✚ таквата околност да резултира пореметување на договорниот однос на штета на концесионерот, или како што француските теоретичари велат, да дојде до вистинско нарушување на економијата на договорот.

Ако се исполнат наведените претпоставки се отвора можност за две солуции. Првата доведува до спогодбено ре-договарање, односно до спогодбена измена на договорните услови, со цел нивно адаптирање кон новонастанатите услови и непречено вршење на јавната служба. Ако договорните страните не постигнат спогодба околу ова прашање, тогаш се поведува спор пред управниот суд надлежен да го определи надоместот за *imprevision*.

Состојбата кога за решавање на овој проблем се излегува пред суд, се нарекува во француската практика и доктрина "вондоговорна состојба". Правилата за однесување на двете страни, додека трае периодот на оваа состојба ги одредува судот. Притоа, концесионерот, согласно начелата на јавната служба е должен непречено да продолжи со извршување на своите обврски, а концедентот, согласно начелото на финансиска рамнотежа на договорот треба да му ги осигура средствата за покривање на трошоците кои произлегле од непредвидливите околности. Секако, тој вондоговорен период може да биде само привремен. Доколку, тие околности кои довеле до пореметување на договорните услови добијат траен и дефинитивен карактер, тогаш доаѓа до примена на теоријата на виша сила или *force majeure*, а пак, ако тие околности престанале, но губитокот на концесионерот има дефинитивен карактер, останува изборот помеѓу склучување на нов концесиски договор помеѓу истите страни, но кој ќе биде во согласност со дефинитивно променетите околности, или раскин на договорот.

Основот за раскин на еден договор, наречен виша сила или *force majeure* е преземен од општото, приватното договорно право. Вишата сила претставува надворешен настан, независен од волјата на договорните страни кој има за дејство спречување на извршувањето на договорот, а не модификација на неговите услови. Новите околности, не треба да се јават како последица на директна активност на концедентот, бидејќи тогаш би се работело за *fait du prince*. Тие значи треба да произлезат од разни државни мерки што индиректно доведуваат до неможност на исполнување на договорните обврски, а кои се од траен карактер. Разликата помеѓу *force majeure* и *imprevision* е во тоа што вишата сила се употребува секогаш како основ за раскинување на договорот, и има за резултат ослободување

на концесионерот од обврските. Според француската судска практика за да дојде до примена на оваа теорија, потребно е исполнување на три услови:

- ✚ околноста наречена "виша сила" мора да е сосема независно настаната од волјата на договорните страни;
- ✚ таа треба да е непредвидена и непредвидлива во моментот на склучување на договорот;
- ✚ таа треба да го направи договорот невозможен, односно неговото извршување треба да е сторено "радикално невозможно", за да мора да дојде до прекинување на договорниот однос, т.е. до раскин на концесионскиот договор.

Концесијата обично престанува во датумот предвиден за нејзиниот истек, по што може да биде обновена. До престанок на концесијата може да дојде и во случај концедентот да го одземе правото на концесија во случај да бидат сторени тешки грешки во текот на нејзината експлоатација. Или пак тој може, доколку смета дека тоа го бара јавниот интерес, и без вина на концесионерот да и стави крај на концесијата било затоа што сака да ја ликвидира службата или затоа што сака да управува со неа со некој друг метод. Тоа е откуп на концесијата, секвестар или супституција.

4.4. Приватизација на јавните служби

Терминот приватизација се употребува во литературата во повеќе значења. Овде ќе бидат наведени три пристапи.

Едно од значењата на кои се однесува терминот на приватизација е промена на сопственоста на едно претпријатие (или дел на едно претпријатие), така што тоа преминува од јавен во приватен сектор. Денационализацијата, или како што уште се нарекува, дивеститура, може да се одвива на повеќе начини кои се различни низ државите во светот.

Вториот начин на приватизација ја опфаќа либерализацијата или дерегулацијата што значи навлегување во активности што порано беа ограничени само за претпријатија во јавниот сектор.

Третата смисла во која се употребува изразот приватизација е кога пружањето на добра и услуги се пренесува од јавниот во приватниот сектор, а управата ја задржува одговорноста за пружање услуги.

Податоците за ефектите на овој трет вид приватизација на јавните служби) поврзани се со истражувањето на познатиот научник и поборник на приватизацијата Едвард Савас. Анализирајќи ја ефикасноста на јавните служби во Њујорк, Савас констатира дека 60% од работното време на службите се состоело од пауза за која се избориле синдикатите: пауза за кафе, пауза за туширање, пауза за одмор, за облекување и пресоблекување. Оттогаш почнува

изучувањето на ефикасноста на локалните јавни служби во американските градови.

Десетте следни години Савас ги поминува во собирање податоци во пет земји (САД, Канада, Швајцарија, Велика Британија и Германија) во врска со трошоците на собирање на отпадоци. Сите бројки се совпаѓаат: собирањето отпадоци кај вработените во приватни субјекти чини 42% поевтино одошто кога собирачот е вработен во локалната јавна служба.

Савас дури формулира „закон“: „Приватниот сектор е секогаш двапати поевтин одошто јавниот за една еквивалентна јавна служба“.

„Законот“ на Савас ги дава следниве бројки според службите: заштедата е 42% за собирање отпадоци, 73% за чистење на канцеларии, 43% за чистење улици, 56% за одржување на светлосна сигнализација, 96% за асфалтирање улици, 40% за косење трева и 37% за поткастрување дрвја и тоа, се разбира, за ист надомест.

Но, Савас од тоа не заклучува дека приватното претпријатие е надмоќно само по себе, туку дека конкуренцијата е поефикасна од монополот. Таму каде што јавната служба му се доверува на приватно претпријатие на кое никој не му конкурира, законот на Савас не се применува.

Причините зошто управата е значително помалку продуктивна се припишуваат на користењето повеќе луѓе за вршење ист обем на работа, незаинтересираност, опслужување на помалку домаќинства на час и помалку продуктивни возила. Кога станува збор за автобусите, аргументацијата на Савас е следнава: причините зошто приватните автобуси заработуваат, а јавните губат пари, иако цените се исти, е затоа што половина од јавните автобуси се вон употреба во кое и да е време, а одбегнувањето на плаќање карти се вели дека е 25% во јавните автобуси, а занемарливо во приватните зашто во нив службениците добиваат плата според процент. Во поглед на одржувањето на дрвјата тој вели дека општинските работници имаат поголеми примања и некои други повластици, повеќе слободни денови, подолг стаж, повеќе се синдикализирани, а хиерархиската контрола над нив е поразгранета. Освен тоа, работниците во јавниот сектор често го поминуваат целиот нивен работен век во собирање отпадоци или косење трева и слични работи со што со протекот на време се губи мотивираноста и креативноста. Нивните заработувачки растат со времето, но може да се очекува дека нивната продуктивност во текот на времето ќе опаѓа.

4.5. Јавни служби во Република Македонија

Правниот статус на јавните служби на територијата на Република Македонија, како посебно правно регулирање, до 2005 година не беше правно нормирано. Имено, правната положба на организациите кои беа од т.н. посебен општествен интерес, односно „организациите од нестопанството“ се определуваше врз основа на Законот за здружениот труд.

Иако во областа на стопанството се донесоа повеќе прописи кои го регулираа правниот статус на трговските организации (Законот за претпријатијата, Закон за јавните претпријатија, Законот за трговските друштва и други) во областа на јавниот сектор, долг временски период од осамостојувањето на државата, не беше донесен еден општ или генерален закон кој ќе го регулира правниот статус на организациите што се од јавен интерес (согласно терминологијата предвидена со Уставот на Република Македонија од 1991 год.).

За волја на вистината, треба да се истакне дека преку посебните (специјалните) закони кои регулираат определена област од јавен интерес (науката, образованието, особено високото образование, здравството и сл.) се правеше обид да се дефинираат субјектите кои вршат јавна услуга како јавна служба, но сепак тоа беше далеку од определувањето на еден конзистентен концепт, кој ќе биде во согласност со одредбите од Уставот на Македонија, за правниот статус на субјектите (установите) кои вршат јавни услуги како јавна служба од јавен интерес.

Затоа, во Стратегијата за реформа на јавната администрација (донесена од Владата на Република Македонија во мај 1999 год.), како една од приоритетните цели беше набележано и донесувањето закон со кој на единствени основи ќе се регулира правниот статус на организациите (установите) кои вршат јавни услуги како јавна служба од јавен интерес. За операционализација на овој приоритет утврден во Стратегијата за реформа на јавната администрација во Република Македонија, Министерството за правда го изготви Предлогот за донесување Закон за установите, а во почетокот на 2001 година Владата на Република Македонија го утврди и како таков го достави до Собранието на Република Македонија. Собранието на Република Македонија во мај 2005 година го донесе Законот за установи.

4.5.1. Поим, видови и основање на установи

Во македонското позитивно право, наместо јавна служба, законодавецот го користи поимот установа, кој е определен на самиот почеток од Законот.

Забелешка кон текстот:

Чл. 3 од Законот за установи:

„Установата претставува форма на организирање заради вршење дејност на јавна услуга како дејност која не е подведена под трговската дејност утврдена со

закон (нестопанска дејност) и која со закон може да биде утврдена и како дејност од јавен интерес“.

Во натамошното излагање ќе биде направен посебен осврт на некои одредби од Законот за установите со кој се определува правниот статус на установите во Република Македонија.

Предмет на уредување на Законот се условите и начинот на вршење на јавните услуги од јавен интерес, установите и други видови на облици и дејности во кои се вршат овие јавни услуги, условите и постапката за нивното основање и статусните белези, давањето и одземањето дозвола за вршење на дејноста, управувањето, надзорот, статусните измени и престанокот, развојот, средствата за работа (финансирање), вложувањето средства, имотот, статутот и другите акти, организационите единици и формите на соработка и здружување, како и други прашања од значење за вршење на јавните услуги, како и сопственничката трансформација.

Треба да се истакне дека одредбите од Законот за установите имаат супсидиерна примена и се применуваат доколку со друг закон прашањето не е поинаку уредено.

Установите се делат според два основни критериума: според субјектот (основачот) и според дејноста.

Во првата група, установите, можат да се основаат како:

- ✚ јавна установа,
- ✚ приватна установа,
- ✚ мешовита установа.

Јавна установа може да основа Република Македонија со средства во државна сопственост како државна (национална) установа, општината или градот Скопје, со средства во сопственост на единицата на локална самоуправа како општинска јавна установа, односно јавна установа на град Скопје.

Приватна установа може да основа домашно и странско правно и физичко лице со средства во приватна сопственост.

Мешовита установа може да основа Република Македонија со средства во државна сопственост, општина или градот Скопје, со средства во сопственост на единицата на локална самоуправа, и домашно и странско правно и физичко лице со средства во приватна сопственост. Во овој случај соосновачите на мешовитата установа стекнуваат основачки удел во установата.

Во втората група установи, кои се делат според дејноста што ја вршат, се предвидува, со законот со кој се уредува вршењето на одделни дејности или одделни работи од дејноста на јавни услуги, според видот и карактерот на дејноста, да се утврдува и видот на установата.

Така, според овој критериум постојат:

- ✚ Образование: училиште, универзитет, факултет, висока школа и друго;
- ✚ Наука: институт и сл.;
- ✚ Здравство: клинички центар, клиника, болница, завод, медицински центар, здравствен дом, здравствена станица, аптека, природно лекувалиште, ординација и др.;
- ✚ Социјална заштита: социјална установа, градинка и друга детска установа и др.;
- ✚ Култура: културен дом, театар, опера, балет и др.;
- ✚ Детска заштита;
- ✚ Заштита на лица со интелектуална или телесна попреченост, како и во
- ✚ Други дејности кои со закон се утврдени како јавна услуга.

Установата има својство на правно лице со права и обврски утврдени со закон. Таа може да склучува договори и да врши други правни работи само во рамките на дејноста која е запишана во централниот регистар.

Установата може да се основа ако се исполнети следниве основни услови:

1. Ако е утврден елаборат за соодветната дејност на установата во кој покрај другото основачот обезбедил, или дал гаранција дека ќе обезбеди:
 - а) потребен број стручни кадри кои ги исполнуваат условите утврдени за вршење на дејноста, кои ќе засноваат работен однос;
 - б) соодветни објекти и опрема за вршење на дејноста;
 - в) заштита при работата на вработените;
 - г) заштита на корисниците на јавните услуги и
 - д) другите услови за вршење на дејноста утврдени со закон.
2. Ако со финансиски план се обезбеди или се даде гаранција за обезбедување одржливо ниво на финансирање на дејноста на установата;

Овие основни услови за основање установа и вршење на дејност поблиску се утврдуваат во нормативи и стандарди кои ги донесува надлежниот министер на предлог на професионална комора или друг орган или организација утврдени со закон.

3. Основачот на приватна установа, покрај наведените услови за основање на установа утврдени со закон и со нормативите и стандардите има обврска да приложи квалитетна финансиска и друга гаранција дека ќе биде во состојба континуирано и без прекин да ја врши јавната услуга и да ја надомести штетата која

може да им биде предизвикана на корисниците на јавните услуги, ако установата престане со работа.

Постапката за основање установа се состои од неколку фази:

✚ Првата, започнува со *донесување на актот за основање* на установата од страна на основачот. Овој акт содржи особено: назив на основачот, име и седиште на установата, дејност на установата, средства, трајни извори на средствата, права и обврски на основачот, меѓусебни права и обврски на установата и основачот, времето за кое установата се основа, правата и должностите на установата во правниот промет, одговорност на основачот за долговите на установата, лицата кои ќе ја претставуваат или застапуваат установата, организација на установата, именување на членовите на органот на управување, рокот за донесување на статут и именување директор, начинот на располагање со вишок на приходи, лицето кое ќе ги врши работите до конституирање на установата и одредби за други прашања. Основачот во актот го именува лицето вршител на должноста директор ое ги извршува подготовките за пошетокот на работа на установата. Доколку установата ја основаат повеќе основачи тие склучуваат договор за зедничко основање на установата во кој посебно се уредуваат нивните права и обврски, како и правото на располагање со удели во установата, согласно Законот за облигациони односи, односно договорот за ортаклак.

✚ Понатаму, кон актот за основање *основачот доставува* и:

1. Елаборат за основање на установата,
2. Документ за обезбедување на простории согласно нормативите и стандардите,
3. Список на опрема и средства за вршење на дејност,
4. Листа на стручни лица за вршење на дејноста,
5. Доказ за обезбедена квалитетна финансиска гаранција,
6. Договор за заедничко основање, ако установата ја основаат повеќе лица, и
7. Други документи утврдени со закон или со нормативи и стандарди

Значи, актот и елаборатот, со приложената документација, основачот ги доставува за добивање дозвола за работа до надлежното министерство, освен кога основањето се врши со закон и со одлука на Владата на Република Македонија;

✚ Надлежното министерство во рок од 30 дена донесува *решение за почеток со работа*

✚ Следната фаза е *склучување управен договор* (повеќе за управните договори во делот за актите на администрацијата) помеѓу *надлежното министерство и основачот на установата*, во

кој поблиску се утврдува начинот на вршење на дејноста од јавен интерес и меѓусебните права и обврски на давателот и корисникот на дозвола за работата;

✚ По добивањето на решението за почеток со работа и склучувањето на управниот договор, за времето додека се вршат подготвителните работи за основање и конституирање, установата има статус на установа во основање и може да изврши *привремен упис во централниот регистар*;

✚ Следи поднесување на барање од основачот до надлежното министерство за остварување увид во исполнетоста на условите за започнување со работа на установата. Ако надлежното министерство утврди дека се исполнети условите утврдени со решението за почеток со работа и управниот договор, издава *дозвола за вршење на дејноста на установата во вид на решение*;

✚ По правосилноста на решението (дозволата за вршење дејност), основачот поднесува *барање за запишување на установата во соодветниот регистар на установи*, кое претставува јавна книга и се води во надлежното министерство;

✚ Откако уписот ќе биде извршен се врши *конституирање на органите на установата* (избор на орган на управување, именување на орган на управување и донесување статут);

✚ По конституирањето на установата се врши *упис на конституирањето на установата во централниот регистар*. Потоа, установата може да започне со работа.

Основен **акт на установата** е нејзиниот статут. Со него се уредуваат: организацијата, начинот на вршење на дејноста, називот, седиштето, управувањето, раководењето, контролата, правата и обврските на корисниците на јавната услуга и други прашања од значење за извршувањето на дејноста и работењето на установата во согласност со закон и со актот за основање. Статутот и другите акти на установата со кои се уредуваат правата и обврските на корисниците на јавните услуги се објавуваат во службени или други јавни гласила, како и на друг начин со кој се овозможува нивната достапност.

Основачот на установата може да одлучи за следниве **статусни промени**:

- а) установата да се присоедини кон друга установа,
- б) две или повеќе установи да се спојат во една установа,
- в) установата да се подели на две или повеќе установи,

г) дел од установата (организациона единица) да се присоедини кон друга установа или да се организира како самостојна установа.

Основни принципи врз кои се заснова управувањето со установите се стручноста и компететноста.

Како **органи на установата** се јавуваат:

1. управен одбор (орган на управување),
2. директор,
3. орган за внатрешна контрола (орган за надзор),
4. други органи утврдени со закон и статут на установата.

Исто така, во установата може да се формира и орган за заштита на правата на корисниците на јавните услуги.

Основачот, со актот за основање на установата, може да предвиди да не се формираат органи на управување, односно управувањето може да го врши менаџерски тим или менаџер. Во тие услови, основачот со менаџерскиот тим, односно менаџерот склучува менаџерски договор кој има карактер на управен договор. Треба посебно да се истакне дека Законот предвидува заштита на јавниот интерес во установите. Така, во случај на нарушување на работењето, односно на вршењето на дејноста на установата, или ако таа не ги извршува со закон утврдените обврски, а тоа не е последица на неизвршување на обврските од страна на основачот утврдени со актот за основање, основачот може да презема мерки со кои се обезбедуваат услови за непречено работење на установата.

Установите во државна сопственост и во сопственост на единиците на локалната самоуправа стекнуваат **средства за работа** од Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа, од фондовите, непосредно од корисникот на јавните услуги, со продажба на услуги и производи на пазарот, од камати, авторски права и патенти во сопственост на установата, легати, подароци, донации и од други извори, на начин и под услови утврдени со закон и актот за основање. Приватните установи стекнуваат средства од наплаќање непосредно од корисникот на јавните услуги, од фонд или со продажба на стоки и услуги на пазарот, од камати и дивиденди на пласирани средства, од авторски права, патенти, подароци, донации, легати, завештанија, прилози и од други извори определени со закон, на начин и под услови утврдени со закон и со актот за основање.

Вработените во установата имаат положба, права и обврски од работниот однос согласно со Законот за работните односи, освен ако со друг закон не е поинаку уредено вработените во јавните установи

(даватели на услуги) имаат права и обврски и според Законот за вработените во јавниот сектор, а административните службеници вработени во јавните установи – според Законот за административни службеници).

Како и другите вработени, и вработените во установите имаат право на штрајк, но тие се должни да преземат заштитни мерки за време на штрајкот. Така, штрајкувачкиот одбор и вработените што учествуваат во штрајкот во установата се должни него да го организираат и да го водат на тој начин што ќе преземат мерки со кои ќе обезбедат физичка сигурност на вработените и заштита на објектот и опремата, како и извршување на обврските спрема граѓаните, правните лица и државните органи и само под услов да бидат обезбедени:

- ✚ неопходното ниво на процесот на работата со кое нема да се загрозат животот, здравјето, економската и социјалната сигурност на граѓаните и неопходното одвивање на животот во земјата, во обем и на начин утврдени со законот од соодветната дејност од јавен интерес,
- ✚ извршување на меѓународните договори.

Над установите се вршат повеќе **видови надзор**.

1. *Надзор над законитоста на работата и актите на установата врши надлежното министерство.* При вршењето на овој надзор, кога надлежниот министер ќе утврди дека установата работи спротивно на законот со кој се уредува вршењето на дејноста, со записник ќе и укаже на установата на незаконитоста во работењето и ќе и определи рок за отстранување на незаконитоста, кој не може да биде пократок од шест месеци. Доколку установата не постапи според овие укажувања, тогаш надлежниот министер може да донесе решение за привремено запирање со работата и за тоа го известува основачот.
2. Надзор се врши и над *уставноста и законитоста на општите акти на установата.* Така, доколку општиот акт на установата не е во согласност со Уставот или со закон, надлежниот министер има право да го запре неговото извршување (да го суспендира) и е должен да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на запрениот акт пред Уставниот суд на Република Македонија.
3. Над установата се врши и *надзор над издавањето на јавни исправи.* Ако надлежното министерство во вршењето на правото на надзор над законитоста на работата утврди дека установата издала јавна исправа спротивно на одредбите на законот, донесува решение за поништување на јавната исправа што се објавува во средствата за јавно информирање и поднесува до јавниот обвинител пријава за кривично гонење на одговорното лице.

4. *Надзор над материјално-финансиското работење* на установата врши надлежното министерство и органите на државната ревизија.
5. Во установите се врши и *стручен надзор*. Овој надзор го вршат специјализирани стручни организации и стручни лица определени од надлежниот орган утврден со закон.

Според Законот, приватизација може да се изврши според еден од следниве шест модели односно техники на приватизација:

- 1) трансформација на јавна установа во приватна установа;
- 2) трансформација на јавна установа во друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво;
- 3) со организирање на делови на јавна установа во кои се вршат трговски дејности во акционерско друштво или во друштво со ограничена одговорност;
- 4) продажба на удел во мешовита установа;
- 5) продажба на дел од простор или опрема на јавна установа;
- 6) закуп;
- 7) други начини утврдени со закон.

Одлуката за приватизација со преобразба на јавна во приватна установа, на предлог на надлежниот министер, ќе ја донесува основачот. Согласност на предлогот ќе дава Владата на Република Македонија.

Пред да се донесе одлуката за приватизација со преобразба на јавна во приватна установа, установата што се приватизира ќе им се понуди на вработените тие да ја откупат. Ако вработените одбијат да го искористат правото на приоритет при откупот, основачот ќе спроведе отворен повик за избор на најповолен понудавач.

Кога јавна установа, без ликвидација, согласно одредбите на овој Закон се трансформира во трговско друштво, истовремено со трансформацијата може да се спроведе и постапка на приватизација. На трансформацијата на јавната установа во трговско друштво се применуваат одредбите од Законот за трговски друштва.

Во рамките на рационализацијата на дејноста на јавните услуги, од особена важност е да се издвојат трговските дејности кои можат да се вршат под друг режим од оној под кој се врши јавната служба. Токму затоа, со Законот е предвидена можност дел од имотот и средствата, заедно со вработените кои вршат финансиски, книговодствено-сметковоствени, правни, административно-технички и други помошни работи, одржување на хигена, сервисни и транспортни услуги, подготовка и дистрибуција на храна (ресторани, мензи и сл.), сместување (домови и сл.) или вршат друга трговска дејност, да се организираат во друштво со ограничена одговорност или во акционерско друштво и истовремено да се спроведе постапка за нивна приватизација.

Кога соосновач на мешовита установа, ќе утврди дека престанал неговиот интерес да биде соосновач на установата, ќе може својот удел во неа ќе може да го продаде на другите нејзини соосновачи. Ако сите соосновачи одбијат да го купат уделот во установата, ќе се спроведе отворен повик за избор на најповолен понудаваач.

Законот утврдува можност за т.н. делумно приватизирање на јавна установа на делот кој не и е потребен за вршење на дејноста. Имено, основачот ќе може да продаде дел од просторот, опремата и други ствари и имот кои се погодни за вршење јавна услуга на правни или на физички лица кои ќе ги исполнат условите утврдени во законот и во законот со кој ќе се уредува вршењето на јавна услуга. Најпрво, правото на купување ќе им биде понудено на вработените во организациониот дел од кој е утврден предметот на продажбата. Ако вработените одбијат да го искористат правото на предност при купувањето, надлежното министерство ќе распише отворен повик за избор на најповолен понудаваач. Целта на купувањето на дел од просторот, опремата и други ствари и имот кои се погодни за вршење на јавна услуга ќе може да биде само натамошно вршење на јавна услуга. Тоа значи дека делот од просторот, опремата и други ствари и имот кои се продаваат не ќе можат да бидат наменети за друга дејност или други цели. Затоа купувачот ќе може да го преземе во владение предметот на продажба дури по добивањето дозвола за работа за вршење на јавната услуга. И не само тоа. Купувачот ќе биде должен да обезбеди континуирано вршење на јавната услуга. Тоа може да го оствари самостојно или во договор со јавната установа од која е купен предметот на продажба или со други јавни установи. Условите и начинот за обезбедување континуирано вршење на јавните услуги ќе бидат определени со склучениот договор. Купувачот не ќе може да ја промени дејноста што се вршела со предметот на продажба ниту да го издаде во закуп или подзакуп без согласност на надлежното министерство. Ако купувачот не е установа, ќе биде должен да основа установа на јавна услуга и ќе мора да добие дозвола за работа. Ако купувачот во определениот рок не ја основа установата и не добие дозвола за работа, ако не обезбеди континуирано вршење на јавната услуга, ако ја промени дејноста што се вршела со предметот на продажба или го издаде во закуп подзакуп без согласност на надлежното министерство, договорот за продажба се смета за раскинат по сила на законот.

Закупот е специфичен модел на сопственичка трансформација. Во случајот не се менува сопственоста туку се приватизира вршењето на јавната услуга. Под закуп можат да се издаваат објекти и опрема кои претставуваат организациони целини (организациони единици, делови и сл.) во кои ќе може да се врши јавна услуга. Исто како и кај

моделот за трансформација на јавна установа во приватна установа, правото на закуп, надлежното министерство како закуподавец ќе им го понуди прво на вработените. Ако вработените одбијат да го искористат ова право на предност, надлежното министерство ќе објави отворен повик за избор на најповолен понудавац. Основна обврска на закупаецот кој ќе го преземе во владение предметот на закуп по добивањето на дозвола за работата од закуподавец ќе биде да обезбеди континуирано вршење на јавни услуги самостојно, во договор со закуподавец или со други јавни установи. Закупаецот не ќе може да ја промени дејноста што се вршела во делот од јавната установа или со средствата на јавната установа што ќе бидат предмет на закупот, ниту да го издава предметот на закупот во подзакуп без согласност на закуподавецот. Ако закупаецот не може да биде установа, ќе биде должен, во рокот определен со договорот, да основа установа за јавна услуга и да добие дозвола за работа. Ако во рокот определен за закуп ја основа установата и не добие дозвола за работа, договорот за закуп ќе се смета за раскинат по сила на законот.

Прашања за размислување:

- ✚ Кога би требало да креирате нов административен орган, организација или пак установа (сами изберете пример), кои принципи на организирање од оние кои се наведени во точка 2 би ги искористиле?
- ✚ Зошто се јавните служби издвоени од класичните органи на државна управа?
- ✚ Кои се основните наоѓања на Савас? Се согласувате ли со неговиот „закон“ (кои се аргументите „за“, а кои „против“ т.н. „закон“ на Савас?
- ✚ Кои општински или јавни служби во Република Македонија би требало според вас да се концесионираат?

ГЛАВА V

ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Администрацијата може да биде одговорна пред претставничкото тело и во тој случај станува збор за *политичка одговорност*, односно за парламентарна контрола над администрацијата. Оваа одговорност се однесува само на носителите на јавни функции.

Административните службеници сносат дисциплинска одговорност пред своите претпоставени или пред колективот во кој што работат – *дисциплинска одговорност на административните службеници*.

Исто така, тие можат да бидат одговорни за штетата што евентуално ќе ја сторат во вршењето на својата службена должност. Во овој случај, се работи за *материјална одговорност* на административните службеници.

Покрај наброените видови на одговорност на администрацијата, врз неа се врши и *судска контрола*.

На крајот, посебен вид контрола врз јавната администрација (вонсобраниска и вонсудска) врши и една специјализирана институција, во меѓународното право позната како *омбудсман*, а во нашата држава со назив народен правобранител. Во оваа глава ќе бидат рагледани секој од овие видови контрола, односно одговорност најнапред компаративно, а потоа и во Република Македонија.

Носителите на јавни функции (избраните и именувани лица), службениците во органите на државната управа, како и во јавната администрација во најширока смисла на зборот, се повикуваат на одговорност за својата работа и последиците настанати од нивните дејствија за време на вршење на службената должност.

- ✚ **Политичка одговорност/парламентарна контрола:** носителите на јавни функции (избраните и именувани лица) одговараат пред претставничките тела: пратенички прашања, интерпелација, прашање за доверба на Владата, „моќта на кесето“...
- ✚ **Дисциплинска одговорност:** службениците во јавната администрација (во јавниот сектор) одговараат пред своите претпоставени или колективот за повреди на работната дисциплина.
- ✚ **Материјална одговорност:** службениците во јавната администрација (во јавниот сектор) одговараат за сторена материјална штета на физичко или правно лице при вршењето

на службена должност.

- ✚ Судска контрола: заштита на правата на граѓаните од актите и дејствијата на администрацијата спроведена од страна на независен субјект - судството.
- ✚ Омбудсман: вонсудска заштита на правата и слободите на граѓаните во нивните односи со јавната администрација која не резултира со изрекување правни мерки и санкции.

1. Поим на политичка одговорност на министерот

Под политичка одговорност се подразбира онаа одговорност што министрите, секој поединечно односно владата во целина, ја носат за својата работа пред парламентот. Ваквата политичка одговорност постои во сите облици на државната власт освен во претседателскиот систем, во кој, согласно строгата примена на начелото на поделба на власта, егзекутивата во целина, па и шефовите на определените ресори, не одговараат пред парламентот односно немаат политичка одговорност пред него. Тие се одговорни само пред шефот на државата, претседателот, кој по сопствен избор ги доведува на власт и од неа ги отстранува.

Парламентарниот режим овозможува во начело поголема автономија за администрацијата

Ако парламентот го оспорува успешното функционирање на администрацијата со тоа ќе биде доведен во прашање рејтингот на самата влада. Бидејќи владата ужива мнозинство во парламентот, нејзиното предвременно напуштање на власта би можело да дојде предвид само во исклучителни околности. Министрите како шефови во одделни административни ресори настојуваат да ја оправдаат пред парламентот дејноста на органите што им се доверени. Ова настојување да се оствари доминантна положба на владата над администрацијата изразено е во францускиот устав од 1958 со одредбата „владата располага со администрацијата“.

Самата појава на политичка одговорност е од понов датум. Таа се развива од институтот на кривична одговорност. Во феудалниот период и во периодот на апсолутистичката монархија постои божественото право на краловите кои стојат над сите човечки закони. Проблемот на одговорноста се поставува дури по победоносните револуции и има кривично-правен карактер бидејќи актот на правдата или осветата овде првенствено се гледа во погубувањето на соборените кралеви. (Чарлс I, Луј XVI).

Политичката одговорност како право на претставничките тела да го отповикаат функционерот, односно владата со која не се задоволни, претставува придобивка на парламентарната демократија. Таа се појавува во индивидуална и колективна форма, т.е. како оставка на еден функционер и како оставка на целата влада.

Функционерите што се наоѓаат на чело на поодделните органи на администрацијата се политички личности кои претставуваат во исто време највисоки претставници на администрацијата и припадници на она што се нарекува „политичка класа“. Политичката одговорност на министрите, за прв пат е воведена во Англија. Имено, кон крајот од XVIII век, прво за одделните министри, а подоцна и за целата влада е воведен нов облик на одговорност - политичката одговорност. Надлежноста за утврдување на овој вид одговорност и правото на именување на одделните министри и на целата влада, како и смената на министрите, односно присилувањето на владата да поднесе оставка, му припаѓале на Долниот дом. Дотогаш, во Англија, постоела само кривична одговорност на министерот. Долниот дом (Домот на комуните) можел да го обвини министерот пред Горниот дом (Домот на лордовите), кој во својство на судски орган изрекувал казни или донесувал одлуки за сменување од должност. Со воведувањето на политичката одговорност, кривичната останала без значење.

По Англија, правилото за политичката одговорност на министрите е прифатено во низа земји, со што тие, всушност, го воведуваат парламентарниот систем. Политичката одговорност, како право на претставничките тела да го отповикаат министерот (функционерот) односно владата со која не се задоволни, претставува придобивка на парламентарната демократија.

1.1. Основи за политичката одговорност на носителот на функција (министерот)

Во најголемиот број држави во светот, основот за поставување на прашање за политичка одговорност на министерот е тродимензионален.

Министерот политички одговара:

- 1. за работата на шефот на државата;**
- 2. за својата сопствена работа; и**
- 3. за работата на органот на чие чело се наоѓа.**

Министрите, пред се, подлежат на политичка одговорност за работата на шефот на државата. Ова се остварува исклучиво во земјите со парламентарен систем, и тоа како во монархиите, така и во републиките. Шефот на државата во парламентарниот систем е политички неодговорен. Наместо него, одговорноста за неговата работа ја носат владата, односно одделните министри. Оваа министерска одговорност за работата на шефот на државата се однесува, како на неговите акти и дејствија, така и на неговите пропуштања. Министеот може да одговара за актите и дејствијата на шефот на државата затоа што со својот спремапотпис учествувал во

донесувањето на тие акти, или на некој друг начин (со самото свое присуство) учествувал во определени дејствија на шефот на државата.

Инаку, спремапотпишувањето на актите на шефот на државата, во различни системи и во различни случаи, го вршат: а) надлежните министри (еден или повеќе, во зависност од тоа во кој ресор припаѓа надлежноста за донесувањето на таков акт); б) претседателот на владата и надлежниот министер заедно; в) само претседателот на владата и г) кога се во прашање најзначајните акти - целата влада, т.е. претседателот и сите министри.


Како што е веќе наведено, политичката одговорност за работата на шефот на државата е воведена најпрво во Англија. Така, според уставната концепција „кралот не може да работи сам“, било предвидено дека нему му се потребни помош и соработка од министрите. Ова начело на англиското право произлегло од едно сосема формално прашање. Имено, англичаните во низа случаи утврдиле дека изразот на кралската волја, за да биде правно обврзувачки мора да биде изразен во вид на пишан акт верификуван со печат. Секој од тие печати, согласно со обичајот, бил даден на чување на определен министер, кој бил единствен овластен да го употреби. Ставајќи го печатот, тој правел личен акт и со самото тоа ја акгажирал својата одговорност. Така дошло до тоа да постои одговорно лице за секој акт на кралот што требало да биде во писмена форма и со печат. Наместо печат, со текот на времето, посебно значење добил потписот на надлежниот министер и така настанало правилото на спремапотпис. Иако произлегло од потребата да биде гарантирана автентичноста на актите, ова правило добило многу пошироко значење и станало основен формален елемент на самата суштина на министерската одговорност, а со тоа и на парламентарниот систем како таков.

Спремапотписот постои и во земјите со претседателски систем, кога определени акти на шефот на државата ги спремапотпишува надлежниот министер. Меѓутоа, со оглед на тоа што во овие земји, ни шефот на државата, ни министрите немаат политичка одговорност пред парламентот, спремапотписот нема значење за политичката одговорност на министрите за работата на политички неодговорниот шеф на државата. Министрите во овие земји се само помошници и советодавци на шефот на државата и за својата работа му одговараат само нему. Нивниот спремапотпис е само акт на добра администрација, а не знак на нивното учество во вршењето на претседателската власт.

Понатаму, министрите можат да одговараат и за одделни акти и дејствија на шефот на државата што немаат правен карактер (на пример, за неговите говори, писма, телеграми и сл.), а кои имаат, или можат да добијат политичко значење. Исто така, министрите можат да бидат одговорни и за пропуштањата на шефот на државата (доколку тој одбие да потпише некој акт, да донесе некоја одлука, да прими определена личност и сл.).

**Политичка одговорност на министерот за шефот на државата:
✚ За актите на шефот на државата (правило спремапотпис):**

- А) надлежниот министер**
- Б) Претседател на Влада и надлежен министер**
- В) само Претседател на Влада**
- Г) цела Влада**

 **За дејствија на шефот на државата**

Од изложеното може да се види дека во парламентарниот систем, во кој министрите имаат политичка одговорност за работата на целокупната егзекутива, па дури и за работата на политички неодговорниот шеф на државата, е неопходна соработката помеѓу шефот на државата и владата односно одделните министри. Без таквата соработка тие не можат да претстават „екипа“, чиј еден дел - владата - се појавува пред парламентот да носи одговорност не само за својата работа, туку и за работата за шефот на државата.

Забелешка кон текстот:




До ваква ситуација може да дојде и според Уставот на Република Македонија, особено во областа на одбраната и надворешните работи, каде што Претседателот на Републиката има низа ингеренции исто како и ресорните министри, кои како органи на управата и како Влада одговараат за тие области пред Собранието.

Министрите одговараат политички и за својата сопствена работа, односно за работата на владата (чиј членови се) во целина.

За разлика од претходната политичка одговорност (за работата на шефот на државата), оваа одговорност министрите не ја сносат во претседателскиот систем.

Во работата на министрите, како членови на владата, е неопходно да се разликуваат три вида акти и постапки. Прво, тоа се актите и постапките што министерот ги преземал сам, во својство на самостоен раководител на ресорот на чие чело се наоѓа (тоа се актите и постапките од рутинска природа, од помало значење, за што не му треба согласност од владата). Втор вид се акти и постапки што министерот ги презел по претходна одлука на владата, во согласност со нејзината општа политика (тука се актите и постапките од поголемо значење). На крајот, трет вид акти и постапки претставува учеството на министерот во работата на владата, определувањето на нејзината политика и донесувањето на нејзините одлуки. Од ваквите надлежности на министрите зависат и видот на политичката одговорност (индивидуална и колективна), врз кои посебно ќе биде даден осврт во натамошното излагање.

Политичка одговорност на министерот за сопствената работа:

-  **За постапки што сам ги презема**
-  **За спроведување на Владини одлуки**
-  **За учество во работата на Владата**

На крајот, министрите одговараат политички и за работата на ресорот на чие чело се наоѓаат. Значи, министерот одговара политички не само за сопствените акти и дејствија, туку и за актите и дејствијата на сите органи во составот на неговиот ресор. Понатаму, тој како старешина на ресорот, има обврска да обезбеди усогласеност на работата на целиот ресор со својата сопствена работа и со работата на целата влада. Притоа, одговарајќи пред парламентот, министерот не може да ја симне одговорноста од себе и да ја префрли врз некој од своите службеници, бидејќи парламентот од целиот негов ресор го знае само него и само него може да го повика на одговорност.

Политичка одговорност на министерот за работата на органот со кој раководи:

✚ **Објективна политичка одговорност – за целокупната работа и состојба на ресорот со кој раководи**

1.2. Видови политичка одговорност

Министерот е политички одговорен пред Парламентот: поединечно и како член на Владата.

Политичката одговорност може да се јави во индивидуална и во колективна форма. Индивидуална е онаа што ја поднесува министерот сам, а колективната ја имаат сите министри заедно, т.е. владата во целина. Како што беше кажано, кога се работи за акти и постапки на министерот како раководител на ресорот, тогаш станува збор, пред се, за индивидуална одговорност, додека кога се работи за неговото учество во работата на владата како колегијално тело, тогаш станува збор за колективна одговорност.

Историски гледано, прво настанала индивидуалната одговорност на министрите.

Во Англија, се до 1782 година, кога кабинетот на лордот Норт му поднел колективна оставка на Долниот дом, имало само случаи на индивидуално повикување на министерот на одговорност. Кон крајот на XVIII и почетокот од XIX век, со јакнењето на кабинетскиот систем, доаѓа и до колективна одговорност на целата влада, па и на нејзино преовладување во однос на индивидуалната одговорност на одделните министри. Така, до 1866 не се случило некој министер да биде повикан на индивидуална одговорност.

Како што било познато дека министерот - поединец не може да врши функции против волјата на Парламентот, така подоцна станало јасно дека сите министри - ако владата треба да претставува едно единствено тело, а не збир од советодавачи на суверенот кои дејствуваат секој за себе - мораат заедно да опстанат или да паднат во Парламентот.

Со воведувањето на парламентаризмот во земјите во текот на XIX век, во уставите била предвидена како индивидуалната, така и колективната одговорност. Според тие уставни, министрите

индивидуално одговараат за своите акти, а колективно за општата политика на владата. Но, и во земјите во кои не се врши уставно разликување на индивидуалната од колективната одговорност на министрите, односно на владата, во практиката ваквото разликување сепак се врши и се применува.

Треба да се истакне дека парламентарниот систем, во основа, го карактеризира колективна одговорност. Имено, функционирањето на парламентаризмот во услови на повеќепартиски систем подразбира пред се одговорност на владата (без оглед на тоа дали е еднопартиска или коалициона) пред парламентот, кого го сочинуваат, од една страна, приврзаниците на таа влада, а, од друга страна, опозицијата, организирана во рамките на една или повеќе политички партии. Опозицијата ја следи работата на владата, „ги демне“ нејзините грешки и има интерес не да ги соборува одделните министри, туку владата во целина, бидејќи само така добива шанса самата да дојде на власт.

Како последица на ваквата практика во низа држави со парламентарен систем, колективната одговорност речиси во целост ја истисна индивидуалната политичка одговорност.

1.3. Механизми (видови, начини) на парламентарна контрола

Механизмите на парламентарната контрола над администрацијата односно вршењето на политичката одговорност, по правило, само начелно се изнесени во уставите (иако тоа не секогаш е случај), а потоа поподробно се регулирани со парламентарните деловници. Меѓутоа од големо значење за нивното функционирање е секојдневната практика, која во одделни земји со развиен парламентарен живот и самата е многу развиена. Различни се начините со помош на кои управата може да се подложи под контрола на претставничките тела. Во продолжение, ќе бидат прикажани најважните и најчестите механизми со помош на кои парламентот врши контрола над органите на администрацијата.

Парламентот:

- ✚ **Поставува и отповикува функционери на администрацијата;**
- ✚ **Поставува пратенички прашања и интерпелации;**
- ✚ **Покренува прашање на доверба или изгласување недоверба на владата;**
- ✚ **Одобрува буџет;**
- ✚ **Формира специјализирани тела за надгледување и контрола на пооделни аспекти од работата на администрацијата;**
- ✚ **Законодавна процедура;**
- ✚ **Разгледување и усвојување извештаи;**

1. Најчесто применувано средство на парламентарна контрола над работата на владата и нејзините членови се пратеничките прашања

и интерпелациите упатени до одделни министри односно до владата во целина.

Практиката на **пратеничките прашања** што членовите на парламентот ги упатуваат до министрите, настанала во Англија. Првиот прецедент потекнува од 1721 година, но до почетокот на XIX век прашањата биле ретко применувано средство. Меѓутоа, со развојот на парламентарниот систем, практиката на поставување прашања со текот на времето земала се пошироки размери, така што повеќето министри речиси секојдневно биле изложени на вистинско „бомбардирање“ со прашања во Долниот дом.

Во класичната дефиниција на пратеничките прашања влегуваат два елемента:

а) отсуство на расправа и

б) отсуство на непосредна политичка санкција.

Отсуството на непосредната политичка санкција претставува основен критериум за разликување на прашањата од другите постапки на контрола во парламентарниот режим, како што се предлогот за изгласување на доверба или интерпелација, кои исто така тежнеат кон добивање објаснување за работата на владата, но имаат и санкција во облик на гласање со кое се покренува министерската одговорност.

Основната разлика помеѓу пратеничкото прашање и интерпелацијата се состои во тоа што, по прашањето што еден член на парламентот ќе му го постави на некој министер, следи одговор на министерот, во врска со кој членот на парламентот може евентуално да постави дополнително прашање и да добие одговор на него, но сето тоа така и се завршува - за предметот на прашањето не се води никаква натамошна расправа во која би учествувале и останатите членови на парламентот, ниту пак се пристапува кон гласање за доверба на функционерот. Обратно, интерпелацијата (што не ја поднесува еден туку група пратеници), води, по одговорот, кон дискусија и на крајот доведува до гласање.

Пратеничките прашања претставуваат секојдневна практика на парламентите и затоа во парламентарните деловници оваа материја најчесто се пропишува и регулира до детали. Така, прво се утврдува дека прашањата можат да се поднесуваат писмено и усно. Додека на усните прашања по правило се дава и усмен одговор, на пишаните прашања одговорот некогаш може да биде писмен, а некогаш и усмен. Понатаму, се предвидува обврска за министерот на поставеното прашање да даде одговор во утврден рок. Неговото „ескивирање“ од оваа обврска може да води кон интерпелација. За прашањата и одговорите во деловниците по правило се предвидува определено време (на пример, во Италија првите 40 минути од секоја седница на собранието, во Англија времето помеѓу 14,35 и 15,35 и тоа во првите четири дена во неделата кога понекогаш на министрите им се

поставуваат и по стотина прашања; во Франција на седницата на Собранието што се држи во петок попладне, во Република Македонија секој последен четврток во месецот и сл.). Прашањата не се директно средство за покренување на одговорност на владата, но тие и нивните одговори го претставуваат оној секојдневен „дијалог“ помеѓу владата и парламентот што е претпоставка за добро функционирање на парламентарниот систем. Бројот на прашањата често е голем: така, според некои податоци, во францускиот парламент на членовите на владата секоја година им се поставуваат околу 5000 писмени и повеќе стотици усни прашања.

Затоа, слободно може да се каже дека пратеничкото прашање, одговорот што тоа го подразбира, и одговорот што го дава оној кому му е поставено, претставуваат основни елементи од дијалог помеѓу одговорните за политиката на земјата и претставниците на народот што имаат мандат да ги контролираат.

Начинот и постапката за поставување пратенички прашања и давањето одговори на нив, во нашата држава се уредени во Уставот и Деловникот за работа на Собранието.

4. Пратенички прашања

Уставни одредби:

Член 72 (ст. 3 и 4)

Пратеничко прашање може да постави секој пратеник.

Начинот и постапката на поднесувањето и расправата по интерпелација и пратеничко прашање се уредуваат со Деловникот.

Одредби од Деловникот за работа на Собранието: да се проверат одредбите од Деловникот

Член 35

Пратеникот има право на претседателот на Владата на Република Македонија (Влада), на член на Владата и на други носители на јавни функции кои ги избира или именува Собранието, да им постави прашање што се однесува на нивната работа или на работи од нивната надлежност.

Прашањето треба да е кратко и прецизно.

Пратеникот е должен да означи на кого му го упатува прашањето.

За пратеничките прашања се води евиденција.

Член 36

Прашање се поставува усно на седницата, а во времето меѓу две седници во писмена форма, преку претседателот на Собранието.

Ако прашањето се однесува на носител на јавна функција кој не е член на Владата, пратеникот до претседателот на Собранието ќе го најави поставувањето на прашањето најдоцна 24 часа пред почетокот на седницата.

Член 37

За поставување пратенички прашања се свикува посебна седница, последниот четврток во месецот. На седницата присуствуваат претседателот и членовите на Владата и други носители на јавни функции за кои е најавено дека ќе им се постави прашање.

Пратеникот на една седница може да постави најмногу три прашања. Поставувањето на пратеничкото прашање не може да трае подолго од десет минути, а пратеникот има право да се изјасни дали е задоволен од одговорот, но не подолго од три минути.

Член 38

Прашањето поставено во писмена форма што е во согласност со одредбите на овој деловник, претседателот на Собранието го доставува на оној на кого му е упатено.

Член 39

На усно поставено прашање се одговара на седницата на која е поставено прашањето.

По исклучок, ако претставникот на Владата, нејзин член, односно носителот на јавна функција, изјави дека од оправдани причини не е во можност да даде устен одговор на таа седница, должен е одговорот во писмена форма да го даде во рок од десет дена.

Писмениот одговор се доставува до претседателот на Собранието, кој веднаш го упатува до подносителот на прашањето и до сите пратеници, а на првата наредна седница предвидена за поставување на пратенички прашања, го известува Собранието за дадениот одговор.

Член 40

Пратеникот што го поставил прашањето, по добиениот одговор има право да постави дополнително прашање.

Член 41

На прашање поставено на претседателот на Владата, одговор дава претседателот или определен претставник на Владата, а на прашање поставено на носител на јавна функција одговор дава носителот на јавната функција.

Ако одговорот се однесува на прашање кое претставува тајна, Владата односно носителот на јавната функција може да предложи одговорот да се даде на седница на Собранието без присуство на јавноста. За тој предлог одлучува Собранието во согласност со одредбите на овој деловник.

Интерпелацијата претставува главна и во многу земји најчесто употребувана постапка за поставување на прашањето за политичката одговорност на владата: секоја интерпелација доведува, на крајот од расправата, до давање оценка на парламентот за работата на владата или на некој нејзин член. Ефикасноста на интерпелацијата е многу поголема од ефикасноста на пратеничкото прашање, бидејќи со гласањето за неа се овозможува непосредно поставување на прашањето за политичката одговорност на министрите, што со пратеничкото прашање не е случај.

Основни карактеристики на интерпелацијата се:

- ✚ најчесто ја поднесуваат група пратеници;
- ✚ се упатува како на одделни министри, така и на владата во целина;
- ✚ предметот и е од пошироко значење одошто кај пратеничкото прашање (таа може да се однесува и на општата политика на владата односно на одделни нејзини ресори, а не само на определени акти и постапки на министрите);
- ✚ по правило, се пропишува рок во кој треба да се даде одговор на интерпелацијата;
- ✚ за одговорот се отвора расправа, во која можат да учествуваат не само интерпелатот и интерпелираниот, туку и останатите членови на парламентот;
- ✚ најчесто се определува и времето резервирано за интерпелација;
- ✚ на крајот од расправата по интерпелацијата се пристапува кон гласање.

Одредбите од Уставот и Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија кои се однесуваат на ова прашање се следниве:

5. Интерпелација

Уставни одреби:

Член 72 (ст. 1, 2 и 4)

Интерпелација може да се постави за работата на секој носител на јавна функција, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи.

Интерпелација можат да поднесат најмалку пет пратеници.

Начинот и постапката на поднесувањето и расправата по интерпелација и пратеничко прашање се уредуваат со Деловникот.

Одредби од Деловникот за работа на Собранието:

Член 42

Интерпелација може да постават најмалку петмина пратеници за работата на носителот на јавна функција кој го избира Собранието, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашање од работата на државните органи.

Интерпелацијата се поднесува во писмена форма, ја потпишуваат сите пратеници што ја поднесуваат и треба да биде образложена.

Интерпелацијата се поднесува до претседателот на Собранието, кој ја доставува до оној на кого му е упатена и до пратениците.

Член 43

Субјектот на кого му е поставена интерпелацијата има право да достави писмен извештај до претседателот на Собранието, најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на интерпелацијата.

Член 44

Интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието, по истекот на десет дена од денот на доставувањето на извештајот до пратениците.

Ако извештајот не се поднесе во рокот утврден во членот 43 на овој деловник, интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието.

Член 45

Право да ја образложи интерпелацијата на седницата на Собранието има еден од пратениците што ја поднеле интерпелацијата, во траење од 20 минути.

Субјектот на кого му е поставена интерпелацијата се повикува на седница и има право да го образложи својот извештај или да даде одговор на поставената интерпелација, во траење од 20 минути.

Член 46

Претресот по интерпелацијата завршува со заклучок во кој се изнесува ставот на Собранието во врска со наводите во интерпелацијата.

Член 47

Пратениците кои ја поднеле интерпелацијата можат да ја повлечат само пред отпочнувањето на претресот.

Член 48

Претресот по интерпелацијата се прекинува, ако:

- се постави прашање за доверба на Владата;
- Владата поднесе оставка;
- претседателот на Владата поднесе предлог за разрешување на членот на Владата и за чија работа е поднесена интерпелацијата и
- носителот на јавната функција поднесе оставка.

Во Англија не постои интерпелација, туку во нејзиниот Долен дом се користи една друга техника што по својот ефект и одговара на интерпелацијата. Имено, тоа е предлогот за одлагање на седницата, што мора да го поднесат најмалку 40 членови на Домот. Во тој случај, се прекинува расправата за прашањата од дневниот ред и се отвора расправа за прашањето односно за прашањата што предизвикале поднесување на ваков предлог. Тие расправи се прилика за опозицијата да ја критикува работата на владата, и во дадениот случај да поднесе предлог за изгласување на нејзина недоверба.

2. Во земјите со парламентарен систем постојат две средства со кои најнепосредно се покренува прашањето за политичка одговорност на владата. Тоа се:

- а) прашањето на доверба, што владата го поставува на

парламентот и

б) предлогот за изгласување недоверба, што го поднесува опозицијата.

Причина за поставување на **прашањето за доверба на владата** секогаш е некое значајно прашање, а намерите на владата можат да бидат различни. На пример, владата, по определена расправа во парламентот, самата може да посака да ја провери согласноста на парламентот со некој нејзин став односно политика што ја спроведува по определено прашање. Во друг случај, владата, користејќи го навремениот момент, го поставува прашањето на доверба со желба да го пресретне претстојниот напад врз нејзината политика или работа, со други зборови, таа го избира времето за дискусија, и пред да биде нападната, ги изнесува своите аргументи. Во трет случај, владата врши притисок врз парламентот, соочувајќи го со можноста, доколку не прифати определени нејзини ставови, да биде присилен да и бара замена.

Меѓу земјите со парламентарна демократија, ретки се оние, како, на пример, Холандија, во кои прашањето на доверба никогаш не се поставува, бидејќи се смета дека „во отсуство на докази за спротивното“, довербата секогаш постои.

Во Франција, прашањето за доверба на владата може да биде поставено само од претседателот на Советот и по одлуката на Советот на министрите. Гласањето за прашањето за доверба може да се случи еден ден откако било поставено пред Парламентот.

Од друга страна, поднесувањето **предлог за изгласување недоверба на владата**, што потекнува од нејзините противници, секогаш е раководено од нивната желба да ја соборат владата и на нејзино место да се формира друга влада. Поднесувањето на овој предлог понекогаш е условено со определени процедурални услови: на пример, во Англија него може да го поднесе само лидерот на опозицијата; во Франција, една десетина од членовите на народното Собрание, а се гласа дури 48 часа по неговото поднесување, со тоа што се смета за усвоен само доколку за него гласа мнозинството од членовите на Собранието. Доколку предлогот биде отфрлен предлагачите не можат да поднесат друг предлог во текот на истата сесија. Во Франција во периодот од јануари 1947 до декември 1956 (за девет години) Собранието одлучувало 118 пати за довербата на владата.

Еве што е утврдено во Уставот и Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија во врска со прашањето за доверба на Владата, односно предлогот за изгласување недоверба на Владата како механизам на собраниска контрола:

1. Прашање за доверба на Владата, глас за недоверба на Владата

1.1 Прашање за доверба

Уставни одредби:

Член 92 (ст. 3, 4, и 5)

Владата и секој нејзин член, за својата работа одговараат пред Собранието.

Собранието може да изгласа недоверба на Владата.

Прашање за доверба на Владата можат да постават најмалку 20 пратеници.

Гласањето за доверба на Владата се врши по истекот на три дена од поставувањето на прашањето за доверба.

Повторно прашање за доверба на Владата не може да се постави пред истекот на 90 дена од последното гласање за доверба, освен ако прашањето за доверба го постави мнозинството од вкупниот број пратеници.

Член 93 (ст. 1)

Владата има право да постави прашање за доверба пред Собранието.

1.2 Глас за недоверба

Член 92 (ст. 2 и 6)

Собранието може да изгласа недоверба на Владата.

Одлуката за изгласување недоверба на Владата се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Ако на Владата и е изгласана недоверба, Владата е должна да поднесе оставка.

Член 93 (ст. 5)

Владата на која и е изгласана недоверба, која поднела оставка или на која мандатот и престанал поради распуштање на Собранието, останува на должност до изборот на нова Влада.

Одредби од Деловникот за работа на Собранието:

Член 219

Прашање за доверба на Владата можат да постават најмалку 20 пратеници.

Прашањето за доверба на Владата се поднесува во писмена форма и мора да биде образложено.

Прашање за доверба на Владата може да постави и претседателот на Владата во писмена форма или усно на седницата на Собранието.

Прашањето за доверба на Владата, претседателот на Собранието веднаш го доставува до пратениците, Владата и претседателот на Републиката, а кога прашањето за доверба на Владата, претседателот на Владата го поставува усно на седницата на Собранието, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.

Прашањето за доверба на Владата може да се повлече, до почетокот на седницата на Собранието.

Член 220

За поставеното прашање за доверба на Владата, претседателот на Собранието свикува седница по истекот на три дена од денот на поставувањето на прашањето за доверба на Владата.

Рокот од ставот 1 на овој член, почнува да тече наредниот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба на Владата.

Член 221

Собранието гласа за недоверба на Владата по истекот на три дена од денот на поставувањето на прашањето за доверба.

Во случај кога прашањето за доверба на Владата го поставува претседателот на Владата усно на седницата на Собранието, Собранието гласа за доверба на Владата на истата седница.

Претседателот на Владата и пред гласањето има право да му се обрати на Собранието.

Член 222

Ако на Владата и е изгласана недоверба, претседателот на Владата до Собранието поднесува оставка.

За изгласаната недоверба на Владата и за поднесената оставка, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.

3. Парламентот може да ги **поставува и менува носителите на јавни функции (избрани и именувани лица) односно владата** во целина. Така, на парламентот во речиси сите земји му се дава можност да се изјасни за прифаќањето на владата, во нејзиниот целосен состав, или пак, да се изјасни најпрво за неговата согласност владата да ја формира некоја личност определена од страна на шефот на државата (мандатор), а дури потоа за нејзиниот состав во целина, и истовремено со тоа, во една од овие ситуации, да ја прифати или да не ја прифати програмата на владата. Расправајќи како за составот, така и за програмата на идната влада, парламентот има прилика да ги прифати или не, што во прв ред зависи од неговиот партиски состав. Таканаречените кризи на владата, што во оддлени земји траат со денови, па и со месеци и во добар дел го парализираат јавниот живот во земјата, се предизвикани токму од несогласноста на парламентот со владата што треба да ја замени претходната. Како може да излезе од ваквата ситуација често е распуштање на парламентот и распишување нови избори.

Во Уставот и Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија, предвидена е следнава постапка за избор на Влада, избори и именувања на носители на други јавни функции и разрешување во Собранието на еден или повеќе членови на Владата, по предлог на Претседателот на Владата:

2.Избор на Влада

Уставни одредби:

Член 68 (ст.1 ал. 13)

Собранието на Република Македонија:

-избира Влада на Република Македонија;

Одредби од Деловникот за работа на Собранието:

Член 105

Собранието избира Влада на начин и според постапка утврдена со Уставот и со овој деловник.

Член 106

Претседателот на Собранието, во рок од три дена од денот на приемот на известувањето од претседателот на Републиката, ги известува пратениците за кандидатот за претседател на Владата (мандатор).

Член 107

Мандаторот, во рок од 20 дена од денот на доверувањето на мандатот, на Собранието му поднесува предлог за состав на Владата и програмата.

Предлогот за состав на Владата се доставува во писмена форма. Предлогот содржи презиме и име на кандидатот за претседател на Владата и на кандидатите за министри, со биографски податоци.

Предлогот за состав на Владата и програмата, претседателот на Собранието ги доставува на пратениците веднаш, а најдоцна десет дена пред денот определен за седницата на која се врши изборот.

Седница за избор на Владата, претседателот на Собранието свикува во рок од 15 дена од денот на приемот на предлогот за состав на Владата и програмата.

Мандаторот ја образложува програмата и предлогот за состав на Владата на седницата на Собранието на која се врши избор на Владата.

Член 108

По програмата на мандаторот и предлогот за состав на Владата, Собранието води единствен претрес.

Гласањето за избор на Владата се врши по предлогот за состав на Владата во целина, со јавно гласање.

Владата е избрана ако за неа гласало мнозинството од вкупниот број пратеници.

Член 109

Претседателот на Собранието го известува претседателот на Републиката за изборот на Владата.

3.Избори и именувања на носители на јавни и други функции

Уставни одредби:

Член 68 (ст. 1 ал. 14, 15 и 16)

Собранието на Република Македонија:

- избира судии на Уставниот суд на Република Македонија;
- врши избор и разрешување на судии;
- врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон;

Член 77 (ст. 1, 3 и 4)

Собранието избира народен правобранител.

Народниот правобранител се избира за време од осум години, со право на уште еден избор.

Условите на избор и разрешување, надлежноста и начинот на работата на народниот правобранител се уредуваат со закон.

А М А Н Д М А Н Х I

1. Собранието избира народен правобранител со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Одредби од Деловникот за работа на Собранието:

Член 110

Собранието врши избори, именувања и разрешувања на носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон.

Собранието избира народен правобранител со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците, кои не се мнозинство во Република Македонија.

Собранието избира судии на Уставниот суд на Република Македонија од кои двајца судии по предлог на претседателот на Републиката, двајца судии по предлог на Републичкиот судски совет и петмина судии по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата. Собранието избира тројца судии со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство

гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

Собранието избира членови на Републичкиот судски совет од кои двајца членови по предлог на претседателот на Републиката и петмина членови по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата. Тројца од членовите се избираат со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија.

4. Разрешување

Уставни одредби:

Член 68 (ст. 1 ал. 15 и 16)

Собранието на Република Македонија:

- врши избор и разрешување на судии;

- врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон;

Член 77 (ст. 4)

Условите на избор и разрешување, надлежноста и начинот на работата на народниот правобранител се уредуваат со закон.

Одредби од деловникот за работа на Собранието:

Член 225

Предлогот за разрешување на членот на Владата, претседателот на Владата го поднесува во писмена форма до претседателот на Собранието и може да го образложи.

По предлогот за разрешување на членот на Владата, Собранието одлучува на првата наредна седница, без претрес.

По предлогот за разрешување, Собранието може да одлучи да отвори претрес. Предлог да се отвори претрес може да поднесе пратеничка група или најмалку петмина пратеници.

Членот на Владата за кого е поднесен предлог за разрешување може да се изјаснува по предлогот, во траење од 15 минути.

Член 226

Предлогот на претседателот на Владата за разрешување на повеќе од една третина од членовите на Владата од првобитниот состав, со предлогот за нов состав на Владата, се доставува до претседателот на Собранието.

За предлогот од ставот 1 на овој член, Собранието одлучува на првата наредна седница како за избор на нова Влада.

4. И законодавната процедура, од почетокот, па се до моментот на изгласување на законот, му дава на парламентот низа прилики да и се спротивставува на владата и да се изјаснува против неа. Тоа се најчесто случаите кога се расправа за законските предлози што ги поднесува владата: парламентот одбива да прифати некој закон или законска одредба на која владата инсистира; или пак, парламентот усвојува амандман против кој се изјаснила владата. Ова се средства преку кои низ процесот на усвојување законската регулатива, парламентот може да ја „поришти“ владата.

Законодавната процедура во Собранието е детално уредена со Деловникот за негова работа. Во продолжение се дадени само неколку негови одредби: Да се проверат одредбите од Деловникот

5. Претрес по предлог за донесување на закон на седница на Собранието

Член 147

Подносителот на предлогот за донесување на закон, односно неговиот претставник, на почетокот на претресот може да даде образложение по предлогот за донесување на закон и има право да учествува во текот на целиот претрес заради давање на појаснувања. Претставникот на Владата може да учествува во текот на целиот претрес по предлогот за донесување на закон и кога предлогот за донесување на законот не го поднела Владата.

Член 148

Претресот по предлогот за донесување на закон на седницата на Собранието е единствен.

Во претресот се изнесуваат мислења за потребата од донесување на законот, основните начела врз кои законот треба да се засновува, основните односи што со законот се уредуваат и начинот на кој се предлага нивното уредување

Член 149

Ако Собранието оцени дека има потреба законот да се донесе, донесува заклучок за усвојување на предлогот за донесување на закон.

Предлогот за донесување на закон се усвојува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, без оглед на мнозинството гласови потребно за донесување на законот утврдено со Уставот.

Ако Собранието оцени дека нема потреба да се донесе предложениот закон, со заклучок ќе го одбие предлогот за донесување на закон...

5. Амандмани

Член 165

Предлогот за изменување или дополнување на предлогот на законот се поднесува во форма на амандман.

Амандман може да поднесе секој пратеник во Собранието, работно тело, Владата и најмалку 10.000 избирачи.

Амандманот се поднесува до претседателот на Собранието во писмена форма и мора да биде образложен и потпишан од предлагачот.

Ако амандманот содржи одредби со кои се ангажираат финансиски средства, предлагачот на амандманот е должен истовремено да укаже и на можните извори за обезбедување на тие средства.

Член 166

Амандман се поднесува најдоцна пет дена пред денот определен за одржување на седницата на Собранието.

По исклучок амандман може да се поднесе во текот на претресот по предлогот на законот, ако со него се врши усогласување на одредбите во текстот што се измениле поради претходно усвојување на еден или повеќе амандмани.

Кога законот се донесува по итна постапка или на итна седница, амандмани може да се поднесуваат до завршувањето на претресот.

Во постапка за донесување на закон во која се скратени роковите амандмани можат да се поднесуваат во рок од 24 часа пред часот определен за одржување на седницата на која ќе се претресува предлогот за донесување на закон со предлог на законот.

Подносителот на предлогот на законот може да поднесува амандмани се до заклучувањето на претресот по предлогот на законот.

Член 167

Претседателот на Собранието амандманот веднаш го доставува до пратениците, до предлагачот на законот и до Владата, кога не е предлагач на законот.

Претседателот на Собранието амандманот го доставува на мислење и до надлежното работно тело и до Законодавно-правната комисија.

Член 168

За амандманот се води претрес.

За амандманот има право да се изјасни предлагачот на законот и известителот на работното тело што го претресувало предлогот на законот, во траење од пет минути.

Владата може да се изјаснува за амандманите и кога не е предлагач.

Член 169

Собранието ќе го одложи претресот по амандманот во случај кога предлагачот на законот тоа го бара.

Член 170

За амандманот се одлучува пред да се гласа за одредбата од предлогот на законот на која се однесува амандманот.

Ако на иста одредба од предлогот на законот се поднесени два или повеќе различни амандмани, за амандманите се гласа според редот по кој се поднесени.

Ако со некој од амандманите се предлага бришење на одделна одредба од предлогот на законот, прво се гласа за тој амандман и ако амандманот се усвои, не се гласа за другите амандмани на тој член.

Ако амандманот на предлогот на законот содржи одредби со кои се менуваат утврдените начела врз кои се засновува законот или ако усвојувањето на амандманот би предизвикало побитни изменувања на текстот на предлогот на законот, за амандманот не може да се одлучува на седницата на Собранието ако надлежното работно тело и Законодавно-правната комисија не го разгледале и не поднеле извештај за тој амандман.

Ако амандманот на предлогот на законот содржи одредби со кои се ангажираат финансиски средства, претседателот на Собранието веднаш го доставува и на работното тело во чиј делокруг спаѓаат прашањата на буџетот и финансиите, за да го проучи влијанието на амандманот врз средствата со кои се располага и

можните извори за финансирање на предложените решенија и за тоа да го извести Собранието.

Член 171

Амандманот се усвојува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, без оглед на мнозинството гласови потребно за донесување на законот, утврдено со Уставот.

Амандманот на подносителот на предлогот на законот и амандманот со кој тој се согласил се смета за составен дел на предлогот на законот.

5. Еден од поефикасните облици на контрола над управата од страна на парламентот би требало да биде **одобрувањето средства со кои се покриваат трошоците на администрацијата**. Парламентот го одобрува буџетот („моќ на кесето“) и од одделни ставки на тој буџет зависи финансирањето на одделни органи на администрацијата. Инаку, усвојувањето на буџетот во низа земји со парламентарен систем претставува „настан на годината“. За владиниот предлог на буџетот се води долга, по правило повеќенеделна, и исцрпна дискусија, како начелна, така и во подробности. Разгледувајќи го буџетот на секој одделен ресор, парламентот има можност, во врска со тоа, да се впушти и во дискусија за работата на владата, односно на одделно министерство или владин орган. Таа прилика, опозицијата, особено во некои земји, на пример, во Англија, не ја пропушта за напад на владата.

Забелешка кон текстот:

Дебатирајќи за буџетот и неговото усвојување за 2013 година, опозициските пратеници кон крајот на 2012 година поднесоа голем број амандмани на предлог буџетот, обидувајќи се преку долги дискусии да за секој од амандманите да го оневозможат носењето на буџетот онака како што беше предложен од Владата.

6. Едно од средствата, со помош на кое парламентот ја контролира работата на владата и на органите на администрацијата, се **редовните и повремениите извештаи** што владата и административните органи му ги поднесуваат на парламентот. Редовните извештаи обично се подготвуваат еднаш годишно и за нив во парламентот се води дискусија, што на членовите иа парламентот им овозможува да ја критикуваат владата. Повремените извештаи владата ги поднесува по правило на барање на парламентот и обично по повод некое посебно прашање од поголемо значење.

7. Во Шведска постои еден специфичен облик на контрола

на владата од страна на парламентот. Тука, парламентот (Ригстаг) од редот на своите членови избира посебен т.н. **Уставен одбор**, чија основна задача е еднаш годишно на парламентот му поднесува извештај за работата на владата, посебно врз основа на записниците од седниците на владата. Доколку утврди дека министрите, „давајќи мислење за мерките што треба да се преземаат за доброто на државата, не ги имале предвид вистинските интереси на Кралството" или дека не покажале „непристрасност, ревност. почит или активност во вршењето на должностите", тогаш Уставниот одбор го известува Ригстагот за тоа и овој може на кралот да му изрази желба министерот да биде отстранет. Во Шведска, оваа постапка претставува единствен начин на покренување политичка одговорност на министерот (бидејќи, ниту пратеничкото прашање, ниту пак, интерпелацијата не доведуваат до гласање ниту пак, може да се гласа за доверба на владата). Меѓутоа, практиката покажува нешто друго. Иако имало случаи Уставниот одбор да изнесува определени критички забелешки во врска со работата на одделни министри, Ригстатот никогаш не барал смена на некој министер. Оваа практика е често критикувана, но сепак, одредбава останува во важност и се смета како „резервна клаузула" за таа цел.

8. Натомошно средство на контрола претставуваат **АНКЕТНИТЕ КОМИСИИ** што ги формираат парламентарните домови. Ваквите комисии, парламентите ги формираат од редот на своите членови заради испитување на кое било прашање од работата на некој ресор. На барање од анкетните комисии, сите органи на администрацијата и другите државни органи, како и поединци, се должни да им ја поднесуваат на увид документацијата со која располагаат, да даваат изјави и сл. За резултатите од својата работа, анкетната комисија го известува домот што ја формирал и тој одлучува за натамошната постапка. Во Франција, собраниските комисии претставуваат многу важно средство на парламентарната контрола на администрацијата. Во таквите комисии членовите на собранието се специјализираат за определена проблематика за да можат со успех да ја следат работата на администрацијата. Овие комисии објавуваат и свои трудови. Кога избиваат административни скандали можат да се формираат *ad hoc* истражни комисии. Нивната работа е тајна. Во Велика Британија парламентарната контрола се остварува и со помош на истражни комисии, кои, по остварениот увид во разни аспекти од дејноста на администрацијата подготвуваат извештаи за своите сознанија и му ги доставуваат на парламентот.

6. АНКЕТНИ КОМИСИИ

Уставни одредби:

Член 76

Собранието основа постојани и повремени работни тела.

Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес.

Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Собранието основа постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот.

Наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции.

9. Освен анкетните комисии, определен надзор над работата на владата и органите на администрацијата можат да вршат и други **парламентарни одбори и комисии**. Меѓу земјите со парламентарен систем тоа е посебно случај таму каде што во парламентот има поголем број комисии, чија област на работа главно се поклопува со областа на работата на одделно министерство (на пример, надворешни работи, внатрешни работи, правосудство, финансии и сл.).

Таков вид парламентарни комисии или работни тела на Собранието постојат и во нашата држава. Нивното основање, организација и работа предвидени се во Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија:

7. РАБОТНИ ТЕЛА НА СОБРАНИЕТО

Член 114

Собранието основа постојани и повремени работни тела.

Работните тела разгледуваат предлози за донесување на закони, нацрти на закони, предлози на закони и предлози на прописи и други општи акти што ги донесува Собранието, како и други прашања од надлежност на Собранието и вршат други работи утврдени со овој деловник.

Член 115

Постојаните работни тела се основаат со одлука на Собранието.

За извршување на посебни задачи, Собранието со одлука основа и повремени работни тела.

Со одлуката за основање на работни тела се утврдуваат делокругот и бројот на членовите.

Составот на работните тела од редот на пратениците се утврдува со одлука на Собранието, во зависност од бројот на пратеничките групи и бројот на пратениците во пратеничките групи.

Член 116

Работното тело има претседател, заменик на претседателот, одреден број членови и нивни заменици.

Работното тело работи на седници.

Седница на работното тело свикува претседателот на работното тело. Претседателот свикува седница и ако тоа го побара претседателот на Собранието или ако тоа го предложат најмалку една третина од членовите на телото, кои треба да достават материјал за прашањето што предлагаат да се стави на дневен ред на седницата.

Ако претседателот на работното тело не свика седница кога е должен тоа да го стори, седницата ќе ја свика претседателот на Собранието.

Член 117

Поканата за седница со предлогот на дневниот ред и материјалите што ќе се разгледуваат на седницата, претседателот на работното тело им ги доставува на членовите на работното тело по правило осум дена пред денот на одржувањето на седницата.

За одржувањето на седницата на работното тело се известуваат сите пратеници на Собранието.

Претседателот на работното тело, за свиканата седница ја известува Владата и претставникот на предлагачот за прашањата и предлозите што работното тело ќе ги претресува, во рокот од ставот 1 на овој член.

Член 118

На седницата на работното тело присуствува претставник, односно повереник на Владата, кога се разгледува предлог на Владата, односно претставник на орган на државната управа кога на седницата се разгледува прашање од нивниот делокруг.

На седницата на работното тело може да присуствува и да учествува во работата и секој подносител чиј предлог се разгледува.

Ако на седницата на работното тело не присуствува претставник или повереникот од ставот 1 на овој член, работното тело може да го одложи разгледувањето на тоа прашање.

Член 119

Работните тела, заради извршувањето на работите и задачите од својот делокруг, можат да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации...

1.5. Разгледување на предлогот за донесување на закон во Законодавно-правната комисија

Член 145

Законодавно-правната комисија, предлогот за донесување на закон, го разгледува од гледна точка на потребата од донесување на законот и неговата усогласеност со Уставот и за тоа на Собранието му поднесува извештај со свои мислења и предлози.

Законодавно-правната комисија во извештајот дава мислење и за предлозите што на Собранието му го поднело надлежното работно тело.

Член 146

Извештајот на Законодавно-правната комисија се доставува и до работните тела што го разгледувале предлогот за донесување на закон, најдоцна 24 часа од одржувањето на седницата на Комисијата.

Ако предлозите на Законодавно-правната комисија не се во согласност со предлозите на надлежното работно тело, пред претресувањето на предлогот за донесување на закон на седницата на Собранието, ова работно тело ќе го разгледа извештајот на Комисијата, заради усогласување на ставовите по предлогот за донесување на закон.

10. Еден од начините на парламентарната контрола над владата и органите на администрацијата се **жалбите и петициите** што граѓаните ги доставуваат до парламентот, а чија оправданост парламентот ја испитува преку посебни свои комисии и во определени случаи презема соодветни акции. Така, во Франција, членовите на парламентот често дознаваат за аномалиите што се јавуваат во административниот процес преку поплаките на нивните избирачи. Пратениците примаат писма од своите избирачи, во кои тие се поплакуваат на постапките или решенијата на административните органи, а потоа стапуваат во контакт со управните служби со цел да се овозможи преиспитување на случајот. Но, тоа не значи дека администрацијата ќе го промени својот став како последица од ваквите интервенции на пратениците.

11. Еден од посебните начини на контрола над работата на административните органи е дејствувањето на **групите за притисок** врз нивната работа.

За да се избегне употребата на недефинирани поими, потребно е најнапред семантички и политиколошки да се прецизира поимот на групата за притисок. Тој претставува буквален превод на англискиот израз *pressure group*. Во француската литература го внесол Диверже некаде околу 1953. Мејно во една своја статија истакнува дека во САД сега преовладува изразот интересна група, но и изразот група за притисок не е исфрлен од употреба.

Можното слабење на парламентарната контрола во определени ситуации ги наведува некои автори на заклучок дека влијанието на парламентот е сразмерно безначајно во однос на „политичко-бирокуратската контрола“ над општествените работи. Во суштина администрацијата претставува само инструмент на политички доминантната група. Во секој случај, дали парламентот ќе ги искористи своите прерогативи во однос на контролата над администрацијата ќе зависи од стварниот однос на силите што постои во едно општество.

Така, иако од презентираниите можности на контрола што парламентот ги има на располагање би можело да се заклучи дека администрацијата е навистина добро контролирана во современиот свет, тоа често не е случај. Она што го оневозможува надзорот, што предизвикува криза на системот на контрола е јазот на професионалната експертиза, која често постои помеѓу законодавецот, што е дилетант за определена материја и административецот/службеникот кој е експерт, токму за таа материја зашто работи врз неа целиот свој живот.

Администрацијата е носител на значајната дејност – подготовка на прописи или изготвување предлог-закони што му се поднесуваат на одобрување на парламентот. Не секогаш се случува членовите на парламентот да имаат време (или потребна стручност) темелно да ги проучат сите тие нацрти на закони, што произлегле од администрацијата и кои владата им ги доставила за дебата и усвојување. На тој начин, администрацијата ја задржува важната улога на активен творец на економската, социјалната и други видови политика, што се спроведува во една земја. Освен тоа, извршната власт може да остварува програма што не се сведува на законите изгласани од страна на претставничките тела. Некои од законите што парламентот ги изгласал имаат толку воопштени формулации што на администрацијата и овозможуваат значителна ширина во толкувањето и примената на тие одредби (пред се, преку нејзината основна дејност - донесување подзаконски општи акти)

Покрај законодавната иницијатива, во земјите со парламентарен систем, владата располага со уште едно средство, што особено ја истакнува нејзината самостојност, независност од парламентот, а тоа е правото за распуштање на парламентот. Имено, корелативот на правото на парламентот да ја повикува владата на политичка одговорност и, во определен случај, да ја собори, во земјите со парламентарен систем се состои во правото на шефот на државата, на предлог од владата, да го распушти парламентот, односно оној негов дом пред кој владата има одговорност - „долниот дом“. Ова право на распуштање на парламентот и пред истекот на неговиот мандат, што постои во речиси сите земји со парламентарен систем, некаде спаѓа во надлежност на шефот на државата (зад кого стои владата), а некаде е стриктно определено дека до распуштање на парламентот може да дојде само во случај на формален судир на владата со парламентот, што се изразува во изгласување недоверба на владата (што само по себе подразбира и нови парламентарни избори). Владата, наместо да се повлече, во согласност со шефот на државата, останува на власт барем до изборот и формирањето на новиот парламент. Ваквото решение и одговара на суштината на парламентарниот систем, кој, иако предвидува политичка одговорност на владата пред парламентот, сепак се движи во рамките на начелото на поделба на власта, и признавајќи му на парламентот теоретска превласт над егzekутивата, и дава и нејзе можност да го распушта парламентот, како ефикасно средство за „одржување рамнотежа“ на овие две власти.

Во Република Македонија, не е предвидена можноста владата да го распушти собранието. Дури ни Претседателот на државата (кој се избира на непосредни избори од страна на граѓаните), нема таква можност. Оттука, правото на парламентот да и изгласа недоверба на владата (и со тоа таа да „падне“), нема свој корелатив во постоење на слично право на извршната власт, таа да го распушти (самата влада или пак, шефот на државата), законодавниот орган.

Од изнесеново може да се изведе општ заклучок дека денес меѓу земјите со парламентарен систем, во однос на контролата над владата односно администрацијата, главно егзистираат две групи:

Во првата група спаѓаат оние земји со чии уставни не се прецизирани случаите во кои доаѓа до поставување на прашањето за политичка одговорност на владата во целина или на некој нејзин член, во вид на обврска да поднесе оставка и условите под кои ќе дојде до тоа. Владата во тие земји, според словото на уставот, не е обврзана да поднесе оставка во случај на судир со парламентот. Меѓутоа, таквата нејзина обврска произлегува од духот на парламентарниот систем, што се применува во овие земји. Оттука, стабилноста на владата во тие држави пред се, зависи од поделбата на силите во парламентот, со други зборови, од партиската ситуација во земјата. Од друга страна, ако не е следена со непосредна санкција на „паѓање“, политичката

одговорност на владата може да дојде до израз и преку низа средства со кои парламентот може посредно да ја присили владата на „попуштање“, како што е систематското отфрлање на владините законски предлози, одбивањето да се усвои буџетот и други видови парламентарна опструкција. Останувајќи во борба со парламентот, владата може да дојде во опасност да го крши уставот односно законите, со што ќе биде изложена на кривична одговорност, што исто така, во крајна линија, може да доведе до нејзино отстранување од власта.

Во втората група земји се наоѓаат оние, со чии уставни прецизно се определуваат случаите и условите под кои политичката одговорност на владата доведува до нејзино паѓање.

Во Уставот на Република Македонија, иако формално, се предвидени речиси сите овие начини, форми и механизми на контрола над органите на администрацијата, речиси и да не се јавил некој конкретен случај на контрола над орган на администрацијата, односно смена на министер заради работењето, поточно неработењето на неговиот ресор. Останува, од однесувањето на политичките фактори на нашата земја (особено на политичките партии и нивните избрани членови во Собранието) да видиме во која мера сме способни да ги применуваме и разработуваме овие демократски форми, начини и механизми на контрола над администрацијата.

2. Дисциплинска одговорност на администрацијата

Како и во секоја друга организација и во управните организации постојат дисциплински санкции против кршењето на прописите што ги регулираат правата и должностите на вработените. Така, дисциплинска одговорност сноси службеник за сторено дело во рамките на вршењето на службената должност и по своја вина. Тоа ќе биде случај, кога административниот службеник доверените работи и работни задачи кои со закон му припаѓаат, не ги врши совесно и уредно, и доколку отстапува од законот и другите правила и прописи за однесување.

Во случај на постоење дисциплинска одговорност на службеникот, санкциите можат да бидат многу различни. Во Франција законот ги предвидува следниве санкции: опомена, укор, бришење од графиконот на напредување, смалување на стажот во рамките на групата, одземање на група, преместување во друга служба, деградирање, пензионирање, отповикување, исклучување, но привремено (суспензија), од службата во траење од највеќе шест месеци со лишување од плата како главна или дополнителна санкција.

Во некои земји санкцискиот субјект (оној кој ја изрекува санкцијата за дисциплинска одговорност) е претпоставениот.

Сфаќањето на оправданоста на доделувањето на овластувањата во дисциплинската постапка на хиерархискиот претпоставен е прифатено во Франција. Други земји, како што е Сојузна Република Германија формираат автономен дисциплински орган за кого се смета дека ќе решава на пообјективен начин од шефот на службата.







2.1. Дисциплинска одговорност за административните службеници во Република Македонија

Според Законот за административни службеници, за повреда на службена должност одговараат сите административни службеници, освен државниот секретар. Ваквата дистинкција укажува на фактот дека, државните секретари со оглед на начинот на нивното назначување - именување (повеќе ќе стане збор во делот за кадрите во администрацијата), како и со нивното иземање од дисциплинска одговорност, може да се вбројаат во категоријата државни (административни) функционери кои доаѓаат на позицијата по пат на класичен споилс систем (види во главата за кадри во администрацијата), и чиј статус отстапува, односно драстично се разликува од статусот на административните или државните службеници. Така, државните секретари, како и министрите, нивните заменици и другите државни функционери, не сносат дисциплинска одговорност.

Законот за административни службеници, прави разлика помеѓу дисциплинска неуредност и дисциплински престап. Дисциплинската неуредност претставува полесна незначителна повреда на работната дисциплина и работните задачи, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на административниот службеник, а дисциплински престап претставува потешка, значителна таква повреда.

Понтаму, Законот таксативно ги набројува видовите на дисциплинска неуредност и на дисциплински престап.

Дисциплинска неуредност:

-  **Непочитување на работното време, распоредот и користењето на работното време;**
-  **Неуредно чување на службени списи и податоци;**
-  **Неоправдано недоаѓање на работа до два работни дена во текот на една календарска година;**
-  **Непочитување на обврската за носење на ознаките со личното име и звањето или називот;**
-  **Неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата;**
-  **Непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи со полесни**

последници од повредата;

- ✚ Недомаќинско користење и употреба на доверените финансиски средства и средствата за работа;
- ✚ неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот административен службеник или секретарот за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од три часа
- ✚ одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое административниот службеник се упатува

Дисциплински престап:

- ✚ Неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи;
- ✚ Непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи;
- ✚ Искажување и застапување на политичко уверување во вршењето на работните задачи, учество во изборни активности или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време, доведување во прашање на својот статус на административен службеник со вршење на партиски активности, носење или истакнување на партиски симболи во работната просторија;
- ✚ Одбивање на давање или давање на неточни податоци на институциите, односно на граѓаните и правните лица, доколку давањето на податоци е утврдено со закон;
- ✚ Незаконито располагање со материјалните и финансиските средства;
- ✚ Одбивање на вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден;
- ✚ Одбивање на писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на институцијата издадени од непосредно претпоставениот административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата, во случај на неодољна потреба;
- ✚ Непреземање или нецелосно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети во работа;
- ✚ Предизвикување на материјална штета со намера или од крајно невнимание;
- ✚ Повторување на дисциплинска неуредност повеќе од два пати во тековната година;
- ✚ Примање на подароци или друг вид на корист;
- ✚ Злоупотреба на статусот на административен службеник;
- ✚ Злоупотреба на доверените овластувањата во вршењето на работните задачи;
- ✚ Злоупотреба на боледување;

- ✚ Злоупотреба на лични податоци;
- ✚ Злоупотреба на доверливи податоци;
- ✚ Одавање на класифицирана информација, со степен на тајност утврдена со закон;
- ✚ Внесување и употреба, како и работење под дејство на алкохол или наркотични средства;
- ✚ Непридржување кон прописите за заштита од болест, безбедност и здравје при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и на прописите за заштита на животната средина;
- ✚ Поставување на личен финансиски интерес во судир со положбата и статусот на административен службеник;
- ✚ Навредливо или насилничко однесување на работното место;
- ✚ Однесување спротивно на одредбите на Кодексот;
- ✚ Неоправдано одбивање на учество во работата на органите во кои е избран за спроведување на изборна постапка, попис, како и во други постапки утврдени со закон;
- ✚ Спречување на избори и гласање, повреда на избирачкото право и на слободата на определување на избирачите, поткуп при избори, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборни исправи, или изборна измама кои како член на изборен орган, ги извршил административниот службеник;
- ✚ Непостапувањето по обврската за оценување на административен службеник;
- ✚ Во управна постапка не бара докази и податоци по службена должност во рокот утврден со закон;
- ✚ Во управна постапка не доставува докази и податоци кои се побарани по службена должност во рокот утврден со закон и
- ✚ Не ги решава предметите во управна постапка во рокот утврден со закон.

Во Република Македонија, за повреда на службената должност од страна на административните службеници, предвидени се повеќе дисциплински мерки, во зависност од тежината на дисциплинската неуредност, односно дисциплинскиот престап, последиците од повредата на службената должност, одговорноста на државниот службеник, околностите под кои е сторена повредата, поранешното негово однесување, како и од други отежнителни или олеснителни околности.

Дисциплински мерки:

- ✚ писмена опомена
- ✚ парична казна во висина од 20% од висината на

едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинска неуредност, во траење од еден до три месеци

✚ парична казна во висина од 30% од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинскиот престап во траење од еден до шест месеци

✚ распоредување на работно место во непосредно пониско ниво и

✚ престанок на работниот однос кога настапиле штетни последици за институцијата, а притоа не се утврдени олеснителни околности за административниот службеник кој го сторил престапот.

За сторена дисциплинска неуредност може да се изрече некоја од првите две, а за сторен дисциплински престап, се изрекува некоја од последните три наведени дисциплински мерки.

2.1.1. Постапка за дисциплинска одговорност (дисциплинска постапка)

Право да поднесе иницијатива за покренување дисциплинска постапка против административен службеник има секој административен службеник и друго лице, а иницијативата треба да биде образложена. Врз основа на поднесената иницијатива, или по сопствена иницијатива, непосредно повисокиот службеник, односно секретарот (или функционерот на органот онаму каде што не е именуван секретар), поднесува предлог за покренување дисциплинска постапка против административниот службеник. Дисциплинската постапка не може да се покрене ако поминал еден месец од денот кога непосредно повисокиот административен службеник, односно секретарот (или функционерот на органот онаму каде што не е именуван секретар) дознал за повредата на службената должност. Ова се нарекува субјективен рок на застареност и тој има релативно дејство. Апсолутниот или објективниот рок на застареност изнесува три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност.

Мерките за дисциплинска неуредност ги изрекува секретарот, односно функционерот на органот, онаму каде што не е предвидено постоење на секретар, а по претходен писмен извештај на непосредно повисокиот административан службеник. Извештајот мора да му биде доставен на административниот службеник против кој се води дисциплинска постапка и тој има право да се изјасни по наводите од извештајот, односно да даде свој одговор на извештајот.

Кога станува збор за дисциплинска постапка за сторен дисциплински престап, секретарот, односно функционерот на органот

е должен да формира Комисија за водење на дисциплинска постапка за дисциплински престап во рок од осум дена од денот на поднесувањето на предлогот за водење на постапката. Комисијата брои претседател, шест члена и нивни заменици. Претседател на дисциплинската комисија е раководен административен службеник, а членови се административни службеници од кои еден е претставник на синдикатот, доколку таков е вработен во институцијата. Доколку во институцијата нема доволен број на административни службеници претседателот и членовите се определуваат од редот на другите вработени, а ако во институцијата нема седум вработени другите членови на дисциплинската комисија се определуваат од вработените во Агенцијата за администрација кои не се од редот на членовите на комисијата која одлучува по жалби и приговори на административни службеници во втор степен.

Претседателот е должен најдоцна во рок од 20 дена од денот на формирањето на дисциплинската комисија да свика седница за која уредно ги поканува членовите и административниот службеник против кој е поведена постапката, десет дена пред денот на одржувањето на седницата. На седницата ќе се изведат доказите и административниот службеник против кој е поведена постапката лично ќе се произнесе по наводите во предлогот за покренување на дисциплинска постапка, а доколку од оправдани причини не може да присуствува на седницата писмено ќе се произнесе и ќе приложи документација, односно докази со кои ќе го оправда отсуството. Доколку административниот службеник против кој е поведена постапката лично или писмено не се произнесе по наводите во предлогот за покренување на дисциплинска постапка, дисциплинската комисија ќе ја спроведе дисциплинската постапка без неговото произнесување. Дисциплинската комисија, по изведувањето на доказите и произнесувањето на административниот службеник против кој е поведена постапката, со мнозинство гласови преку тајно гласање, се изјаснува за дисциплинската одговорност на административниот службеник. Доколку дисциплинската комисија ќе утврди дека административниот службеник не е одговорен му предлага на секретарот (односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар) да го отфрли предлогот за што секретарот, во рок од три дена е должен да донесе решение за отфрлање на предлогот. Доколку дисциплинската комисија утврди дека административниот службеник е одговорен, претседателот и секој од членовите на дисциплинската комисија тајно гласаат за една од трите дисциплинските мерки по што онаа дисциплинска мерка која има најмногу гласови се смета за усвоена. По усвојување на дисциплинската мерка истата му се предлага на секретарот, кој во рок од три дена е должен да донесе решение за изрекување на дисциплинска мерка. Доколку секретарот изрече дисциплинска мерка

различна од онаа која му е предложена од дисциплинската комисија должен е истата особено да ја образложи со наведување на причините поради кои изрекол мерка различна од предложената. Донесеното решение му се врачува лично на административниот службеник, по правило, во работните простории на институцијата во која административниот службеник работи, односно на адреса на живеалиштето, односно престојувалиштето од кое административниот службеник секојдневно доаѓа на работа. Ако административниот службеник не може да се пронајде на адресата на живеалиштето, односно престојувалиштето или ако го одбие врачувањето, решението се објавува на огласната табла во институцијата. По изминувањето на осум работни дена од ден. Против решението незадоволниот административен службеник има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата.

Административниот службеник може да биде суспендиран од институцијата врз основа на решение на секретарот во случаи кога против него е покрената кривична постапка за кривично дело сторено на работа или во врска со работата или е покрената дисциплинска постапка за дисциплински престап, а повредата е од таква природа што неговото натамошно присуство во институцијата додека трае постапката штетно ќе се одрази врз институцијата, односно ќе го осуети или оневозможи утврдувањето на одговорноста за дисциплински престап. Суспензијата може да трае до донесувањето на правосилно решение.

До донесувањето на Законот за државни службеници (2000), а потоа и на Законот за административните службеници (2014) по жалбата на незадоволниот службеник за изречена дисциплинска мерка решаваше второстепенa комисија за жалби при Владата на Република Македонија. Ваквото решение е надминато и сега веќе Агенцијата за администрација (поранешна Агенција за државни службеници) како независен орган ја води второстепената (по жалба) постапка за дисциплинска одговорност на административните службеници. На овој начин, исклучени се субјективизмот, како и евентуалните политички влијание врз работењето на комисијата при Владата на Република Македонија бидејќи во неа секогаш задолжително членуваше (и претседаваше) еден министер од Владата (кој ја ценеше законитоста на одлуката/решението на свој колега, друг министер или член на истата Влада) и двајца државни службеници, најчесто од истиот орган/министерство што го издал првостепеното решение. Заради тоа, ваквата практика во нашата држава, често се отсликуваше со народната изрека: „Кадија тужи, кадија суди!“

3. Материјална одговорност на администрацијата

Јавните службеници, односно работниците во администрацијата, можат при вршењето на својата службена должност да нанесат извесна штета на физички или правни лица.

Се поставува прашањето кој е одговорен за надоместувањето на таа штета, дали самото лице што ја сторило, или пак државниот

орган што го вработува?

Ако историски се анализира на институтот на материјалната одговорност во законодавствата на различните земји ќе се утврди дека постоеле различни решенија на проблемот на одговорноста.

Според првото решение постои непосредна одговорност на државниот орган за секоја штета што ќе ја сторат административните службеници во вршењето на службената должност. Оштетената страна, според тоа, има право да бара надомест на штетата од државата, а самата држава има право на регрес од страна на лицето кое ја сторило штетата.

Според вториот систем постои непосредна одговорност на службеното лице кое со своето службено дејствие им причинило штета на граѓаните и на правните лица. Тоа практично би значело дека службеното лице одговара со својот имот за штетата што ќе ја нанесе во рамките на службената дејност. Таквиот систем на одговорност постоел во минатото во англосаксонските земји. Меѓутоа, префрлувањето на одговорноста на приватни лица создава правна несигурност затоа што оштетената страна никогаш не ќе може со сигурност да смета дека службеното лице ќе има доволно свои материјални средства за да ја надомести причинетата штета. Затоа и во англосаксонските земји доаѓа до ревизија на законодавството што се однесува на оваа материја.

Забелешки кон текстот:

Така во САД во 1946 е изгласан Закон за деликтната одговорност кој предвидува одговорност на државата за штетите причинети на граѓаните и правни лица од страна на службените органи. Во Англија е донесен во 1947 Закон за постапката на државата кој им овозможува на граѓаните да поднесуваат непосредно тужба и против државата во случај нејзините службени лица да причинат штета.

Според третата солуција, одговорноста е поделена, односно неа ја сносит како јавните служби (државата), така и службените лица што ја сториле штетата. Иако е јавниот службеник во принцип одговорен за штетите што ги причинил на својата служба или на граѓаните со своите службени дејства, сепак оштетениот го има правото да избере дали ќе поднесе барање за надомест на штетата против службеното лице, или пак јавната служба.

На поапстрактен план, институтот на одговорноста на јавните службеници го достигнал својот највисок теориски развој во француската правна доктрина. Француското право разликува два вида на грешки на службеното лице *faute personnelle* (лична грешка) и *faute de service public* (грешка во службата). Разликувањето на едната од другата грешка се должи на славната формула на Лафариер: Постои грешка во службата ако актот што нанесува штета е „безличен, открива службеник кој повеќе или помалку е подложен на заблуда“, а лична грешка ако „актот го открива човекот со неговите слабости, неговите страсти, неговите непромислености“. Врз основа на правната практика и теоретската систематизација на таа практика би можело да се извлече заклучокот дека како

лични грешки може да се сметаат, од една страна грешките што јавниот службеник ќе ги направи надвор од вршењето на својата функција и од друга страна грешките направени во вршењето на функцијата, но кои сепак можат да се издвојат од неа со оглед на нивниот карактер било на намерни или на тешки грешки. Грешката сторена при вршењето на функцијата може да биде лична доколку се работи за лоша намера како што е малтретирање или osveta кои претставуваат сведоштво за личните страсти за кои зборува Лафериер. Тешката грешка пак станува лична автоматски со самиот степен на својата тежина. Сепак, треба да се забележи дека јуриспруденцијата бара грешката да биде крајно сериозна за да ја дефинира како лична. За личните грешки како од едниот, така и од другиот вид одговара самото службено лице и тоа пред судовите од општа надлежност. За грешките во службата, може по избор да одговара или државата или службеното лице. Се разбира, се работи за избор на оштетениот.

3.1. Материјална одговорност на административните службеници во Република Македонија

Материјалната одговорност на администрацијата во Република Македонија исто како и дисциплинската одговорност е уредена со Законот за административните службеници. Така, овој Закон предвидува дека административниот службеник е одговорен за штета која на работа или во врска со работа, намерно или од крајна небрежност ја предизвикал на органот/институцијата во кој/а е вработен. За утврдување на материјалната одговорност на службеникот, секретарот, односно раководното лице во органот формира Комисија за утврдување на материјалната одговорност. Комисијата е составена од три члена и нивни заменици: претседател на комисијата е раководен административен службеник, а членови се двајца административни службеници на исто ниво како административниот службеник против кого се води постапка за утврдување на материјална одговорност. Комисијата ја утврдува материјалната одговорност за сторената материјална штета, висината на штетата, начинот на сторување, кој ја предизвикал штетата и кој ќе ја надомести. Комисијата за целата спроведена постапка и утврдената фактичка состојба составува извештај кој му го доставува на секретарот или лицето кое раководи со органот, за тој да донесе решение за надомест на штетата. Против ова решение, незадоволниот службеник има право да поднесе жалба во рок од осум дена до Агенцијата за администрација. Решението на Агенцијата е конечно. Ако државниот службеник не ја надомести штетата во рок од 60 дена од конечноста на решението, органот поведува против него судска постапка.

Секретарот на институцијата/органот може целосно или делумно да го ослободи административниот службеник од надоместување на сторената штета, доколку не постоела умисла кога штетата ја предизвикал или ако со тоа би се загрозила неговата

егзистенција или егзистенцијата на неговото семејство.

Субјективен рок за поведување постапка за материјална одговорност е 30 дена откако надлежниот за поведување на постапката (непосредно претпоставениот, секретарот, односно функционерот на органот) дознал за сторената штета, а објективниот рок за поведување постапка за материјална одговорност изнесува една година од денот кога е сторена штетата. Постапката не може да се води подолго од 60 дена откако е донесено решението за формирање комисија.

Кога административен службеник ќе стори материјална штета кон трети лица, а во врска со вршењето на своите работи и работни задачи, штетата ја надоместува органот во кој службеникот работи.

4. Судска контрола врз администрацијата

Во интерес на потполниот преглед на разните видови одговорност на администрацијата, во оваа точка ќе бидат изнесени неколку куси напомени за судската контрола над административните органи. Целта на судската контрола е да ги заштити правата на граѓаните или на јавните службеници во однос на администрацијата. Затоа таа контрола се препушта на независен орган кој ќе ги регулира управните конфликти. Начините на вршење на судска контрола се разликуваат според тоа дали во една земја постои специјализирано административно/управно судство или контролата над администрацијата ја вршат редовните судови.

Според некои автори второто решение е подемократско, но првото им овозможува поголема специјализација на судиите што се занимаваат со исклучиво управна проблематика. Обемот на судската контрола над администрацијата варира во зависност од земјата за која се работи. Во некои земји пред судовите може да се постави само прашањето на одговорноста на администрацијата додека во други судијата има право и да ги поништува незаконитите акти на администрацијата.

Во развиените демократски земји во светот е неспорна потребата од постоење на судска контрола врз административните акти, како еден вид надворешна правна контрола врз администрацијата.

Гледано строго нормативистички, овој вид правна контрола врз администрацијата се коси со широко прифатената концепција за поделба на функциите на државната власт. Меѓутоа, појавата на управниот спор, како основен облик на судска контрола врз администрацијата претставува последица на бројните недостатоци од суштински карактер на внатрешната административна контрола и воедно резултат на постојаните стремежи и концепции за поголема заштита на човековите права и слободи. Слободно може да се каже

дека управниот спор со самата негова појава и развој претставува најсилен доказ за победа на животот врз правото. Спорното прашање се состои во следново: на кого да му биде доверено вршењето на оваа контрола? При одговорот на ова прашање управно-правната теорија разликува два система: континентален-европски и англосаксонски систем.

4.1. Англосаксонски модел на административно-судска контрола

Според овој систем, административно-судската контрола се одвива од страна на судовите од општа надлежност. Овој систем е прифатен пред сè во Англија, Соединетите Американски Држави и во останатите земји во кои важи единственото општо право common law. Тргувајќи од ова право, и државата и нејзините органи и јавните установи се подвргнати на исти правни правила како и поединците. Од тие причини, во овие земји и не постои посебно управно право како гранка на правниот систем што претставува збир на правни норми со кои се регулира работата на администрацијата, па затоа и судењето на управните спорови не им е доверено на посебни административни судови, туку на редовните судови од општа надлежност.

Судската контрола над административните акти во земјите на англосаксонскиот систем не се врши во рамките на некоја посебна постапка, како што е тоа случај во земјите од континентално-европскиот систем, туку се применуваат истиите процесни норми како и во граѓанските работи - common law .

Во последно време во Англија, и покрај тоа што таа претставува колевка на common law системот, сепак започнува процес на создавање посебен правен режим за јавната администрација, зашто приватното право и постапката пред редовните граѓански судови, не можат да одговорат на реалните потреби на администрацијата.

4.2. Континентално-европски модел на судска контрола над администрацијата

Континентално-европскиот систем подразбира формирање на посебни административни судови за решавање на управните спорови. Колевка на создавањето посебно управно судство е Франција во која постојат посебни административни трибунали и е создаден во 1801 година Државниот совет - Conseil d'Etat. Всушност, управното судство настанува во втората половина на XIX век, како последица на либерално-индивидуалистичките сфаќања за заштита на правата на поединците од државната власт. Административните судови, магистратите или административните трибунали како што се нарекуваат во различни земји, немаат никаква друга функција освен

административно-судската и организационо може да се поставени дури и во рамките на администрацијата, но во својата работа тие се потполно независни од неа и од извршната власт. Имајќи ја за главна и единствена задача правната контрола врз административните акти, тие сосема му се посветуваат на тоа прашање и вршат реално влијание врз одржувањето на правото во рамките на администрацијата.

Целта за формирање на посебно административно судство во Франција, лежи во идејата за еманципација на административната од судската власт, бидејќи во стариот, предреволюционерен режим - судската власт, преку парламентот, потполно завладеала со администрацијата. Така доаѓа до прокламирање на принципот на апсолутна поделба на власта во Loi des 16-24 aout 1790. Постреволюционерното позитивно право пропишува за администрацијата инхерентна моќ да дејствува - а pouvoir d'action d'office. Администрацијата има право да ги преземе сите неопходни чекори, за да обезбеди добро управување, дури и кога таквите чекори ги нарушуваат индивидуалните права на граѓаните. Ова право е обезбедено за администрацијата и таа со него може да располага, се додека не и биде одземено со закон (или со устав). Со Законот од 1790 г., на француската егзекутива и се дадени значителни овластувања, чие извршување е ставено надвор од јурисдикцијата на судовите. Од надлежноста и надзорот на судската власт извлечен е секој акт на администрацијата без оглед дали е тој од јавноправен или приватноправен карактер. Тоа претставувало, како што вели Жезе, - не примена на еден однапред смислен систем на судска организација, туку последица на владината osveta и желба, да располага во рацете со оружје, способно да скрши секаков отпор насочен кон новиот поредок. Кога не би имало што да се додаде, при вакви околности Франција би претставувала полициска држава. Но, реалноста е поинаква. Во текот на деветнаесеттиот век, во оваа земја е развиен систем на судска контрола врз администрацијата, кој претставува олицетворение на контрадикторноста помеѓу неговата надворешност и реалноста, а тоа пак, заедно со недостигот на легислативни текстови, го прави овој концепт да е повеќе близок до англиската, отколку до вообичаената (редовната) француска судска контрола. Забраната предвидена со Законот од 1790 предвидува ослободување на администрацијата од јурисдикција на редовните судови (судовите во рамките на *ordre judiciaire*), но таа станува предмет на контрола на централниот орган на самата егзекутива - Conseil d'Etat (Државен совет), кој според својот капацитет, надлежностите и воопшто, речиси во секој поглед, работи како суд. Накратко, администрацијата потпаѓа под контрола на суд, но тоа е суд во рамките на самата егзекутива. Conseil d'Etat (Државниот совет) е дополнет со систем на пониски

административни судови, со што се добиваат две сепарирани (одделни) судски хиерархии, едната за јавното, а другата за приватното право. Судската контрола врз делувањето на администрацијата е изразено преку правото на анулација или поништување (*jurisdiction d'annulation*). Бидејќи сите акти на администрацијата, во принцип, се надвор од контролата на редовните судови, јавното право ги опфаќа сите аспекти на заштита од лошото работење на извршната власт, дури и кога станува збор за неисполнување на договор. Оваа материја претставува предмет на спор на полна јурисдикција (*pleine jurisdiction*). Правото што административните судови го применуваат во овие случаи, е речиси во целост *case law*, кое се наоѓа во пресудите на *Conseil d'Etat*, (Државниот совет), а околу кое е создадена огромна правна литература.

Модерното француско административно правосудство, значи, претставува резултат на комбинацијата на политичките потреби на револуционерите и неопходноста, сепак, да се воспостави судска контрола над администрацијата. Во ваквата констелација на односите, Касациониот суд доминира со целината на редовните судови, а Државниот совет доминира со целината на административното судство.

Дуалитетот во француското судство е утврден и со потоењето на Уставниот совет кој во согласност со концепцијата за поделба на власта, го приклучил кон основните принципи на Републиката и принципот за "надлежност на административните судови за поништување или измена на одлуките који ги донесува извршната власт при вршењето прерогативи на јавна принуда".

Механизмите за поделба на надлежноста на редовните и управните судови во Франција се следниве:

а) Пишани извори: Законите од 16 и 24 август 1790 и Декретот од 16 фруктидор III година и околу стотина посебни закони кои се од поголемо или помало значење. Повеќето од нив ја прошируваат надлежноста на редовното судство. Во врска со проширувањето на надлежноста на административните судови предвидена со наведените општи прописи, во оваа прилика, може да се спомене Декретот од 1938 година за договорите за закуп на јавен простор, кои ги става во надлежност на административните судови.

б) Судската практика како механизам за поделба на надлежноста, може да води потекло и од двете институции: Касациониот суд и Државниот совет. Државниот совет има донесено одреден број важни пресуди со кои ја одредува сопствената надлежност во однос на редовните судови: пресудата *Terrier* со заклучоците на владиниот комесар *Romieu* во кои се формулирани поимите на јавно и приватно управување, пресудите од 1956 година за поимот јавна служба и неговата примена во областа на договорите, јавните работи и јавниот сектор.

Сепак, за основен принцип во поглед на поделбата на надлежностите помеѓу редовното и административното судство се смета следниов: административното судство е надлежно за решавање на спорите кои се однесуваат на административните активности на јавните власти. Јавни власти се

државата, територијалните единици, јавните установи и приватните организации кои вршат јавна служба. Исклучоците во поглед на проширување на надлежноста на административното судство се однесуваат на споровите од административните/управните договори. Останатите исклучоци од горенаведениот принцип, главно, се состојат во проширување на надлежноста на редовните судови.

Во рамките на административното судство, постојат две различни категории на спорови: судска контрола над администрацијата поради пречекорување на овластувањата и спор на полна јурисдикција. Во што се состои разликата помеѓу овие два вида управни спорови? Спорот поради пречекорување на овластувањата може да се дефинира како "спор со кој се сака да се постигне поништување на некој административен акт". Најбитната карактеристика кај постапката за пречекорување на овластувањата е што неа можат да ја поведат и лица на кои административните акти директно или индиректно не се однесуваат. Последица од ваквиот спор е поништување на административниот акт, чие дејство е ретроактивно, односно се поништуваат сите правни последици од актот, и се смета како тој да не бил воопшто ни донесен. Спорот за пречекорување на овластувањата е објективен спор, кој не е насочен против лица, туку против акти. За разлика од ова, кај споровите на полна јурисдикција (*pleine jurisdiction*), судијата располага со проширени овластувања, кои му дозволуваат не само да го поништи актот, туку и да донесе поинаква одлука во однос на администрацијата. Според дефиницијата на *Laferriere*, "спорот на полна јурисдикција значи вршење на целосна фактичка и правна арбитража на спорот". Кај поведувањето на овие спорови, не важи начелото дека тужител може да биде секое лице, независно од неговиот однос кон предметот на спорот, туку само она чиј интерес е непосредно засегнат со актот на администрацијата.

Најрепрезентативни земји претставници на овој континентално-европски систем се: Франција, Германија, Австрија, како и Италија и Белгија кои порано припаѓаа на англосаксонскиот систем, а потоа го напуштија. Кон оваа група држави, би ги додале и државите од регионот: Република Бугарија, Република Хрватска, Република Словенија и Федерацијата Босна и Херцеговина. Со донесувањето на Законот за управните спорови во 2006 година и Република Македонија може да се вброи во оваа група држави.

4.3. Судска контрола над администрацијата во Република Македонија.

Во нашата земја, судската контрола над органите на државната управа (уставна и законска терминологија) се одвива :

1. По пат на користење на правни средства во кривична постапка за кривична одговорност на службените лица во државната управа;
2. Со употреба на правни средства во граѓанска постапка, кога се

работи за одговорност на службениците за штета сторена на правни и физички лица;

3. Преку уставно-судска контрола над општите акти на администрацијата;
4. По пат на решавање на управни спорови против конечни конкретни административни акти.

Оваа точка е посветена на последниот вид судска контрола над администрацијата. За потсетување: класичната административно-правна теорија во дефиницијата на административно-правниот однос, како еден од неговите основни елементи, ја истакнува неподлежноста на административно-правниот однос под судска контрола. Меѓутоа ова обележје на административно-правниот однос, веќе со воведувањето на институцијата на управен спор, во правниот систем на Република Македонија станува надминато.

Управниот спор може да се дефинира како:

Спор кој се води пред посебно управно судство (или пред редовно судство) во посебна административно-судска постапка, а кој настанува меѓу физичко или правно лице и административен орган, друг државен орган или организација со јавни овластувања во врска со законитоста на решение донесено во административна работа .

Согласно стариот Законот за судовите од 1995 година, Закон за управните спорови од 1977 година (исто така вон сила), како и врз основа на Уставот од 1991 година (пред да бидат усвоени уставните амандмани во 2005 година), надлежен орган за решавање на управни спорови во Република Македонија беше Врховниот суд на Република Македонија. Тој е највисок суд во Република Македонија, суд од општа надлежност, во чиј состав се наоѓаше и управно одделение, надлежно за решавање во управни спорови. Врховниот суд на Република Македонија решаваше управни спорови во прв и последен степен, но против определени пресуди беше дозволена жалба по која повторно решаваше Врховниот суд на Република Македонија, во состав од пет судии, кои не учествувале во првостепеното решавање од управниот спор.

Во однос на надлежноста за вршење административно-судска контрола, стариот Закон за управните спорови, кој предвидуваше надлежност на Врховниот суд за нивно решавање, не се определи за ниту еден од погореспоменатите - континентален, или англосаксонски модел, создавајќи мешовита варијанта од двата системи.

Во македонската административно-правна наука варираа мислењата околу оправданоста на ова решение, од аспект на ефикасноста што со него се нудеше при вршењето административно-судска заштита на индивидуалните (конкретни) административни акти. Застапувани се мислења да се остане на постојниот модел, зашто тој

претставува успешна комбинација на англискиот и францускиот систем, рационален е и доста економичен, а ги има и сите нивни предности (специјализација, автономија, посебна постапка, авторитет на Врховниот суд на Република Македонија и сл.). Изразено е и сомневање во авторитетот на евентуално формираните посебни административни судови со аргумент дека е порационално и поефикасно решавањето на управните спорови да го врши единствено Врховниот суд, но и заради воедначување на судската практика. Понатаму, предлагани се и одредени промени во правец на децентрализацијата на надлежноста за решавање на управни спорови на ниво на апелационите судови, оправдано од гледна точка на експедитивноста во решавањето на управните спорови. На крајот, застапувани се и залагања за воведување посебни административни судови, кои би ја вршеле административно-судската контрола над конкретните акти на органите на администрацијата, со што би се извршила поголема специјализација на судиите, кои се занимаваат и ќе се занимаваат исклучиво со административно-правна проблематика.

Постојната законска регулатива во уредувањето на ова прашање ги предвидува следниве решенија:

Во правниот континуитет на Република Македонија се презема институцијата управен спор, што значи дека Законот за управни спорови како поранешен сојузен пропис, согласно Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија, беше преземен како републички пропис сè до донесувањето на нов Закон за управните спорови. Тоа се случи дури во 2006 година или петнесет години по осамостојувањето на нашата држава и воведувањето нов политички и економски поредок.

Станува збор за Законот за управните спорови од 2006 година објавен во „Службен весник на РМ“, бр 62 /06. Законот е донесен со одложно дејство на неговата примена од една година, бидејќи во чл. 60 од овој Закон стои дека Законот за управните спорови од 19 мај 2006 ќе отпочне да се применува по една година од неговото влегување во сила. По истекот на законски утврдениот рок, тоа не се случи и тој не се применуваше дуригодина и полвина од неговото влегување во сила, со што беше предизвикан најголемиот правен вакуум до сега во државата.

Реалните состојби во поглед на судската заштита на човековите права од евентуалните повреди при донесувањето и извршувањето на административните акти, судската практика на Врховниот суд и статистичките податоци во врска со ова прашање, покажуваа несомнена потреба од реформи во системот на судска контрола над административните акти во Република Македонија.

Пред сè, самиот факт за тоа дека во нашата земја надлежноста, начинот и постапката на решавањето на управните спорови беа уредени со пропис од 1977 година, зборуваа за

потребата од преземање итни мерки во правец на донесување нов законски пропис со кој ќе се предвидат нови решенија за овие прашања, а кои ќе кореспондираат со одредбите на Уставот на Република Македонија.

Понатаму, исклучителната преоптовареност на Врховниот суд на Република Македонија со огромен број предмети од административен карактер, ги надминуваше можностите за негово ефикасно работење, поради што граѓаните на Републиката се судруваа со проблемот на задоцнето решавање на нивните предмети од управна материја во исцрпувачко бавни и скапи административно-судски постапки.

Најпосле, динамиката на општествените процеси во врска со работењето на администрацијата, доведоа и сеуште доведуваат до установување на нови правни институти од областа на административното право, што од своја страна бара тесна специјализација, длабока стручност и познавање на административно-правната материја (која последниве децении во целиот свет доживува широка експанзија), на лицата (судиите) надлежни за решавање на спорите од оваа материја.

Денес, во Република Македонија контролата врз поединечните правни акти на администрацијата ја вршат Управниот суд како првостепена судска инстанца и Вишиот управен суд (формиран со измените на Законот за управните спорови во 2010 година) како второстепена судска инстанца кој одлучува по жалбите против одлуките на Управниот суд.

Во моментот на пишување на овој учебник (2018), се подготвува и нов Закон за управните спорови чиј нацрт предвидува укинување на Вишиот управен суд и пренесување на неговата надлежност во Врховниот суд на Република Македонија.

5. Институцијата омбудсман и одговорноста на администрацијата

5.1. Поим на институцијата омбудсман

Омбудсманот претставува парламентарен претставник, должен да постапува по претставките на граѓаните, како и по сопствена иницијатива, секогаш кога ќе забележи незаконитост во работењето на органите на администрацијата (во некои земји и на судовите) со кои е сторена повреда на основните човекови права и слободи, а се исцрпени сите правни средства за нивна заштита.

Институцијата омбудсман се јавува во најразлични видови, во зависност од тоа, за која земја станува збор. Шведска се смета за колевка на настанувањето и развојот на класичниот модел на омбудсман, од кој, денес се забележуваат бројни отстапувања, во согласност со општествено-политичките специфичности и промените

во односната држава. Сепак, кога се зборува за институцијата омбудсман, мора да се имаат предвид неколку типични нејзини карактеристики, од кои, ретко се прават отстапки.

Основни карактеристики на институцијата омбудсман:

- ✚ независност на омбудсманот, како од егзекутивната, така и од легислативната власт;
- ✚ политичка неутралност;
- ✚ стручност;
- ✚ неприсрасност и објективност;
- ✚ вршење контрола над законитоста на дејствијата и актите на јавните службеници, не заменувајќи го, туку само дополнувајќи го постојниот систем на судска и вонсудска контрола над нивната работа;
- ✚ вршење контрола и над целисходноста на преземените дејствија и донесените акти од страна на јавните службеници со цел да се обезбеди ефикасна заштита на правата и слободите на граѓаните;
- ✚ дејствување врз работата на јавните службеници, со силата на својот авторитет, аргументирани предлози, насоки и критики, а не со донесување правно-обврзувачки и мериторни одлуки.

Постојат, се разбира и разлики во основните својства и карактеристики на институцијата омбудсман, зависно од тоа дали се следи класичниот, шведски модел, или некоја од неговите варијанти. Разликите се сведуваат на следното:

Прво, класичниот модел на институцијата омбудсман претпоставува избирање една личност што ќе ја врши омбудсманската функција од страна на законодавното тело - парламентот, кој не можејќи сам да навлегува во сите случаи на повреда на законитоста и правата на граѓаните од страна на егзекутивата, при вршењето контрола над неа, и го препушта ова право на личноста избрана за омбудсман. Во некои земји се отстапува од ова правило, па омбудсманот го именува и го разрешува шефот на државата (на пр. во Израел, Гана, Филипини, Ирска итн.). Во Велика Британија тоа го чини монархот со издавање на посебно "патентно писмо" (Letters patent). Најголема отстапка во овој поглед се прави во Франција, каде што Медијаторот го назначува Министерскиот совет, што е сосема спротивно на суштината на институцијата омбудсман. Во земјите пак, каде што постои генерален гувернер, тој е органот што го назначува омбудсманот (Австралија, Јамајка, Порторико и др.);

Второ, разлики се сретнуваат и во поглед на прашањето за субјектите над кои омбудсманот врши контрола. Во сите земји оваа контрола се протега, пред се, над работата на органите на државната администрација. Покрај нив, под јурисдикција на омбудсманот, во Шведска, на пример, спаѓаат и правосудните органи, за разлика од

останатите земји во кои поради начелото на независност и самостојност на судовите, тие се изземени од неговата јурисдикција. Во Данска и Финска, пак, под контрола на омбудсманот, без ограничување, потпаѓа и работата на министрите, која во голем број земји, поради постоењето на политичка одговорност на министрите, е исклучена, или пак е сведена само на контрола над работата на министрите како шефови на своите ресори;

Трето, класичниот модел на омбудсманот претпоставува функционирање на оваа институција како инокосен орган, додека во Австрија, на пример, постои колегијално тело - Одбор на омбудсмани или *Volksanwaltschaft*. Поради зголемениот обем на работа на омбудсманот и во некои други земји се зборува за воведување колегиум на омбудсмани или за организирање мрежа на омбудсмани врз територијален принцип и сл.

Врз основа на изнесената дефиниција и основни карактеристики на омбудсманот, може да се согледа и неговата улога и значење во општествениот живот на земјите што го имаат воведено. Тој се јавува како заштитник на законитоста, но за некои автори е уште позначајно тоа што омбудсманот врши контрола и врз целисходноста. Ваквиот став се поткрепува со аргументот дека во повеќето земји системот на правна заштита на граѓаните (вклучувајќи го тука и управниот спор) од незаконитости сторени од страна на државните органи, главно задоволува. Но, не задоволува начинот на заштита на граѓаните од сите оние навидум ситни, а за граѓанинот, навистина, битни грешки, сторени од страна на јавните службеници во нивните секојдневни контакти со луѓето, какви што се: некоректниот однос; неправдата; спороста и инертноста; испраќањето на граѓанинот од шалтер до шалтер; грубоста, или со еден збор, лошото управување - *maladministration*. Во некои земји, во правните акти не се споменува вршењето контрола врз законитоста на работата на администрацијата од страна на омбудсманот: во норвешкиот Закон од 1962 година, на пример се утврдува дека задача на омбудсманот е да ги заштити граѓаните од секаква неправда и да ја сигнализира секоја грешка или пропуст во работата на администрацијата. Во Франција е предвидено на Медијаторот да му се упатуваат претставки „поради лошо вршење на административната дејност“, односно *maladministration* Уште еден аргумент во прилог на тоа дека улогата на омбудсманот се состои во контролата на целисходноста, претставува фактот дека оваа институција е единствено средство, надвор од егзекутивата за вршење на ваква дејност.

Значењето на омбудсманот како заштитник на правата на граѓаните, насекаде во светот е исклучително големо, не само заради овластувањата што му стојат на располагање за да му помогнат на граѓанинот (барање од органот на администрацијата да ја преиспита

својата одлука, давајќи му при тоа совети и предлози како да постапи; објавување на своите забелешки и критики за работата на одделни органи на администрацијата во средствата за јавно информирање; покренување соодветна постапка пред суд и сл.), туку и заради психолошкиот ефект, што го постигнува како кај граѓаните, така и кај јавните службеници.

Ваквиот ефект е резултат на самото постоење на омбудсманот, што значи дека тој врши влијание врз граѓаните и врз јавните службеници и тогаш кога тој и не презема конкретни акции. Имено, граѓаните честопати се задоволуваат со фактот дека има на кого да се обратат тогаш, кога се чувствуваат онеправдани, или кога сметаат дека се прекршени нивните законски права, па дури и тогаш кога нивната притужба е одбиена од страна на омбудсманот. Тие излегуваат задоволни од неговата канцеларија, токму затоа што биле сослушани и што им биле објаснети основите и целите на преземените дејствија од страна на органите на управата. Со тоа на некој начин се олабавуваат јазлите што постојат во секојдневните односи помеѓу државната администрација и граѓаните. Од друга страна пак, самото постоењето на институцијата омбудсман врши позитивно влијание и врз работата на јавните службеници, бидејќи во тој поглед, доволно е сознанието дека некој ја следи и ја контролира нивната работа, со што секоја нивна грешка и неправилност може да биде забележана од самиот омбудсман или од незадоволните граѓани, кои во секое време можат да му се обратат со молба тој да ги преземе потребните мерки. Едноставно, омбудсмановото нереагирање, значи одобрување на работата на јавните службеници, па и граѓаните, на тој начин, посредно, се ослободуваат од неоснованото чувство на незадоволство од работата на администрацијата.

Понатаму, омбудсманот има и едукативна улога, по пат на ширење информации за остварувањето на законите, популаризирање на правната култура и промовирање на општествените вредности. Значи, за да ја оствари омбудсманот целта, која произлегува од ваквата негова улога и значењето во општеството, потребно е правилно и непречено работење и на другите, "класични" средства за вршење контрола над работата на јавната администрација и обезбедување на законитоста, какви што се различните видови парламентарна контрола, внатрешниот или инстанциониот надзор, управниот спор и многу други, на кои омбудсманот може и треба само да им се надврзе со своето функционирање.

Без оглед на различната поставеност на институцијата, во различни земји низ светот, суштинско и општоприфатено обележје на омбудсманот е неговата моќ да влијае корективно врз работата на државните органи, без можност да врши принудни и репресивни мерки. Тоа произлегува од силата на неговиот едукативен и

убедувачки авторитет, како и од големината на личноста што ја врши оваа функција. Веднаш се наметнува прашањето: од каде омбудсманот ја црпи таа своја моќ? Односно, врз основа на што го гради својот авторитет? Одговорот се наоѓа во анализата на неговите основни својства или карактеристики, без кои е незамисливо неговото постоење, или, уште подобро, остварувањето на целта на неговото постоење. Прво, *независност*, како од законодавната така и од извршната власт; и второ, *политичка неутралност* што претпоставува личност која ќе биде способна да се носи со обврските што произлегуваат од функцијата, а истовремено ќе биде и имуна на влијанијата и притисоците од страна на кои било политички струи во дадено општество.

За да можат целите на постоењето на институцијата омбудсман да бидат остварени и на тој начин да може да се согледа и улогата и значењето на оваа институција, потребно е во секоја земја, каде што е воведена, или постојат намери за нејзино воведување, да бидат исполнети неколку претпоставки. Најпрво, тоа е постоење на развиен демократски систем; понатаму, високо изградени морал и професионална етика кај јавните службеници; највисоко ниво на стручност и професионалност во вршењето на нивната работа, како и ефикасен систем на судска контрола над работата на управата. Дури откако овие услови ќе бидат исполнети, може да се очекува успешно и ефикасно функционирање на институцијата омбудсман во една земја.

5.2. Настанување и развој на институцијата омбудсман

Институцијата омбудсман има своја долга и богата историја. Нејзините корени можеме да се пронајдат во историските податоци, кои се однесуваат дури на Стариот век, односно на древните Рим, Кина и Египет. При оваа констатација, секогаш треба да се има предвид дека станува збор само за нукулци на нешто од кое многу подоцна, дури во осумнаесеттиот век, ќе се добие првичниот облик на институцијата што денес во светот се нарекува омбудсман. Всушност, се работи за начин на ограничување на власта на тогашните високи службеници во нивното однесување спрема луѓето (притоа без да се навлегува во определување на тоа дали на овој начин се заштитуваат правата на сите, или само на определени категории луѓе, кои права итн.).

Така, уште во времето на Римското царство, во периодот од 200. до 80. год. п.н.е., постоела институцијата "цензор" (censor). Во интервали е вршен избор на двајца магистрати со мандат од 18 месеци, со задача, меѓу другото, да ги следат управните активности на службениците во време од пет години, како и да примаат поплаки во врска со "лошото управување" (maladministration).

Во Стариот век и египетските владетели за време на нивното владеење и управување назначувале т.н. жалбени службеници или чиновници. Нивната задача била да одговараат на жалбите на хебрејскиот народ.

Речиси во истиот период, во времето на Ханската династија во Кина, во рамките на нејзиниот тогашен управен систем, била воведена една нова институција наречена "надзорен јуан" (Control Yuan), кој претставувал еден вид постојан цензор со задача да прима жалби за работењето на другите службени лица

Овие антички институции се само почетоци, корени на она што денес вообичаено значи вршење заштита на законитоста и правата на граѓаните. За воведување и развивање на посебни средства за остварување на општата законитост и заштита на индивидуалните права и слободи, пред се, во однос на активностите и одлуките на државната администрациј, може да се зборува дури во деветнаесеттиот век, односно со појавата на правниот нормативизам и концепцијата за правна држава.

Историската чест, прва во својот правен систем да воведат ваква посебна институција за остварување и развој на законитоста и граѓанските права и слободи и припадна на Шведска. Институцијата омбудсман (Justiteombudsman) е создадена со Уставот на Шведска од 1809 година, но идејата за нејзино постоење потекнува уште од времето на владеењето на кралот Карло XII. Историските околности, имено, претрпениот пораз од Русите, во битката кај Полтава во Русија, во 1709-та година, го имаат принудено шведскиот крал Карло XII да побегне во Турција, каде што останал во самопрогонство подолго време. Во тој период Шведска ја карактеризираат бројни немири и нереди, па таквата состојба на работите го навела кралот во 1713-та година, додека престојувал во Тимурташ, во Турција, да издаде наредба за формирање посебна служба задолжена за спроведување на законитоста, а раководена од кралскиот највисок омбудсман (претставник), како човек од доверба и повереник на кралот. Неговата должност се состоела во спроведувањето на законите и другите прописи од страна на јавните службеници и правилно извршување на нивните обврски. Со други зборови, омбудсманот бил поставен како супервизор на активностите на собирачите на даноци, судиите и другите функционери во нивната примена на правото. Сепак, не треба да се заборава, дека во овој период тој претставувал дел од извршната, а не од законодавната власт.

Некои автори, тргнувајќи од поговорот дека ништо под Сонцето не е ново, сметаат дека врз креирањето на ваквата служба во Шведска би можела да има влијание турската институција Шеф на правдата, позната како "Qadi al Qudat", која била и, се уште, е суштински дел од исламскиот систем на правдата. Должноста на Шефот на правдата била да го обезбеди почитувањето и спроведувањето на исламското право од страна на државните органи, вклучувајќи го тука и Султанот како шеф на државата. На тој начин Шефот на правдата ги заштитува правата на луѓето од различните облици на неправда и злоупотреба на овластувањата од страна на јавните службеници. Со оглед на огромното меѓусебно влијание на повеќе институции од различни земји, не би требало да се извлекуваат конечни заклучоци за потеклото на која и да е од нив, според тоа дали таа е базирана или не врз странски модел. За такво нешто се потребни обемни и широки испитувања и посебни научни истражувања. Според

историските извори, голем број државни организирања и реформи за време на владеењето на Карло XII биле под влијание на странски модели и доктрини.

Службата на омбудсманот создадена во тој период како дел од егзекутивата, подоцна прераснала и се развила во институција Канцелар на правдата "Justitiekansler", која во Шведска претставува реалност и денес. Во голем број земји во светот, овој орган е познат уште како Врховен тужител. Од самиот почеток на неговото функционирање, па до денес, Канцеларот на правдата е назначуван од егзекутивата, па неизбежна е веројатноста тој да биде подложен на влијанието на владините одлуки, што може да ја доведе под прашање неговата непристрасност во работата. Имено, секогаш е присутна можноста посебно внимание Канцеларот на правдата да посветува на заштитата на интересите на егзекутивата, во однос на заштитата на индивидуалните права и интереси. Тоа резултира со заклучок дека овластувањето да се врши обезбедување на остварувањето на граѓанските права и фундаменталните слободи треба да биде пренесено на орган независен од извршната власт. За таа цел, шведскиот Парламент направил неколку обиди да изврши контрола врз работата на Канцеларот на правдата, па во 1793. год. тој бил присилен да поднесе извештај за своите активности токму пред Парламентот. Кога шведскиот парламент (Riksdag), во т.н. ера на слободата (од 1766 до 1772 год.), успеал да ја преземе практично целата моќ на Кралот, се здобил и со правото да го поставува Канцеларот на правдата. Првиот парламентарен Канцелар на правдата за администрацијата и судството бил назначен во 1766. година. Ова претставува битен и значаен чекор напред кон креирањето на институцијата омбудсман. Сепак, промените не траеле долго. Кога кралот Густав III успеал по пат на државен удар, што го извел 1772 година, да стави крај на парламентарното владеење, ги обновил кралските прерогативи, вклучувајќи го и поставувањето на Канцеларот на правдата.

Континуираната борба меѓу Парламентот и егзекутивата за вршење контрола над Канцеларот на правдата и за создавање служба што ќе им служи на сопствените интереси, завршила со преземањето на одлучувачкиот чекор во 1809 година, кога е донесен шведскиот Устав, по прекилот на деспотското владеење на кралот Густав Адолф IV (1778-1837). Со овој Устав е предвидена поделба на власта меѓу Кралот, Парламентот и судовите. За да се неутрализираат во извесна мера овластувањата на Кралот и неговите министри, на Парламентот, со Уставот, му се дадени значајни овластувања во вршењето контрола над работата на владата. Едно од тие овластувања бил и изборот на "Justitieombudsman", односно Доверител на парламентот за работите на граѓаните, сосема независен институт како од егзекутивата, така и од самиот Парламент, кои, притоа, се должни да ги почитуваат

неговите функции и одлуки. Првиот шведски омбудсман, Lars Augustin Monnerheim е избран од Riksdag-от (парламентот) на 1 март 1810 година. Во Уставот е предвидено дека омбудсманот треба да поседува "позната правничка способност и истакнат интегритет". Ова, се разбира, не значело и престанок на постоењето на институцијата Канцелар на правдата. Напротив, двете институции до денешно време вршат контрола врз јавните служби, секоја од нив со свое поле на јурисдикција.

Во 1915-та година, се случиле извесни промени во структурата на институцијата омбудсман: од оваа година Шведска се здобила со два омбудсмани. Имено, Парламентот сметал дека е потребно од функцијата на општа контрола што ја вршел омбудсманот (Justiteombudsman), да се издвои функцијата на вршење контрола над работата на воените органи, па е создадена посебна служба за контрола на вооружените сили - воен омбудсман (Militieombudsman). По Втората светска војна состојбите биле такви што довеле до намалување на обемот на работата на Militieombudsman-от, а пак, од друга страна, до зголемување на задачите на Justiteombudsman-от. Од тие причини во 1968-та година била извршена нивна повторна интеграција во единствена установа составена од три омбудсмани, чија надлежност била ресорно поделена. Оттогаш па до денес, работата на шведските омбудсмани постојано се зголемува, па во 1975-та година било неопходно Парламентот да усвои ново Упатство за работата на парламентарните омбудсмани, со нови правила за организација на нивната служба, за нивните должности и овластувања. Во 1986. год. биле извршени некои мали измени и тогаш, конечно, институцијата омбудсман во Шведска го добила својот сегашен изглед. Таа денес опфаќа четири омбудсмани, од кои едниот е Главен парламентарен омбудсман, кој раководи со целата служба.

Во тоа се состои историјата на креирањето на институтот омбудсман. Раните искуства на шведскиот народ манифестирани преку честа политичка нестабилност во земјата и постојани борби за власт, се најзначајниот фактор за неговото создавање. Шведска во тоа време не претставувала демократска земја во современа смисла на зборот, па и институцијата омбудсман не е создадена како резултат и придобивка на демократијата, туку повеќе заради постигнување на одредена политичка целисходност. Овој аргумент им служи на повеќе автори да ја поткрепат тезата дека создавањето на институцијата омбудсман е можно, а и потребно во секоја земја, независно од обликот на владеење и управување. Сепак, во услови на непостоење, како и непочитување на прописите со кои се предвидуваат и гарантираат човековите основни права и слободи, не може, воопшто, да станува збор ни за нивна заштита, па, оттука и постоењето на институцијата омбудсман би претставувало само невкусен декор во

една замислена слика на владеење на правото и правната држава. Институцијата е длабоко и нераскинливо поврзана со напредната, прогресивна политичка мисла на човештвото и борбите за слободи и права на човекот.

Омбудсманот денес, во Шведска, а и во светот, се сфаќа, пред се, како заштитник на правата на граѓаните од незаконитата, неправилната и неефикасната работа на органите на администрацијата и на јавните служби. Но, првобитната природа на институцијата омбудсман во Шведска, во почетокот на XIX-от век, е поинаква. Имено, институцијата омбудсман во тој период не е создадена заради заштита на правата на граѓаните, туку како "инструмент на парламентарниот надзор над другите државни органи и службеници". Како што може да се заклучи, таа е резултат на горчливото искуство и долготрајните борби на луѓето за подобар систем на владеење, подобри институции и закони, што ќе ја гарантираат нивната сигурност и заштитата на нивните фундаментални права и слободи.

5.3. Омбудсманија - карактеристика на современото живеење

Денес веќе може да се зборува за постоење на вистинска "омбудсманија", поради интересот што земјите од целиот свет, како и бројни меѓународни организации, го пројавуваат за оваа институција. Меѓутоа, за да се тргне по стапките на Шведска како прва земја со ваква институција, биле потребни повеќе од сто години.

Така, следна земја која го вовела омбудсманот во својот систем била Финска со Уставот од 1919. година, во кој е предвидено создавање служба на парламентарен омбудсман, како "личност истакната во правото". Пред донесувањето на овој Устав, во Финска, додека се наоѓала под шведска власт, постоела службата Канцелар на правдата. Во 1805. година Финска била припоена кон Русија, но задржала релативно автономен статус, а во рамките на тоа го задржала и сопствениот правен систем, кој го опфаќал и постоењето на Канцеларот на правдата, исто како и во периодот на шведското владеење. Во текот на XIX-от век, односно, до Октомвриската револуција, тој бил нарекуван уште и прокурор, следствено на неговиот руски колега. По ослободувањето, во 1917. година, како што погоре кажавме, Финска донела свој Устав (1919. година) со кој е предвидено паралелно постоење на омбудсманот и дотогашниот Канцелар на правдата, слично како во Шведска, но со различни меѓусебни односи. Од тогаш, па до денес во Финска непрекинато функционира единствена институција омбудсман, истовремено надлежна и за цивилни и за воени работи.

До 50-те години од дваесетиот век, омбудсманот функционирал само во овие две држави, но со неговото воведување во другите две

скандинавски земји, започнува периодот на т.н. омбудсманија, кога оваа установа го врши својот победоносен поход низ целиот свет. Во Данска, нејзиното воведување е предвидено со Уставот од 1953, врз чија основа бил донесен Закон за омбудсман во 1954. година. Првиот дански омбудсман започнал со работа во март 1955. година и до денес работи со единствена надлежност за цивилните и воените работи. Во Норвешка, пак, прво е воведен воен омбудсман во 1952. година, а десет години подоцна, во јуни 1962. година, донесен е закон за воведување омбудсман, врз чија основа тој започнал да врши надзор над егzekутивата на 1. јануари 1963 година.

Покрај скандинавските земји, кои, најверојатно, поради нивната географска, политичка и економска блискост со Шведска, го проследиле примерот на својот сосед, во 50-те години од минатиот век, нагло се зголемува интересирањето за омбудсманот. Тој почнува да се воведува во голем број европски, но и воневропски земји. Прва држава надвор од Скандинавија, која во својот систем вовела омбудсман (но само за воени работи), е Западна Германија. Во 1956. година во нејзиниот Основен закон бил додаден амандман, со кој е предвидено воведување воен омбудсман, именуван врз основа на закон донесен во 1957. година. Од 60-те години, па до денес, значително се зголемува интересирањето за прифаќање на институцијата омбудсман кај воневропските земји. Така, во 1962. година, преминувајќи ги границите на Европа, врз основа на Законот за парламентарен повереник бил назначен првиот омбудсман во Нов Зеланд, во 1966. година во Гијана и во Танзанија, а во 1967. година во Маурицијус. Во оваа земја првиот омбудсман не бил државјанин на Маурицијус, туку бил - швеѓанин! Истата година, институцијата омбудсман била конечно воведена и во Велика Британија, под називот Парламентарен комесар за администрацијата, а од 1969. година таа постои и во Северна Ирска.

За развојот на институцијата омбудсман, значајно е да се каже дека во некои земји, таа не е создадена на национално ниво, на ниво на целата држава, туку неа ја прифатиле само одделни држави-членки на сложената држава, или провинции, па дури и одделни градови на државата. Ова е карактеристично на пример, за Канада, Соединетите Американски држави, Индија, Италија и Швајцарија.

Развојот на омбудсманот продолжува во 70-те години, кога повторно следи бран на воведување на овој механизам на национално ниво. Од овој период, ќе бидат споменати: формирањето на омбудсман во 1973. година во Франција, под назив *Mediateur*; во 1977. година во Австрија познат како *Volkanwaltschaft*; во 1980. година во Гана и Ирска; како и во 1981. година во Холандија, Шпанија и Шри Ланка.

На крајот, како последен период во историјата на формирањето

на институцијата омбудсман во светот, можеме да ја земеме последната декада од минатиот век. Имено, ова е период на воведување на омбудсманот и во системите на поранешните социјалистички држави, како земји кои беа најголеми противници на оваа институција. Причините за ваквата одбојност кон ова несомнено демократско средство за заштита на законитоста и правата на граѓаните, најверојатно, би требало да се бараат во идеолошките предрасуди и неосновани стравувања да се преземат и во својот систем да се вградат "буржоаски" институции и механизми.

Со време овие бариери се уриваа, па така, Полска, како прва источноевропска земја, ја воведо институцијата омбудсман во својот правно-политички систем уште на 15. јули 1987. година. Посебниот Закон за правобранителот на правата на граѓаните стапил во сила во 1988. година. Во Полска постои еден Правобранител, кому претседателот на парламентот, на негово барање, може да му назначи тројца заменици. Последните извори зборуваат дека Правобранителот функционира со еден свој заменик. По Полска, со уставните промени од 1989. година, институцијата заштитник на правата на граѓаните ја воведо и Унгарија. Русија, која беше најистакната социјалистичка земја, со новиот Устав од 1993. година, во чл. 103 го установи својот прв омбудсман, кој под називот Комесар за човекови права, беше назначен од Државната Дума на 17. јануари 1994. година. Во истиот период, имено, на 11. јануари 1994. година и Парламентот на Република Литванија донесе Закон за Парламентарните омбудсмани. По неа и Грузија во својот нов Устав го воведува институтот омбудсман, односно Народен заштитник на правата на човекот и во мај 1996. година го донесува Законот за Народен заштитник. Понатаму, следи Словенија, како прва држава од поранешната СФР Југославија, која со чл. 159 од Уставот од 1991. година ја предвидо институцијата омбудсман во својот систем. Првиот словенечки омбудсман беше избран на 29. септември 1994. година, а започна со својата работа на 1. јануари 1995. година и денес работи како институција на национално ниво со единствена надлежност. И во Република Хрватска, тргнувајќи од чл. 93 од Уставот, омбудсманот претставува уставна категорија. Подоцна е донесен и Закон за омбудсман. Врз основа на новиот Устав, од 20. јануари 1995. година, институцијата омбудсман започна со работа и во Босанскохерцеговската Федерација. Според Уставот, таа е составена од тројца омбудсмани: еден Босанец (Муслиман), еден Хрват и еден претставник на "другите". На крај, само да споменеме дека и Уставот на Република Македонија од 1991. година ја предвидува институцијата омбудсман, под назив Народен правобранител. Првиот Закон за Народниот правобранител во нашата земја е донесен на 13. февруари 1997. година, а во 2003 година е донесен нов Закон за народниот

правобранител, усогласен со принципите на Охридскиот договор и утавните измени.

5.4. Институцијата народен правобранител во Република Македонија

Народниот правобранител, според законските одредби, го избира Собранието на предлог на Комисијата за прашање на избори и именувања. Омбудсманите во европските држави вообичаено се бираат со широк консензус на сите политички субјекти застапени во парламените бидејќи најбитно од се во оваа област е изборот на *личноста* што треба да биде избрана на функцијата. Личноста избрана на оваа должност треба да се карактеризира со авторитет, професионалност, искуство, со слух за проблемите на обичниот граѓанин и со решителност да се справи со компликуваните ситуации. Народниот правобранител треба да биде комуникативен, подготвен да земе предвид различни мислења. Најважна е неговата умешност да им оддолее и да се изолира од партиските влијанија и дневно-политичките интереси.

Според нашата законска рамка, народниот правобранител е проектиран како независен и самостоен орган во вршењето на неговата функција, кој во никој случај не значи супституција на редовните правни средства. Тој се избира од редот на правниците со работно искуство над девет години, кои имаат докажан и забележлив ангажман во својата струка. Мандатот му изнесува осум години, исто како и на неговите заменици, со можност за повторен реизбор. Неговата функција е неспоива со вршење друга јавна функција или професија, ниту пак со членство во некоја политичка партија. Тоа е околу изборот. Што се однесува, пак, до разрешувањето на народниот правобранител пред да му помине мандатот, тоа може да се случи поради неколку причини: ако самиот го побара тоа, ако е осуден за кривично дело безусловна казна затвор од најмалку шест месеци, ако трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, што се утврдува со наод и мислење на надлежна здравствена институција, како и поради нестручно, пристрасно и несовесно вршење на функцијата. Истото се однесува и на неговите заменици.

Според Законот за народен правобранител, омбудсманот покренува постапка во случаи кога граѓаните со претставка бараат нејзино покренување и по сопствена иницијатива. Претставката преставува барање на граѓанинот како поединец, да се поведе истрага секогаш кога тој ќе оцени дека некое негово уставно или законско право му е повредено, узурпирано, нерешено или нецелосно решено и сл., како од административните тела и органите на државната управа, така и од организациите со јавни овластувања. Во претставката мора да бидат наведени, меѓу другото, фактите, доказите и околностите врз кои се темели претставката, органот, односно лицето на кое се

однесува таа. Граѓанинот има дискреционо право во однос на целиот тек на постапката и може во секое време да ја повлече. Таа може да се поднесе секој работен ден во неделата и тоа: писмено, по телефакс, може да се даде усно на записник или по телефон, по претходно направен договор за начинот на нејзиното понатамошно испитување. Во секој случај, омбудсманот е должен во постапката по претставката да ја почитува приватноста и тајноста на податоците што се однесуваат на лицето кое ја поднело. За сите дејствија преземени во врска со поднесената претставка должен е да ги известува странките. Поднесувањето претставки е бесплатно и за нив не се плаќаат такси. Ако, пак, омбудсманот ја повел иницијативата, тогаш за започнување истрага му е потребна согласност од граѓанинот, кому му се повредени уставните и законските права.

Постапката по претставка започнува на тој начин што омбудсманот, најпрво, проверува дали постојат услови за нејзино поведување, или пак претставката треба да биде отфрлена поради некоја од следниве причини: ако од податоците што му стојат на располагање, произлегува дека не се работи за повреда на основните човекови права и слободи или за друга неправилност; ако претставката не е комплетна, а подносителот, и откако му било укажано на тој факт, не ја дополнил; ако од повредата на правото е поминато повеќе од една година; ако предметот е во постапка пред судските органи. Доколку не постои ниту една од овие основи, а омбудсманот констатирал повреда на некое уставно или законско право на граѓаните, тој може: да предложи органот, односно, организацијата, повторно да спроведе одредена постапка, согласно со законот; да поднесе барање до надлежниот орган за поведување управен спор; да поднесе барање до органот, односно, организацијата, за привремено запирање од извршување на актот; да предложи поведување дисциплинска постапка против службеното лице на органот, односно организацијата; да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за поведување постапка заради утврдување на прекршочна или кривична одговорност; да им даде предлози на органите, односно, организациите, за подобрување на нивното работење и однесување со странките. Тие се должни да го известат омбудсманот за мерките донесени врз основа на неговите предлози, мислења или препораки, најдоцна во рок од 30 дена. Во спротивно, омбудсманот може да го извести, непосредно, повисокиот орган, надлежното министерство, Владата на Република Македонија, Собранието на Република Македонија со посебен извештај, или предметот да го објави јавно.

Омбудсманот ги следи состојбите од областа на заштитата на правата и слободите на граѓаните на тој начин што може да изврши увид во органите на државната управа и во другите органи и

организации, што имаат јавни овластувања и тоа без претходна најава. По извршената посета и увид омбудсманот составува записник, што се доставува до органот или организацијата во кои се извршени посетата и увидот. Во рамките на своите законски овластувања, тој може да побара објаснувања и дополнителни податоци од органите на кои тие се однесуваат, да покани на разговор функционер или службеник од определена организација, или пак, да побара мислење од научни и стручни институции со цел да се добие појасна слика за проблемот што се разгледува.

Ако во текот на постапката се утврди дека до повреда на уставните и законските права на граѓаните дошло поради тоа што прописот или актот не се во согласност со Уставот и законите, омбудсманот може да поведе иницијатива за измена или дополнување на соодветниот закон, пропис или друг акт. Иницијативата тој ја доставува до Собранието на Република Македонија, до Владата на Република Македонија или до надлежното министерство. Омбудсманот може да поднесе и иницијатива до Уставниот суд на Република Македонија за поведување постапка за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи, доколку во текот на својата работа оцени дека не се во согласност со Уставот.

Народниот правобранител на Република Македонија, како и сите други омбудсмани во светот, не е надлежен за донесување одлуки, како на пример, пресудите на судските органи, или, пак, решенијата на органите на управата, зад чие неизвршување секогаш стои присилен правен инструментариум. Наспроти тоа, тој интервенира. Неговите интервенции се во вид на сугерирање, давање мислења, забелешки, препораки, предлози и сл. Но, тоа не значи, како што повеќе пати имаме нагласено, дека се тие помалку важни од гореспоменатите одлуки. Напротив, причините поради кои ваквите интервенции треба да бидат дури и посилни, зашто тие се донесуваат од независен и самостоен орган, кој е професионален, стручен, непристрасен и објективен. Понатаму, против интервенциите-одлуки на омбудсманот не е предвидена жалба. И на крајот, зад секое нивно неизвршување, како последно и најсилно средство, стои јавното мислење и средствата за јавно информирање. Имено, јавноста се известува преку годишниот извештај за работата на омбудсманот, што тој го доставува до Собранието, како и преку неговите посебни извештаи, конференциите за печат, билтените, публикациите (во нашата земја, јавноста се уште може да се запознае со работата на нашиот омбудсман само преку неговите изјави и интервјуа, објавени во средствата за јавно информирање).

Прашања за размислување:

- ✚ Нацртајте ја организационата хиерархиска поставеност на еден орган на државната управа (пирамидален приказ на структурата на било кој државен орган) и означете какви видови одговорност сносат сите лица што ја сочинуваат неговата структура;
- ✚ Кој од сите наведени механизми на собраниска контрола врз управата сметате дека би можел да биде најефикасен во Република Македонија и зошто? Кој од нив би бил (или е) најмалку ефикасен?
- ✚ Замислете дека целата ваша група всушност претставува орган на државна управа составен од мал колектив (сите колеги-студенти се колеги од работа, координаторот е државен секретар). Направете негова организациона структура (поделете ги колегите во организациони единици чиј број и вид самите ќе го утврдите), назначете раководни кадри и спроведете цела постапка за дисциплинска одговорност на еден од колегите (колешките): назначете го лицето што ќе достави иницијатива; лицето до кого се доставува иницијативата; лицето што ќе ја поведе постапката; начинот (актот) со којшто се поведува; крајниот исход на постапката.
- ✚ Изнесете личен став за тоа дали законското решение во Законот за административни службеници за надомест на штета нанесена на трето лице од страна на административен службеник е воедно и правична?

ГЛАВА VI

КАДРИ ВО АДМИНИСТРАЦИЈАТА

1. Поим на јавен службеник и службенички систем

Во административните организации се ангажираат низа луѓе кои во нив вршат физички и духовни дејности по правило како долготрајно или доживотно занимање за кое се посебно подготвени.

Во административните науки постојат функционални и организациони дефиниции на административните или јавните службеници. Во функционална смисла административен или јавен службеник би бил секој оној што врши каква и да е јавна дејност или активност. Организационите дефиниции ги вбројуваат во административни или јавни службеници сите оние луѓе кои работат во определени органи и организации (административни органи или организации).

Но, во административните органи и организации, покрај јавни службеници работат и други категории на лица како што се политичките функционери кои се претставници на власта во различните форми во кои таа се јавува во процесот на историската еволуција; лица со привремени обврски, како што се вработените со договор на одредено време заради работа на проект или заради времено зголемен обем на работа; лицата што се повикани на отслужување на воениот рок; практиканти, волонтери, приправници и сл.

Поим на јавен службеник:

- +** **Функционална дефиниција:** секое лице кое врши јавна функција (дејност) претставува јавен службеник
- +** **Организациона дефиниција:** секое лице вработено во органи на администрацијата и административни организации
- +** **Мешовита дефиниција:** сите лица чиј статус потпаѓа под режимот на јавното право

Не претставува никаква новина констатацијата дека за успешно и ефикасно функционирање на административните организации (терминот административни организации се применува во најширока смисла на зборот - државна администрација, локална управа, установи, регулаторни тела, самостојни државни органи, организации со јавни овластувања и сл.) има исклучително значење решавањето на прашањето за нивниот персонален состав, или, што ќе рече - прашањето за кадрите во јавната администрација.

Во услови на извонредно брз пораст на и онака бројните активности на административните организации, во услови на експанзија на администрацијата, што значи постојан пораст на бројот и видовите административни организации, во современи услови проблемот на кадрите во јавната администрација добива уште позначајно, дури приоритетно значење во секој административен/управен систем. Зборувајќи за персоналниот состав на административните организации, посебно актуелно станува прашањето за службеничкиот систем, за неговиот развој, усовршување, а во земјите во кои беше подолг период укинат, големо внимание му се посветува на неговото повторно конституирање, редефинирање во законодавството и практичното имплементирање во реалноста.

Службеничкиот систем во секоја држава директно зависи од карактерот на целокупниот административен/управен систем во неа. Оттука, основните принципи кои ја определуваат положбата на управните кадри онаму каде што администрацијата се манифестира како инструмент на политичката власт, би биле: принципот на апсолутна хиерархија и субординација, сервилност и некреативност на државните службеници.

И обратно, во административните системи во кои администрацијата се јавува како јавна служба, како сервис ставен во функција на остварување на потребите на граѓаните, персоналниот состав на административните организации се карактеризира со висока професионалност, стручност, деполитизираност и самостојност во одлучувањето.

Во теоријата под поимот јавни службеници се сметаат лицата кои вршат јавна служба, што значи дека можат да истапуваат и авторитативно во име на државата, додека другите лица кои вршат стручно-технички и помошни работи во органите на администрацијата, установите, административните организации и сите други организации што со закон се овластени да вршат јавни овластувања, не спаѓаат во категоријата јавни службеници.

Уредувањето на службеничкиот систем варира меѓу државите, но во основа, секаде јавните службеници претставуваат тело кое се диференцира од т.н. помошно-технички персонал (работници) во јавниот сектор.

Суштината на службеничкиот статус се состои во тоа што правната регулатива која ја обликува природата на договорот за вработување, се разликува од вообичаената регулатива за вработување наречена трудово право. Историски, вработувањето на јавен службеник немало карактер на договор помеѓу две еднакви страни, туку претставувало одлука на државата. Денес, вработувањето во јавна служба добива извесни атрибути

карактеристични за доброволното договарање помеѓу работодавачот и работникот во приватниот сектор. Сепак, одредени критериуми и понатаму остануваат да имаат значење на показател на разликите помеѓу службеничкиот статус и статусот на работник:

1. Јавните службеници се „назначени“ со одлука/решение на овластен јавноправен субјект. Таа одлука мора да е донесена по спроведена постапка точно утврдена во закон.

2. Постојат бројни ограничувања во поглед на отпуштањето/разрешувањето од должност на јавните службеници. Причина за постоење на вакви правни ограничувања претставува фактот што јавните службеници се лица вработени на државата и тие треба да бидат респонзивни кон оние кои се на власт и ја креираат политиката, но истовремено да бидат способни да одговорат на барањата на државните институции низ времето, без оглед на тоа која политичка елита е на власт. Затоа, законодавствата содржат одредби со кои се спречуваат кадровските промени во службеничкиот систем што се прават на краток рок, а како последица на политички притисоци.

3. Постојат и бројни ограничувања во поглед на активностите на јавните службеници, кои инаку претставуваат права на вработените во приватниот сектор (штрајк, членство во органи на политички партии и сл.). И овие ограничувања како и претходните се резултат на посебното стратешко и конституционо значење што го имаат јавните службеници во секоја држава.

4. Евалуацијата на перформансите на службениците е задолжителен елемент на нивниот статус. Од резултатите од мерењата на нивните перформанси зависи нивната позиција во однапред утврдената скала на звања и работни места во секоја организација.

5. Обуката или тренинзите за постојано усовршување и подобрување на квалификациите и вештините на службениците е исто така, задолжителен елемент во секој службенички однос. Јавниот сектор не смее да си дозволи застој во квалитетот на давателите на услуги и извршителите на политиките бидејќи на тој начин ќе се блокира севкупното работење на една држава.

За разлика од наведените карактеристики на службеничкиот однос, за сите вработени во приватниот сектор, како и за вработените во јавниот сектор кои немаат службенички статус, важат одредбите на трудовото законодавство кое претставува дел од приватното право.

Ќе го проследиме поимот и статусот на јавните службеници во неколку различни земји со тоа што македонските решенија на оваа проблематика според постојната законска регулатива ќе ги дадеме во посебен, издвоен дел на оваа глава.

Франција

Дефиницијата и критериумите на јавниот административен службеник утврдени се во јуриспруденцијата на Државниот совет. Според таа дефиниција административен службеник е лицето кое има постојано вработување во рамките на една јавна служба. Законот од 19 октомври 1946 ја потврдува таа дефиниција во одредбата според која поимот административни службеници се однесува на лицата кои, откако стекнале трајно вработување, се титуларизирани (т.е. интегрирани во постојаниот кадар) односно се здобиваат со одредено звање во хиерархијата на позиции во централната државна администрација или во јавните државни установи. Поимот на административен службеник, значи не ги опфаќа сите вработени во јавните служби. Голем дел на персоналот во администрацијата се наоѓа под режимот на приватното право, за разлика од службениците кои потпаѓаат под режимот на јавното право.

Административните или јавните службеници подвргнати се на режим што се разликува од одредбите на приватното право. Сите спорови што можат да искрснат во врска со нивната дејност спаѓаат во надлежност на административното судство. Но, останува и една голема група на службеници кои се во надлежност на редовното судство. Тое е, пред се, персоналот на индустриските и комерцијалните служби. Овие служби, дури кога се организирани и како јавни установи, не им го признаваат својството на службеници на вработените освен само на раководството во потесна смисла кое има статус на јавни функционери. Не спаѓа во функционери ни персоналот на јавните служби со кој раководат приватници. За службеници под режимот на јавното право се сметаат сите оние кои учествуваат на непосреден начин во остварувањето на јавна управна служба и по тоа тие се разликуваат од службениците што потпаѓаат под одредбите на приватното право.

Германија

Во Германија персоналот во јавните служби исто така се дели на две категории и тоа службеници под режимот на јавното право и вработени што припаѓаат под одредбите на приватното право. Но, критериумите на оваа поделба поинакви се отколку во Франција. Службениците се лица кои постојано вршат овластувања што произлегуваат од сувереноста на заедницата, или кои поради причини што произлегуваат од државната сигурност или јавниот живот не можат да се доверат на лица што потпаѓаат под режимот на приватното право. Помеѓу јавните службеници можат да се вбројат лица што вршат дејности на командување и принуда, но исто така и дејности на заштита или настава. Од друга страна, лицата што се занимаваат со економски активности можат да добијат определен статус само во рамките на приватното право.

Англија

Сфаќањето на поимот административен службеник во Англија се разликува од концепциите што преовладуваат на континентот. Дефиницијата на таквиот службеник не е многу прецизна. Од различните судски одлуки произлегува дека административен службеник е оној што и „служи на круната“, но не и сите службеници именувани од круната. Една од дефинициите е следнава: „Службеници на круната што не се носители на политички или судски функции, ангажирани за вршење на административни работи кои се наградуваат од средства изгласани од страна на Парламентот“. Од оваа дефиниција се исклучуваат, значи, политичките функционери, воените лица и судиите. Локалните функционери и службеници исто така не се опфатени со кадрите на т.н. „цивилна служба“.

1.1. Службенички систем во Република Македонија

Во Република Македонија службеничкиот систем е воведен во 2000 година со Законот за државни службеници². Законот за државните службеници служел и служи како *lex specialis* пропис со кој се уредени статусот, правата и обврските на службениците вработени во органите на државната и локалната власт и другите државни органи. За прв пат во целост статусот на вработените во јавниот сектор се регулира со посебен закон - Законот за јавните службеници од 2010 година³ со кој е уреден опфатот на јавната служба, заедничките начела и основите на вработувањето, правата и должностите, одговорноста, оценувањето, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските и регистарот на јавните службеници⁴. Овој Закон претставуваше дел од јавното право (тргнувајќи од традиционалната поделба на правото на јавно и приватно), за разлика од регулативата со која се регулира статусот на останатите вработени во администрацијата - Законот за работни односи (приватно право).

Во 2014 година, беа донесени два потполно нови закони, кои го задржаа истиот концепт: Законот за административни службеници (кој всушност го замени во својот назив Законот за државните службеници, а помалку или повеќе го задржа истиот концепт на дефинирање на шпоимот административен службеник, со мали разлики во начинот на вработување на административните службеници, формално заострени критериуми, различен начин на оценување кој предвидуваше казни и награди за службениците, но подовна во 2018 година казните беа укинати, ист начин на напредување, речиси исти видови одговорност на службениците и нивни права) и Законот за вработените во јавниот сектор (во некоја рака замена за претходниот Закон за јавни службеници во кој начелно се утврдени сите звања и категории на вработени во јавниот сектор, а кои не се само административни службеници).

Идејата за донесување на еден општ пропис како што беш Законот за јавните службеници, а сега Законот за вработени во јавниот сектор и од теоретски и од практичен аспект е конечно да се постави реска граница помеѓу она што се нарекува приватен сектор од она што претставува јавниот сектор и службениците кои во него вршат управни работи, даваат непосредни услуги на граѓаните или учествуваат директно во спроведување на владините политики и ги

² Закон за државните службеници (сл. весник на РМ бр.59/2000);

³ Закон за јавните службеници (Сл. весник на РМ бр.52/2010);

⁴ До усвојувањето на Законот за јавните службеници, статусот на вработените во административните организации кои вршеа јавни дејности беше уреден исклучиво со материјалните прописи од соодветна област (законите од областа на здравството, од областа на образованието, трудот и социјалната заштита и сл.);

извршуваат законите, а кои како што е наведено во теоретските дефиниции имаат овластување авторитативно да дејствуваат во име на државата сфатена во најширока смисла. Целта не се постигна од повеќе причини:

Најпрво, Законот за вработени во јавниот сектор претставува само една рамка која само декларативно поставува основи за еднаков статус на сите вработени во јавната сфера. Најзначајното прашање што требаше да биде решено со овој Закон е прашањето за воедначен систем на плати на , особено на вработените во класичните државни органи или организации: фондови, агенции, дирекции, управи, а сепак не подлежат под режимот на Законот за административни службеници. Оваа правна празнина, Законот за вработени во јавниот сектор не само што не успеа да ја пополни, туку воопшто не дава никаков ориентир за регулирање на ова прашање со друг законски акт (упатувачка одредба за примена на друг закон кој би се донел во точно утврден рок), ниту пак ги определува основите за колективниот договор.

Второ, при постоење на единствен законски акт како што е Законот за вработени во јавниот сектор се наметнува констатацијата за излишноста од паралелно опстојување на Закон за административни службеници од проста причина што административниот службеник е само вид вработен во јавниот сектор, односно тоа е потесен поим кој неспорно влегува во поимот „вработени во јавниот сектор“. Оттука, Законот за вработени во јавниот сектор нужно мораше во себе да го инкорпорира Законот за административни службеници како засебна глава од еден ист законски проект.

Хронологија на службеничкиот систем во РЕпублика Македонија:

- ✚ Закон за државни службеници (lex specialis) (59/2000 и 114/2009 од 05.02.2015 не се применува
- ✚ Закон за работни односи (lex generalis)
- ✚ Закон за јавни службеници 2010 од **05.02.2015 не се применува**
- ✚ Закон за вработени во јавен сектор 2014
- ✚ Закон за административни службеници 2014 (**последни измени и дополнувања јануари 2018**)
- ✚ Закони кои регулираат посебни односи
- ✚ Единствен каталог на работни места (21.05.2015
- ✚ (Пр. Закон за внатрешни односи)
- ✚ Акт за систематизација на работни места
- ✚ Уредба за описот и звањата

Основни карактеристики на службеничкиот однос што го диференцираат од работниот однос:

1. Постапката за вработување на административните службеници и другите вработени во органите на управа. Таа е строго утврдена со императивни законски норми кои по правило подразбираат распишување на јавен оглас, донесување на одлука за избор на најдобриот кандидат од страна на посебна комисија за селекција, право на жалба од страна на незадоволните кандидати до органот/институцијата која го распишува органот и право на тужба до надлежниот суд. За разлика од ова Законот за работните односи е полиберален и остава слобода на избор на работодавачот како при утврдување на општите и посебните услови за работа за конкретното работно место, така и при селекцијата на кандидатите. Од друга страна, сите спорови произлезени во врска со склучувањето на договорот за работа согласно Законот за работните спорови се решаваат пред редовното судство;
2. Една од основните обврски (значи не само право, туку обврска) на секој административен службеник е стручното оспособување и усовршување. Таква обврска не може да биде наметната за работодавачот ниту пак за работникот со Законот за работните односи. Сепак, оваа одредба утврдена со Законот за административните службеници има само декларативен карактер бидејќи не содржи никакви правни норми за нејзина доразработка, а со тоа и за доследна имплементација. Во Република Македонија дури и нема институција која би се грижела за спроведување на оваа законска обврска на јавните службеници. Обуките се одвиваат *ad hoc*, несистематски, непланирано, а најважно од се не е предвидена никаква валоризација евентуално спроведеното стручно усовршување и оспособување на службениците. Посетата, на обуки и тренинзи за јакнење на вештините и зголемување на знаењето на јавните службеници воопшто не е предвидена со ниту еден закон како основ за нивно евентуално напредување. Од тие причини, обврската за стручно усовршување е само гола, апстрактна и декларативна норма која останува неупотреблива во практиката;
3. Посебна заштита на административните службеници. Со оглед на фактот дека нивните службени задачи воглавно се состојат од јавни овластувања Законот за административнит службеници и членовите на нивните потесни семејства предвидува заштита во случај на навреди, напади и сл. Ваков вид на посебна заштита не предвидува ниту едно трудово законодавство;

4. Ограничување на одредени права, како што е правото на штрајк. Законите од областа на јавната сфера предвидуваат континуитет на вршењето на јавната служба односно на минимумот услуги кои таа е должна да им ги обезбеди на граѓаните без никаков прекин на дејноста. Оттука, јавното право го лимитира правото на штрајк на службениците за разлика од трудовото законодавство според кое нема ограничување за ова право на работниците;
5. Како лица кои му служат на јавниот поредок, административните службеници и вработените во јавниот сектор имаат обврска да учествуваат во изборниот процес како членови на изборни органи. И оваа обврска не е предвидена со ниту една норма од трудовото законодавство;
6. Законско ограничување на политичките активности на вработените во јавниот сектор, наспроти слободата на политичко дејствување на работниците чиј статус се уредува со Законот за работните односи. Од друга страна, подолгото отсуство на вработен во јавниот сектор заради здобивање со јавна функција на самиот тој или негов брачен другар, претпоставува право на мирување на неговиот службенички однос што не е карактеристика за работниот однос во приватното право;
7. Исклучително битна карактеристика на службеничкиот однос е дисциплинската одговорност на службеникот предвидена и со Законот за административните службеници и со Законот за вработени во јавниот сектор. Оваа одговорност се докажува во строго утврдена со закон постапка и за дела таксативно наброени во законот. Такви одредби отсуствуваат од Законот за работните обврски. Во оваа прилика должни саме да напоменеме дека во поглед на спроведувањето на дисциплинската постапка и изрекувањето на дисциплинските мерки, постојат разлики како во постапката, така и во правната заштита помеѓу дисциплинската одговорност на административните службеници и онаа на останатите вработени во јавниот сектор со што целата материја дополнително се усложнува. Така, кај административните службеници во целата постапка за утврдување на дисциплинска одговорност активна улога има Агенцијата за администрација, а кај останатите вработени во јавниот сектор постапката во целост се спроведува во рамките на органот/институцијата во која се тие вработени (види во главата за Одговорност на администрацијата);
8. Како што веќе беше споменато оценувањето на службениците е задолжителна карактеристика на службеничкиот однос. Од

евалуацијата на нивната работа зависи и развојот на нивната кариера, како и останувањето на службеникот во служба. Вакви императивни законски одредби не содржи трудовото законодавство со кое се уредува работниот однос. Од друга страна, честите менувања на законските одредби со кои се уредува постапката за оценување на учинокот и перформансите на административните службеници доведува до конфузија, неприменливост на одредбите и правна неизвесност за службениците;

9. Посебно значајна карактеристика на службеничниот однос се начините за негов претстанок со што се прави една од најважните дистинкции помеѓу службеничкиот работниот однос, а со тоа и помеѓу службеничкото и трудовото право.

1.1.1. Поим на административен службеник

Законот за административни службеници ги содржи двете дефиниции со кои се определува поимот државен службеник: материјалната или функционалната и формалната, односно организационата. Во законот, административниот службеник се определува согласно двете дефиниции, односно согласно двата поима, земајќи предвид што работи лицето и каде е вработено. Така, административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон; и во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. Од друга страна, Законот ги дефинира административните работи како стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа..

1.1.2. Видови вработени во јавниот сектор и категории на звања на административните службеници во Република Македонија

Во институциите на јавниот сектор, работните места на вработените се групираат на следниов начин:

Група I - работни места на административни службеници, односно лица кои засновале работен однос во институциите на

јавниот сектор заради вршење на работи од административна природа:

- подгрупа 1 - државни службеници, односно друг вид на службеници утврдени со посебни закони и

- подгрупа 2 - јавни службеници

Група II - работни места на службени лица со посебни овластувања, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради извршување на посебни овластувања:

- подгрупа 1 - овластени службени лица во Министерството за внатрешни работи и во органите на државната управа во состав на Министерството за внатрешни работи,

- подгрупа 2 - овластени службени лица во службата за воена безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана,

- подгрупа 3 - овластени службени лица во Агенцијата за разузнавање,

- подгрупа 4 - овластени службени лица во казнено-поправните и воспитнопоправните установи,

- подгрупа 5 - судска полиција,

- подгрупа 6 - јавно-обвинителска полиција,

- подгрупа 7 - шумска полиција,

- подгрупа 8 - финансиска полиција,

- подгрупа 9 - воен и цивилен персонал во служба на Армијата на Република Македонија и

- подгрупа 10 - други овластени службени лица во областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето, утврдени со закон

Група III - работни места на даватели на јавни услуги, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на работи поврзани со дејностите од јавен интерес согласно со закон, кои не се од административна природа:

- подгрупа 1 - даватели на јавни услуги во областа на здравството,

- подгрупа 2 - даватели на јавни услуги во областа на образованието и на науката,

- подгрупа 3 - даватели на јавни услуги во областа на трудот, социјалните работи и заштитата на децата,

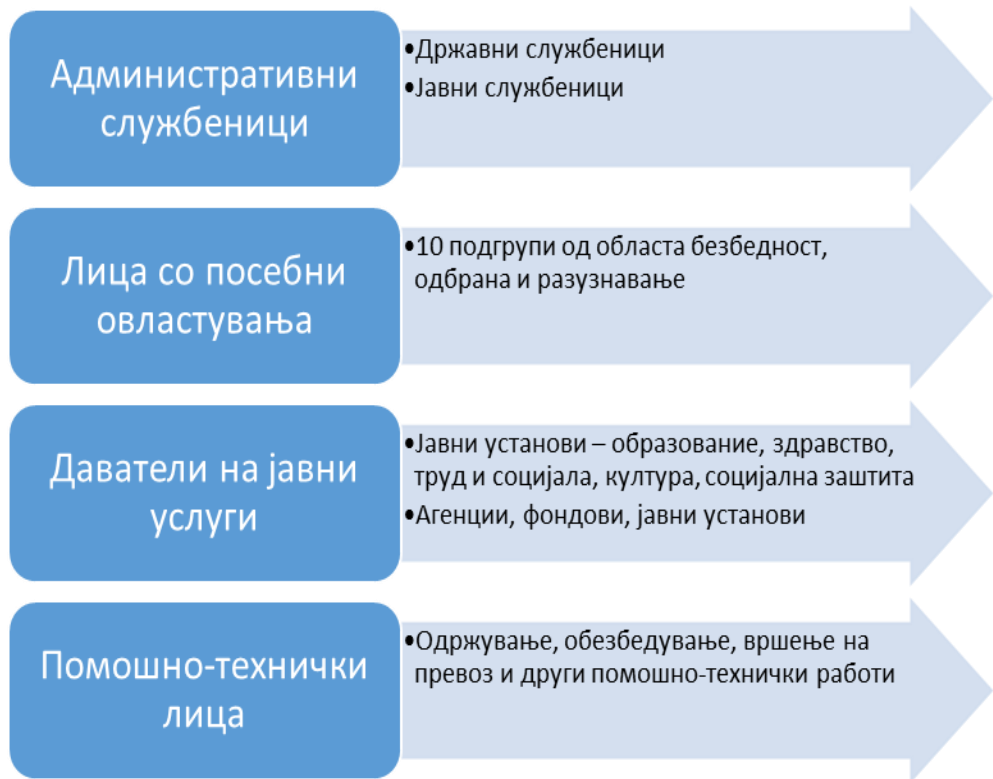
- подгрупа 4 - даватели на јавни услуги во областа на културата и на јавното информирање,

- подгрупа 5 - даватели на јавни услуги во областа на комуналните дејности и на други дејности заради кои се основани јавните претпријатија

Група IV - работни места на помошно-технички лица, односно лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради одржување, обезбедување, вршење на превоз, како и други

помошни и технички работи со кои се обезбедува непречено функционирање на институциите:

- подгрупа 1 - помошно-технички лица за одржување на објектите и на опремата,
- подгрупа 2 - помошно-технички лица за обезбедување на објектите и на опремата,
- подгрупа 3 - помошно-технички лица за превоз на лица и на опрема,
- подгрупа 4 - помошно-технички лица во кујна или во хотелско-угостителски објект и
- подгрупа 5 - други помошно-технички лица.



Согласно Законот за административни службеници во Република Македонија, работните места на административни службеници во зависност од службените задачи што ги извршуваат се класифицирани во четири категории со следните нивоа во рамките на секоја категорија:

- категорија А – секретари:
 - ✚ А1 - државен секретар,
 - ✚ А2 - генерален секретар,

- ✚ А3 - секретар на градот Скопје,
- ✚ А4 - секретар на општина со седиште во град и
- ✚ А5 - секретар на општина со седиште во село.

Државен секретар се назначува во министерствата, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор.

Генерален секретар се назначува во Уставниот суд на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, Советот на јавни обвинители на Република Македонија, Народниот правобранител, Државното правобранителство на Република Македонија, Инспекцискиот совет, Државниот завод за ревизија, Државната изборна комисија, Државната комисија за спречување на корупцијата, Комисијата за верификација на фактите, Комисијата за заштита на конкуренцијата, Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Агенцијата, Дирекцијата за заштита на личните податоци, Државната комисија за жалби по јавни набавки и Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.

Секретар на градот Скопје се назначува во градот Скопје.

Секретар на општина се назначува во општините со седиште во град и во општините со седиште во село

- категорија Б - раководни административни службеници:

- ✚ Б1 - раководен административен службеник од прво ниво,
- ✚ Б2 - раководен административен службеник од второ ниво,
- ✚ Б3 - раководен административен службеник од трето ниво и
- ✚ Б4 - раководен административен службеник од четврто ниво.

- категорија В - стручни административни службеници:

- ✚ В1 - стручен административен службеник од прво ниво,
- ✚ В2 - стручен административен службеник од второ ниво,
- ✚ В3 - стручен административен службеник од трето ниво
- ✚ В4 - стручен административен службеник од четврто ниво

- категорија Г - помошно-стручни административни службеници:

- ✚ Г1 - помошно-стручен административен службеник од прво ниво,
- ✚ Г2 - помошно-стручен административен службеник од второ ниво,

- ✚ Г3 - помошно-стручен административен службеник од трето ниво и
- ✚ Г4 - помошно-стручен административен службеник од четврто ниво.

Хиерархиски, од највисоко кон најниско, звањата на административните службеници се:

- Б1 - државен советник,
- Б2 - раководител на сектор,
- Б3 - помошник раководител на сектор,
- Б4 - раководител на одделение,
- В1 - советник,
- В2 - виш соработник,
- В3 - соработник,
- В4 - помлад соработник,
- Г1 - самостоен референт,
- Г2 - виш референт, - Г3 - референт и
- Г4 - помлад референт

Со Законот за административни службеници, секретарите во администрацијата, веќе и формално-правно се вбројуваат во вработувања согласно т.н. споилс ситеем или систем кој не подразбира професионални заслуги, туку исполнување на политички критериуми согласно вољата и изборот на партијата/партиите кои преставуваат владеачко мнозинство.

Секретари (А)	Раководни (Б)	Стручни (В)	Помошно-стручни (Г)
<ul style="list-style-type: none"> • државен секретар • генерален секретар • секретар на Град Скопје • секретар на општина со седиште во град • секретар на општина со седиште во село 	<ul style="list-style-type: none"> • државен советник • раководител на сектор • раководител на одделение • помошник раководител 	<ul style="list-style-type: none"> • советник • виш соработник • соработник • помлад соработник 	<ul style="list-style-type: none"> • самостоен референт • виш референт • референт • помлад референт

Службеничкиот систем во Република Македонија од 2014 година се здоби со една новина, а тоа се – кабинетите. Законот не дава дефиниција на поимот „кабинет“ само го употребува како наслов на една од неговите глави и ја утврдува структурата на т.н. кабинет, како и носителите на државни функции на кои им следи оформување на кабинет. Во литературата постојат повеќе значења на овој поим, најчесто се има предвид најтесен состав на владините министри, оние министри кои се најдиректно одговорни за владините политики, а понекогаш поимот кабинет на министерот ги опфаќа неговите најiskusни и највлијателни советници кои му помагаат во креирањето на политиките. Кај нас, кабинетите претставуваат некаков хибриден институт кој од правен аспект означува збир на административни службеници избрани од актуелниот министер, премиер, претседател на Собранието, шеф на државата и други високи политички функционери (секој од овие носители на функција прави самостоен избор на луѓе што ќе го сочинуваат неговиот кабинет) заедно со одреден број на политички времено вработени советници. Сите овие категории на вработени се дел од кабинетот на еден функционер само додека трае неговиот мандат. Прецизно, законските одредби на Законот за административни службеници гласат вака:

Определени работни места во кабинетите на претседателот на Република Македонија, претседателот на Собранието на Република Македонија, претседателот на Владата на Република Македонија, потпретседателите на Собранието на Република Македонија, замениците на претседателот на Владата на Република Македонија, генералниот секретар на Владата на Република Македонија и кабинетите на министрите, утврдени со актите за систематизација на работни места се утврдуваат како посебни работни места во кабинет – кабинетски службеници.

Овие работни места можат да се пополнат со административни службеници од истата или од друга институција преку постапка на преземање (законски термин – мобилност). По истекот на мандатот на функционерот кој го распоредил во кабинетот, со решение на новиот функционер, кабинетскиот службеник се распоредува на работно место на исто ниво со нивото на работно место на кое работел пред да биде распореден во кабинетот и тоа во истата институцијата во која бил претходно вработен. Бројот на посебни работни места на кабинетски службеници не може да биде поголем од:

- ✚ пет работни места на кабинетски службеници во Кабинетот на претседателот на Република Македонија,
- ✚ пет работни места на кабинетски службеници во Кабинетот на претседателот на Собранието на Република Македонија,
- ✚ десет работни места на кабинетски службеници во Кабинетот на претседателот на Владата на Република Македонија,

- ✚ едно работно место на кабинетски службеник во кабинетите на потпретседателите на Собранието на Република Македонија,
- ✚ три работни места на кабинетски службеници во кабинетите на замениците на претседателот на Владата на Република Македонија,
- ✚ три работни места на кабинетски службеници во кабинетите на министрите кои водат министерства со над 100 вработени,
- ✚ три работни места на кабинетски службеници во Кабинетот на генералниот секретар на Владата на Република Македонија,
- ✚ две работни места на кабинетски службеници во кабинетите на министрите кои водат министерства со помалку од 100 вработени и
- ✚ едно работно место на кабинетски службеници во кабинетите на министрите без ресор.

Од претходното набројување може да се забележи една постојана карактеристика во функционирањето на политичкиот систем на државата наспроти системот на државно уредување утврден во највисокиот правен акт – Уставот, а тоа е константната супремација на извршната власт врз законодавната иако Собранието е највисокиот орган на државна власт. Така, Законот за административни службеници предвидува најмногу пет кабинетски службеници во кабинетот на Претседателот на Собранието, а дури десет кабинетски счлужбеници за Претседателот на Владата. Ваквото законско решение не може да се поткрепи со ниту еден логичен, правен, па дури и политички аргумент.

Во кабинетите на претседателот на Република Македонија, претседателот на Собранието Република Македонија, потпретседателите на Собранието Република Македонија, претседателот на Владата на Република Македонија, замениците на претседателот на Владата на Република Македонија, министрите и генералниот секретар на Владата на Република Македонија, предвидени се со Законот за вработени во јавниот сектор уште еден вид кабинетски времени вработувања, наречени – посебни кабинетски советници. Времето на работниот однос склучен со договор на посебниот кабинетски советник трае до завршувањето на мандатот на функционерот во чиј кабинет е советникот вработен, а нивниот претходен работен однос им мирува за времетраењето на договорот за вработување во кабинетот.

Бројот на посебните кабинетски советници е утврден на следниов начин:

- ✚ пет работни места на посебни советници во Кабинетот на претседателот на Република Македонија,
- ✚ пет работни места на посебни советници во Кабинетот на претседателот на Собранието Република Македонија,

- ✚ едно работно место на посебни советници во кабинетите на потпретседателите на Собранието Република Македонија,
- ✚ по едно работно место на посебен советник за секој ресор на Владата на Република Македонија во Кабинетот на претседателот на Владата на Република Македонија,
- ✚ три работни места на посебни советници во кабинетите на замениците на претседателот на Владата на Република Македонија,
- ✚ три работни места на посебни советници во кабинетите на министрите кои водат министерства со над 100 вработени,
- ✚ три работни места на посебни советници во кабинетот на генералниот секретар на Владата на Република Македонија,
- ✚ две работни места на посебни советници во кабинетите на министрите кои водат министерства со помалку од 100 вработени и
- ✚ едно работно место на посебни советници во кабинетите на министрите без ресор.

Интересен е фактот што Претседателот на Владата иако претседава со колективен орган во кој секој министер раководи со еден ресор и сите тие нему му одговараат за својата работа, сепак има законска можност покрај министрите, да има уште по еден советник за секој од ресорите што тие ги водат. Се поставува прашањето кого всушност овие посебни советници треба да го советуваат: премиерот или ресорните министри. Или: зошто има владини министри ако истовремено премиерот има и свои посебни советници за надлежноста на истите тие министри?

1.1.3. Правен статус на Агенцијата за администрација (АА)

Агенцијата за администрација (АА) иако формално право е нов орган основан со Законот за државните службеници во декември 2010 година, по своите надлежности и начин на работа претставува сукцесор односно наследник на Агенцијата за државни службеници - АДС.

АДС беше државен орган во рамките на организацијата на државната власт во Република Македонија, воведена за прв пат со Законот за државни службеници (Сл. весник нр РМ бр.59/2000). Агенцијата за државни службеници беше формирана како самостоен државен орган со својство на правно лице, со цел вршење на стручни, управни и други работи што се однесуваат на статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници во РМ.

Првичниот текст на Законот за државните службеници дозволуваше одредени влијанија на извршната власт врз работењето на АДС, бидејќи содржеше решение, според кое, директорот на Агенцијата бил именуван и разрешуван од страна на Владата. Со Законот за измени и дополнувања на Законот за државните службеници од 2001 година, се предвиде директорот да го избира и разрешува Собранието на Република Македонија, а на предлог на Владата со што се врши чекор напред во правец на зајакнување на самостојноста

на Агенцијата. Уште еден битен момент за нејзината самостојност и независност во работењето било времетраењето на мандатот на директорот, кој изнесувал шест години. Тоа значи дека неговиот мандат е подолг од мандатот на оние кои го избираат и разрешуваат (пратениците). Со тоа што е основана со својство на правно лице, АДС се стекна со посебни буџетски средства. Директорот на агенцијата имал и заменик, кој се избирал на ист начин како и директорот, за ист временски период.

Со измените на Законот за државните службеници од 2010 година АДС се преименува во Агенција за администрација, формално-правно го има истиот статус но надлежностите и се драстично намалени, нејзаиното постоење е фактички обезвреднето, а најзначајните нејзини надлежности се пренесени на министерот за информатичко општество и администрација. На тој начин управувањето со севкупниот службенички систем од рацете на независен регулатор се пренесло во надлежност на извршната власт.

Самостојноста на АА се огледа низ начинот на конституирање на Директорот на АА:

✚ **Го избира и разрешува Собранието на РМ;**

✚ **Мандатот на директорот трае шест години.**

Агенцијата за администрација е самостоен државен орган со својство на правно лице. Со Агенцијата раководи директор кој го именува и разрешува Собранието на Република Македонија, на предлог на Владата за време од шест години. Директорот на Агенцијата има заменик кој го именува и разрешува Собранието на Република Македонија на начин и за период ист како директорот. За својата работа, директорот и заменикот на директорот на Агенцијата за администрација одговараат пред Собранието, со тоа што Агенцијата за својата работа поднесува годишен извештај на усвојување до Собранието на Република Македонија најдоцна до крајот на првото тримесечје на тековната, за претходната година.

Агенцијата врши повеќе дејности, пред се, стручни и контролно надзорни⁵: објавување на огласи за вработување на административни службеници; организација на постапки за селекција на административни службеници; постапување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен; спроведување на испитот за административен службеник и испитот за административно управување и други работи утврдени со закон

⁵ Претходникот на АА, АДС имаше и нормативни овластувања: ги подготвувал и донесувал на прописи што се однесуваат на државните службеници. АДС беше доносител и на Етичкиот кодекс на државните службеници. Таа надлежност, како и начинот на селектирање и вработување на државните службеници денес е во надлежност на Министерот за информатичко општество и администрација;

1.1.4 Министерство за информатичко општество и администрација и службеничкиот систем во Република Македонија

Министерството за информатичко општество и администрација е основано со Законот за организација и работа на органите на државната управа 2010 година⁶. Министерството е надлежно за водењето на Регистар за државните и јавните службеници во Република Македонија, подготвувањето на стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници, за организирање и спроведување на обуката, за развојот и координацијата на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси. По предлог на ова министерство Владата на Република Македонија донесува уредба за описот на звањата на државните службеници која претставува основа за утврдување на описите на работите и задачите за работните места, кои се утврдени со актите за систематизација на работните места во органите на државната и локалната власт.

2. Принципи на вработување во јавниот сектор

Принципи на вработување во јавната администрација:

- ✚ **Забрана на верска, расна, политичка и др. дискриминација и политичко убедување**
- ✚ **Еднаква достапност на јавните служби (уште од 1789 г., чл.6 од Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот)**
- ✚ **Општи услови за вработување предвидени со законодавството на секоја држава**

Во низа држави, како општи принципи за вработување во јавната администрација, усвоени се *принципите на забрана на верската, расната и дискриминацијата според полот*.

Во некои земји *забранета е и дискриминацијата што потекнува како резултат на политички убедувања*. Се разбира, во доста случаи може да се констатира дека практиката отстапува повеќе или помалку од нормативниот идеал.

Во Франција, *принципот на подеднаква достапност на јавните служби* на сите граѓани формулиран е уште во Декларацијата на правата на човекот и граѓанинот од 1789 (член 6): „Бидејќи сите граѓани се еднакви пред законот, тие се подеднакво прифатливи за сите достоинства, положаи и јавни должности, според нивната способност и без да се води сметка за кое и да е друго својство освен

⁶ Закон за измена и дополнување на Законот за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник бр. 167/2010);

нивните доблести и таленти“. Во законот за јавните службеници се напоменува дека „во досието не смее да има никаква забелешка за политичките, филозофските и религиозните убедувања на кандидатот“. Во практиката отстапувања од овој принцип има кога се работи за кандидати за управните служби како што се армијата и надворешните работи.

Во САД во последниот период, политиката на регрутирање на кадри за јавната администрација води сметка за обезбедување на сразмерно поголеми квоти при регрутирањето на претставниците на социјално и расно дефаворизирани групи. Целта на таквата политика е да стане инструмент на социјалната интеграција во рамките на администрацијата. Во тој поглед постигнати се и определени резултати. Меѓутоа, сеуште постојат неформални расни бариери за позначајните и подобро платени положаи. Така, во некои јавни служби во Вашингтон според податоците за 1977 од 6000 управни службеници што се наоѓаа на платниот список (се работи за службеници со високо образование) бројот на црните не изнесуваше повеќе од 21, иако црните учествуваат со четири петини во вкупното население на Вашингтон. Црните заедно со жените го сочинуваа претежниот дел на послабо платените вработени во владините служби како што се службеници со средно образование, готвачи, чувари, чистачи, курири и дактилографи.

Принципот на еднаквост при вработувањето во јавната администрација прифатен е и во Универзалната декларација за правата на човекот. Во членот 21 на тој документ стои: „Секоја личност има право во услови на еднаквост да учествува во јавните функции на својата земја“.

Правилото на еднаквост не важи за највисоките административни позиции што се наоѓаат на границата помеѓу политиката и управата.

Така, во Франција високите функционери што заземаат позиции на кои се избрани по одлука на Владата обично се регрутираат според нивната приврзаност на владеачката политичка идеологија. Тие мораат стриктно да ја почитуваат политиката на Владата и не смеат, дури ни вон службата, да изнесуваат мислења спротивни на оваа политика. Во Сојузна Република Германија постои посебна категорија на функционери, тоа се политички функционери што се носители на положаи што во законот се оквалификувани како политички. Владата може да бара од овие функционери да и пружат безрезервна поддршка на нејзините политички цели. Владата може да ги пензионира ако тоа го најде за сходно. Во такви функционери се вбројуваат државните секретари, амбасадорите, високите функционери на министерствата и шефовите на администрацијата на нивото на окрузи.

Што се однесува до еднаквите услови по кои жените би можеле да заземаат позиции во јавната администрација, таквиот статус на жената и го гарантираат денес скоро сите модерни законодавства. Ова претставува реакција на условите од минатото кога жената била исклучена од јавниот живот. Во практиката жените во просек значително заостануваат во нивото на остварените управни кариери од мажите.

Во Франција жените можат да влезат во административните служби

почнувајќи од 1946. Во преамбулата на Уставот од 27 октомври 1946 стои: „Законот и гарантира на жената во сите сфери права што се еднакви на правата на мажите“. Жената во принцип може да врши управни функции под исти услови како и мажите. Во последните децении жените почнуваат да добиваат функции и во некои гранки на администрацијата кои дотогаш беа потполно затворени за нив како што се финансиската инспекција, конзуларниот и дипломатскиот кор, армијата и полицијата. Во Велика Британија се исто така предвидени законски мерки против дискриминацијата на жените. Уште од 1919 со закон е утврдено дека никој не може да биде исклучен од јавна функција од причини на полот или брачни причини. Од 1955 наградувањето на женскиот персонал го достигна истото ниво како и кај мажите.






Во Соединетите Држави жените претставуваа во 1967-1968 33% од ефективите на сојузната администрација. Но, во поглед на повисоките функции жените беа застапени тогаш со минимален процент од 1-2%. Декретот од 13 октомври 1967 го забранува вршењето на секаква дискриминација против жените кога се работи за заземање на управни функции. Според истиот декрет, жените имаат право на жалба во спорните случаи, исто како и жртвите на расната или религиозната дискриминација.

Од друга страна, секоја земја ги регулира општите услови за прием на кандидати за вршење на служба во административните организации. Според француското законодавство, на пример, никој не може да биде примен во административна служба:

- 1) Ако не поседува француско државјанство барем пет години, што ги исклучува странците како и оние што се натурализирани неодамна;
- 2) Ако не ужива граѓански права и нема исправно морално поведење;
- 3) Ако кај него постојат некои неправилности во однос на законите за отслужување на воениот рок;
- 4) Ако ги исполнува бараните услови за физичка способност и ако е поштеден од туберкулозни, канцерозни и нервни пореметувања.

Кадровската политика може во некои земји да зависи и од географскиот фактор. Во Соединетите Држави се препорачува извесен преференцијален третман на припадниците на помалку развиените држави на западниот дел на земјата (како што се Орегон, Северна и Јужна Дакота, Нов Мексико, Монтана и т.н.) во однос на поразвиените држави на Унијата на атлантскиот и пацифичкиот брег. Во законодавствата на многу земји се предвидени приоритети за извесни категории на лица, како што се воените и мирновременски инвалиди, ветерани и т.н.

Општи услови за вработување на државните службеници во РМ:

-  **Македонско државјанство**
-  **Полнолетство (18 години)**
-  **Општа здравствена способност**
-  **Да не е изречена казна со правосилна судска пресуда за забрана за вршење професија, дејност или должност**
-  **Психолошка подготвеност**

Посебни услови:

- ✚ **Соодветно образование**
- ✚ **Потребно работно искуство во струката (освен за помлад соработник и помлад референт) и**
- ✚ **Други услови кои секој орган посебно ги утврдува со акт (Правилник за организација и систематизација на работните места)**

Пример: познавања на светски јазик(ици), компјутери, години на старост, специфична специјализација, посетена обука (тренинг) и други.

3. Политичка селекција на административните кадри

Во административната теорија и практика постои дилемата дали административните службеници треба да се избираат според. 1) политички критериуми; 2) според професионалната вредност искажана во квалификациите и учинокот или пак 3) управниот службеник ќе треба да ги комбинира гореспомнатите црти.

Во САД проблемот беше историски поставен во термините на поларната антитеза помеѓу „споилс“ системот (систем на плен) и „меритократијата“ (принципот на заслуги). Споилс системот претставува таква техника на регрутирање што ја поврзува партијата на власт со административните службеници. Поимот „споилс“ означува дека на победничката партија на изборите и припаѓа пленот, т.е. таквата партија не само што ја освојува власта туку ги дели сите административни положаи, што претходно ги напуштиле следбениците на поразената партија, на своите приврзаници. Овој систем званично е образложен во 1832, но воведен е порано кога претседателот Адамс, пред да го отстапи своето место на неговиот наследник Џеферсон, ги отстапил местата во администрацијата и судството на своите пријатели. Три децении подоцна, претседателот Џексон дава апологија на таа практика обидувајќи се да ја издигне на ниво на фундаментален демократски принцип на ротирање во јавната служба.

Според неговите зборови:

„Управната служба се смета за вид на сопственост, а владата како средство за унапредување на индивидуални интереси, а не како инструмент создаден исклучиво во служба на народот. Корупцијата кај некои луѓе и изопачувањето на исправните чувства и принципи кај другите влијаат врз владата да скршне од своите легитимни цели и ја претвораат во машина за поддршка на малкумина на штета на мнозинството. Должностите на јавните службеници се, или може да се направат да бидат така едноставни што интелегентните луѓе можат лесно да се оспособат за нивното вршење; и јас можам сам да верувам дека повеќе се губи од долгиот престој на луѓето во службата, отколку што се добива со нивното искуство...

Во една земја каде што јавните служби се создадени исклучиво во корист на народот ниеден поединец нема поголемо право од кој и да е друг на

официјален положај. Овие положоаи не се засновани за да им овозможат издржување на поединци на јавна сметка“.

Иако Џексоновиот концепт на демократска ротација претставува и денес решение што придонесува на демократската виталност на една заедница, тој принцип со повеќе успех може да се примени на политичките функционери што ги избира бирачкото тело и кои се одговорни пред него, отколку на административните службеници (иако разграничувањата помеѓу едните и другите е тешко да се направат што повеќе се приближуваме кон врвната точка на управната пирамида). Неопходноста од техничка компетенција на административните кадри во модерното општество ги прави наивно застарени Џексоновите констации за едноставноста на административните дејности кои наводно би бил способен да ги врши секој интелегентен човек без претходна подготовка. Таквата егалитарна концепција можеше да функционира во првиот период на американската република кога населението беше уште малубројно и распрнато на голема површина и луѓето за многу свои потреби се потпираа врз самите себе, без администрацијата да мора во сложени услови да оствари функционална синтеза на националниот живот (во неговите економски, културни, здравствени, воени и други аспекти) како што е тоа случај денес. Освен тоа, принципот „пленот им припаѓа на победниците“, предизвика ендемична политичка корупција која предизвика реакција во јавноста против таквите техники на регрутирање на административните службеници. Меѓутоа, ерозијата на системот на плен оди бавно.

Во 1853 Конгресот пропишува дека ниеден службеник не може да биде именуван се додека не положи испит пред една комисија од тројца испитувачи. Овие во суштина едноставни испити се одржуваат се до 1883 година. Конгресот повторно интервенира во оваа материја во 1871 . Тој го овластува претседателот "да пропише такви правила и прописи за прием на лицата во административните служби на Соединетите Држави кои најдобро ќе ја обезбедат нивната ефикасност и ќе ја осигураат подобноста на секој кандидат во поглед на возраста, здравјето, карактерот, знаењата и способноста за административната гранка во која што сака да влезе; за таа цел претседателот е овластен да ангажира погодни лица за подготвување на такви мерки кои ќе ги утврдат задачите и ќе ги разработат прописите за однесувањето на лицата што би можеле да бидат именувани во административната служба. Поаѓајќи од ова овластување, претседателот Грант формира една комисија за административни служби, која не успева многу да стори поради тоа што тој ист Конгрес што го иницира нејзиното основање не и укажува поддршка.

Настојувањата да се реорганизираат административните служби преку напуштање на системот на плен и неговото заменување со системот на заслуги (меритократија) продолжуваат и понатаму. Во 1881 организирана е лигата за реформа на управниот систем. Џорџ Вилијам Кертис ја изразил моралната индигнација на противниците на системот на плен на следниот начин:

„Проституирањето на јавната служба преку политички притисоци е радикално предавство на владеењето од страна на народот затоа што го





претвора приватниот интерес, а не јавната благосостојба во мотив на политичка акција... Едно од главните зла на системот на плен е тоа што ваквата бескрупулозна злоупотреба на покровителството и обилната и отворена корупција го направиле партискиот деспотизам така апсолутен што совеста и интелигенцијата на земјата остануваат подјармени од беспринципиелно незнаење и дрско лукавство“.

По убиството на претседателот Гарфилд од страна на еден разочаран кандидат за административна служба, Конгресот го усвојува т.н. Пенделтон Акт од 1883 кој што до денешниот ден послужи како база за законодавство во административните служби. Оттогаш системот на меритократијата постојано го потиснува системот на плен, така што 90% од федералните службеници сега се наоѓаат под некој вид на првиот од овие два системи. Сите држави имаат некој вид на заслуга како критериум во регрутирањето на административните службеници за оние служби на социјалното осигурување што делумно се финансираат од федералните фондови и три четвртини од државите имаат административни служби според принципот на заслуга што ги покриваат останатите административни дејности. Па сепак, постојат огромни области на локално ниво во кои што административните служби сеуште се доделуваат врз база на политичко покровителство (патронажа). Битката против приврзаниците на пленот, пишуваат Пфифнер и Престус, мора да продолжи барем на два фронта. Првиот се состои во понатамошното ограничување на делокругот на системот на пленот, а вториот во засилениот надзор над административните служби за да се спречи изигрувањето на постојното законодавство.

И во Франција, и покрај постоењето на селекција врз база на квалификации, политичкиот избор игра не мала улога. Таа улога е особено значајна во именувањето на личности на раководните места во министерствата и на средните и виши положаи во јавните установи. Во локалните заедници, и покрај законските гаранции за заштита на кариерите од 1952, многу службеници од највисоките до најниските се бираат врз база на политички критериуми.

Изборноста на политичките функционери е основно демократско правило за раководење со јавните работи. Таквите функционери потоа заедно со претставничките тела вршат политичка контрола над администрацијата. Но, изборноста на административните службеници од страна на бирачките тела ги загрозува професионалните стандарди и може да го олесни ширењето на корупцијата. Така, најдобро решение, се чини, она според кое административните служби да се пополнуваат со перманентен професионален кадар со доживотно занимање, наместо да зависат од каприците на политичкиот хазард. Па, сепак, во некои земји и дел од расположивите места во администрацијата се доделуваат врз база на избори. Во САД се распишуваат избори за голем број на управни службеници на федералните држави или локалната власт. Претходно се врши селекција од страна на двете партии што се предлагачи на листи. Во Франција, на избори се прибегнува во мал број на случаи затоа што таквиот начин на селекција често покажува лоши резултати. Исклучително, претседателот на општината, кој во Франција е највисок административен орган во комуната, се бира од општинскиот совет.

Четири системи на политичка селекција:

-  **Споилс систем (систем на плен) – политички критериум**
-  **Меритократија (систем на заслуги) – професионални вредности**
-  **Мешовит (комбинација на првите два система)**
-  **Систем на избор по пат на непосредно гласање (САД во некои федерални единици и на локално ниво)**

3.1. Проблемот на политичка неутралност

Политички неутрален е оној административен службеник кој ги исполнува насоките на политичката власт без оглед на неговата политичка ориентација. Тој самиот е политички аморфен и служи само како добар спроводник на една политика во чие креирање тој не учествува ниту со своите интереси, ниту со своите страсти.

Човечките суштества обично не се однесуваат како студени автомати, иако е исто така точно дека администрацијата се приспособува на промените на политичкиот правец на земјата (на пример, германската администрација без особени потреси го издржа преминот од Вајмарската република во Третиот Рајх и почна со успех да ги врши задачите под новиот режим). Од друга страна, секако е далеку подобро за квалитетот на администрацијата кога административните кадри спроведуваат една политика мотивирани од внатрешни убедувања, отколку од конформизам пред една власт што им е туѓа. Исто така, незамисливо е највисоките управни функционери политички да не се идентифицираат со партијата што е на власт. Од таа причина, во САД секретарите, потсекретарите, помошниците на секретарите и многу шефови на бироа се изземени од законот за јавните службеници. Освен тоа, уште еднаш треба да нагласиме, дека административните службеници, особено на повисоко ниво, и самите учествуваат во формулирањето на различните предлог програми кои потоа претставничките тела ги усвојуваат како дел на својата политика во определена област и на тој начин во нив можат да ги изразат своите политички преференции. Затоа претставата за совршена неутралност на административните службеници е неодржлива со оглед на фактите.

3.1.1. Политизација на административните кадри

Стариот модел на радикално одделување на администрацијата од политиката се помалку одговара на условите во многу земји во развиениот свет. Според него службеникот е потчинет на избраните претставници на народот и е аполитичен. Се ангажира заради своите стручни способности и треба да го претставува општиот интерес и континуитетот на државата и и служи континуирано на секоја партија

што ќе дојде на власт. Тој модел не е сосема надминат. Но, во денешни услови се повеќе се толерира неговото поголемо ангажирање во социјалниот и политичкиот живот. Тој има технократска спрема и стапува во дијалог со социопрофесионални групи. При тоа може да се покаже наклонет кон водење на политиката на левицата или десницата кога се тие на власт.

Според тоа, покрај традиционалниот, по дефиниција политички неутрален административен службеник, се јавува нов тип на висок функционер во администрацијата (управен функционер), што е политички ангажиран. Овие лица стануваат членови на парламентот, министри и лидери на различни политички партии. Ваквата еволуција се јавува во повеќе форми.

Во Франција, во почетокот на Петтата република високи административни службеници заземаат директно министерски места. За време на претседателот Помпиду, високите службеници етапно го совладуваат патот кон власта: тие влегуваат во министерските кабинети, по извесно време се ангажираат во политичкиот живот и се кандидираат на избори и на крај стануваат министри врз база на парламентарен мандат (францускиот парламентарен систем дозволува член на парламентот да има истовремено и министерска функција). Тенденцијата кон политизација се пројавува и во времето на Жискард д'Естен во смисла, овој пат, на ангажирање на високи административни положаи на лица кои ја поддржуваат дејноста на владата. Истата тенденција е во спирален пораст за време на владеењето на социјалистите.

Жак Шевалие во својот труд „Левицата и високите управни функционери“ се осврнува на оваа појава на следниот начин:

„Гледаме како се спротивставуваат се повеќе и повеќе два многу спротивставени модели на високи службеници: од една страна „класични службеници“, „администратори“, резервирани во однос на политичкиот ангажман и многу приврзани кон служењето на државата, кои ја раздвижуваат административната машина, го формираат потчинетиот персонал и имаат многу малку шанси да ги добијат најодговорните положаи (нивната кариера воглавно се ограничува на местото поддиректор); од друга страна, „политичките функционери“, „менаџерите“ со задоволство политички се ангажираат и, малку приврзани на класичната етика на јавната служба, лесно се одделуваат од својот првобитен административен орган, ги умножуваат искуствата надвор од апаратот и склони се да ги заземат вишите административни положаи. Како извор на расцеп во рамките на врвот на административната хиерархија, политизацијата се стреми да стане една од компонентите на профилот на вишите функционер, и во иста мера како и професионалната мобилност или иновативната способност како фактор на интеграција во рамките на административната елита“. Според него, воспоставувањето на заштитна бариера помеѓу високата администрација и политиката „во име на една носталгична илузорна визија на деполитизирана администрација не е можно“.

Неа ја олеснуваат одредбите на статусот на јавната служба кои се многу поволни за политичката кариера на службениците. Како што пишува Жак Фурније, не само што нема забрана за службениците да се ангажираат во политичкиот живот, туку за тие што тоа го прават постојат низа гаранции. Службениците имаат право на отсуства кога

ќе станат кандидати за изборни функции. Во случај да бидат избрани нивното место мирува за време на траењето на мандатот. За време на тој период им тече пензискиот стаж како и правото на напредување врз база на сениоритет (години на служба).

Во Велика Британија ситуацијата е поинаква. Според Ричард Роуз управната служба е сигурна, стабилна заедница која непристрасно и служи на онаа политичка партија што е на власт, прифаќајќи ја нејзината политичка ориентација се додека трае нејзиниот мандат (на пример, администрацијата ја спроведува лабуристичката политика на национализација, но исто така ја спроведува и политиката на приватизација на конзервативната партија додека е на власт). Иако повисоките административни службеници се заинтересирани за политика, тие се трудат да го сочуваат својот неутрален статус. „За разлика од континенталните земји каде што партиското членство (или друга партиска активност) може да биде средство за унапредување, во Британија партиската етикета може да биде хендикеп за оној што високо лета. Способноста да им служи на различни личности е *sine qua non* за успешен повисок административен службеник во Британија“.

Иако, во поглед на политичката неутралност Британија останува храм на традицијата, сепак се јавуваат некои знаци на извесна политизација за време на кабинетот на Маргарет Тачер кога министрите повеќе се интересираат за именување на високи службеници во нивните министерства, вршејќи на тој начин овластувања кои и порано ги имаа, но ги препуштаа на администрацијата. Па сепак, тенденциите за политизација, како што се гледа од претходниот пасус, не се својствени на конзервативната влада. Изгледа дека, напротив, лабуристите би го сметале тој развој како пожелен, судејќи според брошурата на Фабијанското друштво каде што се вели дека треба да се постигне „клучните места да бидат заземени од луѓе што немаат само технички способности, но исто така и волја да го обезбедат успехот на владината политика во дадениот сектор, со други зборови, да водат една политика со одушевување и лично ангажирање“.

Во споредба со францускиот модел, можностите за бавење со политика на високите административни службеници во Британија се многу поограничени. Во оваа земја административните службеници се класирани во три групи: во првата вработените се потполно слободни да вршат политичка активност (работнички персонал и нижи службеници); една преодна група каде што е потребна дозвола за да се обавува политичка активност било да е таа национална или локална; и на крај група на високи службеници кои се наоѓаат под политички рестрикции и за кои секоја национална политичка активност е забранета, додека за локална активност се бара одобрување. Високиот службеник што сака да земе учество на парламентарни избори мора претходно да даде оставка на своето место во администрацијата. Преминот од администрација во политика за службениците е, многу потежок отколку во Франција.

Во САД системот исто така поставува прегради за слободно

движење на повисоките службеници од администрацијата во политиката. Тие соработуваат со Конгресот и надворешните интересни групи што се заинтересирани за програмите на нивните административни организации (агенции). За разлика од Франција која со гаранциите што ги пружа им создава на административните службеници златен мост што води во политиката, за американските службеници е ризик да соработуваат многу тесно со политичарите „Ако Франција ги дотира административните службеници за да станат политичари, Америка ги казнува бирократите од кариера ако се однесуваат како политичари“ (Хекло). Службениците на администрацијата како дел на извршната власт не служат никогаш во законодавните тела, иако во последните децении постои размена помеѓу штабскиот персонал во законодавните служби и персоналот во извршната бирократија. Исто така е реткост повисоките бирократи да бидат именувани или избрани во локалната администрација како што е тоа случај во Франција или Германија. Како и во Велика Британија на функционерите во федералната администрација им е забрането да се занимаваат со политичка дејност, освен ако не се работи за непартиска дејност во локалните структури. Тие скоро никогаш не стигнуваат до високи политички положаи.

Во Германија, според Рената Мајнц, степенот на политизација во највисоките административни кругови е спорно прашање. Некои автори тврдат дека бирократијата во германските министерства е „политички колонизирана“ и дека разграничувањата помеѓу партиската организација и администрацијата се понеодредени, додека пак кариерите започнати во една област се продолжуваат во друга. Таа заклучува дека би можело да се рече со сигурност дека политизацијата на федералната бирократија е ограничена како квантитативно, така и квалитативно. Премините на високо ниво од политиката во федералната бирократија се релативно ретки, а кариери во спротивен правец од администрацијата во политиката се исто така исклучителни.

И во Германија федералните министри се политичари, а не бирократи. Кариерата на високите административни службеници се одвива во администрацијата и нормално не води кон високи политички положаи. Ако еден административен службеник би сакал да стане министер би било подобро да се откаже од својата административна служба и да стане професионален политичар. Според тоа, би можело да се каже дека административниот и политичкиот сектор во германската федерална влада се различни. Некои од професионално квалифицираните членови на партијата влегле од надвор во сојузна администрација, а се случува административни службеници што не дошле до врвот на кариерата за да преминат во политиката. Но со делумни исклучоци на мала група на државни секретари што се

политизирале, високите административни службеници не стануваат членови на политичката егзекутива. Може да се заклучи дека „германската сојузна администрација иако игра клучна улога во развитокот на политиката и планирањето, не може да се каже дека ја одбегнува политичката контрола“ (Р.Мајнц). Високите административни службеници се заинтересирани за успехот на нивните програми и предлози, но водат сметка за политичките огради на нивното однесување и одбегнуваат конфликт и конфронтација со оние што се носители на политичката власт.

Политизација на административните кадри

- ✚ **Нов модел на високи административни службеници кој дозволува спојување на администрацијата со политиката, односно дозволува можност, а понекогаш има и потреба највисоките административни службеници да бидат политички ангажирани.**
- ✚ **Франција – мирување на службенички статус; Англија – задолжителна оставка; САД – казнување на административните службеници политички ангажирани**

3.2. Процесот на деполитизација на државните службеници во Република Македонија

Како што беше споменато, во Република Македонија со чл. 95 од нејзиниот Устав „се забранува политичко организирање и дејствување во органите на управата. 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“.

Се разбира, ова не значи дека државните службеници не смеат да се политизираат со тоа што ќе вршат партиска активност надвор од органот на администрација во кој што работат. Единствената негативна појава до која би можело да дојде и до која е дојдено, за жал, во голем број земји, при што ниту Република Македонија не претставува исклучок, е поттикнувањето кон такво политизирање на службениците кое владите го прават со сите формални и неформални средства за влијание што им стојат на располагање. Од тие причини, начелните дефиниции за деполитизација на државните службеници содржани во највисоките правни акти, се доработуваат, се конкретизираат со посебни одредби во законите.

Во Република Македонија административниот службеник со членувањето во политичка партија и со учество во нејзините активности не смее да го доведува во прашање својот статус на

административен службеник, ниту вршењето на службените задачи кои произлегуваат од тој статус. Тој не смее директно да учествува во изборни кампањи или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време. Тој исто така, не смее да носи или да истакнува партиски симболи во работната просторија.

Во рамките на прашањето за деполитизација на административните службеници, од посебен интерес е поимот *инкомпатибилност*. Тоа значи дека функцијата член на политичко претставничко тело, односно било која политичка функција е неспојлива со статусот на професионален административен службеник. Целта на ова начело е да се обезбеди објективност и независност на административните органи од политичките тела, кои се под контрола и надзор на тие тела, понатаму да се спречи професионализацијата на политичките функции, спречување на административните службеници да ја злоупотребат својата положба заради стекнување политички функции, и на крајот за политичките функционери да не го користат своето влијание за 'придобивање' на администрацијата. Така, на административен службеник кој е избран или именуван на државна или јавна функција утврдена со закон, за периодот додека е избран односно именуван ќе му мируваат правата и обврските од службеничкиот однос.

По донесувањето на ЗДС во 2000 година, Законот предвидуваше дека на државниот службеник кој се кандидира за одредена политичка изборна функција или учествува во изборна кампања, за овој период, му мируваат правата и обврските од работниот однос. Со одлука од 4.4.2001 година, Уставниот суд на Република Македонија ја укина оваа одредба од Законот како неуставна и државниот службеник кој ќе се кандидира за политичка изборна функција или ќе учествува во изборна политичка кампања, е должен да даде отказ од своето работно место, односно неговиот работен однос во државната служба да престане. Во 2005 година донесен е Закон за измена и дополнување на Законот за државните службеници со кој е утврдено⁷, државен службеник кој е избран или именуван на државна или јавна функција утврдена со закон, а чие вршење бара привремено да престани да ги извршува работите и работните задачи на државен службеник, има право во рок од 15 дена по престанувањето на функцијата да се врати во органот од кој заминал на вршење на функцијата, а ќе се врати на работно место кое одговара на неговиот степен на стручна подготовка. Со овие измени на ЗДС пасивното избирачко право е реafirмирано како уставно загарантирано граѓанско право дури и за државни службеници.

4. Избор на административните службеници

⁷ Чл. 31-а Закон за измена и дополнување на Законот за државните службеници (Сл. весник на РМ бр. 81/2005);

Во најголемиот број држави, регрутацијата на административните службеници се врши по пат на избор врз основа на распишан конкурс. Според конкурсната постапка, изборот на административните службеници се врши преку проверување на нивните способности врз основа на поднесените дипломи или полагање на испити еднакви за сите кандидати. Проверката ја врши конкурсна комисија. Претпоставка за нејзиното успешно работење е таа да биде потполно независна.

Неопходноста на воведување на конкурс не се состои само во тоа што се работи за демократска форма на избор на службеници во администрацијата.

Конкурсот е неопходен и за обезбедување на способен кадар кој и потребен на современата администрација.

За селекцијата на административните кадри се зборува уште во античките списи. Во своето дело „Држава“ напишано пред 2500 години, Платон се обидува да ги дефинира постапките за избор на оние што тој ги нарекува „чувари“ (управувачки слој) во грчките полиси. Тој поставува различни строги услови, како што се прекинување на сите семејни врски и темелно совладување на музиката, литературата и гимнастиката.

Подемократичен е кинескиот систем на испити како база за регрутирање на административните службеници. Во почетокот на нашата ера кандидатите за административни служби во Кина биле класифицирани во девет ранга според нивната способност, знаење, искуство и карактер. Таквиот начин на избор познат како „непристрасен суд за деветстепената хиерархија“ нужно морал да биде субјективен поради флуидноста на некои квалитети што требало точно да се измерат. Откако беше применуван четири века тој конечно беше укинат при крајот на VI век од нашата ера. Од почетокот на VII век до почетокот на XX век за цели тринаесет века регрутирањето за јавните служби се врши преку систем на отворени испити врз база на натпревар меѓу кандидатите. Овој систем поминува низ три развојни фази. Во првиот период кој траел речиси пет векови, преовладувало проверувањето на способноста за литерарно и поетско изразување. Постоеле и други предмети како што се историја, право, конфучијански класици итн., но централниот дел од испитот го сочинувале литературните есеи што кандидатите биле должни да ги напишат. Вредноста на овој испит особено се нагласувал затоа што се сметало дека тој овозможува креативно самоизразување на личноста на кандидатот во чии што рамки тој ја манифестира својата творечка духовна оригиналност, додека за другите испити се сметало дека можат и да се научат напамет. Но, подготовката за таквиот испит ги оставал кандидатите без никакви практични знаења во административните вештини. Токму затоа се јавува потребата за промени, така што вториот период во развитокот на системот на испити може да се нарече преодна фаза. Некаде при крајот на XI век била предложена нова испитна програма во која наполно биле укинати поетските состави, а од кандидатите се барало да се специјализираат во еден од главните класици како и да ги совладаат поминорните класици. Според новата програма, од кандидатите исто така се барало да напишат есеј на една историска тема и да одговорот на три прашања од практично значење. Оваа реформа била подложена на остра критика од страна на приврзаниците на стариот систем, така што цели два века властодршците се колебале помеѓу старата и новата практика. Во третиот

период, кој што почнува во XIV век, се разработува систем на испити чие тежиште е ставено на аналитичка спекулација инспирирана од конфучијанските класици. Испитниот одговор се дава во прозна форма, но кандидатите се должни да напишат и една песна на зададена тема. Таквите испити се одржаа до 1905 кога беа укинати.

Во погорниот пасус е изложен кинескиот систем на испити, затоа што тоа е првиот систем на конкурси во историјата кој создаде бирократија од сразмерно повисока вредност од онаа што постоела во другите земји, барем во подалечните историски епохи.

Да се вратиме на современиот период. Констатиравме дека испитувањето на способностите и подготовката на кандидатите за јавните служби претставува неопходност, со оглед на оној резервоар на најразлични стручни вештини што и се потребни на администрацијата за остварување на нејзината комплексна мисија во современото општество. Конкурсите претставуваат и демократска придобивка, затоа што нивното законско спроведување овозможува, без оглед на личните преференци, непристрасно или барем релативно непристрасно оценување на широк круг на кандидати. Без нив би било неостварливо начелото на еднаков пристап на граѓаните во администрацијата. А, тоа е важно меѓу останатото, и поради тоа што администрацијата денес ангажира значаен процент на работно активно население и така претставува извор на економски можности за не мал број на граѓаните. Во рамките на конкурсите постојат различни техники за спроведување на испитите кои треба да ги утврдат различните способности на кандидатите.

Во САД се развиени различни материји на тестови за мерење на специфични способности. Така, писмениот испит може да има вредност од четириесет поени, усниот педесет поени, а практично искуство-десет поени. Оние што паѓаат на писмениот испит, обично не продолжуваат на усниот. Писмените тестови најчесто бараат кратки одговори, а може да се одговори и со заокружување на едниот од повеќе понудени одговори како точен. Понекогаш, кога бројот на кандидатите не е голем, се практикува и пишување на есеј на зададена тема.

Покрај таквите тестови на знаење, во примена се и тестови на општата интелигенција. Развитокот на модерната психологија претставува подлога за изработка на тестови што треба да ги проценат скриените својства на личноста. Тестовите се делат на две групи. Тестови што ги мерат постигнувањата спаѓаат во првиот вид, додека вториот го сочинуваат тестови што ги мерат вештините. Во првата група на тестови спаѓа познавањето на работата, содржината на работата и поседувањето на способност веднаш да се пристапи на вршењето на работата. Тестовите на вештините се однесуваат на способностите на една личност и нејзиниот развоен потенцијал. Такви тестови се, на пример, обидите да се мери механичката способност, способноста за изразување, интересот за еден позив и интелигенцијата. Тестот за мерење на остварувањето очигледно треба да утврди колку е поединецот подготвен за вршење на една тесна специјалност, додека тестот на склоностите треба да пружи одговор на прашањето дали е кандидатот способен за повисоки кариерни достигнувања во администрацијата.

Еден добар тест би требало да има задоволителна моќ на

дискриминација, т.е. би требало да овозможи според одговорите на одделните прашања лесно да се разликуват групите на натпросечни, средни и слаби кандидати. Би требало, исто така, да се истакне дека степенот на објективност на сите тестови не е подеднаков, а тоа особено се однесува на клиничките тестови спомнати малку погоре.

Рангирањето на кандидатите се врши врз основа на постигнатите резултати на тестовите. Разликата од само неколку поени не мора да значи ништо, но таа има свое значење во рангирањето на кандидатите. За приемот во некои административни агенции како што е прочуената Управа на долината на реката Тенеси едно од големите остварувања на Рузвелтовиот Њу Дил, се формираат три групи на испитаници. Оние што постигнале најмногу при тестирањето се вбројуваат во категоријата „многу вредни“, понатаму следи групата на подобни и на крајот доаѓаат неподобните испитаници. Кандидатите се пополнуваат од првата група и се прават напори таа постојано да се обновува. Овластувањето за организирање на испити и припаѓа на Комисијата на Федералната управа која има свои одбори на испитувачи во различните административни гранки. Бројот на кандидатите што се пријавуваат на испитите често е помал од бројот на расположивите места. Една од причините на таа појава е и пониското ниво на примањата во владините служби во однос на приватниот сектор.

Во Франција конкурсот се регулира според членот 19 на Законот од 1959, „со исклучок на мерките предвидени за резервираните места во категориите А, Б и Ц, административните службеници се регрутираат по пат на конкурс“. Едно независно конкурсно жири должно е да ги рангира според постигнатите резултати кандидатите и да ја поднесе листата на органот што треба да изврши именувања. Органот е должен, доколку има упразнети места, да води сметка за редоследот на поднесените листи. Најеминентен конкурс е конкурсот на Националната школа за администрација (ЕНА)

Во Велика Британија кога се спроведуваат конкурси, и тоа за највисоката т.н. административна класа (службеничкиот систем го сочинуваат три класи; според редоследот на нивната хиерархиска позиција тоа се административната, егзекутивната и службеничката класа), тие подразбираат полагање на писмени и усни испити. Писмените испити треба да ја покажат општата култура на кандидатот која така овозможува да се согледа неговото ниво. Во тој испит не влегува никакво техничко знаење. Се полагаат и тестови на интелигенција, но во однос на тој тест не постои еднообразност. Усните испити се одвиваат во Одборот за селекција на управната служба. И овој испит има карактер на проверување на општата култура. Таквиот стил на регрутирање сеуште е под знакот на класичните традиции на англиската административна служба. Сепак, последниве години се јавуваат тенденции на валоризирање на техничките, специјализирани квалификации на кандидатите од страна на оние административни гранки кои чувствуваат потреба да ги вработат. Се прават напори и за обезбедување на дел од местата и за заинтересирани лица што не поседуваат никаква диплома.

4.1. Постапка за вработување во јавниот сектор во Република Македонија

Постапка за пополнување на слободно место – методологија за планирање утврдена во Законот за вработените во јавниот сектор

Објавување на јавен оглас (вработување)

Станува збор за демократска форма на пополнување на работно место во јавниот сектор, односно за форма која овозможува остварување на начелото на еднаков пристап на граѓаните (до работните места во јавниот сектор). Јавниот оглас за вработување се објавува од страна на Агенцијата за администрација, по претходно барање од органот каде ќе биде вработувањето.

Објавување на интересен оглас (напредување)

Станува збор за постапка во која административниот службеник добива можност за кариерно напредување, односно преминување од пониски на повисоки работни места. Така, административниот службеник се распоредува во истиот орган каде работи во повисоко звање.

Мобилност

Административниот службеник се распоредува во друг орган на работно место на исто ниво.

Постапката за избор на државните службеници во Република Македонија е детално регулирана во Законот за административни службеници. Така, Законот содржи одредби за општите услови кои треба да ги исполнат кандидатите за административни службеници, како и одредба според која сите службеници, со исклучок на државните и генералните секретари, се вработуваат во државните органи на администрација по пат на конкурс. Оттука, може да се каже дека македонскиот службенички систем, во поглед на регрутирањето на државната администрација, претставува мешавина на благ „споилс“ систем кој важи за споменатите државни функционери (министрите, замениците министри, секретарите, како и директорите на органите во состав, и другите органи на државната управа), бидејќи тие не се избираат на јавен оглас, туку се лица именувани од Владата или министерот со ограничен мандат на нивната функција.

Државниот секретар го именува Владата на Република Македонија и претставува политички функционер. Државни секретари се именуваат во министерствата. За државните секретари не постои услов да бидат вработени раководни државни службеници. Државни секретари можат да бидат лица од јавната администрација, што претставува екстремно широк поим и укажува на фактот дека државен

секретар може да биде секое лице вработено во јавниот сектор кое ги исполнува законските услови или тргнувајќи од негативната дефиниција – на функцијата државен секретар не можат да бидат именувани само лицата кои се вработени во приватниот сектор.

Генералниот секретар го именува функционерот на органот во кој се именува генерален секретар.




Секретарот на градот Скопје и секретарот на општината го именува градоначалникот.

Мандатот на секретарот завршува со мандатот на органот кој го именува.

Очигледно е дека со Законот за административни службеници, исто како и со Уставот, се прават обиди за установување на системот на меритократија, наспроти реалноста во општеството, за која не може да се каже дека е потполно ослободена од остатоците на „споилс“ системот. Законската рамка предвидува всушност комбинирана примена на овие два система, со тоа што треба да се прави разлика помеѓу управните функционери, за кои е предвиден споилс систем и професионалните државни/административни службеници, или службениците од кариера, за кои се применува „мерит“ системот (систем на меритократија). Ваквото решение е предвидено во најголемиот број држави, но со извесни разлики во поглед на повлекувањето на линијата до која се протега „споилс системот“, односно од која започнува да дејствува меритократијата. Во Република Македонија, може да се каже дека под првиот потпаѓаат министрите, односно функционерите на државните органи, нивните заменици, кои се меѓу другото и политички одговорни лица пред Владата и пред Собранието, како и според најновите законски решенија генералните односно државните секретари.

Ваквото решение е подложно на сериозна критика, особено во делот кој предвидува класична политизација на највисоките административни службеници кои според суштината на нивната професија би требале да бидат најголеми професионалци во својата работа. Се мисли на државните секретари во министерствата. За жал, со оглед на законската одредба според која овие лица се именувани од страна на владата, се отвара можност која во практиката непречено се искористува, а се состои во назначување на државни и генерални секретари должни да раководат со целокупниот кадар во министерството, врз основа на строго политички (партиски) критериуми.

Најважните компоненти на македонската легислатива за регрутација на државни службеници се:

-  Избор по пат на јавен оглас;
-  Избор по пат на интерен конкурс;
-  Мобилност во државната служба:

- ✚ **Постоење на Правилник за систематизација на работните места во секој административен орган, во кој мора да е предвидено работното место и звање за кое се распишува огласот;**
- ✚ **Спроведување на постапка за избор со учество на Агенцијата за администрација (АА) во рамките на органот на администрација во кој се врши вработувањето.**

Постапка за вработување на државни службеници во РМ со објавување на јавен оглас

1. **Барање за потреба** на нови вработувања кое се доставува до АА
2. АА објавува **јавен оглас** на Веб страна и најмалку во два дневни весника (македонски и на јазик зборуван од најмалку 20% граѓани кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот). Огласот трае најмалку 15 најмногу 20 дена,
3. Пријавување на кандидатите (Рокот за пријавување на кандидати не може да биде пократок од 5 дена од денот на објавување)
4. Агенцијата формира **Комисија за селекција** на административен службеник (претседател и член од органот кој бара вработување и еден член од АА)
5. Постапката:
 - Административната селекција се состои од проверка внесени податоци во пријавата – 5 дена по завршувањето на јавниот оглас
 - Испит се состои од општ и практичен дел (помлад соработник и помлад референт само општ) – 10 до 15 по завршувањето на административната селекција
 - **интервју со петте најуспешни кандидати** кои го положиле испитот
 - врз основа на резултатите од образованието, испитот за државен службеник и интервјуто во рок од **3 дена** од завршувањето на интервјуто Комисијата за селекција доставува **ранг листа од 3 најуспешни кандидати** до органот (надлежниот функционер/секретарот)
 - надлежниот функционер/секретарот врши избор на државен службеник најдоцна 3 дена од добивањето на ранг – листата
 - кандидатот во рок од 5 дена ги доставува потребните докази
 - одлуката се објавува на веб страната и на огласната табла на АА
 - незадоволните кандидати имаат во рок од 8 дена право на жалба која го одлага извршувањето на решението
 - **АА одлучува по жалбата во рок од 8 дена.**

Законска обврска за секоја институција е да подготви годишен план за вработување кој содржи:

- ✚ точни податоци за состојбата на пополнетост на работните места во институцијата,

- ✚ податоци за планирани пензионирања и податоци за други планирани движења на вработените (мобилност во рамките на институцијата и/или јавниот сектор, унапредувања и друго) и
- ✚ план за распределба на бројот на нови вработувања во следната година по припадност на заедница.

Интерен оглас – унапредување:

1. Органот кој има потреба од пополнување на слободно работно место, може да објави интерен оглас за вработување на административен службеник.

2. На интерниот оглас може да се јави административен службеник, вработен во истата институција, кој ги исполнува општите и посебните услови за пополнување на работното место пропишани за соодветно ниво како и:

- да е оценет со оцена „особено се истакнува“ или „се истакнува“ при последното оценување,
- да е на работно место на непосредно пониско ниво или да е на работно место во рамки на истата категорија во која е работното место за кое е објавен интерниот оглас,
- да поминал најмалку две години на тековното работно место и
- да не му е изречена дисциплинска мерка во последната година пред објавувањето на интерниот оглас.

Правна рамка за унапредување преку интерен оглас:

- ✚ Закон за административни службеници („Службен весник на РМ“ број 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16 и 142/16) - Глава VIII Унапредување на административни службеници и
- ✚ Правилник за формата и содржината на интерниот оглас, начинот на поднесување на пријавата за унапредување, начинот на спроведување на административната селекција и интервјуто, како и начинот на нивно бодирање и максималниот број на бодови од постапката на селекција, во зависност од категоријата на работно место за кое е објавен интерниот оглас („Службен весник на РМ“ број 11/15)

Постапката за унапредување на административен службеник се одвива на следниов начин: секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, до организационата единица за управување со човечки ресурси доставува барање за започнување на постапка за унапредување на административен службеник, во кое го назначува нивото и описот на работно место. Организационата единица за управување со човечки ресурси на веб страницата на институцијата, објавува интерен оглас и образец за пријава за унапредување.

Интерниот оглас се објавува во електронска форма на веб-страницата на институцијата и содржи: назив на институцијата; основ за објавување на огласот; број на огласот; за секое различно огласено работно место: шифра и назив на работното место, број на извршители и посебни услови за работното место пропишани со закон и со актот за систематизација на работните места; информации за начинот и рокот за доставување на пријавата за унапредување и напомена дека кандидатот кој внел лажни податоци во пријавата се дисквалификува од натамошна постапка.

Кандидатите за унапредување се пријавуваат на интерниот оглас со поднесување на пополнета пријава и докази за податоците содржани во пријавата во рок кој не може да биде пократок од пет, односно подолг од десет дена од денот на објавување на интерниот оглас. Кон пријавата кандидатите можат да приложат:

- потврди за успешно реализирани обуки и/или

- потврди за успешно реализирано менторство (како ментор или менториран административен службеник).

- ✚ Комисијата за селекција и унапредување е составена од тројца административни службеници и тоа претседател и два члена и нивни заменици. Претседател на Комисијата е раководниот административен службеник од организационата единица во која се вработува административниот службеник, а два члена се од организационата единица надлежна за управување со човечки ресурси. Во институција во која во организационата единица во која се вработува административниот службеник нема раководен административен службеник, претседател на комисијата е лице назначено од секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар. Во институција во која во организационата единица надлежна за управување со човечки ресурси има само еден вработен, вториот член на комисијата е вработен во Агенцијата за администрација.

Постапката за селекција и унапредување се состои од 2 фази - административна селекција и интервју:

- ✚ Административната селекција се состои од проверка на внесените податоци во пријавата, на приложените докази и нивно бодирање и се спроведува најдоцна 15 дена од денот на истекот на рокот за пријавување на кандидатите
- ✚ Врз основа на бодовите од административната селекција, комисијата составува ранг-листа, при што со најмногу пет најдобро рангирани кандидати, во рок од пет дена по административната селекција, спроведува интервју.

Тргувајќи од вкупниот број бодови добиени од административната селекција и интервјуто, Комисијата составува финална ранг-листа и му го предлага прворангираниот кандидат на секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар. За унапредување на административен службеник на работно место на кое било ниво во категоријата Б, интервјуто го врши секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, за што до Комисијата за селекција доставува извештај.

- ✚ Во рок од три дена од добивањето на предлогот секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, е должно да донесе одлука за избор, која се доставува до кандидатите за унапредување и се објавува на интернет страницата на институцијата. Ако се донесе одлука за невршење на избор, во истата треба да се наведат причините за нејзиното донесување. Оваа законска одредба, може да се каже дека има контроверзна содржина, бидејќи нејасно е зошто воопшто секретарот односно раководното лице би требало воопшто да има можност да не носи одлука. Со ваквата дискреција, се остава простор за евентуални злоупотреби и изигрувања на законот од различен вид. Против одлуката за избор, незадоволниот кандидат има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата за администрација. Секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, во рок од пет дена по конечност на одлуката, донесува решение за унапредување на административниот службеник. Интерниот оглас може да се повтори пред да се донесе одлука за објавување на јавен оглас

Вработување на државен службеник по пат на преземање од еден во друг орган – мобилност:

Постапките за мобилност се спроведуваат во транспарентна и фер постапка на распоредување, односно преземање на вработен на работно место во исто ниво во истата или друга институција согласно со Законот за вработени во јавниот сектор.

5. Обука на кадрите во администрацијата

Една од карактеристиките на модерната бирократија според Макс Вебер се состои во тоа што таа пропишува специјализирани професионални улоги за кои кандидатите се оспособуваат стекнувајќи посебно стручно образование и на тој начин се квалификуваат за

статусот на административни службеници.

За да се избегне самозадоволството со постигнатото ниво на образование пред стапувањето во административната служба и стагнацијата што од тоа произлегува, неопходно е да се создадат услови административните службеници во текот на својата активна служба да ги обновуваат и прошируваат своите стручни знаења. Со таквата ориентација можат да се постигнат различни цели како што е разбивање на интелектуалната летаргија кај кадрите, држење на чекор со најновиот развој на административната теорија и административните техники, преквалификување на персоналот и таков професионален раст на службеникот кој му овозможува понатамошно напредување. Таквото стручно формирање е дополнување на теориското образование со сознанија стекнати во текот на соочувањето со конкретни проблеми.

Една од административните преокупации во земјите на ОЕЦД последниве децении е подготвување на службениците за заземање на високи положаи во администрацијата. Ваквата подготовка зависи од образовниот систем, но и од административната традиција и култура. Системите и практиката што постои во една земја можат да се пренесат во друга, но не без извесно приспособување.

Подготовката на службеници за заземање на високи места во администрацијата покрај стекнувањето на теоретски знаења ги опфаќа и следните процеси:

- процена на перформансите
- избор за унапредување
- утврдување на потребите за развој и обука
- подвижноста во кариерата
- усовршување во менаџментот и други клучни потреби за обука за повисоки службеници и видови на обучување
- мотивирање на луѓето дополнително да се обучуваат и обучување на потчинетите
- средства потребни за да се пружи соодветно усовршување.

Усовршувањето во менаџментот како начин за подготовка на повисоките службеници претставува цел која за администрацијата си ја поставуваат земјите на ОЕЦД. Нагласката се става и врз личните вештини и раководење.

Во најголем број земји на ОЕЦД се основаат воведни или ориентациони курсеви за оние што се подготвуваат за раководни места во администрацијата. Тенденција е таквите курсеви да станат задолжителни.

Главната цел на овие курсеви е да го прошири познавањето на административната машинерија, јавната политика, финансиското и кадровското управување, штабските и јавните односи и улогата на административниот службеник онака како што таа се развива и менува

на различните нивоа на хиерархијата.

Во Велика Британија во рамките на планот за личен развој набележани се компетенциите кои се очекуваат од еден повисок управен функционер, тие се делат на базични и значајни. Меѓу првите спаѓаат:

- управување со ресурси и организации
- управување со персонал
- познавање на содржината на работата
- водење на сопствената работа
- информатика
- поспецијализирано знаење или експертиза во областа во која се работи

Во значајните компетенции спаѓаат:

- вештини на презентирање
- пишани/ административни вештини
- примена на политиката
- економија
- книговодство и финансии
- квантитативни вештини/ статистика
- право
- индустриски односи

Што се однесува до курсевите за обука во сите земји е прифатено дека тие треба да претставуваат составен дел на еден развој на повисоките административни службеници кој трае колку и нивната кариера.

5.1. Обука на административните службеници во Република Македонија

Во нашата држава, нужно се наметнува потребата од конституирање на нов начин и систем на обука како на постојните, така и на новопримените службеници во јавната администрација.

Во декември 2005, Владата ја разгледа и усвои Информацијата за човечките ресурси во државната управа во Република Македонија. Во однос на обуките, во Информацијата се наведува дека: „обуката спаѓа во една од најважните компоненти во развојот на капацитетите на човечките ресурси“.

И покрај анализите и заклучоците на Владата на Република Македонија, во однос на развојот на човечките ресурси и дефинирањето на Националниот систем за координација на обуките, во Извештајот на Европската комисија за 2006 наведено било дека обуките се изведувале на *ad hoc* основа и се финансирале од донаторите, а се доцнело и со утврдувањето на стратегија за обука како и со основање на институција која ќе биде посветена на обуката. Сето ова имаше негативно влијае врз севкупниот квалитет на јавната администрација и државната служба во Македонија.

Една анализа спроведена во рамките на проектот „Нацрт политика за обука на државните службеници од централната администрација во Република Македонија“, на ФИОМ и тогаш

постојната Агенција за државни службеници во текот на 2006 година, покажала дека 55% од органите немале направено анализа на потребите од обука, а дури 70% од органите немале изготвено Програма за обука и стручно усовршување на државните службеници (што е нивна законска обврска). Сето тоа во услови кога скоро половина (45%) од органите, изјавиле дека нивните организациони единици за човечки ресурси ја имаат утврдено обуката во своите надлежности.

Едно друго истражување на истата тема, организирано од страна на Државната комисијата за спречување на корупција (Државна програма за превенција и спречување на репресија и корупција, односно за надминување на неефикасноста и корупцијата во јавната администрација), кое го опфати периодот 2003 – 2005 година, посочило дека “одредени органи во рамки на државната администрација форсирале обука (на пример Царинската управа), некои организирале обука само за дел од државната администрација, додека некои органи, пак, воопшто не организирале обука”. При тоа, интересен е податокот дека органите кои не организирале обука опфаќаат 80 проценти од сите државни органи!

Оттука, неспорно произлезе и потребата од постоење на посебна Академија за обука на службеници која како посебен правен ентитет која ќе придонесе за:

(а) обезбедување мрежа на стручен кадар за обука со неопходни квалификации и искуство;

(б) обезбедување континуитет на обуките;

(в) обезбедување еднообразен квалитет на обуките;

(г) обезбедување флексибилност; а со тоа и

(д) можност за лесна адаптивност на системот кон променливите потреби за обука. (Проект: Нацрт политика за обука на државните службеници од централната администрација во Република Македонија). Академијата пред се, би требала да спроведува задолжителни, но и факултативни систематски генерички (општи), како и посебни обуки за сите видови службеници, особено за државните. Постоењето на ваков систем на едукација е од посебна важност кога станува збор за генеричките обуки, бидејќи преку нив треба да се обезбеди неопходниот квантум на знења и вештини на сите службеници во соодветните групи на звања. Така, полагањето на т.н. стручен испит би требало да биде услов не само за првично вработување во јавната администрација, туку и услов за понатамошно напредување во повисоко звање. Државните службеници кои во со закон определен временски период, последователно нема да можат да го положат овој стручен или квалификационен испит (по претходно спроведена обука од страна на Академијата), независно од должината на нивното работно искуство, ќе треба да ја напуштат државната

служба и евентуално своето место за работа и успех да го бараат во приватниот сектор. Како алтернатива преостанува должноста сериозно да ги подобрат сопствените капацитети, да станат свесни за значењето на конкуренцијата внатре помеѓу самите службеници и да го почувствуваат (како мотивирачки елемент) притисокот кој таа го носи сама по себе. Доколку, владата се определи за еден ваков систем на обука и напредување на службениците кој ќе доведе до „филтрирање и прочистување“ на целокупниот службенички систем кај нас, ќе биде лесно и едноставно за релативно краток временски период да се „затвори“ така исфилтрираниот систем и да се премине кон градење и развивање на системот на кариера. Сепак, со оглед на постојните законски решенија, во Република Македонија, во овој момент, опстојува службенички систем кој во одредена мера претставува мешовит систем и предвидува и систем на работни места и систем на кариера. Во декември 2010 година координацијата и подготовката на стратешките документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници, организирање и спроведување на обуката, како и развојот и координацијата на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси е пренесно во надлежност на новоформираното Министерство за информатичко општество и администрација а пак дел од реализацијата на истите програми делумно е оставена во надлежност на Агенцијата за администрацијата. Во отсуство на единствена специјализирана институција надлежна за спроведување континуирана обука на државните службеници, како што е тоа случај со повеќето европски држави тешко е да се предвиди успешноста на новото законско решение.

6. Напредување на кадрите во администрацијата

Напредувањето означува процес преку кој заслужните административни службеници стигнуваат на повисоки положаи во административната хиерархија. Принципите кои ќе управуваат со тој процес се од големо значење како за организацијата така и за луѓето што се вработени во неа. Доколку се пронајде начин со унапредувањето да се наградат заслугите на најспособните и најкомпетентните членови на една организација, таквата политика не може да нема позитивно дејство како врз продуктивноста на организацијата за која се работи, така и за човечката клима во неа. Напротив, постоењето на фаворизам и персонализирани односи меѓу претпоставениот и потчинетиот кои ги задоволуваат потребите на ласкање кај првиот, додека кај другиот политиката на сервилност служи како замена за сите професионални и лични одлуки, како и нелегалната трговија со различни „услуги и противуслуги“ која ја култивираат разните клики, создаваат полупаразитски организации во

кои меѓучовечките односи се лоши, а професионалните стандарди многу ниски. Организацијата може преку унапредувањето да ги награди способните и активни поединци, кои се заинтересирани за својот сопствен развoтoк или пак да ги фаворизира средните или дури потпросечните луѓе кои успеваат благодарейќи на својот конформизам или својства што не се во врска со нивниот работен придонес (социјални манипулатори или политички кариеристи).

Се разбира, и во администрацијата, како и насекаде, има приличен број на средни луѓе кои исто така треба да напредуваат доколку совесно ја вршат својата должност во граници на нивните способности. Затоа, не може во потполност да се отфрли автоматскиот систем на напредување. Во администрацијата, имено, постојат (според проф. Пусик) два вида на напредување:

1) Првиот од нив е отворениот систем кој овозможува службеникот да напредува врз база на оценката на неговите способности за напредување на едно определено место од страна на оние поединци или тела што се овластени да ја дадат таа оценка.

2) При автоматскиот систем на напредување како база на напредувањето се земаат некои објективни критериуми, како што се школските квалификации или времето поминато во служба.

Првиот систем, особено на прв поглед има несомнени предности, но подложен е и на извесен субјективизам (некои луѓе можат арбитарно да ги злоупотребуваат поимите како што се „способност“, „стручност“, „подобност“, и т.н. применувајќи ги на погрешни лица од определени побуди), додека при вториот систем мерилата се пообјективни.

Напредување

✚ Поим: процес преку кој заслужните административни службеници стигнуваат на повисоки положаи во административната хиерархија

✚ Видови: Отворен систем - врз основа на оценка на поединец или тело. Негативност: субјективизам.

✚ Автоматски – школска подготовка и време поминато на служба. Негативност: немотивираност, ограниченост.

✚ Мешовит – времетраење и евалуација

Сега повторно ќе биде направен преглед на методите со помош на кои се решава проблемот на напредувањето во различни земји.

Во САД постои систем на детална класификација на работните места. Аналитичкиот план на таа класификација содржи преку 5.000 места за кои се пропишани различни квалификации. Од ваквата фрагментираност на дејностите може да се увиди колку далеку отишол трендот на специјализацијата во американската администрација. Класификацијата се спроведува на тој начин што најнапред се опишува едно работно место, а потоа се бара кандидат што би можел да го пополни.

Класификациониот систем во САД се состои од *позиции* како од свој

основен елемент. Под позиција се подразбира група на обврски и одговорности што еден службеник треба да ги има. Таквите позиции би можеле да бидат книговодител, стенограф, сообраќаен инженер, аграрекономист, санитарен инспектор и т.н. Во начело, позициите се одвојуваат од луѓето. Тие постојат независно од нив и потребно е да се најдат луѓе што ќе одговорат на нивните барања. Според тоа, личните карактеристики на луѓето што им служат на тие позиции се ирелевантни за аналитичарите. Првиот класификационен план во јавната служба се појави во Чикаго нешто пред избувнувањето на Првата светска војна. Овој експеримент предизвикал голем интерес и наскоро го прифатиле и другите градови. Програмата на класификација на федералната влада е усвоена во 1923. Во 1940 овој систем бил проширен и на локалната управа. Целта на класификацијата е да ги групира позициите што се карактеризираат со слични обврски и квалификации за тие да можат да имаат заеднички третман во поглед на регрутирањето, наградувањето. Буџетот, обуката и т.н. Комбинацијата на такви позиции сочинува *класа*. Сите позиции во една иста класа ќе ги постават истите барања во поглед на образованието, искуството, знаењето и способноста. За таквата класа може да се предвиди исто ниво на наградување и иста испитна процедура. Бројот на позициите во една класа може да варира од една до неколку илјади повеќе. Класите се поврзуваат така што настанува нивно групирање по сродност во позаокружени целини. Класите понатаму се распоредуваат во хиерархија на *степени*. Еве како се дефинираат должностите што ги опфаќа еден степен кој одговара на определено ниво во хиерархијата на класите:

„Овој степен ги вклучува сите класи на позиции (работни места) во чии должности спаѓа 1) да се врши под општ надзор тешка и одговорна работа од канцелариски, деловен или даночен вид која во секој случај бара а) високо образование и искуство во вршење на надзор, б) широко познавање на предметот или на канцелариската, лабораториската, техничката, научната или некоја друга постапка и практика и в) примена на независно расудување во една ограничена област; 2) вршење под непосреден надзор и со мали можности за примена на независно расудување, на едноставна и елементарна работа која бара професионално, научно или техничко образование рамно на она што се добива со дипломирањето од признат колеџ или универзитет, но без да се бара искуство; или да врши друга работа од подеднакво значење, сложеност и одговорност, што бара слични квалификации“.

Дефиницијата на работното место (позиција) економист изгледа вака:

Помошник-економист: „работа што бара...претходно искуство и во ограничена мера примена на независно расудување“.

Помлад економист: „одговорна работа што бара долготремено професионално, научно и техничко образование и значително образование и искуство и примена на независно расудување“.

Економист: „тешка и одговорна работа која бара значително образование и искуство и примена на независно расудување“.

Постар економист: „значајна специјализирана работа што бара долготремена обука и искуство, примена на независно расудување и прифаќање на одговорност за резултатите или за управувањето со мала научна или техничка организација“.

Во **Франција** постои концепција според која службениците кои ја започнуваат својата дејност во административната служба остануваат во неа доживотно. Но, последниве години добар број на службеници во извесна фаза на нивната кариера преминуваат во приватниот сектор. Јавниот службеник во текот

на својот работен век има право на унапредување кое може да се состои или во зголемување на платата (напредување на повисоко скалило), така и во добивањето на повисоко знаење што исто така повлекува промена на работното место и зголемување на надлежностите. Во првиот случај изборот е автоматски (според стажот), а во вториот е отворен (според оценката на претпоставените), иако и тогаш должината на стажот игра значајна улога. Административниот систем во Франција поделен е на различни *гранки*, а во нив групирани се оние службеници кои имаат ист *статус* и *звање*. Самите звања поделени се на *класи* и *скапила*. Службеникот има право да го задржи своето звање, но не и работните места поврзани со тоа звање. Службениците се класирани во четири категории од кои секоја има свои посебни услови за регрутирање и наградување:

- Административните службеници од категоријата А вршат работи на планирање и управување и се избираат помеѓу кандидатите што дипломирале на универзитетот.

- Службениците од категоријата Б вршат апликативна работа. Тие треба да имаат диплома на завршена средна школа-гимназија (која во Франција има поголема вредност од соодветните квалификации во низа земји).

- Службениците од категоријата Ц вршат функции на специјализирано извршување. За влегување во таа категорија потребно е поседување на стручна диплома.

- Службениците во категоријата Д имаат едноставни задачи на извршување. За добивање на такви работни обврски доволно е основно образование.

Високите службеници претставуваат специјална категорија која се наоѓа во преодниот појас меѓу администрацијата и политиката. Нивното именување и разрешување претставува дискреционо право на политичката власт (управување со централната администрација како и местата како што се амбасадор, ректор и префект).

Кариерата, односно напредувањето на административните службеници во **Велика Британија** се одвива според правила што се поинакви од оние што владеат на континентот. По именувањето, административниот службеник го поминува својот работен век најчесто во рамките на една *класа* во рамките на администрацијата. Како главно мерило на напредувањето се зема отворениот систем. Се вложуваат напори изборот да не биде произволен и затоа одлуките за тоа се донесуваат врз основа на годишен извештај што се подготвува за секој административен службеник. Тој може да биде пензиониран врз основа на законот или отпуштен без право на приговор или можност да бара обештетување. Но, мора да се додаде дека таквите отповикувања се ретки. Администрацијата е отворена и во неа постои циркулација на кадри што доаѓаат од слободните професии и од универзитетот. Новопримените службеници не мора да останат во администрацијата доживотно, туку можат да излезат од неа и да преминат во приватниот сектор исто како во САД. Фундаменталната карактеристика на англискиот систем е неговата поделба на *класи*. Според таа поделба постојат: административната, извршната, канцелариската и помошната класа. Во последниов период се јавува и една нова класа.

Административната класа го сочинува врвот на административната пирамида во Велика Британија. Задачата на административната класа е да се занимава со сето она што „се однесува на концепирањето на политиката, координацијата и усовршувањето на владиниот механизам, општата администрација и контрола на министерските отсеци“. Членовите на оваа класа се директни соработници на министерот кому му помагаат во подготовката на предлог закони

како и во остварувањето на политичките планови за кои се определени. Оваа класа најчесто ја карактеризираат администратори кои се дипломирани кадри претежно од Оксфорд и Кембриџ со специјалност во областа на класичните јазици или чиста математика.

Извршната класа доаѓа непосредно по административната во административната хиерархија. Главната нејзина задача се состои во контролата и примената на одлуките донесени на повисоко ниво. Во оваа класа постои поголема специјализација во однос на претходната, а нивото на бараното образование не ја надминува средната школа. И во оваа како и во претходната класа постои хиерархија на звања во кои не навлегуваме поради тоа што често се јавуваат тешкотии во наоѓањето на еквивалентни термини во нашиот јазик.

Канцелариската класа има поедноставни задолжувања кои се состојат во примената на една мерка на одделни случаи, така што одлуката не е поврзана со некои проблеми чие решавање бара специјални способности. Образованието што се бара од припадниците на таа категорија е пониско од потполно средно (прва фаза на средното образование според англискиот систем на образование). Помошната класа го сочинува најнискиот дел на канцелариската класа.

Во последниве години се јавува една нова класа наречена професионална научна и техничка класа. Очигледно е дека нејзиното постоење е во врска со општото образование на членовите на административната класа кои не можат поради недостиг на економска или финансиска специјализација да ги пресметаат сите импликации на одлуките што треба да ги донесат.

Во **Сојузна Република Германија** законот разликува четири *категории* на виши административни службеници што се наоѓаат под режимот на јавното право (другите службеници се наоѓаат под режимот на приватното право и покрај тоа што се вработени во администрацијата). Тие четири категории се:

- Доживотни службеници чија кариера се одвива нормално се до нивното пензионирање.

- Службеници земени на проба што се вработуваат за еден определен период пред да го добијат статусот за кој конкурираат.

- Службеници што можат да се отповикаат, во кои спаѓаат приправниците и службениците што се привремено вработени.

- Службеници на определен рок што се ангажираат за определен период или за определено дело. Тие не се службеници од кариерата, туку се повеќе поврзани за работно место што потсетува на американскиот систем во кој при евентуалното укинување на работното место, службеникот мора да најде друго, бидејќи не се наоѓа перманентно во едно звање како што е тоа случај со службениците во Франција или со доживотни службеници во Германија.

Видот на образование што се бара во Сојузна Република варира според нивото на административната функција. За високите функции се бара високо образование, три години на подготовка и проверка на службата од две и пол години. За средното ниво е доволно основно образование, една година подготовка и стаж од две години. За пониското ниво се бара диплома за основно образование или соодветно образование, практична подготовка од шест месеци и стаж од две години.

6.1. Напредување на административните службеници во Република Македонија

Како што е веќе наведено при теоретското определување на поимот напредување, најчесто тоа зависи од образовната подготвеност, времето поминато во организацијата и квалитетот и квантитетот на вложен труд. Во зависност од големината и организационата структура на организацијата, напредувањето може да се врши по една или повеќе хиерархиски скали или категории на звања. Дали службеникот во организацијата ќе може да напредува од една во друга скала зависи, пред се, од видот на организацијата и соодветно на тоа описот на работни задолженија и неопходни стручни и образовни квалификации кои го условуваат напредувањето во соодветната скала или категорија на звања. За да го појасниме ова, ќе наведеме неколку практични примери на хиерархиски скали или категории на звања во различни организации.

Како класичен пример на строга хиерархиска скала, може да се наведат воените организации. Во воената организација во Република Македонија е застапен т.н. чиновничкиот систем, во кој унапредувањето се врши преку унапредување во повисок чин, од најнискиот до највисокиот чин. Категориите на звања во војската најчесто се подофицерски и офицерски чинови. Унапредувањето во подофицерската скала се движи од најнизок чин водник до највисокиот, заставник. Офицерските чинови најчесто се движат нагорно, од потпоручник до теоретскиот врв на воената кариера, генерал. Предуслов за стекнување на офицерски чин е завршена воена академија, вид на високо воено образование што не е случај со подофицерските чинови, и преминот од подофицерски во офицерски чин без претходно доусовршување по правило не е дозволен. Исто така, преминот од една во друга гранка на воената организација често пати не е можен. Капетан во морнарицата, без разлика на неговиот чин и заслужност поради тесната струкова специјализација не би можел да биде унапреден во мајор во воздухопловство од повеќе од очигледни причини.

Сличен пример може да се земе и во приватните организации, на пример банкарството. Лице со средно економско образование може се вработи на шалтер во банка. Со тек на време, и заслуги може да биде унапредено во шеф на некој работен оддел во банката, меѓутоа за да продолжи во кариерата како консултант, или да членува на менаџерскиот одбор, потребно е да има завршено високо образование и често пати и висока специјализација.

Во теоретската поделба на системите за напредување (отворен, автоматски и мешовит) Република Македонија влегува во групата земји со мешовит систем, во кој се нагласени елементите на отворениот систем на напредување.

Ова го тврдиме тргнувајќи од фактот дека кај нас преовладува системот на работни места, наспроти системот на кариера кога е во прашање начинот на вработување (а, оттука, неретко и на напредување) на административните службеници. Од друга страна, напредувањето на административни службеници преку распишување на интерен конкурс покажува примеси на системот на кариера, што се гледа во условите за пријавување на интерниот конкурс на кој можат да се јават службеници вработени во орган на државна управа, а работеле најмалку една година во непосредно

пониско звање од звањето за кое е распишан конкурсот. Интерен конкурс во Република Македонија може да се распише за сите службенички звања освен за звањето „помлад референт“ кое со оглед дека е најниското службеничко звање мора да се пополни исклучиво со вработување на лице надвор од јавна институција со објавување на јавен оглас. Системот на кариера се истакнува и во условот за пријавување на интерен конкурс кој бара пријавените кандидати да добиле висока оцена за нивната работа во годината пред да се пријават на конкурсот. Она во што отстапува овој модел на вработување на кадри во државна служба во Република Македонија е дискреционото овластување на функционерот на органот на администрацијата да одлучи дали за слободно работно место ќе распише јавен оглас и ќе го примени класичниот систем на работни места или пак ќе распише интерен конкурс запазувајќи системот на кариера. Друга карактеристика на системот на напредување на административните службеници која отстапува од класичниот систем на кариера е што административен службеник не може да напредува вдолж хиерариската скала на звања без притоа да има упразнето работно место во неговата група независно од времето поминато во службата.

7. Наградување на кадрите во администрацијата

Наградувањето во административната служба може да се состои од паричен износ и од други материјални погодности. Големината на паричната награда ќе зависи од рангот што го зазема службеникот во хиерархијата. Финансиското наградување е многу важен фактор во мобилизирањето на мотивационата енергија на службеникот. Притоа, проблемот се поставува од двојна гледна точка на работниот учинок во однос на другите административни службеници и правично наградување во однос на дејности што се слични по степенот на својата сложеност со функциите што ги врши административниот службеник, но се вршат во некоја друга област. Исклучително негативно врз моралот на административните службеници може да влијае неправичното и несоодветно наградување во рамките на административната организација, особено ако не се наградува посебниот труд или залагање на службениците. Доколку пак наградувањето во некоја друга област, на пр. во стопанството, е многу повисоко отколку во администрацијата, ќе постои опасност таа да не биде во состојба да ги привлече најспособните кадри. Во спротивниот случај кога службениците во администрацијата се подобро наградени отколку тие во стопанството тогаш ќе настапи селидба на кадри од приватниот сектор во јавниот, што ќе ја поткопува економската продуктивност. Ако административните службеници сметаат дека се ниско платени, нивните економски тешкотии можат да

го олеснат процесот на нивното корумпирање. Таквата корупција не мора да има секогаш финансиска форма, таа може да се претвори во која и да е форма на кршење на прописи во корист на определени лица во замена за определени услуги. Факторот на економското наградување ќе има дотолку поголемо значење, доколку земјата е посиромашна и животниот стандард понизок. Во раните фази на потрошувачкото општество, човекот е пред се, економски човек. Но, тоа не значи дека луѓето не можат да бидат подложени на материјалистички искушенија и во поповолни економски услови. Како административните службеници ќе се однесуваат ќе зависи како од нивниот личен интегритет така и од нормите и обичаите што преовладуваат во општеството.

Наградувањето во администрацијата не мора да значи дека исплатените надлежности претставуваат секогаш еквивалент за завршената работа. Во некои административни дејности тешко е да се најде и да се изнајде парично мерлив израз на сторената работа иако денес се прават експерименти, иако дискутабилни, за варијабилно парично наградување. Во концепцијата на наградувањето на административните системи во поедини земји влегуваат и елементи на статус и престиж за да се обезбеди социјалната респектабилност на стилот на животот што го води еден службеник што го претставува угледот на државата. Такво е сфаќањето што преовладува во Франција. Во таа земја во принцип административните службеници не можат да влијаат врз утврдувањето на висината на нивните приходи, бидејќи политиката на наградување ја утврдуваат парламентот и владата, но службениците имаат право да бидат консултирани. Нивото на примањата во француската администрација значително отстапува од примањата во приватниот сектор, односно стопанството во целина. Затоа, административните кадри имаат право на некои бенефиции како што се повремени отсуства од работа и хонорарна работа

Во САД во начело примањата во администрацијата треба да се определуваат врз база на исплатите за соодветна работа во стопанството, а таму каде што не можат да се најдат аналогии се прибегнува на некој вид на слободна процена. Примањата на пониските и средните слоеви на административната пирамида не заостануваат зад оние во стопанството. Но, администраторите од виш ранг се платени значително помалку од нивните колеги во бизнисот. Се тврди дека во американската јавност постои вкоренето негативно чувство спрема издатоците на административниот персонал (стремеж кон „минимална држава“) и дека затоа Конгресот штеди на фондовите од кои треба да се финансираат јавните служби. Но, истиот тој Конгрес ни малку не се раководи со слични обзири кога треба да се изгласаат средства за наградување на самите конгресмени. Од друга

страна државната служба пружа поголема сигурност за време на рецесија. Административните службеници добиваат и премии за продуктивност во случај ако внесат идеи што го усовршуваат процесот на работењето. Покрај основната плата, тие можат да имаат и додатоци според местото на службата, додатоци за опасна работа како и за прекувремена работа и работа во текот на празниците.

Сето досега наведено, може да се каже дека станува збор за извесни општо прифатени стандарди на наградување на административните кадри секаде во светот. Исто така, вообичаено е оваа група вработени во секоја држава, да имаат награди кои во поголема или помала мера отстапуваат од наградите кои се добиваат во приватниот сектор, но на сметка на оваа дискрепанца, за јавните службеници вообичаено постојат одрдени загарантирани права и привилегии кои вработените во приватниот сектор не ги уживаат: платени отсуства, можност за платени стручни оспособувања и специјализации, надомест за прекувремена работа, надомест за работа во време на викенди и државни празници, загарантирана основна плата и сл. „привилегии“ кои стимулативно и мотивирачки делуваат на работата на административните службеници.

7.1. Наградување на административните службеници во Република Македонија

Наградувањето на административните службеници во Република Македонија е уредено преку системот на плати и надоместоци на плати.. Така, законските одредби утврдуваат дека на административните службеници за стажот и трудот вложен во службата им следуваат парични надоместоци во вид на плата и во вид на надоместоци на плата.

Наградувањето на административните службеници во Република Македонија се состои од плата и надоместоци на плата.

Плата:

а) основна компонента: основна плата (степен на образование, работно место и работно искуство), додаток на плата за звање и додаток на плата за кариера

б) исклучителна компонента: додаток на плата за посебни услови на работа и прекувремена работа

Надоместоци на плата: патни, дневни, користење на сопствено возило, селидба, хранарина, погреб, одвоен живот, превоз, селидба, елементарни непогоди и сл.

Платата на административните службеници во РМ се состои од две компоненти:

- *Основна компонента*: основна плата, - додаток на плата за звање и додаток на плата за кариера; и
- *Исклучителна компонента*: - додаток на плата за посебни услови за работа и вонреден работен додаток на плата (прекувремена работа).

Со основната компонента, на административните службеници им се обезбедува вреднување на соодветниот степен на образование утврден со актот за систематизација на работни места, работното место во кое е распореден и времето поминато во служба односно стажот. Основната плата се вреднува согласно со степенот на образование на административниот службеник односно, дали има завршено средно, вишо или високо образование (180 ЕКТС, 240 ЕКТС или 300 ЕКТС). Додатокот на плата за звање, обезбедува вреднување на секое звање во зависност од видот и обемот на работата, сложеноста и одговорноста за извршување на работата. Додатокот на плата за кариера, во голем дел зависи од самите службеници. Имено со него се обезбедува вреднувањето на професионалноста на секој административен службеник со што се обезбедува стимулација за успешно и стручно извршување на работите, професионален развој во звањето и постојаност во државната служба. Со унапредувањето во секој степен од кариера на службеникот му следува зголемување на платата во одреден процент од додатокот на плата за звање:

- степен А (5%)
- степен Б (10%)
- степен В (15%)
- степен Г (20%)

Спротивно на ова, доколку административниот службеник биде оценет со „незадоволува“ а веќе се стекнал со одреден степен на кариера, му се исплатува основната плата и додатокот на плата за звање, а додатокот на плата за кариера му се исплатува за еден степен понизок од степенот со кој се стекнал пред оценката „не задоволува“.

Платата на државните службеници е изразена низ бодови, соодветно на образованието, звањето и работното место. Вредноста на бодот за износот на платите на административните службеници ја утврдува Владата на Република Македонија со Одлука, секоја година на предлог на министерот за финансии, додека вредноста на бодот за платите на вработените во администрацијата на единиците на локална самоуправа се утврдува за секоја година, со Одлука за извршување на буџетот на општината и буџетот на градот Скопје донесена од страна на Советот на општината.

Додатокот на плата за *посебни услови за работа* опфаќа: ноќна работа, работа во смени, работа изложена на виок ризик, работа за време на неделен одмор и работа за време на празници утврдени со закон. Работите кои се сметаат под посебни услови, треба да бидат предвидени во актите за систематизација на работните места во секој

орган да државната управа. Административен службеник има право на додаток за посебни услови за работа кога извршува работи по предлог функционерот на органот или на непосредно претпоставен државен службеник. Додатоците на плата за посебни услови за работа меѓусебно не се исклучуваат.

Доколку работи подолго од полното работно време службеникот има право на *вонреден работен додаток* на плата, кој може да го земе како паричен додаток на основната плата или пак прекувремените часови може да ги замени со слободни часови или денови.

Покрај платата, административните службеници имаат право и на други надоместоци, и тоа: за патни, дневни и други трошоци за службени патувања во земјата и во странство; за трошоци за користење на возила во лична сопственост за службени цели; за трошоци за одвоен живот од семејството; за селидбени трошоци; за превоз до и од работа (доколку оддалеченоста на живеалиштето изнесува е поголема од 2,5 километри); за оброк; за трошоци за работа на терен; за трошоци за погреб во случај на смрт на државен службеник или член на неговото потесно семејство (брачен другар и деца); за штета при елементарни непогоди и за трошок при подолго боледување на државниот службеник.

На административен службеник кој со посебно ангажирање и квалитет во извршувањето на работата позначително ќе придонесе во остварувањето на функцијата на државниот орган во кој работи, функционерот на органот може да одлучи да му се додели парична награда во висина до една негова плата.

Прашања за размислување:

- ✚ Кој концепт на службенички систем – базиран врз споилс системот или системот на меритократија - е посоодветен за македонската држава и општество? Аргументирајте го својот избор!
- ✚ Нацртајте ја шемата на кабинети во државните органи во Република Македонија согласно постојните законски решенија. Паралелно, нацртајте шема на кабинетски систем во онаа форма и состав како што вие сметате дека би бил најсоодветен.
- ✚ Спроведете постапка за унапредување и донесете го финалниот акт со којшто таа се завршува.
- ✚ Кои содржини би ги внеле во задолжителните и континуирани обуки на административните службеници доколку би биле во можност вие да ја подготвите програмата за обука? Аргументирајте го својот избор!

ГЛАВА VII

ДЕЈНОСТИ НА ОРГАНИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈА

1. Општи забелешки за управната функција

Материјалната содржина на администрацијата се изразува во нејзината управна функција. Управната функција е единствена и неделива и таа во основа се манифестира како власт и како стручна служба, а овие два аспекта на управната функција содржат во себе повеќе елементи. Кога администрацијата се појавува како власт, тогаш управната функција ги содржи следниве елементи: решавање на административни/управни работи со донесување на конкретни административни акти, вршење на управен надзор, и преземање на мерки и материјални операции со примена на принуда. Во овој домен спаѓа и нормативната дејност на администрацијата (кога таа донесува општи управни акти) иако нормирањето не е суштинска карактеристика за државната администрација.

Овие елементи ја изразуваат функцијата на администрацијата како носител на власта. Меѓутоа, сите елементи на единствената управна функција не носат само атрибути на власт. Во многу елементи таа се изразува како стручна служба за потребите на законодавната власт и извршните органи. Во тој контекст во рамките на единствената управна функција се прават сериозни напори за осовременување и приспособување на одделни нејзини дејности кон потребите на новите општествени односи и кон потребите на парламентарниот систем на одлучување.





Во оваа група на дејности се вбројуваат следниве елементи на управна функција: следење на состојбите во одредени области; организирање и вршење на одредени служби; подготвување на акти и вршење на други стручни работи за собранието и извршните органи како и за другите субјекти во општеството.

Значи, единствената управна функција се манифестира како власт и како стручна служба, а таа конкретно се однесува и се реализира низ призмата на повеќе административни дејности (елементи на управната функција).

Единствената управна функција се состои во следново:

Органите на администрацијата

- ✚ ја спроведуваат утврдената политика и ги извршуваат законите, прописите и другите општи акти на Собранието и на Владата,
- ✚ ги спроведуваат насоките на собранието,
- ✚ ги следат состојбите во одредените области и поведуваат иницијатива за решавање на прашањата во тие области,

-  **решаваат административни/управни работи,**
-  **вршат управен надзор и други административни работи,**
-  **подготвуваат прописи и други општи акти и**
-  **вршат други стручни работи за собранието и за Владата**

Со новиот нормативен пристап во вршењето на управната функција, ќе треба да се менува нејзината класична суштина и во реалните односи и да се збогатува со нови демократски обележја. Во вршењето на управната функција од администрацијата се бара нов стил, нов однос и нов начин во комуникациите со граѓаните, при што старото и класичното администрирање треба се повеќе да се одбегнува за сметка на демократска комуникација и заемна соработка која ќе треба се повеќе да се практикува и да се збогатува. Државната администрација во спроведувањето и извршувањето на утврдената политика, секаде каде што тоа ќе биде можно ќе треба да ги одбегнува прерогативите на власт (управата како власт), а да ја зголемува активната и творечката улога во остварувањето на работите од интерес и значење на граѓаните (администрацијата како стручен сервис).

Иновациите на управната функција се состојат во следењето на состојбите во одредени области и поведувањето на иницијативи за решавање на прашањата во тие области. Тоа, пак, од друга страна претставува обврска за администрацијата, таа да не смее да остане статична, индолентна и незаинтересирана за она што се случува во нејзината област. Администрацијата е должна да биде активна и кооперативна, а преку нејзините иницијативи и предлози да струјат идеите, мислењата и ставовите на граѓаните и на правните субјекти.

Во наредните редови, детално ќе бидат елаборирани елементите на управната функција, односно сите административни дејности кои ја сочинуваат управната функција.

Органите на администрацијата во рамките на своите права и должности:

1. Ја спроведуваат утврдената политика и ги извршуваат законите, другите прописи и општи акти на собранието и на извршниот орган и ги спроведуваат нивните насоки;
2. Ги следат состојбите во областите за кои се образовани и поведуваат иницијативи за решавање на прашањата во тие области;
3. Решаваат административни работи;
4. Вршат управен надзор и други административни работи;
5. Подготвуваат пропис и други општи акти;
6. Вршат и други со устав и закон, односно статут утврдени работи, како и други стручни работи за собранието и извршниот орган.

Во наредните излагања во учебников ќе ја објасниме секоја дејност на администрацијата посебно, а со тоа ќе се запознаеме со многудимензионалноста на општата управна функција во нејзиното

конкретизирано остварување, како од аспект на административната теорија, така и од аспект на богатата административна практика.

2. Посебно за дејностите на управата

2.1. Спроведување на утврдената политика и извршувањето на законите, другите прописи и општи акти

Спроведувањето на утврдената политика и извршувањето на законите, другите прописи и општи акти, претставуваат две димензии на оваа посебна управна дејност. Првата димензија се изразува во спроведувањето на утврдената политика, а втората во извршувањето на законите, другите прописи и општи акти. Со првата се засега во процесот на интегрално управување, иако спроведувањето на утврдената политика претставува негова завршна фаза, а со втората се обезбедува материјална реализација на донесените одлуки, па чинот на извршувањето се појавува надвор од рамките на процесот на управувањето.

Така, Собранието на Република Македонија како законодавно тело ја утврдува политиката и одлучува за основните прашања од значење за политичкиот, стопанскиот, социјалниот, културниот и општествениот развој. Својата генерално утврдена политика Собранието ја изразува во законите и другите правни и политички акти и се грижи за нивното спроведување. Органите на државната администрацијата, начелно располагаат со одредена политичка или акциона самостојност во спроведувањето на утврдената политика. Собранието на Република Македонија, исто така, ја определува најопшто и политиката на извршувањето и остварува политичка контрола над администрацијата во спроведувањето на веќе утврдената политика.

Органите на администрацијата ја спроведуваат политиката на собранието и го обезбедуваат тоа спроведување, преку благовремено укажување на релевантните состојби и појави од значење за успешното спроведување на политиката, како и со предлагање на мерки на надлежните органи, со нивното спроведување, со подготвување на прописи и други општи акти, како и со сите други активности кои ја сочинуваат нивната работа. Органите на администрацијата во остварувањето на оваа дејност се должни со целокупната своја работа, иницијативи, предлози и акции да придонесуваат утврдената политика што поуспешно да се спроведува и реализира.

Со право се истакнува дека спроведувањето на утврдената политика не е само техничко административно прашање, туку мошне значајно организирање на процесот на спроведувањето на утврдената политика. Во тој ангажман на органите на администрацијата,

драгоцена помош им дава Владата, која заради успешно обезбедување на спроведувањето на политиката утврдува насоки и начелни ставови за начинот на спроведувањето на утврдената политика кои се задолжителни за административните органи. Меѓутоа, и органите на администрацијата имаат и остваруваат цела низа задачи во врска со понатамошното организирање и спроведување на утврдената политика, кои отпочнуваат од моментот на донесување на законскиот или друг пропис, па се до неговото воведување во реалните животни односи. Административните органи изработуваат план и акција за спроведување на донесениот закон или друг пропис, можат да издаваат стручни упатства за спроведувањето на истите и да вршат цела низа подготовки заради успешна примена на законот или друг пропис.

На денешниот степен на развој и самиот чин на спроведувањето на утврдената политика станува се посложен, бидејќи како субјекти кои треба да го обезбедат спроведувањето на утврдената политика се појавуваат и други институции и органи кои се надвор од државната администрација. Тоа се разни субјекти - организации и заедници - од чие успешно остварување на тој дел од политиката зависи и нејзиното глобално спроведување. Заради тоа, пак, административните органи во вршењето на оваа своја дејност ќе мораат да соработуваат со сите наведени субјекти и со сопствени иницијативи и општа координација да остваруваат обединувачка функција на глобалното спроведување на утврдената политика.

Дејноста на органите на администрацијата во спроведувањето на утврдената политика, има исклучително значење, затоа што од процесот на обезбедувањето и остварувањето на утврдената политика во крајна линија ќе зависи и ефикасноста на остварувањето на глобалниот политички систем.

Собранието непосредно или преку Владата остварува непосреден увид и контрола во сферата на спроведувањето на утврдената политика. Во вршењето на контролата над административни органи - во сферата на спроведувањето на утврдената политика - Владата ги има следниве овластувања: да бара извештај од органите на администрацијата за спроведувањето на утврдената политика; да бара известувања и одговори за спроведувањето на утврдената политика; да им наложат на органите на администрацијата да преземат соодветни организациони, кадровски и други мерки со кои се обезбедува ефикасно извршување на задачите и работите на органите на администрацијата; да отвори расправа за работата и одговорноста на органите на администрацијата и.т.н.

Вториот аспект на дејноста на административните органи - во оваа сфера - се изразува во *извршувањето на законите, другите*

прописи и општи акти. Органите на администрацијата во рамките на своите права и должности ги извршуваат законите, другите прописи и општите акти на Собранието и прописите и општите акти на Владата на следниов начин: преку непосредна примена на законите, прописите и општите акти; со обезбедување на нивното извршување; со решавање на административни предмети; со вршење управен надзор и со вршење други административни работи за кои се овластени; и, со донесување на прописи за извршување на законите, другите прописи и општите акти доколку за тоа се овластени.

Според тоа, извршната дејност на органите на администрацијата се состои во нивното непосредно применување, односно во обезбедувањето на нивното извршување преку решавање на административни предмети, вршење на управен надзор и вршење на други административни работи, како и во донесување на прописи за извршување на законите, други прописи и општи акти. Всушност, извршувањето и осигурувањето на извршувањето на законите во основа се изразува и преку сите други дејности на органите на администрацијата. Сепак, општо прифатено е мислењето дека извршната дејност на органите на администрацијата се состои во непосредно извршување на законите, стратегиите и другите акти на Собранието и Владата, а тоа опфаќа:

- ✚ донесување решенија во административна постапка;
- ✚ донесување на поединечни акти надвор од административна постапка;
- ✚ вршење на нормативна дејност, и
- ✚ вршење на административни дејствија и преземање на административни мерки.

Донесувањето на решенија во административна постапка е основен вид на непосредно извршување на законите, стратегиите и другите акти. Органите на администрација и другите овластени субјекти (организации со јавни овластувања), со донесување на конкретни административни акти, односни решенија во административна постапка, непосредно одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните и правните лица. Со вршењето на оваа дејност органите на администрација и другите овластени органи и организации непосредно ги применуваат законите и другите прописи и општи акти врз конкретни случаи и создаваат конкретни административно-правни односи и ситуации.

Пример: Законот за носење оружје содржи услови кои треба да бидат исполнети за едно лице да добие дозвола за носење оружје од страна на надлежниот административен орган (МВР). Во зависност од тоа дали се исполнети законските услови од страна на подносителот на барањето, како и оценувајќи ја реалната потреба за носење на оружје во конкретниот случај, преку преземање на процесни дејствија во точно определена административна постапка, Министерството ќе донесе решение за одбивање на барањето или пак,

дозвола за носење оружје која во основа претставува конкретен административен акт - решение со кое се прифаќа барањето на странката. Целиот овој процес не е ништо друго, туку извршување на закон (во конкретниот случај Закон за носење оружје), преку донесување на поединечен акт во административна постапка.

Донесувањето поединечни акти надвор од административна постапка претставува втор вид на непосредно извршување на законите, стратегиите и другите акти. Во овој случај овластените органи не ги применуваат нормите на административното право, туку нормите на другите гранки на правото, како на пример - граѓанското право, трговското право, трудовото право, финансното право и други.

Така на пример, за извршувањето на буџетот на државата, секоја година се донесува Закон за извршување на буџетот врз основа на финансиските планови од страна на сите органи и организации - корисници на буџетски средства, за на крајот, овие корисници да донесат конкретни одлуки за реализација на финансискиот план. И во овој случај, станува збор за непосредно извршување на законите и на другите прописи, пришто се донесуваат поединечни акти, но надвор од административната постапка. Идентична е ситуацијата и со поединечните акти со кои се регулираат работните, односно трудовите односи на дел од вработените (оние кои немаат службенички статус) во органите на администрација.

Вршењето на нормативната дејност на органите на администрацијата, исто така, претставува мошне значаен облик на извршната дејност на овие органи. Административните органи во вршењето на нормативната дејност можат да донесуваат само подзаконски општи акти, ако се за тоа овластени со закон, друг пропис заради успешно извршување на законите и другите прописи. Во таа смисла, органите на администрацијата можат да донесуваат подзаконски општи акти кога за тоа се овластени. Тоа се: правилник, наредба, управно упатство и стручно упатство. Со овие општи акти органите на администрацијата управата го определуваат начинот на извршувањето на законите и прописите на Собранието и Владата.

На пример, во Законот за административни службеници предвидени се неколку општи услови за вработување во органите на администрација, како полнолетство, македонско државјанство, определен степен на образование и сл. Но, за секое конкретно вработување во конкретен административен орган, потребно е да бидат исполнети некои специфични услови (точно определена струка и соодветен степен на образование, години на работен стаж, дури и посебни психофизички способности може да се бараат за одредени места, итн.) кои се разработени и утврдени од страна на секој орган поединечно и тоа во Правилник за систематизација на работни места и звања, кој претставува подзаконски општ акт и има за цел да ги разработи нормите на Законот за административни службеници и Уредбата за работни места донесена од Владата на Република Македонија. Процесот на подготовка и донесување на овој Правилник претставува вршење нормативна дејност од страна на административните органи.

Вршењето на административни дејства и преземањето на административни мерки го сочинува четвртиот, односно последниот облик на извршната дејност на органите на администрацијата .

Вршењето на материјални дејства се состои во извршување на материјално-технички операции кои имаат правен карактер, односно можат да се извршат и по пат на примена на принуда. Значењето на административните дејства се состои во тоа што без нивна примена не можат да се остварат правните односи утврдени со правните акти, односно административното дејство се извршува врз основа на пропис или друг правен акт.

Како управни дејства се сметаат: водење на евиденција, водење на разни регистри, на пример, водење на матична книга на родени, венчани и умрени лица, извршување на одредени физички дејства (принудно извршување на решенијата) и друго.

Органите на администрацијата во извршувањето на законите, на другите прописи и општи акти преземаат и административни мерки. Управна или административна мерка претставува акт или збир на акти, односно материјални операции со кои се остваруваат задачите на администрацијата или со кои се презема санкција врз основа на овластување што произлегува од соодветен правен акт. Административните мерки особено се применуваат во остварувањето на надзорните овластувања на органите на администрацијата кога во извршувањето на законите и другите прописи тие изрекуваат управно-надзорни мерки.

На пример, забрана на вршење на одредена дејност, запирање на продажба на одредени стоки, наредба за вакцинација, наредба за евакуација и друго.

2.2. Следење на состојбите и двање на иницијативи

Анализата сама за себе не би имала никаква цел ако таа не се завршува со иницијатива за преземање на одредени мерки. Затоа, за успешна реализација на дејностите на органите на администрацијата во следењето на состојбите во определена област не ќе биде доволен самиот факт на следење на анализата, туку ќе биде потребно уште и ангажиран и творечки однос во преземањето и давањето иницијатива на надлежните органи и организации за решавање на отворените проблеми во дадените области. На тој начин ќе се обезбеди обединувачката улога на администрацијата со состојбата во својата област, таа вистински ќе се поврзува со животните проблеми во својата област, и ќе стане творечки лост на својата работна и животна средина со другите фактори на политичкиот систем. Во таа смисла, администрацијата презема мерки за кои е овластена, но, исто така, предлага и ќе дава иницијативи до Собранието, Владата другите организации и заедници и тие да се ангажираат во рамките на своите права и овластувања за да се надминат слабостите и состојбите во

дадената област.

Дејноста на органите на администрацијата во следењето на состојбите и давањето иницијатива во основа е аналитичка и креативно-иницијативна. Таа се состои и во анализирањето на појавите и движењата од значење за остварување на развојот на административните односи и за остварување на правата и должностите на граѓаните, како и во утврдувањето на причините на сите настанати појави, нивното движење и нивните последици.

Творечко-иницијативниот аспект на оваа дејност на органите на администрацијата се изразува во тоа што врз основа на резултатите до кои дошле, тие се должни: - да преземаат мерки за кои се овластени, или, пак, да ги известат Собранието и Владата за тие да ги преземаат неопходните мерки со кои ќе се обезбеди остварувањето на политиката и извршувањето на законите, другите прописи и општи акти, или пак, да ги отстранат појавите кои не се во согласност со утврдената политика, како и да даваат иницијатива за уредување на политиката и за утврдување на прашањата во одредени области.

Иницијативниот ангажман на органите на администрацијата во следењето на состојбите во својата област, не е насочен само кон државната структура (Собранието и Владата), туку тој претставува и израз на пошироко отворање и потрајно поврзување на органите на администрацијата и со други структури. Во таа смисла административните органи се должни: податоците и известувањата кои при следењето на состојбите ги прибираат по службена должност, а кои се од значење за следењето, планирањето и насочувањето на развојот на целото општество (приватниот сектор, установите и другите организации и заедници), да ги доставуваат во согласност со закон на сите заинтересирани лица.

Органите на управата ги следат состојбите во областите за кои се формирани врз основа на податоци кои сами ги прибираат кога се за тоа со закон овластени, како и врз основа на податоци што ги прибираат, обработуваат и искажуваат, односно им ги доставуваат други овластени органи, организации и служби.

Податоците на органите, организациите и службите кои се посебно овластени за прибирање на податоци, административните органи ги користат како службени податоци. Во врска со ова прашање тесно е поврзано и прашањето за остварување на комплексот на системот на информирање во една држава. Органите на администрацијата учествуваат, во рамките на целокупниот систем на информирање во утврдувањето на програмите, на статистичките и други истражувања и анализи, кои се неопходни за остварувањето на следењето на состојбите во областите за кои се образувани. Тие се исто така одговорни за потполност и ажурност на податоците и известувањата и за стручната заснованост на оценките за состојбите и

појавите и за поведените иницијативи за решавање на соодветните прашања. Оттука, јасно е дека станува збор не за површна и лаичка анализа на состојбите, туку за активност која значи излегување од традиционалните државни рамки, покажувајќи на закон заснован интерес за се она што се случува во општеството.

2.3. Решавање на административни предмети

Утврдената политика во Собранието и Владата со која се регулираат општествени, економски, културни, социјални и други односи - а се преточени (изразени) во материјалните норми и прописи - органите на државната администрација се должни да ги извршуваат, да ги оживотворуваат и непосредно да ги применуваат на конкретни административно-правни ситуации и односи.

Правно, решавањето на административните работи се изразува преку примена на општите материјални норми (апстрактни правни правила), врз конкретни ситуации и односи, при што за граѓаните се создаваат административно-правни односи со кои се решава за нивните со закон утврдени права, обврски и интереси при што сето тоа правно се изразува во конкретниот административен акт, односно решението.

Решавањето на административните работи претставува право и должност на органите на администрација. Во вршењето на овие дејности, нејзините носители се самостојни во рамките на законите и другите прописи, па никој не може врз нив да врши влијание каков конкретен акт ќе донесат во конкретна административна ситуација. Сепак, вршењето на оваа дејност не е ниту оставено на апсолутната слободна волја на административните органи и на другите органи и организации кои решаваат административни работи врз основа на јавни овластувања - туку нејзиното вршење е регулирано во формално-правна смисла со Законот за општата управна постапка.

Според Законот за општата управна постапка сите органи кои се надлежни да решаваат административни работи се должни да се придржуваат до законската процедура во утврдувањето на материјалната вистина, како и во доследната примена на цела низа на административно-процесни институти (правила) со кои се гарантира законитоста во постапката на донесувањето на решението.

Доследната примена на *начелото на законитост* во вршењето на оваа дејност, е од посебна важност како во неговата материјална смисла, така и во формално-правна смисла. Имено, со материјалните норми на апстрактен (неопределен) начин се утврдени правата на обврските и интересите на правните субјекти, како и условите кои треба да бидат исполнети за да се остварат тие права, обврски и интереси. Задачата на овластените органи кои решаваат

административни работи се состои во тоа, да испитаат и утврдат во една со закон регулирана и определена постапка, дали во конкретниот случај се исполнети законските материјални услови за да се признае некое право или, пак, дали постојат со закон предвидените услови за да се определат одредени обврски.

Решавањето на административните работи претставува основна дејност на органите на администрација во која доаѓа до израз нивната карактеристика како органи на власта, па доколку решенијата доброволно не се извршуваат - зад нивното реално извршување стои присилба на државните органи.

Со право се поставува прашањето дали оваа најстандардна административна дејност добива нови содржини во согласност со развиениот степен на новите општествени односи?

Се предвидуваат две појдовни премиси:

- ✚ Првата е дека административните органи се должни своите дејности да ги вршат на начин кој ќе соодветствува на положбата на човекот и граѓанинот, а тоа значи и дејноста во решавањето на административните работи да се усогласи со нивната уставно-правна положба, односно да се стави акцент на нивната сервисна улога (улога на сервис на граѓаните).
- ✚ Од втората премиса произлегува дека органите на администрација во рамките на своите права и должности се должни со својата работа на граѓаните, на трговските друштва и установите и на другите организации да им обезбедат ефикасно остварување на нивните права и интереси.

Овие две премиси и поконкретно ќе ги објасниме.

Првиот аспект се изразува во новиот начин на вршење на општата управна функција, односно во тој контекст и во дејноста на решавање административни работи. Тоа значи дека органите на администрација кога создаваат административно-правни односи и кога донесуваат решенија, мораат тоа да го прават на начин кој ќе биде во согласност со положбата на човекот и граѓанинот во демократското граѓанско општество, во согласност со нивните гарантирани слободи, права и должности, со нивното слободно творештво, здружување и активности, како и со начелото на еднаквоста на граѓаните пред законот.

Пренесено на теренот на конкретните административно-правни односи со граѓаните, тоа означува таков нов приод - во конкретна реализација на нивните права или обврски - да може, секој граѓанин да го почувствува во вистинска смисла на зборот гарантираниот уставно-правен статус, при што административно-правните односи, успешно и самостојно да се ослободат од остатоците на бирократските елементи. Се разбира, овој нов приод во решавањето на административните работи во никој случај не смее да се одрази врз

квалитетот на законитоста во решавањето на конкретните административни предмети.

Вториот аспект во решавањето на административните работи во својата нова димензија се изразува во должноста на органите на администрација на граѓаните да им обезбедат ефикасно остварување на нивните права и интереси во создавањето услови и во преземањето мерки со кои се олеснува и овозможува што побрзо и попотполно остварување на нивните права и интереси, односно извршување на нивните обврски, како и да им се даде помош во нивното остварување и заштита.

Конкретен придонес на остварувањето на овој аспект на иновацијата, е воведувањето на начелата на ефикасност и одговорност и во Законот за општата управна постапка.

Според начелото на ефикасност, органите се должни при решавањето на административните работи да обезбедат ефикасно остварување на правата, обврските и интересите на граѓаните, како и на другите субјекти во административно-правните односи. Во врска со тоа, се предвидува должноста за органите на администрација, тие да ги решаваат барањата на граѓаните во пропишаните рокови, како и должноста да ги разгледуваат и да им даваат одговори на нивните претставки и предлози. За органите на администрација кои непосредно комуницираат и општат со граѓаните се предвидува обврска, вршењето на работите да го организираат на таков начин, што на граѓаните ќе им овозможат полесно и во пократка постапка остварување на нивните права, односно извршување на нивните обврски.

Начелото на одговорност значи дека кон државните службеници ќе се спроведува итна постапка за утврдување на нивната одговорност (материјална, дисциплинска, па ако има основ и кривична) доколку во комуницирањето и општењето со граѓаните пројават неправилен однос или пак, заради нивната нестручност и некомпетентност преддизвикаат штета за странките во постапката, или едноставно спречат остварување на законски загарантираните права на граѓаните.

Во согласност со постигнатиот степен на развој на општествените односи и карактеристиките на административно-правниот однос ја видеоизменуваат својата класична смисла и се збогатуваат со нови содржини. Имено, во административно-правната теорија класичен пример за утврдување на суштинските белези на административно-правниот однос е разграничувањето со граѓанско-правниот однос, па се истакнува дека административно-правниот однос го карактеризираат дијаметрално спротивставени карактеристики од оние на граѓанско-правниот однос.

Основни	елементи/обележја/карактеристики	на
----------------	-----------------------------------------	-----------

административно-правниот однос:

- ✚ во административно-правниот однос секогаш како една од странките се појавува државен орган/организација, односно административно-правниот однос не може да се засновува помеѓу самите граѓани како што е тоа случај со граѓанско-правниот однос;
- ✚ административно-правниот однос настанува со посилна волја на државниот орган, а во граѓанско-правниот однос суштествена е еднаквоста на волјите на учесниците во односот;
- ✚ извршувањето на административно-правниот однос се обезбедува со принуда; и
- ✚ административно-правниот однос не подлежи на судска контрола.

Сепак овие класични елементи на административно-правниот однос, во новото цивилно општество добиваат нови обележја. Така учеството на државниот орган како задолжителен субјект во создавањето на административно-правниот однос секогаш не е задолжително. Покрај државните органи, и низа органи и организации врз основа на јавни овластувања и во согласност со начелото на деетатизација, се масовни носители и учесници на создавањето на низа административно-правни односи без учество на државни органи.

Вториот елемент на посилна волја на државниот орган спрема другите учесници во односот, исто така, секогаш не е присутен во создавањето на административно-правните односи. Постојат низа административно-правни односи во кои учесниците стапуваат или ги засновуваат доброволно, па посилната волја на државниот орган во тие конкретни случаи е ирелевантна (на пример, признавањето на некое право зависи исклучиво од волјата на самата странка на која и припаѓа тоа право).

И елементот на принуда, во извршувањето на диспозитивот на решението кое претставува правен израз на административно-правниот однос, не е карактеристичен за сите видови на административно-правни односи. Во тие случаи кога станува збор за остварување на права од волјата на самите странки ќе зависи дали тие ќе го реализираат или нема да го реализираат тоа право. Во таквите случаи нема принуда. Принудата може да се појави само како крајна мерка доколку доброволно не се исполнуваат законските обврски. Дали ќе се оствари некое право или нема да се оствари, исклучиво ќе зависи од волјата на самата странка.

Последниот елемент на класичната административно-правна теорија за разграничување на административно-правниот од граѓанско-правниот однос во смисла дека административно-правниот однос не подлежи на судска контрола, исто така, е прилично изменет.

Имено, во низа административни системи, па и во правниот систем во Република Македонија, почнувајќи од 1952 година е воведена перманентна судска контрола над конкретните административни акти (решенија) кои произлегуваат од административно-правните односи со воведувањето на институцијата управен спор.

Исклучоци од основните елементи/обележја/карактеристики на административно-правниот однос:

- ✚ во административно-правниот однос како една од странките може да се појави и недржавен орган/организација (приватна организација, невладина организација и сл.) која врз основа на закон располага со јавни овластувања;
- ✚ иницијатива за започнување на административно-правен однос имаат и граѓаните, кога станува збор за остварување на некое нивно право или правен интерес засновани на закон и во тој случај волјата на државниот орган за стапување во административно-правен однос е ирелевантна;
- ✚ извршувањето на административно-правниот однос е доброволно кога предмет на односот е право или правен интерес на граѓаните и во таков случај не постои државна принуда;
- ✚ административно-правниот однос во целост подлежи на административно-судска контрола од страна на специјализирани административни судови, или пак од страна на редовните судови.

Од изложеното произлегува дека решавањето на административни работи навистина претставува најстандардна административна дејност која тешко се менува. Меѓутоа, новото законодавство дава помодерна димензија во решавањето на административните работи, пришто како основна цел се поставува барањето, да се обезбеди ефикасно, законито и демократско остварување на правата, обврските и интересите на граѓаните, како и на другите субјекти на административно-правните односи.

2.4. Вршење на административен надзор

Контролно-надзорната дејност на органите на администрација, односно дејноста на администрацијата во вршење на административен надзор, се состои во нивната перманентна грижа за доследна примена на законите и на другите прописи. Оваа дејност има за цел, исто така, да обезбеди заштита на начелото на законитост во решавањето на административните предмети без оглед на тоа дали

административно-правниот однос го засновале административни органи или, пак, организации кои вршат јавни овластувања.

Вршењето на административен (или според законската терминологија во Република Македонија - управен) надзор, претставува класична дејност на органите на администрација во чие остварување администрацијата се служи и со принудни мерки, но сепак и на овој план достигнатиот степен на развој во значителна мерка влијае на нејзиното менување и осовременување. Така, во низа домени во кои државната администрација имала изразито контролно-надзорни овластувања со право на примена на принуда и репресија, тие овластувања не само што се намалуваат туку и се видоизменуваат, па нивниот досег добива повеќе превентивен, советодавен и укажувачки карактер на следење на состојбите и поведување иницијативи пред Собранието и Владата. Се разбира дека овој став не значи, оти не постои повеќе потреба државната администрација и понатаму да ја врши оваа дејност, дека е тоа веќе надминато. Сеуште постојат значајни стратешки области врз кои државната администрација како експонент на државата ќе мора да ја обезбеди законитоста, ако е неопходно и со принуда, меѓутоа неспорно е и тоа, дека правецот на развојот на идните односи значително ги смалува таквите прерогативи и го насочува нивниот интерес кон други појавни облици.

Надзорот ги опфаќа:

- ✚ **надзорот над законитоста на актите со кои се решава за правата и должностите на граѓаните, трговските друштва, установите и другите организации - инстанционен надзор;**
- ✚ **надзорот над законитоста на општите акти на државните органи, организации и установи - превентивен и дополнителен надзор; и**
- ✚ **надзорот над законитоста во работењето на трговските друштва, установите и други организации - инспекцискиот надзор.**

Првиот облик на надзор во административно-правната теорија е познат како инстанционен. Овој надзор се состои во тоа што органите на администрација ја контролираат - кога за тоа се овластени со закон - законитоста на административните акти на административните органи и на трговските друштва и установите и на другите организации кои донесуваат решенија како административни акти во вршењето јавни овластувања, односно преземаат мерки за кои се овластени со закон.

Предметот на инстанциониот надзор е конкретен административен акт, односно решение донесено во административна работа во непосредното применување на прописите кога се решава за права, обврски или правни интереси на поединци, правни лица и други

странки.

Улогата на органите на администрација во спроведувањето на инстанциониот надзор без оглед на тоа дали е тој поведен по повод поднесена жалба на незадоволната странка или, пак, по службена должност (*ex officio*) - се состои во тоа што преку оваа контрола се обезбедува материјална и формална законитост во решавањето на административните предмети, како и законска заштита на правата, обврските и интересите на странките во административната постапка. Оваа заштита добива особено значење затоа што таа не се задржува само на контролата над конкретните административни акти во рамките на државните органи и организации, туку нејзиниот досег се протега и врз деетатизираната сфера на организациите кои вршат јавни овластувања, доколку по жалбата против административниот акт не решава органот на управувањето определен со општ акт.

Пример за последното излагање, може да биде решението на здружение на возачи или Авто-мото сојузот (како здруженија на граѓани или приватни компании кои не се во никој случај државни административни органи, но сепак вршат јавни овластувања доверени со закон), со кое се одбива да се изврши технички преглед на конкретно моторно возило, заради неисполнување на пропишаните технички услови. Доколку сопственикот на возилото е незадоволен од таквото решение на организацијата, има право на жалба/приговор, по кој како второстепен орган се јавува Министерството за внатрешни органи (класичен орган на државна администрација). Во овој случај, МВР спроведува инстанционен надзор врз организација со јавни овластувања која не е дел од системот на државна администрација.

Вториот вид на административен надзор што го вршат органите на администрација се изразува во следењето на законитоста на општите акти на трговските друштва и установите и на другите организации од страна на административните органи кои за своите наоѓања ја известуваат Владата, односно Собранието, но, што е уште поважно, административните органи имаат овластување да преземаат конкретни мерки за разрешување на спорните ситуации, односно за усогласување на подзаконските акти на овие организации со законите и Уставот на Република Македонија. Така, кога се работи за дополнителниот надзор, овластувањата на административните органи се протегаат врз оценката на легалитетот (законитоста) на општите акти или во најлош случај на нивната суспензија, доколку општите акти не се во согласност со Уставот и законот. Но сепак, доколку оваа суспензија нема позитивен ефект во смисла организацијата по укажувањето да го усогласи актот со закон - законитоста на општиот акт може да се преиспита во постапка за оценка на уставноста и законитоста на општиот акт пред Уставниот суд. Во оваа постапка е обезбеден рамноправен третман на трговските друштва или установите со административниот орган што го врши надзорот. Со тоа се заштитува автономниот статус на трговските друштва или

установите, но и начелото на законитост на општите акти пред Уставниот суд. Превентивниот надзор, пак, се протега над законитоста и целисходноста на општите акти на трговските друштва и установите што вршат работи од јавен интерес, при што надлежниот административен орган дава согласност или одобрение на општиот акт. Превентивниот надзор не се протега во целост над општиот акт, туку само на оние одредби на општиот акт кои се од значење за јавниот интерес во вршењето на дејноста на таа организација.

Третиот облик на административен надзор што го вршат исклучиво административните органи е инспекцискиот надзор. Инспекцискиот надзор го вршат специјализирани административни органи - инспектори, а предметот на овој надзор е законитоста во извршувањето на дејностите на трговските друштва и установите и на граѓаните. Во вршењето на овој надзор инспекторите располагаат со широк репертоар на административно-надзорни мерки во спречувањето на противзаконитото дејствување на трговските друштва и установите, но и на граѓаните.

Содржината на инспекцискиот надзор се состои во тоа што органите на администрацијата во вршењето на инспекцискиот надзор во рамките на своите права и должности, остваруваат непосреден увид во работењето и постапувањето на сите наведени субјекти во однос на нивното придржување кон законите, другите прописи и општи акти, при што можат да преземаат административни и други мерки за кои се овластени со закон. Во вршењето на инспекцискиот надзор органите на администрацијата остваруваат, главно репресивна дејност - инспекцискиот надзор во административната теорија се нарекува уште и репресивен надзор, но, нивната улога е превентивна, па тие преземаат низа мерки и акции со цел да се спречи кршењето на законите и на другите прописи без принуда и без репресија. Дека станува збор за мошне сериозна работа (инспекциска дејност), зборува и фактот дека инспекциски надзор можат да спроведуваат само органи на администрацијата, а вршењето на одредени стручни работи на инспекцискиот надзор (како што се експертизи, испитувања и слично) со закон можат да се доверат на специјализирани трговски друштва и установи и на стручни служби, доколку не постојат технички и други можности да ги вршат самите административни органи.

Врз основа на изложеното може да се истакне дека развојот на општествените односи во Република Македонија закономерно влијае врз преобразбата на одредените класични функции на државниот апарат. Вршењето на административен надзор е типично таква дејност. Иако таа во својот тоталитет радикално не е променета, сепак реалната практика укажува на цела низа нови аспекти во нејзината реализација. Ова тврдење, односно овој став може да се согледа од следново:

Прво, во вршењето на административниот надзор, органите на администрација имаат различни овластувања. Со поединечни облици на надзор тие преземаат мерки на кои се овластени со закон, па во таа смисла како носители на власт и империум се мошне ефикасни (репресивен надзор). Што се однесува, пак, до останатите облици на надзор, посебно во однос на општите акти на трговските друштва и установите и на другите организации - органите на администрација имаат право само да предлагаат преземање на одредени мерки за заштита на уставноста и законитоста на општите акти.

Второ, улогата на администрацијата во вршењето на надзорот не е само од репресивен карактер, туку во низа области таа добива превентивен и советодавен карактер, исполнета со одговорно чувство за следењето на состојбите, укажувањето на неправилностите и поведувањето на иницијативи за спречување на недозволените однесувања.

2.5. Подготвување прописи и други општи акти и вршење стручни работи за Собранието и Владата

Подготвувањето на прописите и на другите општи акти, како и вршењето на стручните работи за Собранието и Владата на Република Македонија, претставува таква дејност на органите на државната администрација која во основа спаѓа надвор од досегот на власта, односно тоа е таква дејност на администрација, во која таа се изразува како стручна служба.

Органите на администрација, во рамките на својот делокруг, подготвуваат прописи и други општи акти за Собранието и Владата во согласност со нивните програми за работа. Тие се должни прописите и општите акти да ги подготвуваат на барање на Собранието и Владата, но тоа можат да го сторат и по сопствена иницијатива, доколку врз основа на состојбите кои ги следат - оценат сопствена и самоиницијативна потреба за подготовка на таквите акти. Врз основа на извршените подготовки (собирање на потребни податоци, информации и анализи), органите на администрација во вид на нацрт-прописи, или во подоцнежната фаза во вид на предлог на прописи и општи акти, истите ги упатуваат до Собранието или Владата.

За нацртите на прописите и на другите општи акти што ги подготвуваат за Владата, а преку неа и за Собранието органите на администрација прибавуваат претходно мислење од заинтересирани органи, соодветни стручни организации и заинтересирани организации и заедници доколку е тоа од значење за уредување на соодветни прашања или, пак, за остварувањето на улогата на тие органи и организации.

При доставувањето на нацрт-прописите и општите акти што ги подготвиле на овој начин, административните органи се должни да ја

известат Владата за мислењата на консултираните органи и организации, односно за причините поради кои не се земени предвид и не се прифатени нивните мислења.

Во досегашната собраниска практика како најчест предлагач и иницијатор за донесување на нови прописи и други општи акти - секогаш се појавувале органите на државната администрација. Меѓутоа, заради успешно остварување на парламентарниот систем оваа нивна улога ќе треба се повеќе да се намалува на тој начин што тие не ќе остануваат и понатаму како исклучиви предлагачи на прописи и други општи акти, туку се повеќе ќе им ја препуштаат таа улога на пратениците, а органите на администрација ќе им даваат сестрана стручна помош. Во таа смисла, се предвидува должност за органите на администрацијата да даваат соодветни податоци и известувања, како и стручни мислења по прашања од својот делокруг кога прописите и општите акти ги подготвуваат пратеници.

За органите на администрацијата постои законска обврска, и во подготовката на своите предлози, нацрти и други општи акти да прибавуваат мислења од заинтересирани органи, стручни организации и заедници.

Новиот пристап во вршењето на оваа значајна дејност на органите на администрација, треба да овозможи нов квалитет во процесот на создавањето на политиката, инспириран со идејата за демократизација уште во претходната фаза - во фазата на подготвувањето на прописите и на другите општи акти. Исклучив творец во никој случај не смее да остане државната администрација, туку таа може да се појави само како квалификуван стручњак кој врши стручна сондажа - на мислења, ставови и интереси - на најшироката општествена база. Врз таква основа, нејзините предлози ќе бидат инспирирани, а во нив ќе бидат вткаени интересите и мислењата на сите општествени структури. На тој начин ќе биде трасиран и патот, односно начинот за разрешување на скриената моќ на органите на државната администрација - преку подготвувањето и предлагањето на прописите да го обезбедуваат своето сопствено и решавачко влијание во процесот на одлучувањето и управувањето.

Покрај ангажирањето во подготовката на прописи и на други општи акти административните органи вршат и други стручни работи за Собранието и Владата. Така во рамките на својот делокруг тие изработуваат аналитички, информативни и други материјали за Собранието и Владата. При изработката на тие материјали, органите на администрација меѓусебно соработуваат, како и со стручни, односно научни организации, а можат да им доверат на стручните и на научните организации и самостојно да изработат одделни материјали, ако за нивната изработка се потребни сложени истражувања или примена на посебни стручни и научни методи кои не можат да се

обезбедат во органот на администрација.

Во вршењето на овие активности, администрацијата истапува како сервис и стручен соработник, при што со помош на аналитички методи ги проучува и стручно ги обработува податоците за појавите и состојбите во својата област и дава свои мислења и предлози за преземање на одредени мерки. Разните заводи, агенции и комисии подготвуваат анализи, извештаи, информации и елаборати, врз основа на кои Собранието и Владата имаат сознанија за состојбите и појавите во одредените области како и увид, односно изворни информации за креација на политиката во тие области.

Заклучокот во врска со оваа дејност на административните органи би била:

Прво, монополската положба на органите на администрацијата, како предлагачи и најбројни иницијатори за донесување на прописи и други општи акти ќе треба се повеќе да се стеснува, иако во практиката сеуште во овој домен тие имаат примарна и доминантна улога со зајакнувањето на улогата на пратениците и пратеничките групи, па и на граѓаните како иницијатори и предлагачи во собраниските тела;

Второ, и тогаш, кога администрацијата се појавува како предлагач и иницијатор, а таа ќе ја има таа улога уште долго време, бидејќи е стручна, информирана и компетентна - во согласност со парламентарниот принцип на одлучување ќе мора да се оствари најширока демократска отвореност на администрацијата уште во фазата на подготовката и изработката на предлозите. Само на таков начин ќе се овозможи, преку нејзините предлози да се пренесат и мислењата, ставовите и интересите на јавноста во најширока смисла на зборот, за да извира правно оформената политика од оригиналните потреби на граѓаните.

3. Ефикасност во вршењето на управната функција

Управната функција е единствена, но е составена од повеќе елементи - административни дејности кои во своето единство ја сочинуваат глобалната управна функција. Тие дејности, како што е веќе наведено се: спроведување на утврдената политика и извршување на законите и другите прописи и општи акти; следење на состојбата во областа за која се основани и давање иницијатива за решавање на прашањата во тие области; решавање административни работи; вршење административен или управен надзори; подготвување прописи и други општи акти; и, вршење други со Уставот и со закон утврдени работи, како стручни работи за Собранието и Владата.

Бројните активности што администрацијата ги врши во рамките на својата општа управна функција бараат од неа максимален ангажман за успешно и ефикасно вршење во конкретната

административно-правна практика. Сите досегашни реорганизации и рационализации на администрацијата требаше да имаат за цел да ја направат ефикасна и успешна во вршењето на нејзините дејности.. Под поимот ефикасност во работата на административните органи би се подразбирало максимално остварување на поставените цели на административните дејности, а тоа да биде со минимална употреба и на време и на човечки и материјални ресурси. Тоа пак значи, максимален ефект и во спроведувањето на утврдената политика и во решавањето во административни работи, и во вршењето на административен или управен надзор, во стручно аналитичките дејности, во нормативната дејност и т.н. Начелото на ефикасност означува брзо, успешно и квалитетно вршење на сите овие административни активности спрема државните органи, граѓаните и другите субјекти.

Начелото за ефикасно работење е уставна и законодавна обврска на администрацијата, при што особено во Законот за организација и работа на органите на државната управа, постојано се инсистира на одговорност на администрацијата за ефикасно вршење на управните работи.

Во решавањето на административните работи во Законот за општа управна постапка е воведено посебно начело на ефикасност за водењето на управната постапка. Согласно ова начело, управната постапка кога се решава за правата, обврските и интересите на граѓаните се води без оддолжување, што побргу и со максимално почитување на временските рокови утврдени во законите и другите прописи. Се предвидуваат низа поедноставувања и забрзувања и за признавање и вршење одредени права и интереси за нашите граѓани во странство (за побрзо издавање исправи и разни документи од татковината) што им се потребни за остварување на одредени нивни права во странство.

Со воведувањето на компјутери се зголемува брзината и ефикасноста за вршење на одредени административни дејности. На тој начин и администрацијата станува поефикасна во работењето, а и граѓаните и другите странки побрзо ги остваруваат своите права, на пример, уверенија и други исправи за кои водат евиденција - органите на администрација, можат да ги издаваат истиот ден кога странката ги побарала.

Употребата на модерните технички достигнувања во собирањето на податоците, евидентирањето, селектирањето, во следењето на состојбите, во известувањето за состојбите и во предлагањето на соодветни административни мерки до Собранието и Владата, во подготвувањето на прописите, во изготвувањето на анализи, елаборати и студии - како и во модерното брзо и ефикасно вршење на надзорот - всушност, комплетната управна функција во

голема мера ќе зависи и од степенот на воведувањето на технолошките иновации во модерната работа во администрацијата.

За успешна и ефикасна работа на администрацијата е значајно како е таа организирана, како е решено кадровското прашање, стручноста на кадрите, материјално техничките услови, барањето за модернизација на администрацијата во нејзината работа, системот на наградување и т.н. Сите напори околу современата преобразба на администрацијата и нејзина рационализација, покрај другите цели, во основа се мотивирани заради, зголемувањето на нејзината ефикасност.

Прашања за размислување:

- ✚ **Каква дејност се врши во подрачна единица на МВР кога граѓанин се слика за личен документ? Објаснете го целиот процес, како започнува, со каков акт, како тече, како завршува?**
- ✚ **Замислете дека сте дел од некое министерство задолжени да ги следите состојбите во одредена област. На пример, Министерство за образование и наука, а областа е високо образование. Составете извештај за состојите што сте ги проследиле последниве две или повеќе години. Што ќе содржи тој Извештај? Кому ќе го предадете? Која е целта на Извештајот?**
- ✚ **Кои дејности/активности, покрај наведените, сметате дека администрацијата ги врши или треба да ги врши?**

ГЛАВА VIII

АКТИ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Поим:

Акти на администрацијата се сите правни акти и материјални дејствија што администрацијата ги донесува или презема при вршењето на административните дејности.

Во излагањето за дејностите на администрацијата кои ја сочинуваат административната функција, беше споменато дека меѓу другото, административните органи вршат нормативна дејност. Тоа е всушност еден од начините на непосредно извршување на законите. Имено, нормативната дејност значи донесување на општи правни акти и таа во начело му припаѓа на законодавниот (легислативниот) орган, бидејќи основни општи правни акти се законите (и уставот како највисок општ правен акт), а за нивното донесување е секогаш надлежен парламентот - законодавецот. Сепак, со оглед на фактот што со законите е невозможно да бидат опфатени сите состојби кои може да произлезат или vznikнат во одредена област регулирана со соодветниот закон, законодавците често предвидуваат законска можност одредени одредби содржани во законите да бидат доработени, односно прецизирани со подзаконски акти. И во овој случај станува збор за општи правни акти, но нивното донесување како нормативна дејност им се доверува на административните органи. Значи, производ на вршењето нормативна дејност од страна на администрацијата се *општите подзаконски акти (прописи)*.

Следен начин на непосредното извршување на законите, како што е наведено, претставува решавањето на административни предмети. При вршењето на оваа дејност се создава конкретен административно-правен однос помеѓу административниот орган и странката, кој пак, резултира со издавање на решение или конкретен административен акт. Оттука, вториот вид акти што ги донесуваат административните органи се - *конкретните административни акти (решенија)*.

Последниот начин на непосредно извршување на законите се состои во преземање на материјални дејствија, како што се водењето на матични книги, признавање на својства и сл. Тие не произведуваат непосредни правни последици, па затоа не влегуваат во групата на т.н. правни акти на администрацијата. Така, третиот вид акти чии доносители се административните органи се - *материјалните акти*.

На крајот, административните органи стапуваат и во бројни

договорни односи. Дел од нив има чисто трговски или облигационен карактер, пришто, административниот орган е во потполно равноправна положба со другата договорна страна. Но, некои од договорите на администрацијата, се склучуваат заради вршење на јавна служба или заради остварување на поширокиот, јавниот интерес, па во такви ситуации административниот орган има одредени прерогативи во поглед на другата договорна страна, односно во поглед на приватниот субјект со кој е склучен договорот. Ваквите договори се разликуваат по својата правна природа од облигационите, граѓанските договори и се нарекуваат *административни договори*.

1. Правни акти

✚ *Општи акти на администрацијата:*

Административни (управни) прописи

✚ *Конкретни акти на администрацијата:*

А) Административни (управни) акти - решенија

✚ Административни (управни) договори

2. Материјални акти

1. Поим и видови на општи административни акти

✚ **Нормативната дејност (донесување општи правни акти) по правило претставува надлежност на Собранието.**

✚ **Нормативната дејност на органите на администрацијата се состои во донесување подзаконски општи правни акти, само кога со закон се овластени за тоа**

✚ **Со административните (управни прописи) не може да се установуваат нови права и обврски за граѓаните, туку само се презицираат и доразработуваат законите**

Потребно е уште еднаш да се нагласи: органите на администрација заради успешно извршување на законите, другите прописи и општи акти на Собранието и Владата во својата надлежност вршат и нормативна дејност. Во принцип нормативната дејност е резервирана за парламентот, а органите на администрација можат да донесуваат само подзаконски акти врз основа на овластувања од страна на Собранието и Владата.

Во вршењето на нормативната дејност, органите на администрација се овластени да донесуваат општи административни акти. Општите административни акти содржат општи правни норми, односно тие претставуваат општи апстрактни правни правила кои се однесуваат на неодреден број случаи. Со нив се определува начинот на споредувањето на законите и на другите прописи или општи акти.

Општите административни акти имаат карактер на подзаконски

акти, затоа што со нив не е можно изворно и оригинално да се предвидуваат и утврдуваат права и обврски за граѓаните кои претходно не биле веќе утврдени со закон. Со општите административни акти, бидејќи тие претставуваат подзаконски акти, можат да се разработуваат веќе донесени закони и други општи акти на Собранието или Владата заради нивно полесно и поуспешно извршување и спроведување во живот.

Административните прописи се општи правни акти кои како нормативни акти ги донесува администрацијата. Тие по својата содржина се акти – правила, со кои се пропишува некое општо и апстрактно правило за неопределен број случаи и лица (erga omnes дејство).

Органите на администрација можат да ги донесуваат следниве општи административни акти и тоа: правилници, наредби, управни/административни упатства и стручни упатства во форма на инструкции.

Правилникот претставува најважен општ административен акт. Органите на државната администрација донесуваат правилници заради извршување на законите и со нив се разработуваат одделни одредби за веќе донесените закони и на другите прописи и општи акти, односно се утврдува начинот на нивното извршување, но не во целина на прописот, туку само за поединечни негови одредби.

Со правилникот, како општ административен акт, можат да се уредат и внатрешната организација на работењето во органот на администрација (Правилник за систематизација на работни места, Правилник за организација на работа) или, пак, постапката на службата во органот (на пример, Правилник за водење на деловни книги на даночните обврзници).

Правилникот, иако претставува највисок општ акт на администрацијата, со него административните органи не можат да регулираат материјални односи (да утврдуваат права и обврски за граѓаните и за трговските друштва, установите и другите организации кои порано не биле предвидени со закон), па со него не смее да се оди во регулирање на правните односи подалеку од тоа што е веќе претходно утврдено во самите закони.

Наредбата е општ акт на администрацијата, кој често се применува во нормативната дејност на административните органи. Како и правилникот и таа претставува подзаконски акт кој се донесува заради извршување на одделни одредби на законот, на другите прописи и општи акти.

Со наредбата се наредува или се забранува одредено постапување во една одредена ситуација која има општо задолжително значење за сите граѓани на одредена територија. Со наредбата се одредува примена на закон или друг пропис во

една конкретно одредена ситуација, но таа не се однесува на одделни лица - туку за цела категорија на лица кои се наоѓаат во таа конкретна ситуација на одредена територија.

На пример, наредба за евакуација на населението од одредено подрачје во случај на поплава или некоја друга елементарна незгода; наредба за мобилизација во случај на војна; наредба за вакцинација на населението во случај на појава на некоја заразна болест; наредба за чистење на снег и и.н.

И со наредбите, за граѓаните како и за трговските друштва и установите и другите организации не можат да се востановуваат права или обврски кои не се засновани на закон.

Елементи на наредба:

- ✚ Територија и население (важи за определено подрачје);**
- ✚ Времетраење (по правило е со определен рок на важење);**
- ✚ Санкција (санкции за оној кој не ја почитува наредбата).**

Административното или управното упатство претставува, исто така, општ акт на органите на администрација со кој тие заради успешно извршување на одделни одредби на законите, прописите и на другите општи акти го пропишуваат начинот на работата и извршувањето на работите во врска со извршувањето на законите, а кои се задолжителни за органите на администрација на кои им се упатени, како и за другите субјекти кои вршат јавни овластувања. Значи, административните упатства како општи подзаконски акти имаат задолжително правно дејство за оние субјекти на кои им се упатени.

Во административните упатства се содржани правила за постапувања на административните органи или правила за вршење на административните работи. Со административните односно управните упатства се обезбедува кохезија и поврзаност помеѓу органите на администрација во заедничките напори за успешното извршување на законите и на другите прописи или општи акти, односно тоа се интерни поврзувачки акти помеѓу органите на администрацијата кои не се однесуваат на граѓаните и на трговските друштва и установите, туку се во функција на успешното извршување на дејностите во рамките на административните организации.

Стручното упатство или инструкцијата претставува општ административен акт од интерен карактер кое нема карактер на задолжително правило.

Стручното упатство содржи правила за стручно организирање на службата и за стручна работа на вработените во администрацијата, како и правила за начинот на извршувањето на одделни административни работи. Тоа е мерка на повисокиот орган на администрација во укажување на стручна помош спрема

хиерархиски понискиот орган на администрација. Со стручното упатство се обезбедува поврзување, соработка и заемна помош за успешно извршување на работите во рамките на одреден административен ресор (гранка на администрацијата).

Незадолжителните инструкции имаат карактер на препораки, но постојат и задолжителни инструкции кои по својот карактер се поблиску до административните или административните упатства кои се, исто така, задолжителни.

2. Поим и видови на конкретни административни акти

Конкретни административни (управни) акти се акти со кои се пропишува некое поединечно и конкретно правило за одреден случај и одредено лице

Во непосредното извршување на законите, другите прописи и општи акти, органите на администрацијата создаваат административно-правни односи, односно решаваат административни работи. Со решавањето на административните работи тие одлучуваат за правата, обврските и интересите на граѓаните и на другите правни субјекти во согласност со материјалните норми, односно донесуваат конкретни административни акти - решенија. Решавањето се врши во административна постапка, со која се утврдува дали во конкретниот случај се исполнети законските услови за да се признае некое право или правен интерес или, пак, да се наложи некоја законска обврска.

Според тоа, конкретен административен акт претставува таков правен акт на администрација со кој на авторитетен начин се решава еден конкретен случај. Во конкретната правна ситуација се признава право, односно се изрекува обврска, па оној на кој се однесува може да го користи тоа право, односно должен е да ја изврши обврската затоа што во спротивно зад извршувањето на обврската стои присилба од страна на државната власт.

Основни обележја на административните акти:

- ✚ Конкретност – актот се однесува на конкретна правна ситуација, која не е трајна и повторлива, туку еднократна и неповторлива.**
- ✚ Авторитативност – со актот може на некое лице да му се наметне одредено однесување кое лицето не би го избрало по слободна волја. Одлуката содржана во актот има принуден/императивен карактер.**
- ✚ Правно дејство – актот произведува непосредни измени во**

правниот поредок. Една правна состојба се воспоставува, менува или укинува.

- ✚ Заснованост на закон – начело на законитост. За донесување на актот мора да постои законски основ, да биде донесен во рамките на законските овластувања на доносителот и во постапка утврдена со закон.
- ✚ Извршност – можност за принудно извршување на актот кога со него се создава обврска за странката.
- ✚ Донесување во административни работи – се донесува по повод решавање на т.н. административни работи. Административна работа претставува правна ситуација во која врз основа на правни прописи се решава за права, обврски или правни интереси на некое лице во конкретен случај. Преку овој критериум се врши материјално разликување помеѓу административен и судски акт.
- ✚ Донесител на актот – го донесува само овластен доносител. Тое се пред се државните органи, најчесто административните државни органи, но и други (на пр. Владата), понатаму, други државни субјекти, органите на единиците на локалната самоуправа, како и недржавни субјекти на кои врз основа на закон им е доверено вршење на јавни овластувања.

Административната теорија познава најразновидни конкретни административни акти. Во учебников ќе ја изложиме стандардната поделба на видовите на конкретните административни акти.

Видови конкретни административни акти:

- ✚ Позитивни и негативни
- ✚ Конститутивни и декларативни
- ✚ Врзани и дискрециони
- ✚ Единствени и збирни

2.1. Позитивни и негативни административни акти

Поделбата на позитивни и негативни конкретни административни акти во административната теорија е извршена тргнувајќи од критериумот дали со административниот акт се произведува (предизвикува) или не се произведува каква и да било промена во постоечките административно-правни односи. Доколку настанува одредена промена на тие односи, тогаш се работи за позитивни административни акти. Во спротивно, доколку со нив не се врши никаква промена - таквите акти го имаат атрибутот на негативни административни акти.

Позитивни административни акти се оние конкретни правни акти со кои се создава, менува или укинува одредена правна ситуација или однос.

На пример, со решавањето за доделување на правото за детски додаток - се создава одредено право; доколку тоа исто решение се измени во смисла да се зголеми износот на детскиот додаток или, пак, да се намали тој износ, во тие ситуации станува збор за позитивен административен акт. И во случај решението за детски додаток подоцна да биде укинато - повторно се работи за позитивен административен акт, без оглед на тоа што во конкретната административно-правна ситуација тој акт не произведува позитивни правни последици за странката.

Зборот „позитивен“ е употребен во смисла на акција (дејство) со која се предизвикува промена во постоечките односи без оглед на фактот дали со таа акција се создава, менува или укинува постоечка правна ситуација, односно правото. Според тоа, логичкото и јазичното значење на зборот „позитивен“ не е рашавачко при суштинското определување на позитивните административни акти, туку преземената позитивна акција во смисла на промената на односите, кои понекогаш за странката можат да бидат и со негативно дејство (на пример, со решавањето е укинато правото за детски додаток), а, пак, се работи за позитивен административен акт во согласност со сфаќањата и толкувањата на административно-правната теорија.

Негативните административни акти се такви акти на администрацијата со кои не се вршат никакви промени во постоечките административно-правни односи. Со нив, ниту се создаваат нови правни ситуации, ниту пак создадените правни ситуации или односи се менуваат или укинуваат. Со актот изрично или молчејќи (без да се донесе решение) си останува постоечката правна ситуација или однос.

Негативните административни акти се донесуваат најчесто по барање на странката, а сосема ретко по службена должност од самиот орган. Со негативните административни акти, по правило, се одбива барањето на странката за каква и да било промена на правната ситуација во смисла да се создадат, изменат или укинат права или обврски.

Во практиката има чест случај со негативен акт да се одбие барањето на странката за признавање на некое право. На пример: да и се издаде некое одобрение, дозвола и слично, но има и случаи кога се бара одредена промена, на пример, да се зголеми висината на паричниот износ на детскиот додаток, пензијата, надоместот за степенот на инвалидноста - па доколку не се исполнети законските услови - органите ги одбиваат таквите промени.

Странките, по правило, се одбиваат од барањата за промени на правните ситуации со негативни административни акти, односно решенија на непосреден начин, но тоа може да настане и на молчелив начин кога не се решава предметот во законски предвидениот рок по пат на молчење на администрацијата. Имено, согласно Законот за општа административна постапка, постои законска претпоставка дека странката е одбиена од нејзиното барање со самото нерешавање на

барањето во рамките на законскиот рок од 30 дена, односно во рок од 60 дена за посложени и покомплицирани административни предмети.

2.2. Конститутивни и декларативни административни акти

Конститутивните и декларативните административни акти спаѓаат во категоријата на позитивни административни акти, што значи дека и со едните и со другите се создаваат, менуваат или укинуваат одредени административно-правни ситуации или односи. Тие имаат и свои специфичности, односно карактеристики врз основа на кои во административната теорија е извршена оваа поделба на конкретните позитивни административни акти на конститутивни и декларативни акти.

Како конститутивни административни акти се подразбираат оние административни акти кои сами создаваат, менуваат и укинуваат одредени административно-правни ситуации или административно-правни односи.

Конститутивните административни акти имаат правно дејство од моментот кога се донесени или соопштени. Тие немаат ретроактивно (назад) дејство, односно пред актот да биде донесен. Нивното дејство настапува секогаш од моментот на донесувањето или соопштувањето на актот за во иднина.

Постојат повеќе видови конститутивни административни акти со кои се создаваат, менуваат или укинуваат одредени правни ситуации или односи кои имаат дејство само за во иднина - од моментот на донесувањето за во иднина. Ќе бидат разгледани само некои од конститутивните административни акти и тоа: наредбите (како конкретни административни акти), признавањето на способности и својства и признавањето на правата.

А) Наредби

Наредбите, како конкретни конститутивни административни акти, се такви акти со кои органите на администрацијата издаваат конкретни заповеди или забрани, односно им наредуваат на поединците или на група точно (поименично) определени лица, нешто да чинат или да се воздржат од чинење. На пример, наредба во врска со повикот за воена вежба, решението за плаќање на данок и друго.

Б) Признавање на способности или својства

Со овие конститутивни административни акти се признава правна способност на правни лица, на пример, признавање на правна способност на трговско друштво со упис во централниот регистар или решение за оценка на испити врз основа на кое се издава свидетелство за завршена школска подготовка.

Во овој вид акти спаѓаат и административни акти со кои се признаваат извесни својства. На пример, прогласување на одредени природни убавини за национален парк и друго.

В) Признавање на права

Со овие конститутивни административни акти на поединци и на правни лица им се признаваат разни лични или стварни права. На пример, право на патент, право на лов и риболов, право на пензија и друго.

Декларативните административни акти се, исто така, позитивни административни акти со кои се декларира дека настапиле одредени законски услови врз основа на кои по силата на законот се создава, менува или укинува одредена правна ситуација или однос. Декларативните акти не создаваат сами, не менуваат, ниту пак, укинуваат правни односи, туку само утврдуваат дека се исполнети законските услови врз основа на кои правната ситуација може да се создаде, измени или укине.

Тие имаат сосема поинакво дејство од конститутивните административни акти, а, имено, тие важат од моментот кога е декларирано дека настапиле законските услови за промената на правната ситуација и на правниот однос.

Практично речено, тие имаат ретроактивно - наназад - дејство, па решението може да биде донесено и многу подоцна, но неговото дејство ќе важи од моментот кога е декларирано дека се исполнети законските услови за промена.

На пример, решенија за ретроактивно зголемување на додатокот за децата или решенија за ретроактивно зголемување на износите на пензиите.

2.3. Дискрециони и со закон сврзани акти

Дискрециони административни акти или акти донесени по слободна оценка се оние акти чиј донесител е овластен по слободна оценка да одреди дали во конкретниот случај воопшто ќе донесе акт и ако го донесе, каква ќе биде содржината на актот. Дискреционите акти содржат овластување за администрацијата да избира помеѓу две или повеќе правно еднакви алтернативи.

Основен критериум за поделба на административни акти на дискрециони и со закон сврзани административни акти е степенот на слободата на слободната оценка и решавањето на оној што одлучува. Доколку таа слобода е поголема, односно административниот орган може да врши избор помеѓу повеќе алтернативи, можности и варијанти - според потребите на конкретниот случај - се работи за дискрециони административни акти. Кога, пак, таа слобода во изборот и при

одлучувањето е стриктно пропишана однапред, односно строго е пропишано кога, при кои услови, со точно означена содржина ќе се донесе административен акт - се работи за акти врзани со закон.

Илузија е да се смета дека законодавецот може стриктно и сеопфатно со прописите да ги регулира сите можни ситуации и односи, односно да утврди строги услови за сите административно-правни односи, донесителите на решенијата за да донесуваат само со закон сврзани акти. Секогаш останува една слободна сфера, сфера на слободно движење на администрацијата во која таа самата - според околностите на случајот ќе може да одлучува по слободна оценка. Меѓутоа, и претерувањата со можностите за решавање со слободна оценка се прилично опасни, затоа што во таа сфера на слободно дискреционо одлучување послаби се и можностите за нивното законско контролирање што во поширок контекст дава можност и за злоупотреби од страна на администрацијата која може и да ги пречекори своите дискрециони овластувања. Изборот на вистинска мерка во дискреционите овластувања е мошне значајно политичко-правно прашање, затоа што од неговата потребна и нужна застапеност зависи доградбата на таканаречени правни празнини, а, пак, од нејзиното енормно (претерано) зголемување и можностите за нејзината неправилна примена и злоупотреба се зголемуваат.

Како и да е, правото на дискреционо одлучување на администрацијата за одделни административни области е застапено во сите правни системи, па и во правниот систем на Република Македонија, а можностите за нејзината злоупотреба треба да се редуцираат. Така, органот на администрација кога решава врз основа на слободна дискрециона оценка неговото решение мора да биде во согласност со јавниот интерес. Понатаму, вршењето на слободната оценка не смее да претставува самоволие, односно арбитрерност на органот кој решава. Имено, органот не може да постапува според својата лична волја или расположение, туку сепак е врзан со општите правила за вршење на својата служба и функција која мора да се врши во согласност со закон и со јавниот интерес.

Решенијата што се донесуваат по слободна оценка, мораат да бидат донесени во границите на овластувањето и во согласност со целта која требало да се постигне со таквото овластување. Според тоа и кај дискреционото одлучување, овластениот орган настапува во двојна улога. Од една страна, тој е слободен, ја цени целисходноста на одредено одлучување, во зависност од сите комплетни околности и според негова оценка ја избира најдобрата алтернатива за конкретниот случај, но истовремено води сметка тоа да биде во согласност со јавниот интерес, во границата на законското овластување како и во согласност со целта која треба да се постигне со таквото овластување.

Типични примери на решенија кои се донесуваат според слободна, дискрециона оценка на органите на администрација се: дозволи за поседување и носење на оружје; решенија за прием или отпуст во државјанство на Република Македонија; издавање на патни исправи (на граѓаните, односно продолжувањето на рокот на нивното важење) и друго.

При донесувањето на овие решенија кога тоа го бараат посебни интереси на безбедноста, надлежните административни органи врз основа на слободна оценка можат, но не мораат да ги издадат овие решенија - тргнувајќи од јавниот интерес, при што не мораат да ги дадат причините за таквата (негативна) одлука во образложението на решението. Во тој домен на дискреционата сфера на административни органи - ниту надлежниот суд во административниот спор не врши оценка на дискрецијата на таа одлука - туку само оценка на законитоста во врска со процедурата на донесувањето на таквото решение, односно за границите на законското овластување и целта која сака да се постигне со таквото овластување.

Ограничувања на дискреционите акти:

- ✚ Донесителот мора да има законско овластување за донесување таков акт;**
- ✚ Актот да е донесен во законски пропишана постапка;**
- ✚ Мора да се почитува формата на актот**
- ✚ Не смее да биде пречекорено овластувањето**
- ✚ Овластувањето не смее да биде употребено спротивно на целта заради која е дадено**

Ако актот е донесен спротивно на првите четири ограничувања ќе биде незаконит.

Ако е донесен спротивно на целта заради која е дадено овластувањето (јавниот интерес), односно со погрешна слободна оценка, актот ќе биде нецелисходен.

Со закон врзани административни акти се оние административни акти донесени врз основа на прописи во кои однапред е пропишано кога, при какви услови и со каква содржина ќе биде донесен актот, односно решението. При актите врзани со закон, органите на администрација имаат многу помалку слобода во самиот процес на одлучувањето. Во такви случаи тие се само должни да испитаат дали се исполнети законските услови за признавање на некое право или за наложување на некоја обврска, па доколку утврдат постоење на пропишаните услови - тие се должни и мораат да го признаат законското право или да ја наложат законската обврска без дискрециона слободна оценка.

Врзани со закон административни акти се оние акти за кои со закон е однапред предвидено нивното донесување, како и нивната содржина. Иницијативата за донесување и содржината на актот се однапред со закон определени.

Такви се: решението за плаќање данок; решението за доделување стипендија/социјална помош; решението со кое се изрекува административна-правна мерка од страна на надлежниот инспекторат и сл.

2.4. Збирни или колективни административни акти

- ✚ **Единствен административен акт е конкретен акт донесен од страна на еден овластен доносител**
- ✚ **Збирен административен акт е конкретен акт во чие донесување учествувале два или повеќе овластени доносители.**

Збирни или колективни административни акти се такви конкретни административни акти во чие донесување учествуваат два или повеќе органи. При донесувањето на збирните акти постојат различни облици на соработка помеѓу органите кои учествуваат во нивното донесување, и тоа: решение за чие донесување решаваат два или повеќе органи; решение што го донесува еден орган со претходна или дополнителна согласност на другиот орган; решение што го донесува еден орган со потврда или одобрение на друг орган; и решение што го донесува еден орган по прибавено мислење на друг орган.

Најнапред, за **решенијата за кои решаваат два и повеќе органи**. Понекогаш изрично со закон е предвидено за еден административен предмет да решаваат два или повеќе административни органи. Во таков случај, секој од овие административни органи посебно ќе решава и ќе го реши административниот предмет, меѓутоа, тие меѓусебно ќе се договорат и ќе се спогодат само еден од нив да го издаде решението. Ова од причина што, за ист административен предмет може да се издаде само едно решение во согласност со начелото *non bis in idem*, кое не дозволува донесување на две решенија за ист административен предмет.

Во решението што го издава еден од овие органи ќе мора да се наведе и актот на другиот орган кој учествувал во решавањето на предметот. Во решавањето на предметот, иако учествувале двата органа, сепак решението донесено на ваков начин ќе се смета како акт на органот што го издал.

На пример: решение за размена на станови помеѓу лица од два града. Во овој случај за оваа административна работа, за одобрувањето за размената на становите ќе решаваат и двата административни органи надлежни за станбено-

комунални прашања од двата различни града, но тие меѓусебно ќе се договорат и ќе се спогодат само еден од нив да го издаде решението.

Во групата на збирните решенија спаѓаат и **решенијата што ги донесува еден орган во согласност со друг орган**. Согласноста што ја издава органот може да биде претходна согласност или дополнителна согласност. Кога е потребна претходна согласност, во тој случај органот надлежен за донесување на решението ќе го извести органот што треба да ја даде претходната согласност дека има намера да донесе такво решение. Во случај да ја добие согласноста, органот може да го донесе решението.

На пример, решението за здобивање или за отпуст на државјанство на Република Македонија се донесува со претходна согласност на друг орган.

Решенијата што се донесуваат со дополнителна согласност од друг орган се донесуваат на тој начин што органот што е надлежен да го донесе решението го составува решението и го испраќа на дополнителна согласност на надлежниот орган со сите потребни списи. Од моментот кога ќе ја добие дополнителната согласност - решението ќе се смета за полноважно. Органот, пак, што ја издава дополнителната согласност својата волја на согласност со решението што треба да се донесе може да ја изрази со потврда на самото предложено решение или пак во форма на посебен акт.

Решение со потврда или со одобрение на друг орган претставува, исто така, посебен вид на збирни решенија. Постапката за нивно донесување е слична како и при барањето согласност од друг орган, со таа разлика што потврдата или одобрението, обично се прибавуваат од повисокиот орган од оној што го донесува решението, додека кај прибавувањата на согласноста и двата органа се наоѓаат во ист хоризонтален ранг. Оттука издавањето на одобрението или потврдата на решение на друг орган има карактер на контрола од страна на повисокиот орган над работата на понискиот орган во решавањето во административната работа, пред се, поради важноста и значењето на тие административни предмети како и заради обезбедување на воедначени мерила за нивното решавање. Во ваквите случаи, решението ќе се смета за донесено само доколку повисокиот орган го издал потребното одобрение или потврда, а во спротивно, решението не ќе може ниту да се донесе.

Решението по прибавено мислење на друг орган претставува, исто така засебен вид на збирни решенија. Имено, со закон може да биде предвидено дека едно решение се донесува по претходно прибавено мислење на друг орган, па во таков случај решението ќе може да биде донесено само по прибавувањето на мислењето. Органот ќе мора пред да го решава предметот да побара мислење од другиот орган, инаку во спротивно не ќе може ниту да го донесе решението ако претходно не побарал мислење. Меѓутоа,

прибавеното мислење не го врзува органот кој го донел решението, па тој може и поинаку да го реши предметот.

3. Поим и видови на материјални (реални) акти

Административните органи во извршувањето на работите од својата надлежност, можат да преземаат административни дејствија.

Административните дејствија претставуваат материјални операции на органите на администрацијата кои спаѓаат во третата категорија на акти што тие ги донесуваат - материјални или реални административни акти.

Материјалните или реалните административни акти се разликуваат од конкретните административни акти по тоа што тие не предизвикуваат никакви правни последици, но можат да послужат како основа за остварување на одредени правни ситуации или за одредување на содржината на одделни правни односи.

Органите на администрација во извршувањето на работите од својата надлежност донесуваат голем број материјални односно реални акти. Тие можат да се групираат во четири групи, и тоа: материјални или реални акти на документирање, материјални или реални акти на известување, материјални или реални акти на примање изјави и други материјални акти.

3.1. Материјални или реални акти на документирање

Со материјалните односно реалните акти на документирање, јавните органи бележат разни појави, лични својства и други факти и даваат податоци за тие појави, својства и факти.

Затоа и материјалните односно реалните акти на документирање се делат на две групи, и тоа: како.

- + материјални/реални акти на евиденција со кои се бележат појавите, својствата и фактите и како**
- + материјални/реални акти на издавање уверенија со кои се даваат податоци за сите овие појави, својства и факти за кои се води евиденција.**

Како материјални односно реални акти на евиденција, најчесто се среќаваат разновидни регистри, книги, картотеки, водење на разни именици, списоци и слично. На пример, матични книги на родени лица, матични книги на венчани лица и матични книги на умрени лица; регистар на издадени дозволи за набавка, држење и носење на оружје; список на даночни обврзници; избирачки список и друго.

Материјалните или реалните акти на издавање уверенија се тесно поврзани со претходните материјални/реални акти на евиденција. Имено, евиденцијата има за цел да послужи при давањето податоци во вид на уверенија за појавите, својствата и фактите.

Уверенијата по својата форма претставуваат материјални административни акти кои сами за себе не произведуваат правен ефект, но служат како основа за донесување на решенија (конкретни административни акти) со кои се создаваат, менуваат и укинуваат одредени правни ситуации или административни односи и тие имаат правен ефект во правниот промет.

Суштинска разлика помеѓу конкретните административни акти (решенија) и материјалните односно реалните административни акти (уверенија):

Со решенијата се засноваат, менуваат или укинуваат административно-правни односи, а со уверенијата само декларативно се тврди постоење на одредена појава, својство или факти - кои можат да послужат како основа, или да бидат од влијание за донесување на решението.

Уверенијата кои се издадени од органи кои водат службена евиденција имаат важност на јавни исправи за кои се претпоставува по сила на закон дека нивната содржина е вистинита, се додека не се докаже спротивното.

За да претставува уверението веродостоен доказ, треба да бидат исполнети два претходни услови, и тоа:

- ✚ уверението да е издадено во пропишана форма на надлежниот орган,**
- ✚ уверението да се однесува на онаа појава, својство или факт за кои тој орган води службена евиденција.**

Органите и организациите кои водат службена евиденција можат да издаваат најразновидни уверенија, но секогаш за она за што водат евиденција.

На пример, уверение за материјално-имотна состојба, уверение за државјанство, лекарско уверение, уверение за положени испити, уверение за школска подготовка, диплома, лични карти, легитимации и друго.

3.2. Материјални или реални акти на известување

Со материјалните/реалните акти на известување, административните органи вршат известување на заинтересираните лица за разновидни состојби, факти и појави, како и објавување на правни акти. Известувањето може да се изврши на разни начини. Така, законите и другите прописи се објавуваат во службени весници или во службени гласници (за општините); доколку, пак, се работи за конкретни административни акти (решенија) тие се доставуваат непосредно на странките и на тој начин странките се известуваат за нивната содржина и за нивното правно дејство. Во оваа група на материјални акти спаѓаат и разни изјави, опомени и предупредувања од страна на административните органи што се од интерес за заинтересираните физички и правни лица.

3.3. Материјални или реални акти на примање изјави

Материјалните/реалните акти на примање изјави е заедничко име за третата група материјални/реални административни акти. Овие акти ја означуваат дејноста на административните органи во врска со примањето на претставки и други поднесоци.

На пример, сослушување на сведоци, вештаци, примање на заклетва, како и пријава во матичните органи во врска со раѓањето на децата, венчавањето, смртта на одредени лица, примањето на даночни пријави, поднесувањето на царински декларации и друго.

3.4. Останати материјални или реални акти

Во оваа група на материјални/реални акти се вбројуваат сите останати материјални/реални административни акти. На пример, разни стручни, технички, уметнички и други работи на државните органи и организациите што вршат јавни овластувања.

На пример, прегледи на каси, на материјали, книги, елаборати, жигосувања на предмети, апарати и друго.

4. Поим на административни договори

Административните договори се концепт на административното право од големо значење. Овој институт во различни временски периоди, под различни називи се појавува во правните системи на повеќе civil law земји, (а, во специфичен вид се јавува и во common law земјите), како посебна институција паралелна на граѓанско-правниот договор. Во начело, договорите склучени од страна на јавните тела се третираат како административни договори, ако нивниот предмет претставува вршење јавна служба од страна на содоговарачот, или ако, договорот содржи посебни правила кои отстапуваат од општото право. Од друга страна, во некои земји постојат и посебни законски одредби со кои одредени договори задолжително се определуваат како административни договори.

Историски, административниот договор се појавува во Франција како израз на политичката тенденција, јавната администрација во економските односи со поединците да не се служи исклучиво со авторитативни акти, но ни со класични цивилни договори кога станува збор за остварување јавни служби и интереси.

Оттука административниот договор се јавува како ублажувачки мост - помеѓу авторитативните едностранни административни акти (решенијата) и приватноправните договори на администрацијата, кој е неопходен за реализација на нејзината нова улога како сервис за пружање услуги на граѓаните.

4.1. Определување на суштината на административните договори

Поим на административен договор:

Административниот договор претставува двостран правен однос во чие создавање учествуваат јавната администрација и приватен субјект, од кој за двете страни произлегуваат права и обврски насочени кон истовремено остварување на јавен интерес и постигнување економски ефект, при што јавниот интерес е од доминантно значење.

Договорите помеѓу администрацијата и поединецот можат да бидат разновидни. Во дел од нив, администрацијата гледа исклучиво инструмент за постигнување на економски ефекти, што претставува во крајна линија, цел на секој договор во рамките на приватното право. За неизвршување на обврските од таквите договорни односи, разбирливо, се бара правна заштита од страна на граѓанските или редовните судови. Во ваков случај недозволени се кои било административни мерки на принуда преземени од страна на администрацијата за да се обезбеди извршувањето на обврските на другата договорна страна. Ваквите договори администрацијата во својство на приватноправна личност ги заклучува со поединци. Според класичното фискално начело, за спор од ваквиот договор, администрацијата и приватното лице, бараат правна заштита од редовните граѓански судови.

Пример: кога државата заради експлоатација на својот имот го дава под закуп за да постигне подобра цена. Во случајов не се работи за вршење јавна служба

Од друга страна, основната цел на административните договори, (во која многумина гледаат појдовна детерминанта за нивно разграничување од останатите договори на администрацијата), не се состои во постигнување на економски ефект, кој би значел зголемување на средствата во државната каса (што инаку е цел на приватноправните договори на администрацијата), туку, во задоволувањето на поширокиот јавен интерес изразено преку вршење јавни работи/услуги од страна на приватноправни лица. Споровите од административните договори, поради фактот што се сметаат за јавноправен инструмент на правниот промет се под јурисдикција на административните судови.

Административните договори се препознаваат по експлицитниот факт дека се договори на јавни органи, подведени под посебен режим кој произлегува од управувачките функции на тие органи и нивната одговорност за општата благосостојба. Според ова, јавниот режим има потреба од флексибилност во договорните перформанси, со која се дозволува менување на потребите на јавниот

интерес; истовремено, содоговарачите мора да бидат заштитени од консеквенците од ваквите промени на договорот, со цел да се обезбедат континуитет на изведувачето на договорот, но и капацитет и волја на содоговарачите за вршење јавни работи во иднина. Покрај тоа, јавниот режим бара постоење на еднаков третман кон контракторите кои на државата и пружаат услуги.

За да се препознае административниот договор, најпрво се пристапува кон испитување на основниот критериум: *едната договорна страна треба да биде јавноправно лице*. Овој критериум сам по себе не е доволен за квалификување на договорот како административен. Потребно е уште договорот да носи т.н. „обележје на јавно управување“ кое се изразува: преку предметот на договорот-вршење *јавна служба*, или преку режимот на кој договорните страни утврдиле дека ќе подлежат со внесување на *клаузули кои го дерогират општото право, односно кои излегуваат од неговите рамки*. Вршењето *јавна служба* е критериум за определување на договорот како административен, кој е поврзан со предметот и природата на самиот договор. Станува збор за препознавање на вршење *јавна служба* од страна на приватноправното лице за да може договорот склучен помеѓу јавен и приватен субјект да се дефинира како административен договор. Овој критериум е објективен, тоа е елемент кој го прави договорот административен независно од волјата на договорните страни.

Државниот совет (Conseil d'Etat), терминот *клаузули кои го дерогират општото право, односно кои излегуваат од неговите рамки* (Clauses exorbitantes) го објаснува како 1) постоење на *клаузули* со кои се дерогира општото право (clause derogatoires au droit commun); или 2) како постоење на *клаузули* со кои на јавната власт и се даваат прерогативи кои излегуваат од границите на општото право (prerogatives exorbitantes du droit commun). Во една од одлуките на Државниот совет (Conseil d'Etat) е содржана дефиниција за поимот *clause exorbitante du droit commun*: „*клаузула која има за цел да им даде на договорните страни права, или пак, да им наметне обврски, различни по својата природа, од оние кои подлежат на слободно одобрување од кого било во рамките на граѓанските и трговските закони*“. *Clauses exorbitantes* претставува субјективен елемент на договорот. Тој најчесто зависи од волјата на содоговарачите. Имено, доколку тие сакаат нивниот договор да има административен карактер прифаќаат вакви *клаузули*.

Последниот елемент со кој се определува правната природа на административните договори е *административно-судската заштита на спорите* произлезени од нив. Притоа, станува збор за административен спор во полна јурисдикција (повеќе за видовите спорови во претпоследната глава од учебникот), во кој како тужител може да се јави и јавноправниот орган, се разбира, не во својство на доносител на административен акт, туку како една од договорните страни.

Основни обележја/карактеристики на административните договори:

- ✚ **Јавната администрација како договорна страна;**
- ✚ **Присуство на дерогативни клаузули-елементи кои излегуваат од границите на општото договорно право;**
- ✚ **Цел – јавен интерес;**
- ✚ **Надлежност на административно судство во решавање на споровите**

За да се истакне специфичноста на институтот административен договор, како и неговата автономија како самостоен правен институт во системот, потребно е да се направи негово разграничување, односно дистанцирање од два други многу значајни правни институти со кои административниот договор има бројни сличности и взаемни односи. Станува збор за конкретните административни акти - решенија чиј доносител е јавната администрација, а другиот пак, институт е граѓанско-правниот договор, во кој исто така, како договорна страна може да се јави јавната администрација, но со значителни разлики во нејзината положба и улога на договорна страна кај административните договори.

Разлики меѓу административен акт и административен договор	
Административен акт	Административен договор
Овој акт има свој доносител , а тоа е секогаш орган на администрацијата	Административниот договор нема доносител туку секогаш како една од страните се јавува јавната администрација
Административниот акт е едностран акт	Административниот договор е двостран правен акт
Едно од основните својства на административниот акт е авторитативноста . Административен акт може да се донесе и без волја на физичкото или правното лице на кое се однесува. Со него може на физичкото или правно лице да му се наложи нешто (чинење или нечинење) спротивно на неговата волја	Едно од основните својства на е доброволноста , односно приватниот субјект мора да има волја за склучување на административниот договор.
Административниот акт е конкретен, поединечен акт. Тој се	Административниот договор, како и секој договор има примарно

<p>однесува на точно определено/определени лица и нема дејство врз останатите субјекти на правото</p>	<p>inter partnes дејство, но тој има влијание и на други односи поради што има и erga omnes дејство (пр. ако административниот договор се однесува на вршење здравствени услуги и во него се определи највисоката цена која давателот на услугите може да ја наплати од корисниците, тогаш тој има дејство и врз секој потенцијален корисник на услугите)</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Сличности и разлики меѓу граѓански договор и административен договор</p>	
<p>Граѓански договор</p>	<p>Административен договор</p>
<p>Граѓанскиот договор може да биде склучен само ако постои согласност на волјите меѓу субјектите</p>	<p>Исто како и кај граѓанскиот договор, административниот договор може да се склучи само доколку постои согласност на волјите меѓу субјектите</p>
<p>Граѓанскиот договор е двостран правен акт</p>	<p>Административниот договор, исто како и граѓанскиот, е двостран правен акт</p>
<p>Граѓанскиот договор се склучува помеѓу субјекти на приватното право, физичики или правни лица</p>	<p>За еден договор да биде административен мора една од страните да биде орган на администрацијата. Тоа сепак не значи дека секој договор каде администрацијата е страна е административен. Тоа доаѓа до прашањето дали договорот каде една од страните е администрацијата е склучен во јавен интерес или не</p>
<p>Кај граѓанскиот договор постои речиси неограничена слобода при изборот на содоговарачот</p>	<p>Кај административниот договор, органот на администрацијата го бира својот содоговарач врз основа на строги правила, односно во точно определена постапка надвор од чии рамки изборот е противправен</p>

Едно од основните начела во облигационото право е еднаквоста на страните	Администрацијата има прерогативи на власт и не е еднаква со својот договарач. Таа контролира извршувањето на административниот договор и може да наметне санкции, но и еднострано да го раскине договорот
Основниот мотив поради кој се склучуваат граѓанските договори е економската добивка за содоговарачите или поинаку кажано тие се склучуваат поради економскиот ефект	Административниот договор, како што беше истакнато, се склучува заради остварување на јавниот интерес . Тука се прави разликата помеѓу административниот договор и граѓанскиот договор во кој една договорна страна е администрацијата.
Споровите произлезени од граѓанскиот договор се решаваат пред редовното судство	Споровите произлезени од административните договори се решаваат пред управното судство

4.2. Контрола над извршувањето на административниот договор

Правото на јавната администрација на контрола (надзор) врз остварувањето на договорните обврски добива димензија на обврска за подобрување на извршувањето на договореното. Целата оваа активност на вршењето контрола врз исполнувањето на договорните обврски на приватното лице се сведува на наједноставно кажано - насочување на извршувањето на обврските на другата договорна страна. Понатаму, правото на контрола што и припаѓа на администрацијата не може да се ограничи со никакви договорни клаузули. Кај концесиите, таа е дури и обврзана да го следи работењето на концесионерот, бидејќи нејзината апстиненција во тој поглед може да биде нападната од страна на корисниците на јавните услуги, по основ на пречекорување на овластувањата на администрацијата, па и да бараат од неа надомест на претрпената штета. Против активностите на администрацијата во рамките на нејзината надзорна функција, вообичаено содоговарачот има право со тужба да поведе административно-судска постапка, доколку смета дека е повредено некое негово субјективно право или правен интерес.

Во постапката на вршење надзор или контрола врз исполнувањето на договорот, администрацијата може да забележи неправилности и недостатоци во начинот на неговото извршување. За непочитување на било кој од договорените услови, таа има право да

примени санкции, кои се сосема различни од санкциите во граѓанското право. Бидејќи целта на санкциите кај административните договори, не се состои само во отстранување на последиците од непочитување на договорот, туку и во обезбедување на непречено и квалитетно вршење на јавната служба која е предмет на договорот, не е доволно вообичаеното обраќање до судот, туку санкциите кои администрацијата ги применува произлегуваат од посебен правен режим. Станува збор за режимот на јавното право, бидејќи мерките за извршување на административниот договор, претставуваат извршен наслов и во голема мера потсетуваат на мерките за извршување на административниот акт. Видовите санкции што и стојат на располагање на јавната администрацијата се следниве:

- ✚ прво, таа има право на изрекување парични санкции. Изречената парична санкција, по правило, не ја згаснува обврската на содоговарачот, туку неа ја прати. Кон изрекување санкција за надомест на штета, вообичаено се оди, доколку претходно со договорот не се утврдени пенали за неизвршување на договорните обврски. Пеналите претставуваат однапред фиксирана сума во договорот, и се задолжителни кај концесиските договори.
- ✚ второ, администрацијата може да наметне т.н. принудни санкции според кои таа може да се супституира на местото на другата договорна страна која сериозно ја прекршила договорната обврска. Овие санкции, администрацијата има право да ги употреби по сопствено наоѓање и без претходно обраќање на суд. Треба само тоа да го прави во јавен интерес. Супституирањето како санкција на државата, може да се состои во директно преземање на вршењето на договорената дејност од јавен интерес од страна на самата администрација или пак со присилно супституирање на договорната страна од трето лице одредено од државата, но на сметка и на ризик на страната која ги повредила договорните обврски - секвестар.
- ✚ најпосле, јавната администрација има право на едностран раскин на договорот како санкција за сторена битна повреда на договорот, без обврска за надомест на настанатата штета, при што постои можност на другата страна, за обраќање до судот за барање за надоместот на штетата.

Ако пак, администрацијата како договорна страна не ги почитува своите обврски, содоговарачот нема можност да го искористи правото да отстапи и самиот од вршењето на своите договорени обврски. Договорната обврска на приватната договорна страна и понатаму останува на сила, при што се бара од надлежниот суд надомест за штетата. На тој начин, принципот *pacta sunt servanda*

се јавува во заштита на јавниот интерес, водејќи кон фактичка нееднаквост на договорните страни.

4.2.1. Заштита на интересите на приватноправната страна во административниот договор

Во административните договори, поради постоењето на посебните прерогативи на јавната администрација, пред се, поради овластувањето за еднострана интервенција на администрацијата во спроведувањето на договорот, содоговарачот доживува, многу повеќе отколку во граѓанските договори, влошување на својата ситуација без да е виновен за тоа. Токму поради овој елемент на несигурност, кој би можел да биде индиректно штетен и за интересите на самата јавна служба, теоријата на административниот договор му доделува посебно место на поимот за финансиска рамнотежа, или, како што се нарекува уште, за финансиски еквилибрум на договорот.

Правните основи по кои приватноправната договорна страна може да ги заштити своите интереси во случај на интервенција од страна на јавната администрација, се содржани во неколку теории околу промената на околностите врз чија основа е иницијално склучен административниот договор. Начелото на финансиска рамнотежа на договорот има свои практични последици делумно во согласност со нормите на општото право, а делумно согласно јавноправните модификации специфични само за административните договори.

Во основата на начелото на финансиски еквилибрум на договорот лежи фактот дека содоговарачот на администрацијата е изложен на опасност од финансиски неуспех до кој може да дојде поради две групи на причини: првата, е употребата на јавната администрација на своите прерогативи за еднострана модификација на договорните услови во јавен интерес, а втората, ја сочинуваат одредени непредвидливи околности, кои, независно од волјата на договорните страни, можат да доведат до измена на договорните услови.

Во врска со ова, во доктрината познати се две теории чии корени се наоѓаат во француската судска практика: "теорија на самоволие или *fait du prince*" и "теорија на непредвидливост или *imprevision*".

A) Теорија *fait du prince*

Во случајот на т.н. теорија на самоволие или *fait du prince*, станува збор за отстранување на штетните последици за содоговарачот на јавната администрација од финансиска гледна точка, до кои дошло како последица на користењето на администрацијата на своите прерогативи во правец на измена на договорните услови. Се разбира, дека во случаите на еднострано

проширување на обврските на содоговарачот заради заштита на јавниот интерес, тој ќе биде изложен на финансиски оптеретувања. Во овие случаи, потребно е да се разликуваат две различни ситуации : прво, кога до ваквите неповолни финансиски услови дошло во дадената конкретна ситуација поради мерки што ги презела администрацијата како договорна страна ; и второ, кога до нив дошло поради примена на изменети општи прописи, кои се однесуваат на сите истородни случаи, а независно од волјата на администрацијата како договорна страна во конкретниот случај. Разликувањето на овие две ситуации е многу значајно, бидејќи, ако се утврди постоење на првата од нив, на приватниот содоговарач му припаѓа правото на полно (интегрално) обештетување во кое спаѓа и правото на надомест на изгубената добивка. Втората ситуација, резултира со примена на порестриктивни мерки на обештетување, и по правило нуди само парцијален надомест. Всушност, на поголемиот број случаи од оваа втора група, речиси и не се применува начелото на финансиска рамнотежа согласно теоријата на самоволие, туку тие се регулираат согласно теоријата на непредвидливост (imprevision).

Б) Теорија imprevision

Станува збор за новонастанати околности со негативни економски последици по содоговарачот на јавната администрација, кои можат да доведат дури и до негов финансиски слом.

Теоријата imprevision има двојна улога: од една страна, таа е креирана за да ги заштити и помогне интересите на приватната договорна страна, предизвикани со индиректни мерки на администрацијата или на друг начин кој не можел да се предвиди во моментот на склучување на договорот; од друга страна, да го овозможи нормалното остварување и вршење на јавната служба, согласно начелата на јавната служба на континуитет и на адаптација кон новите услови. Значи, теоријата на административните договори, за разлика од онаа на приватноправните договори, предвидува можност, договорните страни да извршат поделба на економскиот ризик, која за јавната администрација претставува обврска на содоговарачот да му исплати надомест кој ќе овозможи договорот нормално да се изврши се до целосното исполнување на обврските, или до истекот на договорениот рок.. Притоа, содоговарачот не е обештетен во целост, како што целата загуба на приватната страна се надоместува кај теоријата на самоволие, бидејќи кај теоријата на непредвидливост важи принципот според кој штетата ја делат администрацијата и нејзиниот партнер (содоговарачот). Во кој обем секоја од договорните страни ќе ја сноси настаната штета, во крајна инстанца, одлучува судот, воден од “разумното толкување на

договорот.” Основата за одредување на надоместокот кај *imprevision* е стварната претрпена штета, а не и изгубената добивка.

4.3. Зачетоци на административните договори во македонскиот правен систем

Непостоењето на посебен Закон за установи во Република Македонија, беше една од главните причини за досегашното нецелосно установување и доследно регулирање, меѓу останатото, и на институтот административен договор. До мај 2005 година во Република Македонија не постоеше еднообразен и унифицирачки систем за уредување на правниот статус на установите кои вршат јавни услуги, кој би го регулирал и прашањето за начинот на пренесување на одредени функции од јавниот во приватниот сектор, односно за механизмите за воведување пазарни елементи во работата на јавниот сектор. Ова е особено важно, бидејќи, како што е познато „приватизацијата не се состои само во продавање на државни претпријатија на приватни инвеститори. Таа се однесува, исто така, на трансфер на функции што претходно ги вршела исклучиво државата, на приватниот сектор.“

Законот за установи, претставува голем реформски зафат за македонскиот јавен сектор во целина. Со него се предвидени бројни новини, во поглед на функционирањето на јавните служби во државата. особено е значајно, а уште повеќе, полезно и општествено оправдано е, *изричното предвидување на институтот административен договор.*

Најпрво, во поимникот за законските термини содржан во членот 2, во точка 24 извршено е дефинирање на институтот административен договор: „Управен договор е двостран правен акт, од јавноправен карактер, кој се склучува меѓу надлежното министерство и основачот на установата, односно физичкото лице кое дејноста ја врши како професионална дејност.“. На овој начин определен е поимот административен договор, без да се оптеретува законскиот текст, употребена е дефиниција која може да послужи како основа за извлекување на основните карактеристики на административниот договор, согласно теоријата на административните договори. Од законската дефиниција произлегуваат:

- ✚ двостраноста како карактеристика на административните договори, што ги прави различни од решенијата како едностранни административни акти и
- ✚ јавноправниот карактер на договорот укажува на неговото дистанцирање од приватноправните, граѓански договори, под што треба да се подразбере можност за внесување договорни клаузули кои отстапуваат од одредбите на општото, граѓанското право;

Сепак, потребно е да се забележи дека Законот врши премногу рестриктивно дефинирање на субјектите на административниот договор. Така, непотребно и погрешно се утврдува дека административниот договор може да го склучи само надлежното министерство. Напротив, започнатиот процес на децентрализација во Република Македонија предвидува надлежност на локалната самоуправа за вршењето на голем број јавни служби. Оттука, недвосмислено се отвора можност и потреба во административните договори како договорна страна да се јават и органите на локалната самоуправа, а не само државата, па станува јасно дека во случајов е поприватлив терминот „јавноправен субјект“, или „надлежен јавен орган“, наместо употребената терминологија – надлежното министерство.

За поздрав е определбата Законот за установите да содржи два члена насловени како „Управен договор“ во чии одредби се содржани некои од клучните теоретски карактеристики или атрибути на институтот административен договор. Најпрво, експлицитно се утврдува начинот на решавање на споровите од административните договори. Имено, таксативно утврдувајќи ги прашањата што задолжително треба да бидат уредени со административниот договор за лиценца за вршење на дејноста помеѓу надлежниот административен орган и корисникот на лиценцата, одредбата завршува утврдувајќи надлежност на Врховниот суд на Република Македонија (кој во времето на донесувањето на Законот за установи беше надлежен суд за решавање на управните спорови, а сега тоа е Управниот суд) за решавање на споровите произлезени од административниот договор во постапка утврдена со Законот за управните спорови. Ваквата одредба заслужува силна поддршка, бидејќи со неа се разрешува едно од најспорните прашања од областа на административните договори, а тоа е нивната судска заштита. Се до донесувањето на Законот за установи во 2005 и Законот за управните спорови од 2006 година, споровите од административните договори (бидејќи никаде не беа изречно предвидени и регулирани) се решаваа пред редовните судови, според правилата на граѓанското процесно право. Со одредбата од Законот за установи, за прв пат се предвидува административно-судска заштита на споровите произлезени од административните договори. Уште повеќе, Законот за управните спорови содржи одредба дека споровите од управните договори се решаваат мериторно или во полна јурисдикција, бидејќи договорот е двостран правен акт, па не постои можност за него да се води спор на законитост и тој да биде вратен на „надлежниот орган“. Во случајов станува збор за две договорни страни, а не за доносител на едностран акт што претставува предмет на сите останати административни спорови. Законот за управни спорови, исто така административните договори (односно управните договори, согласно законската терминологија), изрично ги предвидува како предмет на јурисдикцијата на Управниот суд, со што станува неспорно дека

споровите произлезени од овие договори се предмет на административно-судска заштита, односно предмет на управен спор. Управните договори, нивното склучување, како и споровите произлезени од нив, а кои предизвикуваат едностран раскин или модификација на договорот како и нивното решавање во управен спор се регулирани и во Законот за општа управна постапка од 2014 година.

Прашања за размислување:

- ✚ Подгответе декларативен акт издаден од МОН на барање на колега од Факултетот за користење студентска стипендија.
- ✚ Со каков акт би ја уредиле постапката за полагање приемни испити на Правниот факултет? Разговарајте за тоа, аргументирајте.
- ✚ Која е целисходноста од постоењето и склучувањето управни/административни договори?

ГЛАВА IX

ВИДОВИ НА КОНТРОЛА И НАДЗОР

1. Поим на контрола и надзор

Во правната теорија постојат повеќе различни дефиниции и гледишта околу определувањето на поимот на контролата и поимот на надзорот. Меѓутоа, во крајна линија поимот контрола и поимот надзор можат да се сфатат како синоними за означување на иста дејност која се состои во следење, проверка и оценка на дејност, акти и однесувања, дали актите се во согласност со општо усвоените правила и прописи за нивно извршување и за нивната законитост.

Во правната теорија, термините контрола и надзор може да се сметаат за синоними и означуваат следење, проверка и оценка на дејност, акти и однесување со цел да се обезбеди нивна целосна материјална и формална законитост.

Носителот на вршењето на надзорната функција, покрај можноста да врши проверка или оценка на туѓа дејност или акти, има и овластување да врши влијание од позиција на власт - над оној орган над кој се врши надзорот за да ги усогласи своите дејности, акти или однесувања во согласност со усвоените правила и прописи. Во спротивно пасивниот субјект на надзорот доколку не ги исправи констатираните грешки, ќе сноси законски утврдени санкции.

Во обичниот и секојдневниот говор, под поимот контрола се подразбираат сите можни облици на контроли, прегледи, проверки и надзори воопшто. Меѓутоа, во правото, во законодавството и особено во административното право, под поимот надзор се подразбира организирана дејност на точно одредени посебни државни (извршни и административни органи - најчесто), на кои им е доверено од страна на Собранието токму оваа дејност, да утврдуваат незаконитости и за истите да можат да изрекуваат и да применуваат санкции. Типичен и класичен пример на такви државни органи се инспекциите.

Меѓутоа, надзорот не го вршат само инспекциите и тешко на таа држава и на тој државен систем во кој надзорот е само инспекциски. За успешно извршување и доследно применување на законските и другите норми, потребен е организиран и државен и општествен ангажман во најширока смисла на зборот. На сегашниот степен на развој на Република Македонија постојат најразновидни облици на надзор од правен и вонправен карактер кои според своите носители на надзорот, предметот на надзорот и надзорните средства, го изразуваат богатството на форми и облици, но и сложеноста и

суптилноста на нивното спроведување. За сите овие видови ќе стане збор во наредниото излагање во учебников.

1.1. Субјекти на надзорот

Субјекти на надзор:

- ✚ **Активен – субјектот кој го врши и спроведува надзорот, најчесто од позиција на власт.**
- ✚ **Пасивен – субјектот врз кој се врши оценка на законитоста на работата, актите и дејствувањето.**

Како субјекти, односно носители на вршењето на функцијата на надзорот се појавуваат бројни државни органи и институции во зависност од видот, предметот и карактерот на надзорот. Доколку како предмет на надзор се појавува заштитата на законитоста на правниот поредок изразен низ правните законски норми и нивното спроведување и почитување - во тој случај како носители, односно како субјекти на надзорот се појавуваат државните органи. Најзначаен орган во скалата на државните органи е Собранието, кога станува збор за т.н. независни државни органи (најчесто агенции и дирекции), чии директори или колективни органи на управување се избрани од страна на Собранието.

Владата како извршен орган, не ретко се јавува како субјект на надзор, односно контрола врз актите и работата на органите на државната администрација. Владата се јавува како субјект на некои видови правен надзор. На пример, за голем број прашања, посебни комисии во рамките на Владата (основани од неа) се јавуваат како второстепени органи надлежни да решаваат по жалби поднесени против првостепените административни акти (решенија) чии доносители се највисоките административни органи. Станува збор за вршење инстанционен надзор.

Од државните органи, најтипични носители на надзорните овластувања се административните органи, на пример, инспекциските органи. Тие се специјализирани органи за вршење на надзор во одделни области, кои вршат контрола дали трговските друштва, установите или органите во вршењето на своите дејности се придржуваат кон законските и други прописи и имаат овластувања да изрекуваат административно-надзорни мерки.

Самите министерства како најзначајни органи на државната администрација, исто така, се јавуваат како субјекти на правен надзор, особено кога станува збор за давање согласност за донесување на одредени акти и одлуки од страна на некои владини агенции, органи во состав, установи, организации со јавни овластувања, јавни претпријатија и сл. Станува збор за вршење на дополнителен и превентивен правен надзор како видови на правниот надзор.

Државниот завод за ревизија и Управата за јавни приходи се

јавуваат како субјекти во вршењето на финансискиот надзор и се овластен да вршат контрола врз користењето и законското располагање со финансиските средства од страна на буџетските корисници, како и врз финансиските трансакции на физичките и правните лица со цел да се контролира извршувањето на обврските за плаќање на јавните давачки.

Установите и други организации кои вршат јавни овластувања, исто така, можат да се појават како субјекти на инстанциониот надзор кога решаваат по правото на жалба против поединечните административни акти на установи и организации што решавале во прв степен.



Во категоријата на субјектите на надзорот, во последно време се вбројуваат и независните државни органи кои не се дел од извршната власт, туку претставуваат посебни регулаторни тела: Дирекцијата за заштита на личните податоци, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС), Комисија за заштита на конкуренцијата, Комисија за хартии од вредност и сл.

Од изложеното може да се заклучи дека како субјекти на надзорот во нашето општество се појавуваат државни административни органи, но, исто така, и бројни органи и организации кои не се дел од извршната власт, од што може да се заклучи дека тенденцијата на развитокот на надзорните овластувања е во правец на нивна професионализација и деполитизација, а можеби таквиот тренд е сепак резултат на поголемата ефикасност во вршењето на контролните и надзорните активности од страна на овие тела наспроти ефикасноста на класичните државни органи на управа.

1.2. Овластувањата на државните органи во остварувањето на надзорот

Сите надзорни органи се овластени да вршат поединечни облици на надзор и во вршењето на надзорот тие можат да изрекуваат надзорни мерки со кои се оневозможува спроведување во живот на незаконити акти и незаконити дејства. Органите можат да изрекуваат и вонправни мерки со укажување на негативностите, како што се укажувањата, насоките, стручните мислења, обуките и давање на други облици помош за да се обезбеди заштита на јавниот интерес.

Овластувања (средства) за вршење надзор:

-  **Правни средства:** суспензија на акт; укинување и поништување на акт; (не)издавање согласност; изрекување управно-правни мерки; изрекување прекршочни казни
-  **Вонправни мерки:** укажувања; насоки; стручни мислења; обуки

Во првата група на овластувањата на државните органи во остварувањето на надзорот спаѓаат правните средства. Со правните

средства се обезбедува владеењето на правото, односно на принципот на законитост врз актите и дејностите на трговските друштва и установите. Така, државните органи се овластени да ги запираат од извршување општите акти на трговските друштва и установите кога се тие во спротивност со Уставот и законот и можат да поведуваат постапка за оценка на нивната уставност и законитост пред Уставниот суд, кој во крајна линија може таквите општи акти да ги поништи или укине.

За одделни општи акти на трговските друштва и установите, кои вршат работи од јавен интерес, државните органи во вршењето на надзорот се овластени да ја оценуваат не само нивната законитост, туку и целисходност, па во согласност од својата оценка можат да им издадат согласност, одобрение или потврда, кои се претходни услови за правното оформување на тие општи акти.



Државните органи имаат надзорни овластувања утврдени со закон и во однос на конкретните административни акти донесени од страна на трговските друштва и установите и на организации кои во вршењето на јавни овластувања решаваат за правата, обврските и во закон утврдените интереси на граѓаните и на другите правни субјекти. Државните органи можат да ги поништуваат и укинуваат овие акти доколку се донесени спротивно на законот во материјална и формална смисла.

Во оваа група на правни средства спаѓаат и овластувањата на инспекциските органи да изречуваат административно-правни мерки спрема трговските друштва и установите и спрема граѓаните, доколку во вршењето на својата дејност тие не се придржувале до законите и до другите прописи засновани на закон.

Втора група на надзорни овластувања на државните органи спрема трговските друштва и установите се протегаат во автономната сфера. Во овој домен државните органи можат да користат средства од вонправен карактер, со силата на убедувањето и аргументите, а не од позиција на власт и со принудни мерки. Такви се укажувањата, обуките, стручните мислења и препораки сил.

2. Видови надзор

Зборувајќи за видовите надзор и контрола, првата поделба која може да се направи е според субјектите на надзорот:

-  **Надзор врз административните органи во кој јавната администрација се јавува како пасивен субјект**
-  **Надзор на административните органи, во кој јавната администрација се јавува како активен субјект**

Всушност, во првиот случај, станува збор за надзор и контрола над актите и работењето на јавната администрација, а втората група

надзори ја сочинуваат постапки и мерки со чија помош јавната администрација се јавува како надзорен орган, односно активен субјект, согласно претходно дадените дефиниции за субјекти на надзорот.

Надзорот над органите на државната администрација ја опфаќа контролата над законитоста и ефикасноста на нивната работа.

Основното правило кое важи при определувањето на субјектите кај надзорот врз самите административни органи, е тоа дека повисокиот орган на државна администрација врши надзор врз понискиот орган:

Активен субјект – повисокиот орган на државна администрација од оној врз кој се врши контролата:

1. Над министерство – Владата на РМ;
2. Над орган во состав – министерство во чиј состав се наоѓа органот;
3. Над административна организација – надлежно ресорно министерство за работите од надлежност на организацијата;
4. Над органи на локалната самоуправа – министерство за локална самоуправа

Понатаму, надзорот, независно од тоа кој се јавува како активен, а кој како пасивен субјект, може да се подели во неколку групи, според тоа што се јавува како предмет на контрола. Според овој критериум, постојат следниве видови надзор:

- ✚ Надзор над законитоста на општи акти – превентивен и дополнителен
- ✚ Надзор над законитоста на конкретни акти – инстанционен
- ✚ Надзор над законитоста на работењето – инспекциски
- ✚ Надзор (ревизија) врз законитоста на материјалното и финансиско работење – финансиски

Во наредното излагање ќе се задржиме на секој од овие видови надзор одделно.

3. Дополнителен или репараторен надзор

Предмет. Контрола врз законитоста на општите акти на државните органи, установите и други правни лица.

Субјект: Надзорот го врши ресорното министерство кое е надлежно за работата на установата/организацијата или Владата на РМ.

Средства: запирање/супензија на извршување на актот и

поведување постапка за оценка на уставноста и законноста на актот пред Уставниот суд

Со дополнителниот или репараторниот надзор се врши контрола над законноста на општите акти на државните органи, установите и другите правни лица. Имено, органите, установите и другите правни лица се овластени самостојно да донесуваат акти, како што се: статути, правилници и друго. И покрај тоа што во оваа своја дејност тие се самостојни и со споменатите подзаконски акти тие ги регулираат своите внатрешни односи, сепак, нивната општа регулатива мора да биде во согласност со Уставот и законите. Уставноста и законноста на општите акти на државните органи, установите и другите правни лица се обезбедува преку дополнителниот надзор како вид правен надзор.

Како носители, односно субјекти на контрола врз законноста на општите акти на државните органи, установите и другите правни лица се појавуваат органите на државната администрација.

Самиот збор дополнителен надзор укажува на фактот дека контролата се врши откако е веќе донесен општиот акт во државниот орган, установата или некое друго правно лице и откако тој акт веќе произведува правно дејство. Во таков случај, доколку органот на администрација во вршењето на надзорот констатира материјална или формална незаконитост на актот, ја отпочнува постапката за нивното усогласување со законот.

Имено, незаконитостите во општите акти можат да бидат бројни. Како формални недостатоци кои се сретнуваат кај општите акти може да се укаже на следниве: ако актот е донесен спротивно на одредбите од законот, ако актот не е донесен според пропишаниот начин на одлучување; ако не е овозможена претходна јавна расправа за предлогот или нацртот на актот; ако актот го донел ненадлежен орган и т.н.

Како незаконитости во материјална смисла што се сретнуваат кај општите акти, можат да се наведат следниве недостатоци: ако во актот не се содржани суштинските одредби што ја чинат содржината на актот; ако со актот се уредуваат прашања кои се спротивни на Уставот и законот и друго.

Во постапката за усогласување на општиот акт на органот, установата или друга организација со Уставот и законот, односите помеѓу активните субјекти на надзорот и оние над кои се врши надзорот, не се односи на надредени државни органи и подредени организации - туку се обезбедени такви процедурални односи во кои организациите спрема органите на администрацијата се наоѓаат во рамноправна положба во докажувањето на основаноста и законноста на својот општ акт наспроти тврдењето на административниот орган дека е во прашање акт спротивен на Уставот и законот.

Постапка за вршење на надзорот:

- 1. Ако актот е во спротивност со Устав или закон надлежниот министер издава решение за запирање на актот од извршување**
- 2. Министерот е должен да го извести доносителот на актот и да му укаже во рок од 30 дена да ги отстрани незаконитостите**
- 3. Ако во определениот рок незаконитостите не бидат отстранети, во рок од осум дена од истекот на претходниот рок, министерот поведува постапка за оценка на уставноста и законитоста пред Уставниот суд на РМ**
- 4. Ако постапката не биде поведена, решението за запирање на извршувањето на актот престанува да важи и запрениот акт станува извршен**

Спорното прашање може да се разреши на два начина. Во таканаречена - превентивна или претходна постапка во која органот на администрација откако укажал на констатираните пропусти на организацијата во однос на законитоста на нејзините општи акти - таа се согласи и доброволно изврши нивно усогласување со Уставот и законот, постапувајќи по забелешките на административниот орган. Меѓутоа, честопати настанува застапување на сосема спротивни гледишта по однос на прашањето дали општиот акт е спротивен на законот, или пак, е во согласност со законот.

Кога државниот орган, установата или организацијата со јавни овластувања смета дека донесениот општ акт е во согласност со законот и не сака да постапи според забелешките на органот на администрација, тогаш органот на администрација може да го суспендира, односно да го запре актот од неговото натамошно извршување. Се разбира, ова е веќе акт на државниот орган со кој се преземаат одредени правни средства за да се спречи натамошното дејство на евентуално незаконит општ акт.

Од ова се гледа дека државниот административен орган не е овластен да ги поништува општите акти ниту на државните органи кои се предмет на негов надзор, ниту пак на установите, трговските друштва и другите организации кои вршат јавни овластувања во рамките на ресорот на кој припаѓа административниот орган, па дури ни во случај кога смета дека актот не е во согласност со Уставот, односно дека е во спротивност со законот. Тоа, од друга страна, не значи дека се дозволува примена на незаконити општи акти во државните органи, установите и организациите, туку тоа само означува дека е обезбедена најдемократска постапка во контролно-надзорната функција над општите акти. Почнувајќи од 1963 година (пред тоа државните органи можеа да ги поништуваат и укинуваат незаконските општи акти на организациите) е воведена институцијата уставно судство. Имено, Уставниот суд е надлежен да одлучува за

согласноста на законите со Уставот, но и за согласноста на општите акти со Уставот, односно дали се тие спротивни со законот.

Според тоа, во случај кога административниот орган го запира општиот акт од негово натамошно извршување, тој орган е должен веднаш да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на актот пред Уставниот суд на Република Македонија. Уставниот суд одлучува дали општиот акт е во согласност со Уставот, односно дали е во спротивност со законот, па ако констатира дека таквата повреда постои - со своја одлука ќе го поништи или ќе го укине општиот акт во целина или одделна негова одредба, односно ако смета дека актот е во согласност со Уставот и не е во спротивност со законот - суспензијата на актот се симнува и тој останува и натаму да се применува.




4. Превентивен надзор

Превентивниот или претходен надзор претставува облик на правниот надзор преку кој се обезбедува претходна контрола врз општите акти на донесени од органи, организации и установи кои вршат јавни служби. За разлика од дополнителниот надзор кој се протега врз општи акти на сите државни органи, установи и организации со јавни овластувања, овој вид надзор, по својот обем и по својот досег, има ограничен карактер и неговата интервенција е застапена само спрема актите на оние организации што вршат работи од јавен интерес. Кои организации и кои дејности ќе бидат од јавен интерес се утврдува со закон или со одлука на советите на општините.

Како организации од посебен јавен интерес најчесто се сретнуваат оние организации кои вршат јавни служби, на пример: училишта, факултети, здравствени организации, театри, кина, ПТТ организации, РТВ организации, болници, библиотеки и други.

Според тоа, предмет на превентивниот надзор се општите акти на органи, организации и установи кои вршат јавни служби и тоа не над сите акти, туку само спрема оние акти во кои е застапен јавниот интерес и за чие вршење на дејностите е заинтересирана и пошироката јавност.

Превентивен надзор:

-  **Предмет:** законитоста и целисходноста на општите акти кои содржат одредби од јавен интерес (целиот акт или само одредбите кои содржат јавен интерес) донесени од органи, организации и установи кои вршат јавни служби
-  **Субјект:** Надзорот го вршат основачите (Влада, Собрание, министер, совет, сенат...) или од нив определени органи на соодветната установа или организација од јавен интерес
-  **Средства:** согласност или претходна согласност/одобрение



Во името на државата како заштитник на јавниот интерес се појавуваат основачите на установата, односно организацијата која врши јавни услуги, а тоа може да биде Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, надлежното ресорно министерство, советот на општината, сенатот (на пример на Универзитетски сенат) или пак управните одбори на соодветните органи и организации.

Меѓу општите акти што можат да бидат подложени на превентивен надзор во практиката најчесто се појавуваат статутите на овие организации кои вршат јавна служба, но не актите во целина, туку само оние одредби од статутите во кои е застапен јавниот интерес.

На пример, ако се работи за постапката на донесувањето на статут на едно училиште, одредбите од статутот во кои е застапен јавниот интерес (режимот на школувањето, наставните планови и друго) подлежат на превентивен надзор пред општинските органи.

Во вршењето на превентивниот надзор над општите акти на организациите, надзорните субјекти се овластени да даваат согласност, одобрение или потврдување.

Постапка:

-  **Согласност на актот се дава по неговото донесување и има ретроактивно дејство (ex tunc).**
-  **Претходната согласност/одобрението се дава на предлог – акти и има дејство од донесувањето на актот за во иднина (ex nunc).**

4.1. Постапка за давање на согласност

Постапката за давање на согласност врз општите акти на организациите, кои вршат работи од јавен интерес претставува посебен облик на превентивен надзор. На процедурата за добивање на согласност подлежат најзначајните општи акти на организациите, а тоа се статутите.

Во постапката на надзорната институција - согласност - содржински се наметнуваат неколку суштински прашања и тоа околу претходното или дополнителното важење на општиот акт во врска со давањето на согласноста; околу оценката на општиот акт, односно во што се состои оценката на државниот орган спрема општиот акт кога ја дава согласноста; одговорноста за законитоста и целисходноста на актот; и роковите во кои треба да се спроведе постапката.

Пред овластените надзорни органи за постапката за согласност се поднесуваат веќе донесени и оформени општи акти во рамките на организациите чие извршување е условено со добивањето на согласноста. Правната важност на вака условениот акт се огледа во тоа што тој постои како правен акт со сите свои дејства, само што

општиот акт е ставен под резерва во однос на неговото извршување. Имено, тој не може да биде едноставно повлечен од страна на доносителот, затоа што тој веќе создава извесни односи и обврски на самиот орган што го донел. Дури со добивањето на согласноста примарниот акт добива дефинитивна и завршна форма, иако дејствието на согласноста е ретроактивно и го озаконува актот наназад од моментот на неговото донесување во организацијата.

Мошне значајно прашање во постапката за давање на согласност на општиот акт е и овластувањето на надзорниот орган да ја оценува законитоста и целисходноста на општиот акт. Најнапред околу предметот на оценката на законитоста на општиот акт.

Надзорниот орган, откако ќе го добие општиот акт, најнапред ја оценува неговата законитост. Ако оцени дека актот не е во согласност со законот се разбира дека нема да ја даде својата согласност за негово легализирање. Во тој случај установата односно организацијата ќе биде должна да го усогласи својот акт со законот, па дури потоа да ја добие потребната согласност. Во случај пак, ако надзорниот орган оцени дека општиот акт е законит - тогаш го оценува вториот елемент на условот за добивање на согласност на актот, а тоа е целисходност или опортунитетот на актот, односно неговата усогласеност со јавниот интерес, односно дали во начинот на давањето на услугите е водено сметка и за потребите и интересите на граѓаните, т.е. на корисниците на тие услуги или пак, во преден план се застапени интересите на организацијата.

Ако надзорниот орган оцени дека не се застапени доволно интересите на граѓаните, корисници на услугите што организацијата ги нуди - нема да ја даде потребната согласност со што актот не може да стапи на сила. Воедно ќе им укаже на органите на управување и раководење на таа установа или организација со јавни овластувања да извршат усогласување во одделните одредби на својот општ акт со јавниот интерес определен со закон. Во овој момент настапува демократско усогласување на интересите на организациите како донесители на актот со општите интереси, но без принуда и нарушување на самостојноста на организацијата туку со заемна размена на аргументи, гледишта и мислења, при што се респектираат потребите и интересите и на корисниците на услугите и на самата организација и се изнаоѓа заедничко решение.

Со добивањето на согласност општиот акт добива важност од моментот кога бил донесен и оттогаш настапуваат правните последици. Меѓутоа, со добивањето на согласност органите во организацијата не се ослободуваат од одговорноста за актот и таа не преминува на надзорниот орган кој им дава согласност на нивниот општ акт. Во секој случај одговорноста за општиот акт ја поднесуваат органите на управување и раководење во организацијата - кои,

всушност, и го донеле актот.

Роковите до кои треба да се спроведе постапката околу добивањето согласност на општиот акт, не се строго определени за сите видови акти. Сепак, за одредени акти тој рок изнесува 30 дена од денот на доставувањето на актот. Ако, пак, во тој рок надзорниот орган не се изјасни за законитоста и целисходноста на општиот акт - утврдена е законска презумпција (претпоставка) со која ќе се смета дека согласноста е дадена. На овој начин се обврзуваат и надзорните органи да ја вршат оваа своја функција на побрз и поефикасен начин.

Според најновите законски решенија, голем број статuti на трговски друштва и установи веќе не подлежат на институцијата на добивање на согласност - туку се поднесуваат до надзорниот орган само на разгледување. На овој начин се демократизира и овој облик на надзорот - ослободен од правни ефекти и средства, но модернизиран и збогатен со усогласување на посебните интереси на организациите со поширокиот јавен интерес, без санкции и надреденост.

4.2. Постапка за давање на одобрение или потврда

За одредени општи акти на установите и организациите со јавни овластувања предвидено е претходно одобрение од страна на надзорниот орган за тие општи акти да можат да бидат дефинитивно донесени и да можат да предизвикуваат правни последици.

Постои суштинска разлика во процедурата за давање на согласност на општите акти на органите, установите и организациите од давањето на одобрението. Кога се дава согласност на општите акти, станува збор за акти кои се веќе донесени од страна на органите на раководење на органите, установите и организациите пришто, само нивното извршување е во зависност од добивањето на потребната согласност.

Во постапката за добивање на одобрение се работи за општи акти кои се во постапката за донесување во организацијата и сеуште се наоѓаат во фаза на предлог за донесување на актот.

Одобрението секогаш му претходи на донесувањето на општиот акт во установата или организацијата, па тоа не е дополнително како што е тоа случај со давањето на согласност. Бидејќи станува збор за предлог-акт, позицијата на органот, установата односно организацијата е посамостојна. Таа може својот предлог-акт да го повлече во секоја фаза од постапката, а тоа значи и пред поднесувањето на актот на одобрение, а, исто така, и по поднесувањето на актот на одобрение пред надзорниот орган. Во ваков случај ќе се смета како општиот акт воопшто да не бил ниту донесен.

Надзорниот орган што го дава одобрението на актот тоа свое

право може да го услови со одредени корекции и дополненија, при што го изнесува и своето мислење. Со одобрението, во целост се усвојува примарниот акт, или, пак, се усвојува делумно, или пак се условува со одредени измени во примарниот акт. Сепак, во постапката за давање одобрение - организацијата е самостојна во својата конечна одлука околу прифаќањето или неприфаќањето на предложените услови или дополненија што ги условил надзорниот орган. Во таква ситуација организацијата може да постапи на два начина: доброволно да ги прифати предложените измени или дополненија и по нив да постапи, при што актот добива правен ефект и правно дејство; ако пак, организацијата не се сложува со предложените измени или, пак, смета дека со тоа се повредува нејзината самостојност - може да ги одбие условите за изменување на актот и да се откаже од својот предлог-акт.

Во секој случај постои разлика во давањето на согласност и одобрение на општите акти. При давањето на согласност се работи за оформен и за донесен општ акт чиешто правно дејство е ставено под резерва на извршувањето и е зависно од добивањето на согласност со која се ратификува (потврдува) тој акт. Затоа и согласноста има ретроактивно (назад) дејство и дејствува од моментот кога актот бил донесен, а не од моментот кога била дадена согласноста.

Кај одобрението, пак, ситуацијата е сосема поинаква. Актот се наоѓа само во фаза на предлог-акт. Органот, установата или организацијата чиј акт е предмет на контрола, може, но не мора да ги прифати предложените измени и дополненија на актот што ги предлага надзорниот субјект. Тие се самостојни и од нивната волја зависи дали ќе постапат по забелешките на надзорниот орган. Ако не се прифатат сугестиите за измена на актот, органот, установата или организацијата што врши јавна служба може да се откаже од донесувањето на актот.

Во случај, пак, кога се добива одобрение било без измени или со прифатени измени и дополненија - тоа има дејство за во иднина, односно тоа важи од моментот кога е дадено одобрението и оттогаш актот добива правно дејство.

Со добивањето на одобрението, донесителот на актот не се ослободува од одговорност за донесениот акт, односно таа не преминува на надзорниот орган само затоа што тој го дал одобрението, туку во секој случај одговорноста ја поднесува донесителот.

Надлежниот надзорен субјект е должен да го разгледа општиот акт во рок од 30 дена од неговото доставување и да одлучи дали го дава одобрението или го условува одобрението на актот. Ако органот се изјасни во рок од 30 дена процедурата е вообичаена. Но, ако стој не се изјасни во рокот од 30 дена се смета дека го дал бараното одобрение врз основа на законска претпоставка. На овој начин,

надзорните органи се поттикнуваат на брзо и ефикасно работење, меѓутоа во оправдани ситуации тој рок се продолжува.

5. Репресивен надзор (инспекциски надзор)

Репресивниот надзор претставува посебен вид на правен надзор. Тој се нарекува уште и инспекциски надзор затоа што овластени субјекти за вршење на овој вид на надзор се специјализирани административни органи - инспекторати кои се формираат како посебни органи. Овој надзор се нарекува уште и репресивен надзор - тргнувајќи од карактерот и природата на средствата и санкциите со кои се служат овластените органи во случај на констатирани незаконити дејства, при што санкцијата и репресијата можат да се применат во спречувањето на кршењето на законите и другите прописи.

Репресивниот надзор е типичен облик на класичен државен надзор каде доаѓаат до израз принудните овластувања на државните органи во воспоставувањето на правниот поредок и во доследното почитување на начелото на законитост во најразновидни конкретни административно-правни односи и ситуации.

Инспекциски/репресивен надзор:

- ✚ Предмет: контрола на законитоста на работењето (дејноста) на државните органи, установите, трговските друштва и други правни и физички лица .
- ✚ Субјект: посебни државни органи – инспекторати (санитарен, пазарен, трудов, ветеринарен, рударски, сообраќаен, за животна средина...)
- ✚ Средства:
 1. Управно-правни мерки (опомена, укор, забрана за вршење дејност, затворање раб. простории, ставање на стока во/вон промет...)
 2. Покренување на соодветна постапка (прекршочна или кривична)
 3. Изрекување на прекршочни казни (глоба)

Како што спомнавме претходно, овој вид на надзор го вршат инспекциските органи. Тие се формираат за да ја обезбедат законитоста во работењето во областите за кои се основани. Постојат повеќе видови на инспекции: санитарна, пазарна, трудова, земјоделска, ветеринарна, градежна, рударска, инспекција за парни котли, сообраќајна инспекција и други.

Основната задача на санитарната инспекција се состои во вршењето на надзорот над извршувањето на законите и над спроведувањето на мерки во областа на заштитата и унапредувањето на здравјето на луѓето. Пазарната инспекција врши надзор над придржувањето на законите и на другите прописи со кои е регулиран

прометот на стоки и вршењето на трговски, угостителски, занаетчиски, туристички и други услуги од страна на трговските друштва, установите и на поединците. Во надлежноста на инспекцијата на трудот спаѓа вршењето на надзор врз придржувањето на прописите за заштита на работа и прописите за работните односи на работниците.

Инспекцијата за земјоделство врши надзор над спроведувањето на прописите за искористување на земјоделското земјиште, за квалитетот на прехранбените продукти од билно потекло, на алкохолните и безалкохолните пијалаци и друго.

Ветеринарната инспекција врши надзор над применувањето на прописите кои се однесуваат на здравствената заштита на добитокот и на контролата на средствата за заштита на добитокот.

Овластувањата на градежната инспекција се состојат во надзорни мерки над работата на инвеститорите и на останатите учесници во изградбата на објекти во однос на примената на прописите за инвестициона изградба, како и на техничките прописи и стандарди.

Рударската инспекција, инспекцијата за парни котли и сообраќајната инспекција вршат надзор над спроведувањето на прописите во областа за која се основани.

Со набројаните инспекции и нивните основни овластувања само ја отворивме листата на бројните инспекции што постојат во системот на административните органи без амбиции да ги излагаме нивните организациони и функционални овластувања. Заедничка карактеристика за сите видови инспекции и за нивната функција се состои во тоа, што тие се специјализирани овластени државни органи за перманентно контролирање и следење над спроведувањето на законите и на другите прописи од својата област од страна на трговските друштва, установите и поединците, односно граѓаните.

Во вршењето на надзорот инспекциските органи врз основа на непосреден увид и контрола, постојано проверуваат дали трговските друштва, установите и граѓаните во вршењето на својата дејност се придржуваат кон законите и кон другите прописи или ги нарушуваат и отстапуваат од легалното работење. Така, доколку се утврди неправилно работење и кршење на законските прописи, инспекторите постапуваат во согласност со своите овластувања.

Иако овој вид на надзор во основа е репресивен, во голем број случаи, активностите на инспекторите се насочени и кон превентива и превентивни дејства. Имено, откако инспекторот ќе констатира одредени недостатоци во трговското друштво или установата, тој може да им укаже на органите на управувањето или на раководниот орган на тие неправилности да им определи рок во кој ќе треба тие да бидат отстранети. Ако се постапи според упатствата на инспекторот, надзорот ќе ја изврши својата функција за усогласување на дејноста

на трговското друштво или установата со законите и со другите прописи без санкција и репресија. Во ваков случај инспекцискиот надзор има превентивна улога. Меѓутоа, во одредени случаи кога констатираните незаконитости се од потешок карактер и кога тие претставуваат опасност за вработените или за јавниот интерес, инспекторот ќе мора веднаш да интервенира и да преземе административно-надзорни мерки за кои е овластен, односно ќе ги извести другите надлежни државни органи - тие веднаш да интервенираат и да изречат административно-надзорни мерки утврдени со законите и со другите прописи.

Во прописите како административно-надзорни мерки што можат да ги изречат државните органи, се предвидуваат, на пример: привремена забрана за вршење на одредена дејност (трговска, угостителска, занаетчиска и друга); затворање на работни простории и забрана за користење на одредени алати или уреди; забрана за продавање на одредена стока (поради лош квалитет, опасност по животот и здравјето на луѓето и друго); наредба за ставање на стока во промет (кога поради недостиг на одредени стоки продавачите ја засолнуваат стоката во магацините и незаконски го ограничуваат прометот) и други.

Како посебни овластувања што ги имаат инспекциските органи, тие се овластени и за поведување на прекршочна постапка и тоа не само пред судовите, туку и пред прекршочните органи (комисии формирани во рамки на органите на државната управа/администрација) кои од 2006 година наваму се законски овластени субјекти за водење прекршочни постапки.

Ваквото решение претставува новина во нашиот правен систем, бидејќи до донесувањето на Законот за прекршоци во 2006 година, кој пак, беше донесен врз основа на уставните изени во 2005 година, водењето прекршочна постапка и изрекување на прекршочни казни претставуваше дејност резервирана исклучиво за судските, а не и за административните органи. Но, заради поефикасно вршење на надзорот, како и заради побрзо и ефикасно спроведување на прекршочните постапки, со наведените уставни и законски одредби се создаде правен основ самите инспекциски органи, како органи на државната администрација да преземат дел од овие надлежности. Потешките прекршоци, за кои се предвидени потешки казни, како на пример затвор, ограничување на слободата на движење, сместување во специјализирани установи и сл. и понатаму остануваат во исклучива надлежност на прекршочните судови.

Во постапката на инспекцискиот надзор и во постапката на изрекувањето на административно-надзорни мерки и прекршочни казни (само казна глоба до одреден, точно определен паричен износ и времено одземање на дозвола/лиценца за вршење дејност за точно

определен кус временски период), инспекторите имаат строго утврдени законски овластувања кои не смеат да ги пречекоруваат, односно и пасивните субјекти на надзорот имаат статус на странки во постапката со можност да вложуваат правни лекови и правни средства и да ги бранат своите права и своите интереси.

Интервенциите на инспекторите што тие можат да ги преземат во вршењето на надзорот над спроведувањето на законите и на другите прописи, можат да се поделат во четири групи.

Во првата група на интервенции спаѓаат нивните овластувања да донесуваат наредби, односно решенија заради отстранување на утврдените недостатоци во работата на трговските друштва и установите и на граѓаните.

Во втората група на интервенции се вбројуваат предлозите до надлежните органи тие да преземаат мерки за отстранување на неправилностите и неуредностите, кога во конкретниот случај инспекторите немаат законско овластување за преземање на административно-надзорни мерки.

Во третата група спаѓаат оние интервенции на инспекциските служби кои се состојат во поднесувањето пријави до надлежните органи (јавното обвинителство) за започнување на кривична, односно прекршочна судска постапка.

Во четвртата група спаѓаат веќе споменатите овластувања, самите инспекциски служби да иницираат водење на прекршочна постапка пред прекршочен управен орган (комисија).

За секоја од спомнатите интервенции, постои однапред утврдена постапка. Кога инспекторот во вршењето на надзорот ќе утврди дека во еден конкретен случај постои кршење на прописите, тој составува записник, а неговиот инспекторат со свое решение наредува - утврдените недостатоци и неправилности да се отстранат во определен законски рок. Против ваквото решение на инспекторот пасивната странка над која е извршен надзор има право на жалба до посебна државна второстепена Комисија која е избрана од страна на Собранието. Жалбата по правило не ги задржува од извршување изречените административно-надзорни мерки, но по исклучок и по барање на странката може да има и одложно дејство.

Вториот вид на интервенција на инспекторатот се состои во овластувањето да поднесува предлози до овластени државни органи тие да изрекуваат мерки затоа што инспекторот нема такво овластување. Според тоа, во вакви ситуации мерките што треба да се преземат заради отстранување на недостатоците и неправилностите - ги донесува овластениот државен орган по предлог на инспекторатот. Дали ќе преземе или нема да преземе мерки - тоа зависи од оценката на државниот орган што е овластен да ги преземе мерките - но инспекторот во овој случај има положба на странка во постапката, па

доколку државниот орган не преземе мерки - тој може своето барање да го изнесе и пред повисокиот орган, чие мислење задолжително треба да се разгледа од страна на надлежниот орган што одбил да преземе надзорни мерки по барањето - односно, по предлог на првостепениот инспекторат.

Третиот вид интервенции што спаѓаат во надлежност на инспекторатот е должноста за поднесување на пријави до надлежните органи за поведување на кривична или прекршочна судска постапка. Во секојдневната перманентна контрола во вршењето на своите надзорни овластувања, инспекторите можат да откријат и такви однесувања на организациите и на граѓаните кои ги содржат елементите на кривично дело, или потешок прекршок. Во вакви ситуации, инспекторите се должни да поднесат пријави до јавното обвинителство и до судот за прекршоци за поведување на кривична, односно прекршочна постапка.

Четвртиот вид интервенции се состои во овластувањата на инспекторатите да поднесат пријава за поведување прекршочна вонсудска постапка, односно во рамките на инспекторатите се формираат прекршочни органи, пред кого инспекторот што го извршил увидот и констатирал прекршок во работењето на организацијата, ја покренува прекршочната постапка. Постапката во целост се води пред прекршочниот орган во рамките на самиот инспекторат (за разлика од порано кога само судовите за прекршоци беа овластени да водат прекршочни постапки и да изрекуваат прекршочни казни) и тој орган по нејзиното завршување изрекува прекршочна казна, доколку во текот на постапката утврди незаконито работење на организацијата. Целата прекршочна постапка се одвива согласно правилата на Законот за општа управна постапка. Казните што може прекршочниот орган (комисија) во рамките на инспекторатот да ги изрече се глоба до определен паричен износ и привремено одземање на дозвола за вршење на дејноста. Незадоволната страна, односно организацијата, установата, може да го обжали решението до второстепена државна комисија која одлучува по жалби против решенија од инспекциски надзор, а потоа со тужба пред Управниот суд да го нападне конечното решение во управен спор.

Постапка за вршење инспекциски/репресивен надзор:

1. Се покренува ex officio или по иницијатива на физичко или правно лице

2. По извршениот увид и контрола се составува записник за утврдените недостатоци и:

✚ се донесува решение за отстранување на утврдените неправилности или

✚ се поднесува предлог до овластен државен орган за изрекување соодветна мерка или

- ✚ се поднесува пријава за покренување на кривична или прекршочна постапка или
 - ✚ самиот инспекциски орган ја одмерува прекршочната казна – глоба и покренува прекршочна постапка пред прекршочен орган (комисија)
- 3. Против решението на инспекцискиот орган, незадоволната странка има право на жалба до второстепена државна комисија.**
- 4. Против конечното решение странката има право со тужба да поведе управен спор.**

Инспекцискиот надзор како облик на репресивна дејност на органите на државната администрација, преку арсеналот на низата административно-надзорни мерки и други овластувања за кои стана збор, има извонредно значење во зачувувањето на почитувањето на начелото на законитост во дејствувањето и работењето на претпријатијата или установите и на другите организации, како и на граѓаните.











5.1. Закон за инспекциски надзор

Позитивно правната рамка за организацијата и спроведувањето на инспекцискиот надзор во Република Македонија за прв пат на единствен и униформен начин е уредена во април 2010 година со стапувањето во сила на Законот за инспекциски надзор – ЗИН (менуван повеќе пати, последен пат во 201 година). Во очекување сме кон крајот на 2018 или почетокот на 2019 да биде донесен потполно нов ЗИН. Постојниот закон ја има следнава содржина: основните начела на инспекцискиот надзор, организацијата на инспекциските служби, координацијата на инспекциските служби, правата и должностите на инспекторите, правата и должностите на субјектите на надзорот, постапката за вршење на инспекциски надзор и други прашања кои се однесуваат на инспекцискиот надзор во Република Македонија. Во организациска смисла утврдени се рамките на инспекторите во инспекциските служби кои се организирани како органи во состав на министерствата (инспекторатите), или како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа и единиците на локалната самоуправа и градот Скопје. Оттука, формално-право, согласно општиот закон - ЗИН инспекторатите се органи во состав на министерствата, но фактички, а и според посебните материјални закони во кои е утврдена организацијата и надлежноста на секој инспекторат одделно, може да се заклучи дека тие функционираат како засебни органи на државната управа иако како такви не се утврдени во ЗОРОДУ.

Со една од измените на ЗИН, во 2014 година, беше формиран потполно нов државен орган – Инспекциски совет. Неговиот правен статус е нецелосно дефиниран, тој е еден вид на квази-надзорен

орган кој истовремено има координативна улога, но и репресиван односно контролна улога врз сите инспекторати и инспекциски служби формирани во органите на државната управа. Од една страна, Инспекцискиот совет треба да ја координира работата на инспекциските служби, но истовремено нема надлежност да врши усогласување и воедначување на праксата во работата на инспекциските служби. Понатаму, членовите на Инспекцискиот совет кои се именувани од Влада и разбирливо, под силен притисок на политичката реалност која во Република Македонија претежно подразбира партиска припадност, имаат надлежност да го подготвуваат и спроведуваат испитот за инспектори од кој зависи стекнувањето на лиценца, да водат дисциплински постапки против инспектори и да одземаат лиценци на инспектори. Државен владин орган од овој вид, со вакви овластувања, не постои во ниту една друга држава во регионот или пошироко.

Основни начела во вршењето на инспекцискиот надзор се:

-  **начелото на законитост,**
-  **начелото на заштита на јавниот интерес,**
-  **начелото на еднаквост, непристрасност и објективност,**
-  **начелото на материјална вистина,**
-  **начелото на сослушување на субјектите на надзорот,**
-  **начелото на самостојност,**
-  **начелото на јавност,**
-  **начелото на пропорционалност,**
-  **начелото на превенција и**
-  **начелото на субсидијарност**

5.1.1. Органи надлежни за спроведување на инспекцискиот надзор

Со инспекторат раководи директор на инспекторатот именуван (и може да го разреши) од Владата на Република Македонија. Директорот донесува годишна програма за работа на инспекторатот, подготвува месечни планови за работа и доставува годишен извештај до Владата и до Инспекцискиот совет за работата на инспекторатот во претходната година, најдоцна до 31 март во тековната година.

За инспекциските служби организирани како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа, или во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, овие права и обврски ги врши функционерот на органот на државната управа, односно градоначалникот. Со инспекциските служби организирани како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа, или во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје раководи службеник чие звање одговара на организациониот облик на инспекциската служба.

5.1.2. Права и обврски на субјектите на надзорот




Субјектот на надзорот е должен да постапи по барањето, односно наредбата на инспекторот и да му овозможи непречено вршење на инспекцискиот надзор, да стави на увид исправи и податоци кои се потребни за вршење на надзорот. Субјектот на надзорот е должен на инспекторот да му ги обезбеди условите неопходни за непречена работа и утврдување на фактичката состојба, како и да му овозможи во определениот рок пристап до просториите, производите, документите или кое било друго средство кое е предмет на инспекцискиот надзор. Субјектот на надзорот кај кој се врши инспекцискиот надзор е должен по писмено барање на инспекторот да го прекине работењето за време на инспекцискиот надзор, доколку инспекторот на друг начин не може да го изврши надзорот и да ја утврди фактичката состојба.

Инспекторот може од субјектот на надзорот да побара да изврши некоја активност во инспекциската постапка поради целосно утврдување на фактичката состојба и при тоа е должен да определи рок за извршување на таа активност. Субјектот на надзорот има право да дава изјави на записник и забелешки во однос на законитоста на постапката на инспекцискиот надзор, односот на инспекторот или точноста на утврдената фактичка состојба, со образложение за причините за тоа. Исто така, субјектот на надзорот има право да одбие да го потпише записникот, ако не се согласува со фактите кои се наведени во записникот. Одбивањето да се потпише записникот не го спречува натамошното водење на постапката на инспекцискиот надзор.

Трети лица односно лица кои не се субјекти на инспекцискиот надзор се должни да овозможат вршење на инспекциска проверка секогаш кога постои основано сомневање дека во нивните простории и објекти се врши дејност или се наоѓаат предмети кои може да се поврат со инспекцискиот надзор.

5.1.3. Постапка за вршење на инспекциски надзор

Ако со закон поинаку не е уредено, инспекцискиот надзор инспекторот го врши преку:

-  редовен инспекциски надзор,
-  вонреден инспекциски надзор и
-  контролен инспекциски надзор.

Редовниот инспекциски надзор е најавен надзор кој се врши врз основа на програмата за работа на инспекциската служба и опфаќа надзор над спроведувањето на законите и прописите донесени врз основа на законите. Вонредниот инспекциски надзор е ненајавен

надзор и се врши врз основа на иницијатива поднесена од државни органи, физички или правни лица, како и во случај на сомневање на инспекторот (по службена должност). Контролен инспекциски надзор се врши по истекот на рокот определен во инспекцискиот акт донесен од страна на инспекторот, при што инспекторот при утврдување на фактичката состојба ќе констатира дека субјектот на надзорот:

- ✚ постапил по инспекцискиот акт во целост,
- ✚ делумно постапил по инспекцискиот акт или
- ✚ не постапил по инспекцискиот акт.

Непостапувањето, односно делумното постапување по инспекцискиот акт претставува основа за примена на инспекциските мерки.

Ако инспекторот на денот на кој го најавил инспекцискиот надзор, не го затече одговорното лице кај субјектот на надзорот или физичкото лице кај кое е потребно да се изврши инспекцискиот надзор, инспекторот на местото на надзорот ќе му остави покана во определено време да биде присутен заради вршење на надзорот. Подоцнежното оштетување, уништување или отстранување на поканата не влијае на уредноста на доставувањето. Доколку ова лице не се јави на поканата, инспекторот ќе изврши надзор во присуство на службено или друго лице.

Инспекторот кој го спроведува надзорот има право да предупреди и да отстрани секое лице кое го попречува вршењето на инспекцискиот надзор. Ако инспекторот процени дека надзорот не може да се изврши ни со преземање на редовните мерки со кои е овластен, ќе побара асистенција од надлежен орган на државната управа (најчесто МВР).⁸

Инспекторот при вршењето на инспекцискиот надзор има право од орган на државната управа или правно лице кое води регистар да побара податок, како и асистенција од орган на државната управа заради спроведување на инспекцискиот надзор. Инспекторот може, во рамките на инспекциската постапка, да побара мислење и соработка од стручни институции, доколку тоа е потребно за правилно утврдување и процена на фактичката состојба.

5.1.4. Записник во инспекциски надзор

За извршениот инспекциски надзор, инспекторот по правило составува записник на местото на вршење на инспекцискиот надзор⁹. Инспекторот и субјектот на надзорот го потпишуваат записникот по завршувањето на надзорот и на субјектот на надзорот му се предава примерок од записникот.

⁸ Чл. 34 *Ibid*;

По исклучок, кога поради обемот и сложеноста на инспекцискиот надзор, неговата природа и околности не е можно да се состави записник во текот на инспекцискиот надзор, записникот се составува во службените простории на инспекциската служба во рок од три дена од денот на надзорот со образложение за причините за тоа. Ако субјектот на надзорот одбие да го потпише записникот, инспекторот ќе ги наведе причините за одбивањето.

Во записникот се внесува назив на инспекциската служба која го врши надзорот, местото, денот и часот кога се врши надзорот, предметот на надзорот, имињата на инспекторите, на присутните лица и на нивните застапници и полномошници. Записникот мора да биде составен јасно и разбирливо. Записникот треба да содржи приказ на утврдената фактичка состојба при инспекцискиот надзор. Формата и задолжителните елементи на записникот од извршениот инспекциски надзор ги пропишува министерот за правда.

Во записникот за извршениот инспекциски надзор се констатираат забелешките, изјавите и други релевантни факти и околности.

Во случаите кога инспекторот не може да утврди кој е субјектот на надзорот во постапката, инспекторот на местото на надзорот ќе остави покана до непознат субјект на надзорот во определен ден и час да биде присутен на вршењето на инспекцискиот надзор. Ако непознатиот субјект на надзорот не се јави на поканата, инспекцискиот надзор ќе се изврши без присуство на субјектот на надзорот во присуство на службено или друго лице.

5.1.5. Решение во инспекциски надзор

Во постапката на инспекцискиот надзор инспекторот донесува решение. Ако инспекторот при вршењето на инспекцискиот надзор утврди дека е повреден закон или друг пропис, со записник ги констатира утврдените неправилности и со решение го определува рокот во кој треба да се отстрани недостатокот, во определени случаи кога е овластен за тоа инспекторот со решението ќе изрече и конкретната инспекциска мерка. Решението во случајов, инспекторот врз основа на фактите утврдени со надзорот ќе го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од осум дена од завршувањето на надзорот. По исклучок, инспекторот може да изрече инспекциски мерки со усно решение на записник, тогаш кога ќе оцени дека тоа е неопходно за отстранување на непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, имотот од поголема вредност или кога е во прашање заштита на друг вид на јавен интерес. Во случајов инспекторот е должен во рок од три дена од денот на изрекување на усното решение да донесе писмено решение.

Против решението на инспекторот може да се изјави жалба до второстепена државна комисија формирана од Собранието на државата. Против решенијата на второстепената комисија, субјектот на надзорот може да поведе управен спор пред Управниот суд.

Инспекциските служби ги објавуваат инспекциските акти на нивната веб локација во рок од три дена од денот на нивното донесување, согласно со прописите за заштита на личните податоци.

5.1.6. Службена легитимација

Инспекторот има службена легитимација со која го докажува своето својство, идентитет и овластувања. Формата и содржината на обрасците на легитимацијата, изгледот на знакот на предлог на директорот, ги пропишува министерот кој раководи со министерството во чиј состав е инспекторатот, а за инспекторот од организационата единица организирана како инспекциска служба ги пропишува функционерот кој раководи со органот на државната управа, односно градоначалникот.

Забелешка кон текстот:

Посебни дејствија во инспекциската постапка

Доколку во постапката на инспекцискиот надзор е потребно да се утврди дали производите во производството или во продажбата одговараат на пропишаниот состав, односно квалитет инспекторот може да зема примерок.

При земањето на примерок инспекторот е должен:

- ✚ во исти услови и во исто време да земе најмногу три примероци во количина потребна за испитување (за прва анализа, за втора анализа по барање на субјектот на надзорот и за супер анализа);
- ✚ да состави записник за земањето на примерок;
- ✚ примероците да ги запечати и прописно да ги означи;
- ✚ да го достави без одлагање примерокот за првата анализа до институција стручна за вештачење, а вториот и третиот примерок да ги чува во соодветни услови;
- ✚ да го извести писмено и без одлагање субјектот на надзорот за резултатите од анализата;
- ✚ да го достави без одлагање вториот примерок на анализа до друга стручна институција по барање на субјектот на надзорот и
- ✚ да го утврди со посебен заклучок износот на трошоците што настанале во текот на постапката во врска со анализата на примероците, во случај кога примерокот не соодветствува со пропишаните стандарди.

Ако субјектот на надзорот при земањето на примерокот за анализа не бара истовремено земање на примерок за втора анализа, не може да ги оспорува резултатите од добиената анализа. Субјектот на надзорот може да ги оспорува резултатите од анализата на првиот примерок со барање за вршење на анализа на вториот примерок (земен во исто време и на ист начин), во рок од три дена од денот на доставувањето на резултатите од анализата на првиот примерок. Се претпоставува дека субјектот на надзорот е согласен со резултатите од анализата на првиот примерок, доколку барањето не го достави во пропишаниот рок. Ако резултатите од анализата на вториот примерок не се во согласност со

резултатите од анализата на првиот примерок, за правно валидна ќе се смета анализата на вториот примерок. Анализата на вториот примерок не може да и се довери на стручната институција која ја извршила анализата на првиот примерок.

Ако инспекторот не се согласува со резултатите од анализата на вториот примерок, може во рок од три дена од приемот на овие резултати да бара вршење на супер анализа, освен ако резултатите од анализата на првиот и вториот примерок се исти. Супер анализата не може да ја врши стручна институција која ги вршела претходните анализи, освен ако нема други институции за вршење на тие анализи и ако инспекторот и субјектот на надзорот се согласат анализата да се довери на една од институциите која веќе вршела анализа.

Трошоците од анализата ќе ги сноси субјектот на надзорот, ако се утврди дека земените примероци не одговараат на пропишаните стандарди. Ако се утврди дека примероците одговараат на пропишаните стандарди трошоците од анализата ќе ги сноси надлежната инспекциска служба.

Инспекторот може во рамките на вршењето на инспекцискиот надзор, привремено да одземе документи, стока и други предмети кои можат да послужат како доказ во соодветната постапка. Одземањето на предметите трае до донесувањето на правосилна одлука во постапката.

За одземените предмети и списи инспекторот издава потврда на субјектот на надзорот. Потврдата содржи податоци за името и презимето, односно називот на субјектот на надзорот, времето и местото на одземање на предметите и списите, правниот основ за одземање на предметите и списите, точно назначување на одземените предмети и списи по вид, количество, потпис од одговорното лице на субјектот на надзорот и други податоци потребни за идентификација на одземените предмети и списи и потпис, име и презиме на инспекторот.

Кога инспекцискиот орган ќе утврди неправилности од поголем обем или неправилности со кои се загрозува животот или здравјето на луѓето или на животната средина, привремено ќе забрани вршење на дејност со запечатување на просториите, објектите, градилиштата, опремата, средствата за работа и други средства, до отстранување на неправилностите. Инспекторот ќе им наложи на правните лица кои вршат јавни услуги (снабдување со вода, електрична енергија и слично) да прекинат со испораката, односно со давањето соодветни услови на субјектот на надзорот неопходни за извршување на неговата дејност. Засегнатото правно лице е должно да постапи по наредбата на инспекторот.

5.2. Закон за управна инспекција

Управниот инспекциски надзор во суштина е управно-правен однос регулиран со правни норми, во кој како активни надзорни субјекти и пасивни субјекти на надзорот се јавуваат органи на државната управа. Активниот субјект на управниот инспекциски

надзор врз основа на овластувањата што ги има врши контрола над управата т.е. над односот на вработените, вршењето на нивната работа и тн. Самиот надзор се состои од три фази: набљудување и пратење на субјектот над кој се врши надзорот, давање оцена за неговата работа и евентуална интервенција доколку се утврди неправилност при работењето на субјектот каде се врши надзорот.

Како што споменавме, при вршењето на управниот инспекциски надзор се јавуваат два субјекти: активни и пасивни. Активен субјект во вршењето на управен инспекциски надзор е Државниот управен инспекторат а како пасивни субјекти односно субјекти над кои се врши надзорот се јавуваат државните органи односно органите на државната управа и органите на единиците на локалната самоуправа. Во тоа и се состои разликата помеѓу управниот инспекциски надзор и инспекцискиот надзор кој го спроведуваат другите надлежни инспекторати и инспекциски служби, каде што како активни субјекти се јавуваат органите на државната управа, а за пасивни субјекти се среќаваат правни лица и физички лица во реалниот сектор.

Овластувањата на Државниот управен инспекторат се определени со посебен Закон за управна инспекција кој важи за *lex specialis* пропис, додека Законот за инспекцискиот надзор има супсидиерна примена како *lex generalis* пропис. Но мора да се напомене дека постојат и други прописи кон кои се придржуваат инспекторите при спроведувањето на управен инспекциски надзор. Еден од најзначајните е Законот за општата управна постапка, Правилникот за начинот за вршење на инспекциски надзор на управната инспекција и тн.

Државниот управен инспекторат е орган во состав на Министерството за информатичко општество и администрација. Работите на инспекцискиот надзор ги вршат управни инспектори, кои се лица со завршен правен факултет, со пет години работно искуство во решавање на управните работи и кои ги исполнуваат општите услчови утврдени со Законот за државните службеници. Со работите на Државниот управен инспекторат раководи директор кој го именува и разрешува од должност Владата на Република Македонија. Инспекторите ги назначува (распоредува) министерот за информатичко општество и администрација.

Целта на овој вид инспекциски надзор е надзорот над примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка како и обезбедување на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници.

Управниот инспекциски надзор се врши на лице место преку непосреден увид од страна на посебни управни кадрови инспектори со посебна стручна спрема за извршување на таа работа. Видови на

управен инспекциски надзор се: редовен, вонреден и контролен инспекциски надзор.

За извршениот инспекциски надзор инспекторот составува записник со наод за утврдената состојба, а отстранувањето на утврдените недостатоци во работата го наредува со решение во кое се утврдени роковите за нивното извршување. Записникот и решението им се доставуваат на функционерот на органот, односно раководното лице во органот во кој се врши надзор во рок од 15 дена од денот на извршениот инспекциски надзор. Органите во кои е извршен надзорот се должни за преземените мерки за отстранување на недостатоците во работата наредени со решението да го известат инспекторот во рок од 15 дена од денот на приемот на решението. Против ова решение може да се поднесе жалба до министерот за информатичко општество и администрација во рок од осум дена од денот на доставувањето на решението. Жалбата во овој случај не го одлага извршувањето на решението. Министерот за информатичко општество и администрација по жалбата донесува решение во рокот утврден во Законот за општата управна постапка. Против решението на министерот не може да се води управен спор.

6. Инстанционен надзор

Инстанциониот надзор претставува, исто така, облик на правниот надзор. Тој се состои во контрола на административните органи над законитоста на конкретните административни акти на органите на администрација, на претпријатијата и установите и на други организации и здруженија на граѓани кога тие донесуваат решенија во вршење на јавни овластувања, односно во преземање на мерки за кои се овластени со закон.

Предметот на овој надзор е конкретниот административен акт, односно решението кое се донесува во административни работи во непосредното применување на прописите кога се решава за права, обврски или правни интереси на поединци, правни лица или други странки. Бидејќи решенијата на административните предмети по правило ги донесуваат административни органи, но и организации и здруженија на граѓани врз основа на јавни овластувања, па и инстанциониот надзор се врши така што и во двата случаја го вршат повисоките или второстепените државни органи. Во еден случај тој може да се однесува на конкретните административни акти донесени од страна на административни органи, а во вториот случај и спрема конкретните административни акти - решенија на претпријатијата и установите и на другите организации и здруженија на граѓани кои вршат јавни овластувања.

Улогата на органите на администрацијата во спроведувањето на инстанциониот надзор - доколку е тој поведен по повод жалба на

незадоволната странка, или да е поведен по службена должност, т.е. по право на надзор - се состои во тоа што преку овој вид на надзор се обезбедува материјална и формална законитост во решавањето на административните работи, како и законската заштита на правата, обврските и интересите на странките во административна постапка. Оваа заштита има особено значење, бидејќи таа не се задржува само на контролата на конкретните решенија во рамките на административната државна организација, туку нејзиниот досег се протега и врз деетатизираната сфера на организации и заедници кои вршат јавни овластувања и издаваат решенија како конкретни административни акти. Кога организациите и заедниците, врз основа на јавни овластувања донесуваат решенија во административна постапка - тие се должни да се придржуваат до процесните норми утврдени во Законот за општата управна постапка, а се разбира и до материјалните норми со кои се регулирани правата и обврските за странките. Во таков случај, во рамките на инстанционата контрола, органите на државната администрација ги контролираат нивните решенија донесени во административна постапка, дали се тие во согласност со материјалните прописи и во согласност со одредбите на Законот за општата управна постапка со што се обезбедува заштита на материјалната и формалната законитост во решавањето на административните предмети и кога е тоа пренесено врз основа на јавни овластувања врз поедини организации и заедници.

Согласно Законот за општата управна постапка странките можат да бараат заштита на законитоста на конкретните управни акти – решенија, преку поднесување на редовен правен лек, жалба, до второстепената државна комисија за одлучување во управни постапки од втор степен формирана од Собранието на Република Македонија. Покрај тоа, граѓаните (странките) имаат право да бараат заштита и на т.н. реални акти и дејствија на јавните органи (потврди, уверенија, известувања, информации и сл.) со поднесување на управе приговор до функционерот односно раководното лице на јавниот орган што го издал реалниот акт.

7. Финансиски надзор

Предмет на финансискиот надзор е вршењето на контрола односно ревизија над материјално-финансиското работење на сите физички и правни лица. Финансискиот надзор во Република Македонија го вршат посебни управни органи како што се Управата за јавни приходи во состав на Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија.

По спроведениот надзор овластеното службено лице (ревизор) лице составува записник за спроведена контрола и доколку се

констатираат неправилност во работењето на субјектот надлежниот орган изрекува соодветна мерка со донесување на решение за: а) отстранување на недостатоци, б) преземање на финансиски обврски, в) привремено одземање на предмети и документи, г) привремена забрана за вршење дејност д) изрекување на мандатна казна; ѓ) покренување на соодветна постапка.

Според тоа, дали финансовиот надзор се спроведува во просториите на субјектот над кој се врши надзорот (на лице место и непосредно) или пак надвор од просториите на субјектот над кој се врши надзорот како и целта на надзорот разликуваме: екстерен, интерен и превентивен финансиски надзор.

Екстерниот надзор се врши преку доставување на податоци во Управата за јавни приходи од страна на учесниците во платниот промет.

Интерниот надзор се врши преку инспекциски надзор спроведен во просториите на учесниците во платниот промет, и по правило го врши ревизори од Државниот завод за ревизија.

Превентивен надзор се врши кога превентивно се укажува на новините во материјално-финансиското работење и на новините во правните прописи со цел да им се помогне на учесниците во платниот промет да работат согласно законот.

7.1. Управа за јавни приходи

Управата за јавни приходи е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии со својство на правно лице чиј статус и надлежности се утврдени со Законот за управата за јавни приходи. Управата за јавни приходи работите од својот делокруг ги извршува преку Генерална дирекција, Дирекција за големи даночни обврзници, регионални дирекции, даночни одделенија и даночни шалтери.

Со работата на Управата за јавни приходи раководи директор кој може да има и заменик. Директорот и заменикот на директорот, на предлог на министерот за финансии ги именува и разрешува од должност Владата на Република Македонија за период од четири години со право на повторно именување, а именувањето се врши врз основа на нивната стручност и компетентност.

Вработените во Управа за јавни приходи кои вршат работи од облата на даноците и даночниот систем и водат постапки за сторени прекршоци за кои е надлежна УЈП има статус на даночни службеници.

Пасивни субјекти: сите физични и правни лица – даночни обврзници

Средства (мерки): спроведување постапки во согласност со

законите што ги уредуваат даночните постапки и законот што ги уредува одделните видови даноци; привремено одземање на предмети и документи кои можат во кривична/прекршочна постапка да послужат како доказ; привремена забрана за вршење дејност со запечатување на објект, опрема или просторија; изрекување мандатна казна; ставање плomba или други даночни обележја

7.2. Државна ревизија

Работите на државната ревизија ги врши Државниот завод за ревизија кој е независен државен орган со својство на правно лице чиј статус и надлежности се утврдени со Законот за државната ревизија. Со Државниот завод за ревизија раководи главен државен ревизор кој има свој заменик, кои ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија за период од девет години со право на повторен избор врз основа на исполнување на критериуми точно утврдени со Закон.

✚ Активен субјект: Државен завод за ревизија
✚ Пасивни субјекти: Буџетот на РМ, буџетите на е.л.с., на буџетите на фондовите, корисниците на средства од овие буџети, јавни претпријатија, Народна банка, правни лица во кои државата е доминантен акционер, политички партии финансирани од буџетит на државата, агенции и други институции основани со закон и корисници на средства од ЕУ и др. меѓународни институции

Државната ревизија се врши согласно со ревизорски стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ) и правилата утврдени со Кодексот на етика на ИНТОСАИ, кои ги објавува министерот за финансии во "Службен весник на Република Македонија". Државниот завод за ревизија врши ревизија на регуларност и ревизија на успешност.

Државна ревизија опфаќа:

- ✚ испитување на документите, исправите и извештаите, сметководствените и финансиските постапки, електронските податоци и информациите системи и други евиденции од аспект на тоа дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската состојба и резултатот на финансиските активности во согласност со прифатените сметководствени начела и сметководствени стандарди;
- ✚ испитување и оцена на извештаите на извршената интерна

контрола и јавна внатрешна финансиска контрола, испитување и оцена на системот на финансиски менаџмент и контрола;

- ✚ испитување на финансиските трансакции кои претставуваат јавни приходи и јавни расходи во смисла на законско и наменско користење на средства;
- ✚ давање оцена за користење на средствата од аспект на постигнатата економичност, ефикасност и ефективност и
- ✚ давање оцена за преземените мерки од страна на субјектите предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во конечниот ревизорски извештај.

Начини на вршење:

- 1. Испитување на документи, исправи и извештаи од интерна контрола, сметководствени и финансиски постапки и други евиденции за утврдување дали вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот од финансиските активности во согласност со сметководствените начела и стандарди и Меѓународните ревизорски стандарди INTOSAI.**
- 2. Испитување на финансиски трансакции кои претставуваат државни расходи во смисла на законито и наменско користење на средства**
- 3. Давање оценка за користење на средствата од аспект на економичност, ефикасност и ефективност.**

Државната ревизија задолжително еднаш годишно се врши на Буџетот на Република Македонија и на буџетите на фондовите, а на другите субјекти на ревизија се врши во рокови утврдени со годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија. Државниот завод за ревизија ја доставува годишната програма за работа до Собранието на Република Македонија најдоцна до декември тековната година за наредната година, заради информирање. Државниот завод за ревизија може, пред да пристапи кон извршување на ревизијата, да побара од субјектот на ревизија да ги обезбеди сите информации кои се потребни за вршење на ревизијата вклучувајќи документи, податоци или други информации кои се неопходни за планирањето и извршувањето на ревизијата. При вршење на државната ревизија овластениот државен ревизор и државниот ревизор имаат слободен пристап во службените простории и имотот на субјектот на ревизија, право на увид во книгите, обрасците и другата документација, електронските податоци и информационите системи, како и право да

бараат објаснувања од претставниците на субјектот на ревизија за сите прашања кои се од значење за вршење на ревизијата.

Постапка:

1. Овластен државен ревизор врши увид во целокупната документација и има слободен пристап во службените простории и имотот
2. По извршената ревизија составува претходен извештај
3. Се доставува до субјектот на кој е вршена ревизија, и има право да даде забелешки во рок од 15 дена
4. Врз основа на забелешките, овластениот државен ревизор составува и подготвува конечен извештај
5. Против конечниот извештај, субјектот има право на приговор во рок од 30 дена
6. По приговорот одлучува главниот државен ревизор во рок од 30 дена од приемот



Мерки (средства):

1. Доставување на конечниот извештај до органот надлежен за надзор врз работата на субјектот
2. Надзорниот орган е должен во рок од 90 дена да го извести ДЗР за преземените мерки во врска со наодите од извештајот
3. Доставување на секој ревизорски извештај до Министерство за финансии ако се констатирани наоди од областа на финансиите
4. Известување за поведување прекршочна или кривична постапка

8. Стручен надзор

Стручен надзор е вид на управен надзор кој овластени органи и/или организации со соодветни овластувања го вршат заради унапредување и подобрување на квалитетот на стручната работа во областите на образование и здравство.

8.1. Стручен надзор во областа на образованието

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  Активен субјект: Биро за развој на образование |
|  Пасивни субјекти: основни и средни училишта |

Надлежности на Бирото за развој на образованието:

- ✚ Подготовка на наставни планови и програми;
- ✚ Екстерна проверка и оценка на учениците;
- ✚ Остварување на стручно и педагошко усовршување на директорите, учителите, наставниците и воспитувачите;
- ✚ Учествува со свој претставник во комисијата за оценување на наставниците, учителите и воспитувачите;
- ✚ Покренување иницијатива за оценување на способноста на наставниците, учителите и воспитувачите за реализација на нивните работни обврски;
- ✚ Предлага концепција за учебник;
- ✚ Изработува програма за издавање учебници;
- ✚ Изработува методологија за стручно вреднување на учебници;
- ✚ Дава мислење за именување директор

Надзорот во областа на образованието, (познат и како Просветно-педагошкиот надзор) претставува стручен надзор што се врши во областа на воспитанието и образованието. Овој надзор се врши од страна на Бирото за развој на образованието и се состои во укажување на стручна помош на воспитно-образовните организации за успешно извршување и спроведување на воспитно-образовниот процес. Бирото за развој на образованието во вршењето на стручниот надзор има за задача да ја следи работата, појавите и проблемите во воспитно-образовните организации и да врши континуиран и систематски педагошки надзор, со цел постојано да се усовршува и да се подигнува на повисоко стручно и педагошко ниво, вршењето и спроведувањето на воспитно-педагошката и на образовната работа во училиштата и во другите воспитно-образовни организации.

Преку просветно-педагошкиот надзор на кадрите кои се занимаваат и кои го вршат воспитно-образовниот процес им се даваат упатства и драгоцена стручна помош за стручно и педагошко усовршување во вршењето на нивната работа. Една од основните цели и задачи на просветно-педагошката служба е да ги следи, проучува и да ги систематизира најновите резултати и најновите достигнувања во областа на педагошката теорија и педагошката практика. Со новите сознанија и со новите достигнувања, Бирото за развој на образованието ги запознава наставниците, учителите и другите воспитни кадри во училиштата заради освежување и осовременување на воспитно-образовниот процес.

Со современите методи на воспитувањето и образованието, Бирото за развој на образованието ги запознава наставните кадри на организиран начин преку одржување на разни стручни семинари, курсеви и други форми и облици на стручно усовршување.

8.2. Стручен надзор во здравството

- ✚ **Активен субјект: Министерство за здравство: Комисија од редот на истакнати здравствени, научни и стручни работници, или соодветна здравствена организација (на пр. Клинички центар, Медицински факултет и сл.)**
- ✚ **Пасивни субјекти: здравствени и други организации кои спроведуваат здравствена заштита и самостојни ординации**
- ✚ **Видови: интерен (самите здравствени организации) и екстерен (Министерство за здравство преку наведените субјекти)**

Стручен надзор се врши и во сферата на здравството и во здравствената заштита. Надзорот над стручната работа во вршењето на здравствените услуги во здравствените и другите организации кои спроведуваат здравствена заштита го врши Министерството за здравство преку специјализирана Комисија чии членови се избираат од редот на истакнати здравствени, научни и стручни работници, или пак надзорот може да го врши соодветна здравствена организација во кои случаи станува збор за екстерен надзор. Надзорот може да го вршат и самите здравствени организации врз работата на сопствените кадри и кватите на услугите кои ги пружаат во кој случај станува збор за интерен надзор. Преку овој надзор, од една страна, се контролира стручноста во вршењето на здравствените услуги од страна на лекарите и другите здравствени работници. Меѓутоа, овој надзор се врши и преку следењето и проучувањето на здравствената состојба на населението, хигиенските услови и прилики, организацијата и работата на здравствените организации и слично.

Извесни елементи на стручен надзор се обезбедуваат и во заемната и меѓусебна соработка помеѓу развиените и помалку развиените здравствени организации, и при што поразвиените здравствени организации им даваат стручна помош и пренесување на искуства на лекарите и на другите здравствени работници од помалку развиените здравствени организации. Во таа смисла постојат разни облици на давање заемна помош и соработка преку стручно усовршување на здравствените работници во поразвиените здравствени организации (на пример, клинички, научно-образовни и здравствени институции, познати болници и друго), каде што се здобиваат со знаења и со примена на нови методи во давањето на здравствените услуги и лекувањето на болните и каде што се врши размена и пренесување на искуства, а се организираат и стручни, научни и други семинари, курсеви и советувања.

Надзорот над работата на здравствените организации Комисијата при Министерството за здравство (или соодветната

здравствена организација надлежна за тоа) се врши најмалку еднаш годишно. За спроведениот надзор се составува извештај. Извештајот се поднесува до Министерството за здравство. Ако е при вршењето на надзорот е констатирана непосредна опасност по здравјето и животот на луѓето, Министерството за здравство се информира во рок од 24 часа и му се предлагаат мерки за отстранување на недостатоците во кој случај Министерството за здравство ќе донесе решение за забрана на вршење на дејност врз основа на извештајот, ако констатира дека недостатоците може да предизвикаат штетни последици по животот и здравјето на граѓаните. За донесеното решение Министерството за здравство е должно да ја извести Владата на Република Македонија.

Прашања за размислување:

- ✚ Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, како јавна установа основана со закон, пред да го донесе својот статут (или негови измени и дополнувања) мора да го поднесе до Собранието на Република Македонија и да побара согласност. За каков тип на надзор станува збор во случајов? Објаснете го одговорот согласно гореспоменатите критериуми за поделба на видовите на надзор.
- ✚ Истражете дали Законот за општата управна постапка предвидува инстанционен надзор по службена должност (*ex officio*). Доколку да, во кои случаи? Доколку, пак, тоа не е предвидено, обидете се да аргументирате зошто? Кои би биле предностите и потешкотиите на инстанциониот надзор по службена должност?
- ✚ За каков тип на надзор станува збор во случај кога пасивниот субјект на инспекцискиот надзор го објалува решението издадено од инспекторот?

ГЛАВА X




ОДНОСИ ПОМЕЃУ ГРАЃАНИТЕ И ОРГАНИТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

1. Општи напомени

Односите помеѓу органите на администрацијата и граѓаните настануваат кога граѓаните бараат остварување одредени права и интереси од овие органи, или кога администрацијата бара исполнување на определени обврски од страна на граѓаните.

Односите помеѓу граѓаните и органите на администрацијата можеме да ги разгледуваме од социолошки, психолошки и правен аспект.

Основни аспекти на односите помеѓу граѓаните и административните органи

-  Социолошки
-  Психолошки
-  Правен

На социолошко-психолошката страна на овие односи можеме само попатно да се осврнеме, бидејќи тоа не е предмет на административното право.

**Социолошки аспект:
Економски, социјални, културни и политички услови на остварување на односите помеѓу граѓаните и администрацијата.**

Имено, социолошката страна се состои од економски, социјални, културни и политички услови и видови на остварувања на овие односи. Тоа е регулирано со правните норми за економските, социјалните, културните и другите видови на односи.

**Психолошки аспект:
Индивидуална, групна и колективна свест и чувства за односите со администрацијата, а кои најчесто се изразуваат како аверзија кон контактите со државната администрација поради традиционалната недоверба кон неа.**




Психолошкиот феномен на овие односи, кој е поврзан со социјалните и политичките права на граѓаните, се состои во индивидуалната, групната и колективната свест и чувство на овие односи, и кои имаат свои недоследности, кои обично се манифестираат во аверзија на контактите со органите на администрацијата, дури и тогаш кога овие контакти се корисни за

граѓаните, поради традиционалната недоверба кон администрацијата или поради нејзините лоши постапки.

Кога зборуваме за овие односи помеѓу граѓаните и органите на администрацијата треба да истакнеме дека граѓаните секогаш биле и морале да стапуваат во односи со администрацијата, но сепак тие односи секогаш биле лишени од срдечност и меѓусебно разбирање. Меѓу нив, како што истакнува проф. Димитријевиќ, се јавува некој јаз кој ги одвојува и оддалечува граѓаните од администрацијата, кој тие односи ги нарушува и расипува и кој предизвикува несогласувања, взаемни несогласувања, взаемни недоверија и судири. Но, со време тој јаз почнал да се претвора во провалија која добила карактер на посебна и групна пречка за успешно функционирање на административните организации.

Правен аспект:

Различни стојалишта за проучување на правните аспекти:

-  **Авторитативни дејности на администрацијата**
-  **Дејности на вршење надзор**
-  **Индивидуални дејствија – претставки и предлози**

Во натамошното изложување на овие односи повеќе ќе се задржиме на правните аспекти на истите. Човекот како физичко лице во правниот сообраќај е субјект на правото односно носител на права и обврски кои се регулирани со објективното право. Затоа, меѓу односите кои се создаваат во правниот сообраќај, најбројни се оние помеѓу граѓаните и органите на администрацијата, зашто граѓанинот најчесто е во контакт со државата-органите на администрацијата.

Овие односи, гледано од правен аспект, се остваруваат и развиваат во различни облици, па затоа, би можеле да ги разгледуваме од различни стојалишта.

Тоа, во прв ред, се односите во кои органите на администрацијата по пат на авторитативен начин (авторитативни дејности на органите на администрацијата) одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните, потоа, односите кои настануваат во врска на определени облици на непосредно учество на граѓаните во вршењето на власта и обавувањето на различни општествени работи, односи кои настануваат во процесот на остварувањето на општествениот надзор што граѓаните го спроведуваат над администрацијата, односите што настануваат во врска со поднесувањето на претставки и предлози од страна на граѓаните кои се однесуваат на работата и однесувањето на органите на администрацијата, односи во кои органите на администрацијата настапуваат во корист на граѓаните и во кои им помагаат во остварувањето на различните права и интереси, односи кои се јавуваат кога граѓаните обавуваат определени работи за администрацијата, односно кога граѓаните се должни определени

сторувања (давања) во пари или непарични да ги сторуваат или се должни на обавување на определени служби и сл.

Доколку на односите помеѓу граѓаните и органите на администрацијата се пристапува од аспектот на правата и должностите кои ги имаат органите на администрацијата спрема граѓаните и обратно, тогаш ќе може да се видат прецизни законски одредби во поглед на тие права и должности. Меѓутоа, тие права и обврски не се опфатени со еден единствен законски акт, кое нешто е разбирливо доколку се земе предвид нивната бројност и разновидност, туку, според својата природа тие се уредени со посебни законски текстови.

Така, на пример, процесните односи кои настануваат во постапката за донесување и извршување на административниот акт се уредени со Законот за општата управна постапка, односите кои се јавуваат во остварувањето на судската заштита против административните акти - судска контрола над органите на администрацијата се опфатени со Законот за административните спорови, голем дел на односи кои настануваат во остварувањето на административната функција ги регулира Законот за организација и работа на органите на државната управа на Република Македонија, на кои односи во натамошното изложување повеќе ќе се задржиме.

Инаку, основата на сите овие законски определби лежи во уставните одредби со кои се определува корпусот на човековите права, слободи и обврски, како и во одредбите на Уставот на Република Македонија со кои се предвидуваат гаранции за заштитата на правата и слободите.

а) Односи на граѓаните спрема органите на администрацијата според Законот за организација и работа на органите на државната управа на Република Македонија (Сл. Весник на РМ бр. 58/00).

Односи на граѓаните со административните органи според ЗОРОДУ:

1. Административните органи се основаат заради ефикасно остварување на правата и должностите на граѓаните и правните лица

2. Начела на остварување на административни надлежности:

А) Законитост

Б) Одговорност

В) Ефикасност

Г) Економичност

Д) Транспарентност

Ѓ) Еднаквост

Е) Предвидливост

3. **Должност на административните органи: при остварување на своите надлежности на граѓаните да им обезбеди ефикасно и законито остварување на нивните уставни слободи и права**
4. **Административните органи обезбедуваат ефикасно и законито остварување на со закон утврдените права и интереси на сите учесници во управната постапка.**
5. **Обрска на административните органи да ја информираат јавноста за својата работа**
6. **Консултации со граѓаните при подготовка на законите и другите прописи преку:**
 - ✚ **Јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на прописот**
 - ✚ **Организирање на јавни трибини**
 - ✚ **Прибавување мислења од заинтересирани здруженија на граѓани и др. правни лица**

Како поранешните закони од областа на администрацијата (како Сојузниот така и Републичкиот), така и овој Закон посветува посебно внимание на односот помеѓу органите на администрацијата и граѓаните.

Овој Закон за организација и работа на органите на државната управа е донесен речиси десет години по новиот Устав на Р. Македонија, и тој во поглед на односите на органите на администрацијата, со граѓаните во однос на старите закони кои ги регулираа овие односи, претставува голем чекор напред. Така, овој Закон не го употребува терминот работни луѓе, туку го употребува само терминот граѓани. Според овој Закон, односите помеѓу органите на администрацијата и граѓаните се ставени на прво место, дури и пред односите на органите на администрацијата со Собранието и Владата.

Ова е уште еден доказ за значењето што му го дава законодавецот на односот на органите на администрацијата спрема граѓаните, односно ставањето во центар на сите норми кои го регулираат остварувањето на човековите права и слободи, кои се впрочем и најзначајни институти во сите правни и демократски системи каде човекот - граѓанинот е централна оска околу која се стремат сите демократски придобивки на цивилизираниот свет, кое нешто и новиот Устав на Република Македонија од 1991 така јасно и прецизно го дефинира и предвиде (една третина од нормите од овој Устав се посветени на корпусот на човековите права и слободи).

Според законот, органите на администрацијата се должни со својата работа да овозможат **ОСТВАРУВАЊЕ** на правата и интересите на граѓаните. Тие се должни својата работа да ја организираат така што граѓаните да можат на БРЗ и ЕФИКАСЕН начин да ги остваруваат своите права и обврски и со закон и друг пропис заштитени интереси.

Понатаму, органите на администрацијата се должни во остварувањето на правата и интересите на граѓаните да им даваат потребни ПОДАТОЦИ, ИЗВЕСТУВАЊА и УПАТСТВА и да им даваат СТРУЧНА ПОМОШ во работите заради кои тие се обратиле до органот.

Исто така, органите на администрацијата се должни барањата на граѓаните во административните работи да ги решаваат во пропишаните РОКОВИ, а во случај на пречекорувањето на тие рокови, за причините за пречекорувањето да ги известат подносителите на барањето и да ги упатат на можноста на користењето на правни средства во такви случаи. Во рамките на пропишаните рокови за решавање на административните работи, Владата може да утврди и покуси рокови за определени административни работи, со оглед на нивното општествено значење и карактер на барањата на граѓаните. За разлика од поранешните закони, овој Закон не ги предвидува претставките и предлозите со помош на кои можеше да укаже на пропустите во работата на органите на администрацијата. Потоа, тој не го предвидува правото на граѓаните да бараат надомест на трошоците затоа што без вина на граѓаните органот не ја извршил работата и сл.

Согласно овој Закон, органите на администрацијата, како дел на извршната власт се основаат во областите и подрачјата кои се од значење за вршење на функциите на државата и за ефикасно остварување на правата и должностите на граѓаните и правните лица. Треба посебно да се истакнат начелата на кои се заснова овој Закон, а од кои во директно зависат и односите помеѓу граѓаните и администрацијата. Така, органите на администрацијата своите надлежности утврдени со закон ги извршуваат врз основа на следните начела:

- ✚ законитост,
- ✚ одговорност,
- ✚ ефикасност,
- ✚ економичност,
- ✚ транспарентност,
- ✚ еднаквост и
- ✚ предвидливост.

На овие начела во натамошните излагања повеќе ќе се задржиме како начела кои го сочинуваат Европскиот административен простор односно како начела кои секоја држава членка или апликант за членство во Европската Унија мора да ги инкорпорира во своето законодавство.

Покрај овие односи органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност обезбедуваат консултации со граѓаните преку:

- ✚ јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на законите и другите прописи;
- ✚ организирање јавни трибини и
- ✚ прибавување мислење од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и слично.

б) Односи на граѓаните и органите на администрацијата во непосредно извршување на законите (според одредбите на Законот за општата управна постапка Сл. Весник на РМ бр. 38/05).

Односи на граѓаните со административните органи според ЗОУП Според Законот за општа управна постапка од 2005 граѓанинот има активна улога во управната постапка која се остварува на повеќе начини:

1. Основните принципи на У.П.
2. Поднесоците
3. Разните видови општењето со административните органи
4. Испитната постапка
5. Утврдување на рокови за решавање
6. Утврдување обврска за писмено образложение на решенијата
7. Заштита на правата преку редовни и вонредни правни средства

Органите на администрацијата во непосредното применување на законите и на другите прописи (што е всушност и нивната основна и главна дејност), како што истакнува проф.Христов, донесуваат административни акти, и со тоа за граѓаните и другите правни субјекти создаваат одредени правни ситуации. Во создавањето на овие правни ситуации, органите на администрацијата ги применуваат административно-процесните институции најповеќе содржани во Законот за општа управна постапка. Но, во вакви ситуации можат да настанат пречекорувања на власта и злоупотреба на истата од страна на органите на администрацијата. Поради тоа, во правниот систем се создадени облици на контрола на граѓаните врз органите на администрацијата за да се заштитат од секаква злоупотреба, арбитрерност и дискреционост.

Кога зборуваме за административната постапка, треба да истакнеме дека таа во однос на граѓанинот - странката претставува гаранција за донесување на законит и правилен управен акт, односно да содржи согласност помеѓу фактичката и правната состојба, како и кога таа согласност да се воспостави кога е загрозувана - нарушена. Поаѓајќи од претпоставката дека административнопроцесните норми треба да пружаат определена правна заштита на субјективните права, тие со тоа би требало да претставуваат и даваат чувство на сигурност на странката, бидејќи секоја добра управна постапка им дава на

странките чувство на доверба на органите на администрацијата и доверба во правото како единствена општествена сила која е во состојба да ги отстрани негативните намери и насилството. Затоа, административната постапка би требало да има за основна задача да ги увери странките-граѓаните, дека еднаквоста пред законот претставува стварност, а не некаква декларација.

Бидејќи административната постапка претставува мерка на правна заштита на субјективните права, затоа и степенот на чувство на сигурност на странката-граѓанинот зависи од соодветноста, односно севкупното регулирање на таквата постапка. Треба да се истакне, дека досегашниот развој на административната постапка е одбележан со јакнењето на положбата на странката-граѓанинот, што секако претставува тековина на правната држава. Затоа, со право проф. Крбек истакнува дека со влијанието на идеите на правната држава, странката станува стожер околу кој се врти еволуцијата на модерната управна постапка.

Покрај целокупноста и сеопфатноста на административно-процесните правила за положбата на странката-граѓанинот во административната постапка, во крајна линија, односно дали странката-нејзините права и интереси и во која мера ќе бидат заштитени, зависи и од атмосферата - климата во која се формираат и реализираат административно-правните мерки. Тука, пред се мислиме на политичката и општествената клима како и стабилноста на правниот систем. А дали правниот систем ќе биде стабилен и дали странката-граѓанинот ќе има верба во оној кој го пропишува правото, зависи и од усогласеноста на законодавната, политичко-извршната и административната функција.

На ова место треба да ги истакнеме и другите гледишта за положбата (односот на странката-граѓанинот спрема органите на администрацијата) на странката во административната постапка, регулирана според Законот за општата управна постапка. Така, за нашиот Закон за општата управна постапка, истакнува проф. Стјепановиќ, дека по својот обем, дomet и законодавна техника претставува кодекс, иако не носи наслов "законик" туку само "закон". ЗОУП претставува широка кодификација на административната постапка, тој ги содржи не само основните и други начела, туку и поконкретни одредби за сите прашања на административната постапка. Затоа, истакнува истиот автор, без сомнение нашиот ЗОУП е најсеопфатна кодификација на овој вид во светот, поширока и попотполна од само неколку постоечки во другите земји и постари од него.

Странката во него е централна нитка која активно учествува во постапката, бидејќи во неа се решава за нејзините права, обврски или правни интереси. И не само што тоа е право на странката, туку постои

обврска на органот на администрацијата ова право на странката да го овозможи, за да тоа нејзино право не биде декларација, бидејќи таа со своето учество не придонесува само за остварување на своите права и правни интереси, туку учествувајќи во постапката, делува како соработник на органот и придонесува за заштита на законитоста воопшто. Затоа, може да се каже дека органот на администрацијата и странката-граѓанинот, се наоѓаат во постојана взаемна врска, и поради тоа тој однос мора да биде однос на соработка, доверба и меѓусебно разбирање, бидејќи во крајна линија од остварувањето на овие барања зависи дали ќе биде донесено правилно и законско решение односно дали ќе се оствари принципот на законитоста. За да тие нивни односи бидат потполни, подемократски и повистинити, исто така повеќе да бидат гарант за остварување на начелата на правната држава, законодавецот сите тие односи детално ги нормирал оневозможувајќи го самоволието на органите на администрацијата и неправилниот третман на положбата и улогата на странката во постапката.

Но токму поради тоа (вакво гледиште) често, нашиот ЗОУП се критикува во административната теорија и практика, дека е преопширен и дека често, на некој начин, пречи на ефикасното остварување како на поединечните така и на јавниот интерес. Ваквото гледање на ЗОУП, произлегува од тоа, што тој се набљудува како закон кој содржи само одредби за постапување на органите во текот на работата на решавањето на административните работи, при што се запоставуваат односите кои настануваат во таа постапка и кои заземаат најголем дел.

Треба да се истакне дека и странката-граѓанинот во административната постапка согласно ЗОУП, не би требало да биде само набљудувач односно нејзиното учество да биде пасивно, туку, таа треба да го искористи она што самиот ЗОУП го гарантира, односно да биде активен чинител во административната постапка. Од друга страна, не е доволно што таквата активна улога и е определена со ЗОУП, туку е потребно да се овозможи и од страна на органите на администрацијата остварување на таквата активна улога во административната постапка.

Затоа, со право можеме да речеме, дека помеѓу органите на администрацијата и странките-граѓаните и понатака постои еден вид “јаз на недоразбирање и нетрпеливост, иако на отстранувањето на тој “јаз во административната постапка многу е постигнато. Но, би биле нереални во оценката, кога би тврделе дека странката спрема органот на управа нема стравопочитување, туку има вистинско почитување.

Една од главните причини за ваквата состојба помеѓу органите на администрацијата и странките-граѓаните, треба да се бара во погрешните методи на работа на органите на администрацијата и во

погрешниот избор на административните кадри, а посебно на административните функционери-старешини, кои во повеќето случаи се се, само не се вистински административни функционери. Ова произлегуваше, а како стојат работите се уште произлегува од практиката дека со поставувањето-изборот на овие лица се решаваа првенствено кадровски проблеми. Службените лица во органите на администрацијата мора да бидат посамостојни, па дури и таму каде што постои висококвалификувана администрација, самостојноста на службените лица во администрацијата би требало да се изедначи со самостојноста на судиите. На тој начин, секако би се отстранило оддолжувањето на постапката, чии главни причинители се нестручните и несовесни административни функционери, а од друга страна, службените лица би биле доведени во состојба да за својата работа сносат определен степен на одговорност.

Инаку, доколку се осврнеме на одредбите на ЗОУП, ќе видиме дека положбата на граѓаните и на другите учесници во постапката на непосредното применување на законите и на другите прописи е одредена така што сите тие имаат правни можности (а колку ги користат тоа е друго прашање) да ги заштитат своите врз закон засновани права и правни интереси. Така, тие можат да се обезбедат од секако пречекорување на власта од страна на органите на администрацијата, активно да учествуваат во остварувањето на своите права и во утврдувањето на обврските што произлегуваат од законите и од другите прописи и сл. За таа цел, во административната постапка постојат низа ИНСТРУМЕНТИ кои би требало да ги постават граѓаните во активна улога во целиот тек на постапката. Во основните одредби од ЗОУП се истакнуваат следните начела:

- ✚ начелото на законитост;
- ✚ еднаквост, непристрасност и објективност;
- ✚ начело на сервисна ориентација на органите на администрацијата;
- ✚ начелото на материјална вистина и сослушување на странките;
- ✚ начелото на двостепеност;
- ✚ начелото на помош на неуката странка;
- ✚ начело на одговорност;
- ✚ начелото на заштитата на правата на странките и заштита на јавниот интерес;
- ✚ начело на оценка на доказите;
- ✚ начело на самостојност во решавањето;
- ✚ начелото на ефикасност;
- ✚ начело на економичност и итност на постапката;
- ✚ начелото на употребата на јазиците и писмата и др.

Начелото на законитоста ги обврзува органите на администрацијата да се придржуваат кон законите и кон другите прописи со што се исклучува произволноста во нивната работа при решавањето на административните работи. Со оглед пак на начелото на материјалната вистина, органот на администрацијата е должен во постапката да ја утврди вистинската состојба на работите и да нареди изведување докази кои се неопходни за разјаснување на работата.

Притоа, на странката-граѓанинот се дава можност да се изјаснува за сите докази и факти што се од важност за правилното донесување на решението. И другите начела ја потврдуваат положбата на граѓаните-странките во административната постапка, со која би требало да станат активни чинители во целиот тек на постапката.

При донесувањето на овој ЗОУП се имаше предвид остварувањето на двете основни цели на кои треба да почива секој политички и правен систем а тоа се:

- ✚ законитост (владеење на правото)-во рамките на овој основен принцип спаѓа и принципот на **предвидливост**, и
- ✚ заштита на правата и правните интереси на граѓаните-странките во државата особено пред органите на администрацијата (како државна така и јавна во поширока смисла на зборот).

Значи, со Законот за општата управна постапка беа инкорпорирани и новите пет принципа превземени од европскиот административен простор односно тоа значеше барем формално-правно хармонизирање на нашето законодавство со стандардите и принципите на Европската унија содржани во *acquis communautaire*. Така, како нови европски принципи во Законот беа предвидени следните:

- А) сервисна ориентација на администрацијата-согласно кој јавната и државната администрација треба да се трансформираат во јавен ефикасен сервис на граѓаните;
- Б) еднаквост-подразбира еднаков третман на граѓаните и правните лица во остварувањето на нивните права и интереси односно операционализација на уставното начело на еднаквост на граѓаните пред законот и рамноправност на правните лица во правно-економскиот систем;
- В) непристрасност и објективност со кои се решава проблемот на прашањето за конфликтот на интереси во сите три власти: законодавната, извршната и судската власт и кое се дефинира како услов за непристрасност и објективност во одлучувањето и за управните работи;

Г) одговорност што произлегува од новата позиција на управата како сервис на граѓаните и како еден од гарантите за спречување на појавите на злоупотреба или самоволие на органите на управата при одлучувањето за правата, обврските и правните интереси на граѓаните во административната постапка;

Д) итност-кој се јавува како услов за надминување на досегашната практика дека роковите во административната постапка важат само за странките, а не и за органите кои одлучувајќи по барањата на граѓаните или треба да им пропишат обврска. Во овие случаи тие ретко ги спазуваа роковите за донесување на првостепеното решение во рок од еден месец, односно на роковите од два месеца за одлучување по жалба од второстепениот орган, сметајќи го тоа за техничко прашање. Под овој принцип, влегуваат така наречените 3 'Е' принципи-економичност, ефикасност и експедитивност.

Од изложеното може да се заклучи дека Новиот Закон за општа управна постапка не ја употребува истата терминологија како што се набелаежани основните административни принципи заеднички за европските земји. Така, таму како главни принципи се набележани како што истакнавме, правната сигурност, отвореноста и транспарентноста, одговорноста, трите 'Е' принципи и сл.

Правната сигурност како темелен принцип на кој се заснова европскиот административен простор во себе ги содржи принципите на доверливост и **предвидливост** како и бројни други принципи и механизми кои значат заштита од арбитрерност во вршењето на јавните работи односно при решавањето за правата и правните интереси на граѓаните во административната постапка. Ова начело ги опфаќа и законитоста во работењето (материјална и формална законитост) точно утврдување на надлежностите и сл.

Значи, принципот на **предвидливост** како основен дел на начелото на правна сигурност во себе ги опфаќа:

- ✚ материјалната законитост
- ✚ формалната законитост
- ✚ принципот на пропорционалност во решавањето
- ✚ разумност во решавањето
- ✚ дискреционите овластувања при решавањето и сл.

Заради непримената на овие стандарди, како и заради фактот што на принципот на предвидливост не му беше посветено речиси никакво внимание во македонската легислатива, ниту пак во правната теорија и практика. Затоа, управата со децении наназад е проследена со негативни епитети, како систем кој е бирократизиран, неажурен,

неефикасен, спор, нереспонзивен, систем кој е ставен во функција на власта, наместо во функција на остварување на правата на граѓаните.

Покрај основните начела, ЗОУП, и при самото поднесување на поднесоците (молби, барања, жалби, приговори, предлози и др.) му дава можност на граѓанинот-странката низа олеснувања и погодности. Така, согласно ЗОУП, странката-граѓанинот може сите поднесоци да ги поднесе писмено, но се дозволува тоа да го стори и усно на записник кај надлежниот орган, кој е должен таквите поднесоци да ги прима во текот на целиот работен ден. Органот на администрацијата што го прима поднесокот, ако утврди дека е ненадлежен за неговото решавање, за тоа обрнува внимание на странката и ја упатува на кој надлежен орган да се обрати. Во случај кога поднесокот писмено е доставен преку пошта, а органот на кого му е доставен утврди дека е ненадлежен, должен е таквиот поднесок да го достави на надлежниот орган за што ја известува странката. Неразбирливите и нецелосните поднесоци органот на администрацијата не ги отфрла, туку презема потребни мерки за да се отстранат недостатоците.

Инаку, според одредбите на ЗОУП, постојат и многу други “погодности” што овозможуваат на странката да биде активен чинител во административната постапка. Така, откако постапката ќе почне, органот на администрацијата општи со странката на еден посебен начин, со цел да се дадат гаранции на странката во решавањето на нејзините права и обврски. Инаку, согласно законот, општењето се состои: преку поднесоци, со повикување, со водење записник, со прегледување на списите и со известување на странката за текот на постапката.

Потоа, целата претходна постапка до донесувањето на решението се води така што, на странката-граѓанинот би требало да му се обезбеди целосен увид над дејствијата што ги презема надлежниот управен орган во административната постапка. Така, во случај кога се спроведува испитна постапка, граѓанинот како странка има право да учествува во неа, да дава потребни податоци, односно да ги штити своите интереси и права. Кога пак се работи за решавање на административни предмети во кои учествуваат две или повеќе странки, со различни интереси, односно кога треба да се изврши увид и сослушување на сведоци и вештаци, тогаш задолжително се закажува усна расправа.

Односите на граѓаните-странките и органите на администрацијата во административната постапка се обезбедени и со тоа што за бројни дејства, што ги преземаат органите на администрацијата, се определени рокови. Така, решението во административните предмети се донесува во определен рок кој изнесува, по правило, за некомплицирани случаи, еден месец, додека за покомплицирани случаи, два месеца. На овој начин граѓанинот-

странката може со правни средства (жалба поради молчење на администрацијата, па дури и покренување на управен спор ако молчи и второстепениот орган) да го принуди органот на администрацијата во релативно кусо време да ја заврши административната работа.

И во правно-техничката обработка на решението е пресметано тоа да максимално се обезбеди граѓанинот-странката од работата на органите на администрацијата. Така, ЗОУП бара органот на администрацијата писмено да го образложи своето решение, и на тој начин му дава можност на граѓанинот да се определи дали да поднесе жалба или да го прифати донесеното решение.

Инаку, од досегашната практика на реализацијата на односите на граѓаните-странките со органите на администрацијата во сферата на непосредното извршување на законите и другите прописи односно преку применување на одредбите од Законот за општата управна постапка, може да се заклучи дека овие односи не се на она ниво на кое според словото на Законот за општата управна постапка и според политичките определби на сите политички чинители во нашата држава, би требало да бидат и да се остваруваат. На ваков заклучок најчесто не наведуваат постапките на органите на администрацијата при непосредното извршување на законите. Така, органите на администрацијата често ја одолговлекуваат постапката (кое нешто произлегува од огромниот број нерешени предмети, кои се префрлаат за решавање од година во година) и тоа во оние случаи каде е очигледно дека се работи за едноставни административни предмети, постоењето на корупција, повикување во најнезгодно време и без определување во кое својство странката се повикува (туку вообичаено “заради сослушување“), непримање на жалбите и другите поднесоци на записник, туку упатување на правната служба или на адвокат, третирањето на правата на странката во постапката како нешто што е сосема формално и со ништо не придонесува за остварувањето на целите на постапката, како и со непочитувањето на другите овластувања кои произлегуваат од позитивното право и сл. Затоа, не случајно, што странките-граѓаните нерадо воспоставуваат контакти - односи со органите на администрацијата како нешто на кое не би требало да му се замерат. Нема сомнение дека потврдата на овој став треба да се бара и во фактот дека постои релативно мал број на странки кои се обраќаат на второстепениот орган поради молчење на администрацијата, па дури и тогаш кога странките се упатени во правилата на административната постапка. Но, од друга страна, не смее никако да се изгуби од вид, како што истакнува проф. Кребек, административната дејност настапува кај трите најважни настани во човековиот живот, кај раѓањето, венчавањето и смртта. Значи, граѓанинот-странката, волно или неволно во определени случаи мора да стапува во однос и со органите на администрацијата, кои односи,

ако не се засновани на обострано почитување и толеранција, барем би требало да се зановни во рамките на принципот на законитост и цивилизациските норми на однесување помеѓу органот на администрацијата и граѓаните кои се применуваат во земјите со поголеми демократски традиции и начини на остварување на човековите права, слободи и обврски.

Значи, за односите на органите на администрацијата и граѓаните треба да се зборува отворено, стручно и аргументирано, бидејќи секое замаглување на вистината во остварувањето на нивните меѓусебни односи води кон уназадување на тие односи. Тука треба да се додаде и фактот, кој често го истакнуваме, дека односите на органите на администрацијата и граѓаните претставуваат едно од најактуелните прашања во скоро сите правни и политички системи, па затоа на ова прашање не треба да му приоѓаме кампањски, ниту пак може да се земе дека тоа еднаш засекогаш може да се реши. Напротив, тоа е еден процес кој ќе трае се додека постојат органите на администрацијата и додека граѓаните ќе бидат така силно упатени на нивната дејност. Од друга страна, на нивните меѓусебни односи влијаат многубројни фактори, почнувајќи од културното, стручното и политичкото ниво на органите на администрацијата, преку нивната опременост, награденост, месните и другите прилики, па се до односите кои тие ги остваруваат со Собранието, Владата, органите на локалната самоуправа, општественополитичките чинители и други, како и од тоа колку граѓаните ги познаваат секојдневните проблеми на органите на администрацијата, односно колкаво е нивното културно и општествено ниво, т.е. нивната политичка зрелост.

На крајот треба да истакнеме дека не треба да очекуваме дека ефектните правни норми, по природата на работите, ќе можат да го решат овој значаен и суптилен проблем, како што не можеме да тврдиме дека овој проблем постои токму поради тоа што досега не сме имале добри правни норми. Бидејќи, идеалните правни норми се само една од претпоставките за остварување на добрите односи на релацијата - органи на администрацијата - граѓани. Во современиот свет познати се многубројни случаи кога т.н. идеални правни норми останаа само мртва буква на хартија, доколку не постоеја други правни претпоставки кои влијаат на нивното остварување.

**Односи на граѓаните со административните органи според ЗУС
Законот за управни спорови од 2006 обезбедува ефикасна судска
контрола врз работата на административните органи и судска
заштита на правата на граѓаните повредени со конкретни акти на
администрацијата**

2. Основни граѓански права

Остварување и заштита на основните права пред органите на администрацијата:

Содржината и гаранциите на основните човекови права и слободи се разликуваат помеѓу државите и зависат пред се, од општественото и полтичкото уредување на секоја држава и од односите (културни, социјални, политички и правни) со граѓаните.

Кога зборуваме за односите на граѓанските права со органите на администрацијата треба да истакнеме дека тие, главно се состојат во доследното остварување на правата, слободите, должностите и интересите на граѓаните од страна на органите на администрацијата и реакцијата, односно реагирањето на граѓаните при непочитувањето на нивните права и слободи од страна на органите на администрацијата, во најширока смисла на зборот.

Заради неостварувањето или поради узурпацијата, повредата или загрозувањето на човековите права и слободи, во досегашниот историски развоток во човековото општество, избивале многу граѓански војни и револуции. Слободите и правата на граѓаните никогаш нема да бидат во целост опфатени, ниту пак најдоследно заштитени. И во современи услови на се подемократски облици на владеење, се повеќе се зголемуваат барањата за ослободување на граѓаните од таторството на државните органи и овластените поединци од бирократијата и бирократизирањето.

Се чини парадоксално, но сепак вистинито, да по многу векови од постанокот на цивилизираното општество или цивилизацијата - се се повеќе барањата за остварување на слободите и правата на граѓаните во таквото општество. Исто така, парадоксално изгледа и тоа што, што е повеќе демократија, се е повеќе и борбата за остварување на човековите права и слободи. Како и демократијата никогаш не е доста точна!

Инаку, за меѓусебните односи на граѓаните на органите на администрацијата воопшто, особено е важно постоењето на определени права кои во современите уставни се определени како основни граѓански права (во Уставот на Република Македонија од 17.11.1991 година, скоро една третина од нормативниот текст е посветен на "Основните слободи и права на човекот и граѓанинот или поточно од член 9, па се до член 49 од текстот на Уставот).

Треба да се истакне дека појавата на овие права произлегла кон крајот на 18-от век, напоредно со појавата на пишаните уставни. Од тогаш па натака, големината и содржината на тие права растеле и се развивале напоредно со развојот на демократските начела. Од

поранешните права, збогатени со нови форми, се создаваат и се разработуваат нови права кои одговараат на сфаќањата и потребите на современите држави.

Идејата за постоење на определени основни човекови права се појавила уште порано во трудовите на филозофите од 17 и 18 век. Во теоријата за природното право се застапува сфаќањето за постоење на определени права со кои човекот се раѓа и кои државата не смее да ги ограничува, односно да е надлежна за нив. Иако, основите на оваа теорија се сретнуваат и порано, сепак најцелосна разработка на оваа теорија за природното право е врзана за работата на Хуго Гроциус (1583-1645), кој истакнувал дека природното право се изведува од човечката социјална природа и дека тоа е егзистенционален дел на таа природа.

Историски гледано, почетоците на уставно правното регулирање на човековите права се јавуваат во време кога со рушењето на рамките на феудалното општество почнуваат да се развиваат елементите на новото општествено уредување - капитализмот, односно граѓанското општество.

До тогаш, појавите на определени документи кои иницијално се однесуваат на човековите права, биле резултат на почетните желби тие права да го добијат својот политичко правен израз во посебна форма.

Еден од таквите извори е Големата повелба на слободите од 1215 година (*magna charta libertatum*). Оваа Повелба - пакт склучена помеѓу англискиот крал Иван Без Земја и англиската властела се смета за прв уставен акт на светот. Иако со неа се признаваат привилегии само за племството (а не и за сите граѓани), сепак Големата повелба има исклучително значење, бидејќи со неа е воведено ограничување на владејачкиот апсолутизам и се постигнало врзување на кралската волја за правната норма. По нејзиното донесување на тлото на Англија се донесени и други политички документи во текот на 17 век. Позначајни се: *Petition of Rights* од 1628 година. *Habeas Corpus Act* од 1679 година и Законот за правата (*Bill of Rights*) од 1689 година. На северноамериканскиот континент се донесува Декларацијата за правата од 1776 година во Вирџинија. Најсилно влијание за воведувањето и регулирањето на човековите права и слободи во Европа извршила Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот. (*Declaration of the rights of man and of the citizen*) која за време на големата француска револуција во 1789 година ја донело Уставнотворното собрание. Во оваа Декларација, покрај другото е определено дека луѓето се раѓаат и живеат слободни и еднакви во своите права (член 1), дека цел на секое политичко здружување е сочувување на природните и незастарените права на човекот (член 2) и дека слободата се состои во можноста да се чини

се она што не штети на другиот, вршењето на природните права нема граници освен за оние кои осигуруваат на другите членови на општеството уживање на тие исти права (член 4).

Покрај оваа Декларација, треба да се спомне и советската Декларација за работниот и експлоатираниот народ која ја прогласил Третиот Серуски конгрес во 1918 година. По Втората светска војна особено значење за правата на човекот и граѓанинот има Повелбата на Обединетите нации од 1945 година и особено Општата декларација за правата на човекот која Генералното собрание на ООН ја има усвоено во 1948 година. Врз основа на овие документи во рамките на Обединетите нации донесени се и други декларации, односно конвенции со широко меѓународно значење. Такви, на пример, се: Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права од 1966 година, Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права од 1967 година и сл.

Значи, декларативно и правно, на граѓанинот му е обезбедено остварување на основните права и слободи во речиси сите земји во светот. Меѓутоа, во практиката, секаде се случуваат помали или поголеми повреди, узурпирање и загрозување на основните, па дури и на најосновните права и слободи на граѓаните. Не постои земја во светот каде ова не е стварност и секојдневност. Затоа, кога се разгледува вистинската положба и улога на човекот во конкретна општествена заедница, тогаш треба да се истакне дека за тоа не одлучува само начелното пропишување на основните права во уставот или законите, туку каква е вистинската можност за остварување на тие права и колку се цврсти гаранциите на нивната заштита од можните повреди и злоупотреби. Затоа, кога се вели дека содржината и гаранциите на основните човекови права се разликуваат помеѓу државите, треба заради сфаќање на суштината на таквите права и можности на нивното остварување, посебно да се разгледа структурата на општественото и политичкото уредување на секоја држава и во рамките на тоа и односите кои постојат меѓу граѓаните (културни, економски, социјални, политички, правни и сл.).

Правата и слободите на граѓаните се универзални, правни, демократски и цивилизациски категории. Со нивното доследно остварување се создаваат услови за похармоничен, послободен, потолерантен и подемократски живот, живот без поголеми социјални и политички потреси во општеството. Се смета дека со остварувањето на подемократски односи и принципи на правната држава, тоа е услов за остварување на правата и слободите на граѓаните. Меѓутоа, како што истакнавме, има многу противречности меѓу државите во сфаќањето на суштината и примената на демократските принципи и принципите на правната држава. Од овој аспект, потребно е да се

разгледуваат односите кои во процесот на остварувањето на овие права се јавуваат на релацијата граѓанин-администрација.

Како што истакнавме, основните одредби за слободите и правата на човекот и граѓанинот во Република Македонија се содржани првенствено во Уставот на Република Македонија. Начелата што за слободите и правата и должностите ги содржи Уставот не се задолжителни само за органите на администрацијата, туку и за сите други субјекти во општеството.

Овозможувањето на граѓаните да се користат со тие права и слободи како и соодветното осигурување - гарантирање на заштитата на тие права и слободи претставува посебна должност за органите на администрацијата. Инаку, противуставно и казниво е секое самоволие со кое се повредува или ограничува некое право на човекот, без разлика на тоа кој тоа право го врши. Слободите и правата што ги гарантира Уставот не можат да се одземат, ниту пак да се ограничат.

Кога се зборува за односите на граѓаните и органите на администрацијата од аспект на остварувањето и заштитата на правата и слободите загарантирани со Уставот, тогаш нужно би требале да ги истакнеме трите статуса, кои теоријата на административното право ги групира поедините права и слободи, и тоа:

- а) права на негативен статус;
- б) права на позитивен статус и
- в) права на активен статус.

Оваа поделба на овие права и слободи на три статуса, во теоријата прв ја извршил германскиот теоретичар Георг Јелинек, според кој под статус подразбирал ситуација на однос на поединецот спрема власта. Според Јелинек, негативен статус (статус либертатис) е оној статус во кој строго индивидуалните цели наоѓаат свое задоволување низ слободното делување на поединците, во активен статус се наоѓа оној кој е овластен да ги извршува т.н. политички права во потесна смисла, додека пак позитивниот статус (*status civitatus*) е оној статус во кој државата му дозволува на поединецот определени позитивни барања.

а) Правата на негативниот статус ги опфаќаат оние правни ситуации на граѓаните во кои органите на администрацијата не смеат да интервенираат. Во сферата на овие права на негативниот статус граѓаните можат да истакнат барање органите на администрацијата со своите акти или дејствија да се воздржат од регулирањето на тие права. Значи, тука воедно силно се изразува барањето за потполна заштита на таквите права и можностите за нивното слободно користење.

Правата на негативен статус означуваат слободно делување на поединците кога државата нема можност да интервенира во нивното остварување: неприкосновеност на животот, физичкиот и моралниот интегритет и слободата; презумпција на невиност; non bis in idem; слобода и тајност на писма и лични податоци; слобода на вероисповест и сл.

Правата на негативниот статус, т.н. права и слободи, ги вклучуваат:

✚ Неповредливоста на личноста на граѓанинот:

Животот на човекот е неприкосновен. Исто така, во Република Македонија не може да се изрече смртна казна ниту по еден основ. Од друга страна, и физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени. Се забранува секој облик на мачење, нечовечко или понижувачко однесување и казнување.

✚ Уставот истакнува дека слободата на човекот е неприкосновена:

Значи, никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон. Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. Лицето незаконито лишено од слобода, притворено или незаконито осудено, има право на надомест на штета и други права утврдени со закон. Се гарантира дека никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна. Исто така, никој не може повторно да биде суден за дело за кое веќе бил суден и за кое е донесена правосилна судска одлука.

✚ Се гарантира неповредливоста на домот:

Ова право на неповредливоста на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето. Исто така, Уставот ги гарантира слободата и тајноста на писмата и на сите други облици на општење. Од друга страна, само врз основа на одлука на судот може да се отстапи од начелото на неповредливост на тајноста на писмата, ако е тоа неопходно за водење на кривична постапка, или ако тоа го бараат интересите на одбраната на Републиката.

Во оваа група на права на негативен статус спаѓаат уште: слободата на вероисповеста, слободата на уверувањето, совеста, мислењата и јавното изразување на мислата, тајноста на личните податоци и др.

б) Правата на позитивниот статус ја означуваат онаа ситуација во рамките на која граѓанинот може да бара од органите на

администрацијата определени дејствија. Овие права на позитивниот статус се следните:

✚ Еднаквост и рамноправност на граѓаните:

Барањето кое граѓаните можат да го упатат за еднакво постапување ја има својата основа во уставното начело според кое граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Уставот, исто така истакнува дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

✚ Право на работа и слобода на работа:

Имено, Уставот гарантира дека секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјалната обезбеденост за време на привремена невработеност. Исто така, секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место и дека секој вработен има право на соодветна заработувачка.

Во оваа група на права - права на позитивниот статус, влегуваат низа т.н. економски и социјални права, како што се на пример, правото на штрајк, заштита на мајчинството, децата и малолетните деца, гаранција за правото на здравствена заштита, посебна грижа и заштита на семејството, правото на здрава животна средина, правото на образование и други права.

Во оваа група на права влегуваат и т.н. лични позитивни права како што се: правото на жалба, односно начелото на двостепеност, според кое се гарантира правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања.

Правата на позитивен статус подразбираат овозможување на државните органи на остварување на определени барања на поединецот: еднаквост на граѓаните; право на работа; слободен избор на вработување; достапност на работно место; економски и социјални права; социјална сигурност и праведност; право на синдикално здружување; право на штрајк; здравствена заштита; образование; заштита на семејство; мајчинство; право на жалба и др.

в) Правата на активниот статус на граѓаните го опфаќа правото на граѓаните да учествуваат во општествениот (пред се политичкиот) живот и тоа активно обавувајќи поедини работи врз основа на својата општественополитичка положба, така и во врска на потребите на органите на администрацијата.

Правата на активен статус ги опфаќаат политичките права во потесна смисла, односно правото на граѓанинот да учествува во политичкиот живот на државата што значи да избира и да биде избран: основање на здруженија и политички партии; јавен протест; вршење на јавни функции; избирачко право; претставки; синдикално организирање; слобода на говор, јавен настап и јавно информирање.

Во овие права на активниот статус спаѓаат особено т.н. политички права: бирачкото право (активно и пасивно), слободата за здружување заради остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања, правото на секој граѓанин да учествува во вршењето на јавни функции, правото на синдикално организирање. Така, заради остварување на своите економски и социјални права, граѓаните имаат право да основаат синдикат. Исто така, се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Цензурата е забранета. Покрај ова, граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и политички партии, да пристапат кон нив и од нив да истапуваат.

Исто така, граѓаните имаат право мирно да се собираат и да изразуваат јавен протест без претходно пријавување и без посебна дозвола.

Користењето на ова право може да биде ограничено само во услови на воена и вонредна состојба.

3. Должноста на граѓаните

Основни должности на граѓаните:

- 1. Почитување на Уставот и законите**
- 2. Одбрана на земјата**
- 3. Чување и унапредување на сопственото здравје и здравјето на другите**

Пропишувајќи ги слободите и правата на граѓаните, Уставот воедно ги пропишува - утврдува и должностите на граѓаните. Користењето на слободите и правата и совесното исполнување на должностите имаат големо значење, и тоа како за граѓанинот, така и за општеството во целина, бидејќи слободите и правата на човекот-граѓанинот, определени со самиот Устав, се остваруваат со меѓусебната солидарност на луѓето и ги исполнуваат должностите и одговорностите на секој спрема сите и сите спрема секого. Уставот, како посебни должности на граѓаните ги истакнува следните:

- ✚ одбраната на Република Македонија е право и должност на секој Граѓанин;
- ✚ секој е должен да ги почитува Уставот и законите;
- ✚ граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.

Кога зборуваме за должностите на граѓаните, а во рамките на посебните односи кои се остваруваат на релацијата граѓанин-органи на администрацијата, треба да ги истакнеме и оние должности кои за граѓаните создаваат определени обврски. Тие обврски можат да се изразат како различни материјални давања, и тоа било во пари (на пример секој граѓанин е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон, потоа плаќањето на надоместок за користење на определено јавно добро и сл.) било како натурална обврска (на пример, ставање на располагање на превозно средство, просторија, алат, машина и сл. за заштита од елементарни непогоди, за потребите на одбраната и сл., кое нешто се регулира со посебни подзаконски акти - Правилници и сл.).

Во рамките на овие должности - обврски спаѓаат и т.н. лични обврски за вршење на определена служба (на пример, воената обврска, обврската за дејствување на единиците на цивилната заштита, работата во единиците за отстранување на последиците од елементарни непогоди и сл.).

4. Личен статус на граѓанин

4.1. Евиденција на личната положба на граѓаните - матични книги

Матични книги: јавни исправи кои содржат податоци за личните својства на граѓаните

Видови:

1. Матична книга на родени
2. Матична книга на венчани
3. Матична книга на умрени

Во рамките на дејностите на државната администрација спаѓа и водењето евиденција за личната положба-состојба на граѓаните. Таа евиденција се води по пат на посебни матични книги кои имаат доказ на сила на јавни исправи.

Матичните книги се дефинирани како јавни исправи за личните својства на граѓаните. Матичните книги се водат на македонски јазик и неговото кирилско писмо. Во подрачјата на единиците на локалната самоуправа во кои најмалку 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, образецот на матичните книги се

печати и податоците во него се запишуваат на македонски јазик и неговото кирилско писмо и на службениот јазик и писмото што го зборува граѓанинот. Во овој случај изводите се издаваат на македонски јазик и неговото кирилско писмо, како и на службениот јазик и писмото што го употребува граѓанинот.

Инаку, за личната состојба на граѓаните се водат три вида матични книги:

- а) матична книга на родените;
- б) матична книга на венчаните, и
- в) матична книга на умрените.

а) Во матичната книга на родените се упишува фактот на раѓање со следните податоци: име и презиме и пол на детето, ден, месец, година, час и место на раѓање и државјанство. Во матичната книга на родените се упишуваат податоци и за родителите на детето и тоа: име и презиме на родителите, датата и местото на нивното раѓање, државјанство, престојувалиште и адреса на станот.

Во матичната книга дополнително се упишува: признавањето и утврдувањето на татковството и мајчинството, усвојувањето и престанокот на усвојувањето, старателството и престанокот на старателство, склучување, престанок и поништување на бракот како и прогласувањето на бракот за непостоечки, измената на името и презимето на детето и измената на името и презимето на родителите односно на посвоителите, измената на државјанството, смртта и прогласувањето за умрен, како и други податоци определени со закон.

Раѓањето на детето се пријавува заради упис во матичната книга на матичарот и тоа на она матично подрачје на кое детето се родило. Раѓањето на детето во превозно средство се пријавува на матичарот на матичното подрачје каде патувањето е завршено. Раѓањето на дете чии родители не се познати се упишува во матичната книга на родени на местото каде е најдено.

Пријава за раѓање на дете кое е родено во здравствена установа должна е да поднесе самата здравствена установа. Ако детето е родено надвор од здравствена установа, раѓањето е должен да го пријави таткото на детето, односно лицето во чиј стан детето е родено, или мајката кога за тоа ќе биде способна, или бабицата или докторот кој учествувал при породувањето. Кога ги нема тие лица или кога тие не можат да го пријават раѓањето, тоа е должно да го стори лицето кое има сознание за раѓање на детето.

Фактот на раѓање се пријавува во рок од 15 дена од денот на раѓањето на детето (доколку детето е родено мртво тогаш тој рок е 24 часа).

Лицата кои се овластени да го определуваат името и презимето на детето се должни да пријават на надлежниот матичар име и презиме на детето најдоцна во рок од два месеца од денот на раѓањето на детето.

б) Во матичната книга на венчаните се упишува фактот на склучување на брак со следните податоци: име и презиме, ден, месец, година и место на раѓање, државјанство, престојувалиште и адреса на станот на брачните другари, ден, месец, година и место на склучување на бракот и изјавите на брачните другари за нивните презимиња. Во матичната книга на венчаните се упишува и името и презимето на родителите на брачните другари, име и презиме и престојувалиште на сведоците при склучување на брак, име и презиме на службеното лице пред кое бракот е склучен, како и името и презимето на матичарот.

Во матичната книга на венчаните дополнително се упишува прогласувањето на бракот за непостоечки, поништувањето и престанокот на бракот како и имињата и презимињата на брачните другари додека бракот постои.

в) Во матичната книга на умрените се упишува фактот на смртта со следните податоци: име и презиме, презиме пред склучување на бракот, пол, ден, месец, час и место на смртта, ден, месец и година на раѓање, место на раѓање, брачната состојба, државјанството, престојувалиштето и адресата на станот.

Во матичната книга на умрените се упишува и името и презимето на брачниот другар и неговото презиме пред склучувањето на бракот, ако умрениот бил во брак, името и презимето на родителите на умрениот, име и презиме и престојувалиште на лицето кое ја пријавило смртта, односно наслов на установата која ја пријавила смртта.

Во матичната книга на умрените се упишува и прогласувањето на исчезнатото лице за умрено и фактот на смртта утврдена во судска постапка.

Заради упис во матичната книга на умрените фактот на смртта се пријавува (усмено или писмено) на матичарот од она матично подрачје каде настапила смртта. Ако тоа место не е познато, фактот на смртта се пријавува на матичарот на она матично подрачје на кое место е најден умрениот. Фактот на смртта на превозно средство како и смртта која настапила на место на сообраќајна несреќа се пријавува на она матично подрачје на кое место умрените се погребани.

Рокот за пријавување на смртта е три дена од денот на смртта, односно од денот на наоѓањето на лешот на умреното лице. Фактот на смртта должни се да го пријават членовите на семејството со кои умрениот живеел или други членови на семејството кои дознале за

смртта, односно лица во чиј стан лицето починало. Доколку и такви лица не постојат, фактот на смртта должно е да го пријави лицето кое прво дознало за смртта. При пријавувањето на фактот на смртта мора да се поднесе и потврда за смртта која ја издава лекар или друго овластено лице.

Инаку, сите уписи матичарот е должен да ги спроведе без одлагање. Грешката која ја воочил пред заклучувањето на уписот матичарот може сам да ја исправи. Меѓутоа, исправките во матичните книги по заклучувањето на уписот можат да се извршат само врз основа на одлука на надлежен орган.

Матичните книги се водат во два примерока а се заклучуваат и заверуваат кон крајот на секоја година. Право на увид во матичните книги има заинтересираното лице. За лицето за кое основано се сомнева дека нема оправдан интерес, матичарот ќе го одбие увидот.

4.2. Лично име

Лично име: Лично право на граѓанинот кое се состои од име и презиме.

Се утврдува спогодбено од страна на родителите; можна е промена во законски утврдена постапка

Личното име е ознака која претставува обележје според кое едно физичко лице се разликува од друго. Одредувањето и поседувањето на личното име има голема важност како за лицето кое е во прашање, така и за општествената заедница. Таа важност - значајност не се огледа само во фактот што по пат на личното име примарно се определува идентитетот на лицето, туку и во низа други моменти од објективна природа. Затоа, нормите кои ги регулираат правните начела за личното име имаат посебно значење во подрачјето на статусните права на граѓаните.

Така, според словото на законот, личното име претставува лично право на граѓанинот и граѓанинот е должен во правниот сообраќај да се користи со своето лично име. Инаку, личното име се состои од име и презиме.

Лицето, чие име и презиме се состои од повеќе зборови е должно во правниот сообраќај да се користи со исто лично име.

а) Определување на личното име - личното име на детето спогодбено го определуваат неговите родители. Детето добива презиме според презимето на едниот или обата брачни другари, доколку родителите не определат детето да носи некое друго презиме. Доколку, родителите не се согласат за личното име на детето, тогаш неговото име го определува општинскиот орган на администрацијата надлежен

за старателски работи. Доколку еден од родителите не е жив, или не може да врши родителски права или е непознат, личното име на детето го определува другиот родител. Доколку родителите на детето не се живи или не можат да ги вршат родителските права, личното име на детето го определува лицето на кое му е доверено старателството за детето во согласност со општинскиот орган на администрацијата надлежен за старателски работи.

Исто така, при склучувањето на брак, брачните другари можат да се договорат за презиме да го земат презимето на едниот или другиот брачен другар, или да го задржи секој своето презиме, или секој од нив на своето презиме да го додаде презимето на другиот брачен другар или едниот брачен другар да го земе презимето на другиот брачен другар и на тоа презиме да го додаде своето презиме.

б) Промена на личното име - секој граѓанин има право да го измени своето лично име врз основа на барање за промена за која одлучува подрачната единица на органот на администрацијата надлежен за внатрешни работи на чие подрачје подносителот на барањето има престојувалиште.

На малолетно лице може да му се смени личното име на барање на родителите или посвоителот, или на барање на старателот со согласност на општинскиот орган на администрацијата надлежен за старателство. Кога родителите не живеат во брак или во заедничко домаќинство, не се договорат за измена на личното име на детето, тогаш до промена на тоа име може да дојде на барање од едниот родител, доколку за тоа даде согласност едниот родител, доколку за тоа даде согласност општинскиот орган на администрацијата надлежен за старателство. Кога се бара измена на личното име за малолетно лице постаро од десет години, тогаш е потребна и неговата согласност.

Измена на личното име не може да се одобри на лице против кое се води кривична постапка за кривично дело, кое се гони по службена должност, ниту на лице кое е осудено за такво дело, додека казната не е извршена или додека траат правните последици од пресудата, како и за лице за кое се утврди дека барањето го поднело заради избегнување на со закон определени обврски.

4.3. Матичен број на граѓаните

Со посебен закон се утврдува обликот и начинот на формирање на единствениот матичен број на граѓаните и воедно се определува обврската тој да се определува во работата на органите и организациите кои врз основа на закон ги евидентираат податоците за

граѓаните во подрачјата на општествениот живот кои се од интерес за целата држава.

Инаку, матичниот број на граѓаните претставува единствена ознака на идентификационите податоци на граѓанинот. Матичниот број се состои од тринаесет цифри распоредени во шест групи и тоа:



I група: ден на раѓање (две цифри);
II група: месец на раѓање (две цифри);
III група: година на раѓање (три цифри);
IV група: број на регистарот (две цифри);
V група: комбинација на полот и редниот број за лица родени на ист датум (три цифри). Мажи од 000 до 499, жени од 500 до 999 и
VI група: контролен број (една цифра).

Матичниот број се определува според местото на запишување на новороденото дете во матичната книга на родените што се води на територијата на Република Македонија. На дете родено во странство матичен број се определува според живеалиштето на родителите во Македонија. Исто така, на странците кои престојуваат во Република Македонија и за кои врз основа на закон се водат евиденции и издаваат јавни исправи, Министерството за внатрешни работи им определува матичен број за странци.

Треба да се истакне дека матичниот број не се менува при промената

на живеалиштето на граѓанинот. Матичниот број се запишува во јавните исправи (лична карта, изводи од матичните книги - родени, умрени и венчани - здравствена легитимација, возачка дозвола и др.) и евиденции што се водат за граѓаните, кога тоа со закон е определено.

4.4. Лична карта

 **Лична карта: јавна исправа која служи за докажување на идентитетот, живеалиштето и државјанството на одредено лице.**
 **Задолжително поседување со навршена шеснаесетгодишна возраст**

Под лична карта, се подразбира јавна исправа со која се докажува идентитетот, државјанството на Република Македонија, живеалиштето и адресата на граѓанинот на Република Македонија.

Значи, согласно законската регулатива, како основна цел на личната карта се зема нејзиното својство дека како јавна исправа служи за докажување на идентитетот на лицето на кое е издадена. Освен тоа, личната карта исто така се користи и како доказ за македонското државјанство, за фактите на раѓањето и местото на живеење.

Инаку, личната карта се издава на пропишан образец кој содржи: натпис „Република Македонија“, назив „лична карта“, натпис „МКД“, место за фотографија, грб на Република Македонија и машински читлив дел. Во образецот на личната карта се запишуваат следните податоци: презиме и име на граѓанинот, државјанство, пол, датум на раѓање, матичен број на граѓанинот, датум на издавање на личната карта, датум на важење на личната карта, место на раѓање на граѓанинот, живеалиште и адреса на граѓанинот, надлежен орган кој ја издал личната карта, број на личната карта и потпис на имателот на личната карта. Во образецот на личната карта меѓународните ознаки (кодови) се запишуваат согласно меѓународните стандарди утврдени со ICAO Doc 9303. При поднесување на барањето за издавање на личната карта од подносителот на барањето задолжително се земаат податоци за неговите биометриски (отпечатоци од два прста и фотографија) карактеристики, заради утврдување на неговиот идентитет.

Образецот на личната карта се печати на македонски јазик и неговото кирилско писмо и на англиски јазик и неговото латинично писмо. Податоците во образецот на личната карта се запишуваат на македонски јазик и неговото кирилско писмо, а податоците за името и презимето на граѓанинот, полот и државјанството се запишуваат и на англиски јазик и неговото латинично писмо. На граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, образецот на личната карта се печати и податоците во него се запишуваат и на службениот јазик и писмото што го употребува граѓанинот. На граѓанинот кои зборуваат јазик различен од македонскиот јазик и јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните, образецот се печати и на јазикот и писмото што го употребува граѓанинот.

Личната карта може да се употребува и за преминување на државната граница, во случаи и под услови утврдени со меѓународен договор ратификуван согласно со Уставот на Република Македонија.

Кога зборуваме за издавање на личната карта треба да истакнеме дека неа ја издава надлежен орган на администрацијата (сега подрачната единица на Министерството за внатрешни работи) на чие подрачје има живеалиште лицето кое ја бара. Барањето за издавање се поднесува во рок од три месеца од навршените 18 години на живот. Законско право и должност е на секое лице постаро од 18 години е да поседува лична карта. Но, личната карта може да се издаде и на лице помало од 18 години, а постаро од 15 години и тоа на барање на неговиот родител или старател.

Рокот на важењето на личната карта зависи од годините на старост на лицето на кое се издава. Имено, личната карта се издава со рок на важење од десет години, а за граѓанин помлад од 27 години живот со рок на важење од пет години. На граѓанинот кој најмалку два

пати ќе загуби лична карта или на друг начин ќе остане без неа, заменетата лична карта му се издава со рок на важење од една година. По истекот на овој рок новата лична карта се издава согласно погоре изнесените рокови.

Треба посебно да се истакне дека лицето кое има лична карта истата должно е да ја носи и по барање на службено лице овластено за легитимирање, да ја покаже. За неносењето, непокажувањето или ненавременото поднесување на барање за издавање на лична карта, лицето одговара прекршочно (парична казна и казна затвор до 20 дена).

4.5. Патни исправи на државјаните на Република македонија

Поим: јавна исправа која содржи податоци за идентитет, живеалиште и државјанство и која служи за патувања во странство

Видови:




1. Пасош
2. Заеднички пасош
3. Дипломатски пасош
4. Службен пасош
5. Патен лист
6. Патна исправа издаена по меѓународен договор

Државјанин на Република Македонија има право на патна исправа и на виза за преминување на државната граница и за престој во странство врз основа на условите пропишани со посебен закон.

Обрасците на патните исправи и визите се печатат на македонски јазик и неговото кирилско писмо, со превод на англиски и француски јазик и нивното писмо. На граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, на нивно лично барање податоците кои се внесуваат во пасошот и во патниот лист се запишуваат на македонски јазик и неговото кирилско писмо и на службениот јазик и писмото што го употребува граѓанинот. Податоците кои се внесуваат во патната исправа се запишуваат на англиското латинско писмо.

За време на престојот во странство, патната исправа служи за утврдување на идентитетот и како доказ за државјанство на Република Македонија.

а) Видови на патни исправи-патни исправи се:

-  пасош,
-  заеднички пасош,
-  дипломатски пасош,

- ✚ службен пасош,
- ✚ патен лист, како и патни исправи кои се издаваат врз основа на меѓународни договори.

Исто така, како патна исправа за патување во странство на членовите на екипажот на пловилата во поморскиот, речниот и езерскиот сообраќај им служи и поморската, односно бродската книшка, со виза издадена согласно закон.

Државјанинот на Република Македонија може да има само една патна исправа од ист вид издадена од надлежен орган на Република Македонија.

Пасошот е лична исправа која му се издава на државјанин на Република Македонија заради патување и престој во странство, како и за враќање во земјата. Лице до навршени 14 години живот - дете, може да има сопствен пасош.

Заедничкиот пасош е патна исправа која се издава за група од најмалку пет, а најмногу 50 државјани на Република Македонија, кои заедно патуваат во странство и заедно се враќаат во земјата. Во заедничкиот пасош се запишува државата, односно државите во кои групата патува, важноста на заедничкиот пасош, името и презимето, датумот на раѓање, местото на раѓање, живеалиштето и адресата на станот на водачот и на членовите на групата. При патувањето во странство со заеднички пасош, водачот на групата се внесува во заедничкиот пасош под реден број 1, а лицата кои се внесени во заедничкиот пасош се должни да имаат со себе јавна исправа со фотографија од која може да се утврди нивниот идентитет.

Патниот лист е лична исправа која му се издава на државјанин на Република Македонија кој останал во странство без патна исправа, само за враќање во земјата.

Дипломатскиот и службениот пасош се исправи кои се издаваат на носител на јавна функција и работник во државни органи, заради патување во странство и обезбедување на нивна заштита при извршувањето на службените задачи, во согласност со меѓународното право. Овие пасоши можат да се користат само ако има виза. Исто така, овие пасоши (дипломатскиот и службениот) се сопственост на Република Македонија.

Дипломатски пасош им се издава на избрани и именувани лица, раководни државни службеници и раководни работници во државни органи, на државни службеници во дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија во странство, на државни службеници на Министерството за надворешни работи кои извршуваат дипломатско-конзуларни работи и задачи и имаат дипломатски статус, на воени претставници на Република Македонија во странство кои имаат дипломатски статус, на лица кои со одлука на Владата на Република Македонија заминуваат на работа во

меѓународните организации, како и на дипломатски курири. Како исклучок, дипломатски пасош се издава и на брачните другари на претседателот на Република Македонија, претседателот на Собранието на Република Македонија и претседателот на Владата на Република Македонија како и на лице на кое му престанала функцијата претседател на Република Македонија, претседател на Собранието на Република Македонија и претседател на Владата на Република Македонија, и на нивните брачни другари. Дипломатски пасош се издава и на лице на кое му престанала функцијата министер за надворешни работи, на лица поранешни амбасадори и генерални конзули и на поранешни вработени во Министерството за надворешни работи, со најмалку 20 години дипломатско искуство. Со одобрение на министерот за надворешни работи може да се издаде дипломатски пасош на лице кое со оглед на карактерот и улогата на неговата дејност е значајно за унапредување на дипломатските, политичките, економските и културните односи на Република Македонија и за претставувањето на државата во странство, како и на лице ако тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Република Македонија. Дипломатски пасош може да се издаде и членовите на потесното семејство или на вонбрачната заедница на лицата кои се упатени на работа во дипломатско – конзуларните претставништва на Република Македонија во странство, кога истите живеат со нив во заедничко домаќинство во странство во времето на дипломатската мисија.

Службениот пасош се издава на државни службеници на Министерството за надворешни работи и на државни службеници во дипломатско-конзуларните претставништва на Република Македонија во странство, како и на раководни државни службеници и на раководни работници со посебни овластувања во други државни органи кои патуваат во странство заради службена работа, а за што е потребно поседување на службен пасош. Службен пасош може да се издаде и на членовите на потесното семејство или на вонбрачната заедница на горе наведените лица, кога истите живеат со нив во заедничко домаќинство во странство.

Визата е одобрение за патување во странство која се внесува во патната исправа и со која се констатира дека на имателот на патната исправа му е одобрено преминување на државната граница, поради заминување во земјата која е назначена во визата и во рокот предвиден во истата. Визата се издава за едно или повеќе патувања во странство.

б) Важење на патните исправи и визи

- ✚ Пасошот се издава со рок на важење од 10 години за лица постари од 27 години, а за лица од 4 до 27 години со рок на

важење од 5 години. За лица до навршени 4 години живот, пасошот се издава со рок на важење од две години;

- ✚ Заедничкиот пасош се издава со рок на важење кој е потребен за извршување на заедничкото патување во странство, но не подолго од една година;
- ✚ Патниот лист се издава со рок на важење до 30 дена или за времето кое е потребно за враќање во Република Македонија;
- ✚ Дипломатскиот и службениот пасош се издаваат со рок на важење до 5 години;
- ✚ Виза на пасош и заеднички пасош се издава со рок на важење кој не може да биде подолг од рокот на важењето на пасошот. Виза на поморска и бродарска книшка се издава со рок на важење од 5 години;
- ✚ За патна исправа на службениот персонал во меѓународниот сообраќај издадена врз основа на меѓународен договор, виза се издава со рок на важење на таквата патна исправа, но не подолго од 5 години. Виза се издава со важење за патување во одредена држава, повеќе држави или за сите држави.

в) Постапка за издавање на патни исправи и визи - Патната исправа и визата се издаваат на пропишан образец кој го содржи грбот и името на Република Македонија.

Во пасошот и патниот лист се внесуваат следниве податоци за имателот на патна исправа: презиме и име, ден, месец и година на раѓање, место и општина на раѓање, живеалиште, државјанство и единствен матичен број на граѓанинот.

Во заедничкиот пасош се запишува државата во која групата патува, презимето, името и бројот на пасошот на водачот на групата и презиме, име, ден, месец, година, место и општина на раѓање и живеалиште на членовите на групата.

Во дипломатскиот и службениот пасош се внесува презиме и име, ден, месец и година на раѓање, како и податокот за функцијата на носителот на тој пасош.

Инаку, пасош, заеднички пасош и патен лист за враќање во земјата се издава на барање на граѓанинот. Дипломатскиот и службениот пасош се издава на барање на надлежен државен орган.

Виза за пасош, заеднички пасош, како и за поморска и бродарска книшка, се издава на барање на лицето, а виза на дипломатски и службен пасош се издава на барање на надлежниот државен орган. Треба да се истакне дека во определени случаи може да дојде до одбивање на барањето за издавање на пасош или виза, односно одземање на пасош и поништување на виза. Така, поднесеното барање за

издавање на пасош или виза, ќе се одбие и нема да се издаде пасош или виза ако:

- ✚ против лицето кое бара издавање на пасош или виза е поведена кривична постапка за кривично дело за кое е предвидена казна затвор во траење најмалку три месеци додека постапката е во тек на барање од надлежниот суд;
- ✚ лицето кое бара издавање на пасош или виза е осудено на безусловна казна затвор во траење преку три месеци - додека не ја издржи казната;
- ✚ тоа го бара центарот за социјална работа во врска со вршењето надзор над родителското право и работите со старателството, согласно со Законот за семејството;
- ✚ е поднесено барање за поведување на преркшочна постапка согласно Законот за патни исправи и
- ✚ на лицето му престанало државјанството на Република Македонија.

Доколку некоја од овие причини настапила по издавањето на пасошот или визата, тогаш пасошот ќе се одземе, а визата ќе се поништи.

Во решението со кое се одбива барањето за издавање на пасош или виза, односно со кое се одзема пасошот или е поништена визата, се наведуваат причините од кои органот се раководел при донесувањето на таквото решение. Против ваквото решение, односно решението со кое е одбиено барањето за издавање на пасош или виза, односно е одземен пасошот или е поништена визата, жалба може да се поднесе до надлежната комисија на Владата на Република Македонија.

Исчезнувањето или губењето на пасошот имателот е должен во Република Македонија, да го огласи во „Службен весник на Република Македонија“, пред истекнувањето на барањето за издавање нов пасош.

Исто така, исчезнувањето или губењето на пасошот во странство неговиот имател е должен веднаш да го пријави во дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во странство.

4.6. Пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните

Поим на живеалиште: место каде граѓанинот се населил со намера постојано да живее и во кое има обезбедено стан за живеење.

Поим на престојувалиште: место во кое граѓанинот привремено престојува надвор од местото на неговото живеалиште.

Основните прашања за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните се регулирани со Закон за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните.

Под живеалиште се подразбира местото во кое граѓанинот се населил со намера во него постојано да живее и во кое има обезбедено стан за живеење. Се смета дека граѓанинот има обезбедено стан за живеење ако тој или член на неговото семејство има вселив стан по основ на сопственост или договор за закуп. Додека пак, под престојувалиште се подразбира местото во кое граѓанинот привремено престојува, надвор од општината во која се наоѓа неговото живеалиште.

Треба посебно да се истакне дека при промената на живеалиштето граѓанинот е должен да го одјави претходното живеалиште и да го пријави новото живеалиште во рок од осум дена од денот на иселувањето. Исто така, граѓанинот е должен во рок од осум дена да ја пријави промената на адресата на станот во живеалиштето. Пријавувањето и одјавувањето на живеалиштето, како и промената на адресата на станот во живеалиштето за малолетните деца го врши родителот или старателот.

Граѓанинот кој има намера да престојува подолго од три месеци до една година или да биде на привремена работа во странство повеќе од една година, должен е непосредно пред заминувањето да го пријави одењето во странство кај надлежниот орган во местото на живеалиштето, или на граничниот премин, или непосредно по заминувањето во дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во таа земја, односно во рок од три дена да го пријави враќањето во живеалиштето на Република Македонија. Во вој случај, граѓанинот е должен да ги пријави и малолетниет деца кои патуваат со него. За граѓаните кои не го пријавиле заминувањето во странство подолго од три месеци, надлежниот орган по службена должност ќе врши евидентирање.

Кога граѓанинот користи услуги за сместување во угостителски, туристички претпријатија, студентски домови или интернати, односно други правни лица кои вршат таква дејност или кај лица кои даваат услуги на сместување, пријавувањето и одјавувањето на престојувалиштето го врши давателот на услугата без оглед на должината на престојот на граѓанинот.

Во секој случај, пријавувањето на престојувалиштето се врши најдоцна во рок од 48 часа по сместувањето, а одјавувањето пред напуштањето на објектот во кој граѓанинот бил сместен. Инаку,

граѓанинот е должен на секои шест месеци непрекинат престој во одредено место да го обновува пријавувањето на престојувалиштето.

Од друга страна, граѓанинот кој има намера да престојува во странство подолго од три месеци, должен е непосредно пред заминувањето да го пријави одењето во странство, односно во рок од три дена да го пријави враќањето во живеалиштето во Република Македонија.

Надлежен орган кој врши пријавување и одјавување на живеалиштето, односно престојувалиштето како и промената на адресата на станот е Министерството за внатрешни работи. Покрај евиденцијата овој орган врши и контрола на пријавувањето и одјавувањето на живеалиштето и престојувалиштето, при што може да донесе решение за поништување на пријавата и бришење на лицето од евиденцијата за живеалиштето.

5. Државјанство

5.1. Поим на државјанството

Посебен правен однос (врска) помеѓу поединецот и државата. Таквиот однос (врска) му гарантира на титуларот (носителот) бирачко право и уживање на правните слободи.

Во правната теорија под државјанство се подразбира посебен правен однос или особена правна врска која постои помеѓу поединецот и државата.

Инаку, различни теоретичари на различен начин го дефинираат државјанството, но едно е заедничко, дека по правило тоа се сведува на однос помеѓу поединецот и државата. Така, според профл Крбек „државјанството е основен правен однос помеѓу поединецот и државата“, додека проф. Поповиќ наведува дека “државјанството е постојан правен однос на определено лице (државјанин) спрема државата“, проф, Џунов истакнува дека „државјанството претставува правна и политичка врска помеѓу поединецот и државата“. Инаку, во француската теорија државјанството (citounete) се дефинира како интересен поим на јавното право, како правно својство кое на титуларот му го гарантира бирачкото право како и уживањето на јавните слободи.

Како што може да се види, во основа државјанството претставува специфичен правен однос, траен по својот карактер, заснован помеѓу физичкото лице и државата, врз основа на кој настануваат определени права и должности. Од гледиште на поединецот, постоењето на односот на државјанството значи “врзување“ на соодветното лице за конкретна определена држава и

тоа на начин што формално-правно му се признаваат сите права (особено т.н. политички права) во таа држава, но и му наметнува определени обврски при што, по правило, за остварувањето на правата и исполнувањето на обврските не е одлучувачко значење дали лицето навистина се наоѓа на територијата на државата на која како државјанин и припаѓа.

Условите за добивање и губење, дејството на државјанството како и судирот на државјанството ги пропишува секоја држава автономно со свои правни прописи, кои по правило се од областа на административното право и ги спроведуваат органите на администрацијата во рамките на административната постапка. Затоа, специфичноста на правната врска која врз основа на односот на државјанството се создава помеѓу поединецот и државата ја условува потребата за нејзиното темелно и прецизно правно регулирање.

Затоа во рамките на секоја држава се создаваат посебни правни правила со помош на кои државата (секоја за себе самостојно) бидејќи државјанството се третира како (*domaine reserve*) ги регулира според сопственото сфаќање и наоѓање општите и посебните прашања на државјанството, а особено оние од кои зависи кои лица и под кои услови ќе ги смета за свои државјани, односно, под кои услови определени лица ќе го изгубат својството (ќе престанат) да бидат нејзини државјани. Со право проф. Благојевиќ, констатира дека “точното утврдување на поимот на државјанството и конкретизацијата на овој институт во однос на една единствена единка, претставува едно од основните прашања на општата правна теорија, едно од т.н. уставно-правни прашања, појавувајќи се така, и тоа како по својата важност така и по својата конкретизација како општо претходно прашање за примена и дејство на определен правен поредок“.

Бројните разлики кои при ова се воочуваат помеѓу државите, по правило се како резултат на различните сфаќања кои во текот на историскиот развиток се формирале во поедините држави. Инаку, може да се види, како различна положба помеѓу домашните државјани и странците во конкретна држава, така и помеѓу самите државјани врз основа на определени околности (боја, раса, вероисповест, пол и сл.) Така, во определени држави се уште постои разлика помеѓу белците и црнциите, потоа разлики во признавањето на активното бирачко право помеѓу мажите и жените, разлики помеѓу државјаните по потекло и натурализираните државјани и сл. Посебни разлики се јавуваат во определени држави во кои се задржани колонијалните односи спрема определени територии. Така, жителите на француските колонии се нарекуваат поданици (*sujet*) за разлика од домашните државјани (*citouen*). Во Холандија се посебен закон од 1937 година се подвлекува разлика помеѓу државјаните на метрополата (*Staat van Nederlanden*) и државјаните на колониите (*nederlandshe onderden*).

Инаку, правната теорија се труди со цел за попотполно уредување на установата на државјанството да дефинира-постави определени раководни начела (начин на стекнување) со кои би требало да се инспирираат поедините држави при донесувањето на нормите сврзани за материјата за државјанството. Такви обиди се присутни и на меѓународен план за што говори и постоењето на бројни конвенции кои ја регулираат оваа материја. Меѓутоа, во практиката, од гледиштето на поедини позитивноправни системи, тешко би можело да се очекува некоја вистинска изедначеност, бидејќи принципите врз основа на кои секоја држава ги фундира своите правни норми за државјанството, повеќе или помалку се разликуваат помеѓу државите.

Основен принцип кој за државјанството се истакнува во теоријата па дури и на меѓународен план, поаѓа од потреба дека секој поединец треба да има државјанство и тоа само едно, односно, дека никој не може да има две (или повеќе) државјанства. Така, проф. Крбек истакнува дека би бил “меѓународен идеал секој човек да има некое државјанство, но само едно државјанство“. Во Универзалната декларација за правата на човекот на Обединетите Нации од 1948 година во член 15 се поставува како заедничка цел со која се тежи дека секоја индивидуа има право на државјанство.

Меѓутоа, ваквиот меѓународен идеал не е можно во практиката да се оствари бидејќи позитивните законодавства на поедините држави, темелејќи се на различни начела, усвојуваат и различни принципи за начините за стекнување и губење на државјанството. Сето ова доведува до појавување на лица без државјанство (апатриди, аполити), лица со едно или повеќе државјанства (бипатриди, полипатриди) како и до различни облици на судири на државјанства.

5.2. Начела(начини) на стекнување на државјанство

1. Основни начини/начела на стекнување:

✚ Крвна врска или потекло (*jus sanguinis*)

✚ Територија (*jus soli*)

✚ Престојувалиште (*jus domicilii*)

2. Дополнителни начини/начела:

✚ Природување (натурализација)

✚ Родители апатриди

✚ Според местото на живеење

✚ Врз основа на меѓународен договор

Основ за стекнување на државјанство секогаш е правна норма, која по правило, секогаш е содржана во посебен закон или во меѓународен договор.

Инаку, постојат три основни начела (начини, системи) за стекнување на државјанство:

- ✚ Начело на крвна врска или преку потекло – *ius sanguinis*.
- ✚ Начело на територија, односно со раѓање на територија на определена држава – *ius soli*.
- ✚ Начело на престојувалиште, односно стекнување на државјанство на државата во која се престојува – *ius domicili*.

Според начелото на крвна врска или преку потеклото, детето го добива државјанството на своите родители, и тоа без оглед каде е родено и каде тоа односно неговите родители живеат.

Според начелото на територијата, државјанството на детето се определува според државата на чија територија детето е родено и тоа без оглед на државјанството на неговите родители.

Според начелото на престојувалиштето определено лице стекнува државјанство на држава на чија територија престојува.

Кое од овие спомнати начела ќе биде прифатено во поедините земји како основно, исклучиво ќе зависи од сфаќањето на законодавецот на соодветна земја. Затоа, во практиката многу тешко се прифаќа и спроведува во потполност и исклучиво само едно начело. Поради тоа, по правило во позитивните законодавства едно од овие начела (особено потеклото – *ius sanguinis*, и раѓањето на определена територија – *ius soli*) се земаат како основа за стекнување на државјанство, а потоа заради потполнување натаму се комбинира со останатите начела.

Во современите држави, како дополнителни начела-начини за стекнување на државјанство се јавуваат следните:



- ✚ стекнување државјанство со природување;
- ✚ стекнување на државјанство ако двата родители на детето се непознати или се со недефинирано (непознато) државјанство или се без државјанство.
- ✚ стекнување на државјанство според местото на живеење, и
- ✚ стекнување на државјанство врз основа на меѓународен договор.

Инаку, секое од овие основни начела има свои добри и лоши страни. Така, поборниците на начелото на потеклото-крвната врска, поаѓаат особено од барањето за единството на семејството при што ги истакнуваат и националните причини. Имено, детето би требало да биде “врзано“ за своите родители покрај другото и со фактот на државјанството, а бидејќи врската на државјанство се набљудува и како израз на националната заедница, токму овие две причини се

истакнуваат во прилог за прифаќање на начелото на крвна врска, односно потеклото.

Начелото на раѓање на територијата на една држава, го наоѓа своето оправдување во т.н. државни причини. Ова начело го “врзува” лицето за државата, односно за определена територија на кое тоа е родено и за општествената средина која на таа територија постои. Ова начело особено им одговарало на феудалните средновековни држави и затоа тоа нашло своја широка примена во Европа се до почетокот на 19 век, кога благодарение на француската револуција, почна да се пробива и применува начелото на потекло. Инаку, денес сите современи европски држави го имаат прифатено начелото на крвна врска-потекло, како основа за стекнување на државјанство.

Судир на државјанства:

-  **позитивен (кога две или повеќе држави сметаат дека лицето е нивни државјанин)**
-  **негативен (кога две или повеќе држави го одбиваат државјанството на лицето)**

Судир на државјанствата-напоредното постоење на различни системи за стекнување (и губење) на државјанство во позитивните права на поедините држави не доведува само до негативни појави како што се апатриди, бипатриди и полипатриди, туку и до различни судири на државјанствата. Така, на пример, дете родено на територијата на држава која во врска со стекнувањето на државјанство го усвоила начелото на територија, од родители кои имаат државјанство на држава чие законодавство за државјанството се заснова на начелото на крвна врска или по потекло, во моментот на раѓање тоа дете има двојно државјанство. Или пак, обратно, доколку детето е родено на територијата на држава со начело на крвна врска или потекло од родителите кои се државјани на држава која го употребува начелото на територија, тогаш тоа дете во моментот на раѓањето останува без државјанство.

Инаку, судирот на државјанствата може да се јави како позитивен и негативен. Кога се работи за позитивен судир на државјанства, тогаш две или повеќе држави пропишуваат истовремено на одредено лице нивно државјанство. Негативниот судир на државјанства ја означува ситуацијата кога две или повеќе држави го одрекуваат нивното државјанство на определено лице.

Ваквите конфликти на државјанството не се пожелни како од меѓународен аспект, така и од аспект на лицето кое е во прашање. Затоа, со различни видови на меѓународни договори појавите на ваквите состојби се прават напори да се сведат на минимална мерка.

5.3. Начин на стекнување на државјанството на Република Македонија

Државјанството на Република Македонија согласно Законот за државјанството на Република Македонија (Сл. Весник на Р. Македонија бр. 05/04 пречистен текст), може да се стекне на четири начини и тоа:

а) со потекло (основен начин на стекнување на државјанството е крвната врска-по потекло – (*ius sanguinis*), односно според државјанството на родителите во моментот на раѓањето на детето.

б) со раѓање на територијата на Република Македонија (*ius soli*),

в) со природување-натурализација (*ius domicilii*) и

г) според меѓународни договори.

а) Со потекло - за стекнувањето на државјанството на Република Македонија со потекло, согласно Законот, треба да се разликуваат пет случаи:

✚ ако во моментот на раѓањето на детето двата родители се државјанин на Република Македонија;

✚ ако во моментот на раѓањето на детето едниот родител е државјанин на Република Македонија, а детето е родено во Република Македонија, доколку родителите спогодбено не определат детето да го добие државјанството на другиот родител;

✚ ако во моментот на раѓањето на детето едниот родител е државјанин на Република Македонија, а другиот е непознат или е со непознато државјанство, односно без државјанство, а детето е родено во странство;

✚ државјанство на Република Македонија по потекло стекнува и посвоеник при потполно посвојување на кој двата или едниот посвоител е државјанин на Република Македонија, и

✚ дете родено во странство на кое едниот родител во моментот на раѓањето е државјанин на Република Македонија, а другиот странски државјанин, со потекло стекнува државјанство на Република Македонија ако до наполнети 18 години живот биде пријавено за запишување како државјанин на Република Македонија или ако до наполнети 18 години живот постојано се насели во Република Македонија.

Исто така, во случај на судски спор за доделување на дете, државјанството се стекнува по правосилноста на судската одлука. Согласно овие услови, државјанство на Република Македонија може да стекне и лице кое не е пријавено од двајцата родители, со наполнети 18 години, ако поднесе пријава за запишување во државјанство на Република Македонија до навршени 23 години живот. Во обата овие случаи-ситуации детето стекнува државјанство на Република Македонија од моментот на раѓањето.

Инаку, пријавата во овие два случаи се поднесува до органот надлежен за водење на матичните книги во кои се врши дополнителен упис на раѓањето на детето или во дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во странство.

Стекнување на државјанство по потекло:

- ✚ Кога двата родители се државјани на РМ
- ✚ Едниот родител е државјанин на РМ, а детето е родено во РМ
- ✚ Едниот родител е државјанин на РМ, другиот родител е непознат, а детето е родено во странство
- ✚ Посвоеник на кој еден од двата родители е државјанин на РМ
- ✚ Дете родено во странство, а едниот родител е државјанин на РМ и до 18 годишна возраст е запишан како државјанин на РМ

б) Со раѓање на територијата на Република Македонија – стекнувањето на државјанство на Република Македонија со раѓање на територијата на Република Македонија (начело *ius soli*) е прифатено со Законот за државјанство на Република Македонија само во еден случај. Така, државјанството на Република Македонија стекнува дете кое е најдено на територијата на Република Македонија на кое родителите му се непознати.

Значи, за да се стекне со државјанство на Република Македонија, законодавецот за секој конкретен случај предвидел два услови кои мора кумулативно да бидат исполнети за да може да дојде со стекнување на државјанство:

- ✚ детето да е родено или најдено на територијата на македонската држава, и
- ✚ двата родители на детето да се непознати.

Стекнување државјанство со раѓање на територија на РМ

- ✚ Кога детето е најдено на територијата на РМ, а родителите му се непознати

Овој дополнителен начин на стекнување на државјанство на Република Македонија детето-лицето може да го задржи трајно, доколку до навршени 15 години живот не се утврди дека родителите му се странски државјани. Имено, ако до овој рок се утврди дека родителите се со странско државјанство, тогаш на детето ќе му престане државјанството на Република

Македонија и детето ќе се смета за странски државјанин од моментот на раѓањето, т.е. ќе се смета како никогаш детето да не се стекнало со државјанство на Република Македонија. Инаку, по навршените 15 години живот, доколку и се утврди државјанството на родителите, тоа нема да влијае во поглед на државјанството на детето односно детето, го задржува државјанството на Република Македонија.

в) Со природување-натурализација – ius domicili – природувањето (натурализацијата) претставува посебен начин за стекнување на државјанство на лично барање на лицето кое тоа го сака . Треба да се истакне дека ова државјанство не се стекнува со моментот на раѓањето, туку во некој подоцнежен период од животот на лицето.

Стекнување на државјанство на РМ со природување

Услови:

- ✚ Да постои барање
- ✚ Исполнување на определени услови
- ✚ Решение на државен орган за прием во државјанство (конститутивен акт)

Видови натурализација:

- ✚ Редовна
- ✚ Олеснета редовна
- ✚ Исклучителна

За да може едно лице да се стекне со државјанство по пат на природување-натурализација, согласно Законот за државјанство потребно е да се исполнат определени кумулативни услови:

- ✚ да постои барање на заинтересираното лице (странец) за стекнување на државјанство на Република Македонија;
- ✚ исполнување на определени услови предвидени со закон, и
- ✚ акт-решение на надлежниот државен орган со кој се дозволува прием во државјанството на Република Македонија.

Инаку, овој акт се донесува по слободна оценка на органот кој решава за прием во државјанството на Република Македонија. Надлежниот орган во секој конкретен случај слободно оценува дали на некој странец ќе му даде македонско државјанство или не. Според тоа, молителот-барателот во никој случај нема субјективно право за добивање-стекнување на државјанство со природување-натурализација (иако може да ги исполнува сите услови предвидени со законот). Значи, Законот за државјанство на Република Македонија му ја дава само можноста на странецот да по основ на природување може да се стекне (доколку ги исполнува предвидените законски услови) со македонско државјанство. Дали барањето ќе му биде уважено или не зависи исклучиво од наодот на органот кој е надлежен да одлучува за барањето.

Законот за државјанство на Република Македонија во врска со обемот и видот на условите потребни за стекнување со државјанство на Република Македонија со природување-натурализација, разликува три ситуации кои можат да се означат како:

- ✚ природување по редовен пат,
- ✚ природува по поповолни услови-олеснети околности (олеснета редовна натурализација), и
- ✚ исклучително природување (натурализација).

За **редовното природување** (редовна натурализација) е карактеристично тоа што државјанство на Република Македонија на овој начин може да стекне странец кој поднесол барање за прием во државјанството на Република Македонија, ако ги исполнува следниве услови:

- ✚ да наполнил 18 години живот;
- ✚ до поднесувањето на барањето законски и постојано да живее на територијата на Република Македонија непрекинато најмалку 8 години;
- ✚ да го владее македонскиот јазик до тој степен да може лесно да се разбере со околината;
- ✚ да има обезбедено стан и постојан извор на средства за egzистенција во висини која овозможува материјална и социјална сигурност под услови утврдени со закон;
- ✚ во Република Македонија и во државата чиј државјанин е да не бил казнуван со казна затвор во траење од најмалку една година, а за дела за кои се гони по службена должност и кои се казниви според прописите во Република Македонија;
- ✚ против него да не се води кривична постапка во Република Македонија и во државата чиј државјанин е;
- ✚ да не е изречена мерка забрана за престој во Република Македонија;
- ✚ неговиот преим во државјанството на Република Македонија да не ја загрозува безбедноста и одбраната на Република Македонија;
- ✚ да потпише заклетва дека ќе биде лојален граѓанин на Република Македонија;
- ✚ да има отпуст од странското државјанство, односно доказ дека ќе добие отпуст ако биде примен во државјанството на Република Македонија.

Покрај изнесените услови со државјанство на Република Македонија со природување може да се стекне и лице без државјанство или лице со признат статус на бегалец ако од утврдувањето на без државјанството, односно признавањето на статус на бегалец и до поднесувањето на барањето за прием во државјанство, законски и постојано живее на територијата на Република Македонија најмалку шест години и ако ги исполнува другите погоре изнесени услови.

Во определени случаи иселеник од Република Македонија како и негов потомок до прво колено, може со природување да стекне државјанство на Република Македонија иако не ги исполнува погоре изнесените услови. Под иселеник се смета граѓанин на Република

Македонија кој се иселил од Република Македонија во друга држава, освен во матичната земја, без оглед на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба.

Во решението со кое се одбида барањето за стекнување на државјанство на Република Македонија со природување, органот ќе ги образложи причините заради кои го донел решението, а притоа водејќи сметка за заштита на јавниот интерес. Решението за прием во државјанство претставува конститутивен управен акт односно акт со кој се создава нова правна состојба – лицето од странец добива статус на државјанин – граѓанин на Република Македонија.

Инаку, исполнувањето на условот кој предвидува владеење на македонскиот јазик го утврдува посебна комисија образувана од Владата на Република Македонија.

Доколку лицето кое поднело барање за прием во државјанството на Република Македонија по пат на природување е лице без државјанство, тогаш тој не мора да има отпуст од странско државјанство, односно не мора да докажува дека ќе добие отпуст ако биде примен во државјанството на Република Македонија. Доколку пак, странската држава за своите државјани не допушта отпуст или за отпустот поставува услови што не можат да се исполнат, по исклучок, лицето може да стекне државјанство на Република Македонија ако даде изјава дека под претпоставка да стекне државјанство на Република Македонија се откажува од странското државјанство.

Природување под олеснети околности (олеснета редовна натурализација).

Стекнување на државјанство на РМ под олеснителни околности:

- ✚ Иселеник на РМ и негов потомок кој три години живеел во РМ и има отпуст од странско државјанство**
- ✚ Странец кој е во брак со државјанин на РМ и три години престојувал на територијата на РМ, од кои една година непрекинато**

Овој облик на натурализација се однесува на посебни категории на лица на кои им се овозможува по пат на природување да се стекнат со државјанство на Република Македонија и тоа по олеснети околности од оние кои се пропишани за редовната натурализација, и за кои се претпоставува дека ќе бидат лојални граѓани. Тие категории на лица се:

- I) иселеник од Република Македонија, како и неговиот потомок до прво колено, и
- II) странец кој е во брак со државјанин на Република Македонија.

Така, иселеник од Република Македонија и негов потомок до прво колено, може со природување да стекне државјанство на Република Македонија иако не ги исполнува следните услови од редовната натурализација (природување):

- ✚ до поднесувањето на барањето законски да престојувал на територијата на Република Македонија непрекинато најмалку 8 години; и
- ✚ да има отпуст од странското државјанство, односно доказ дека ќе добие отпуст ако биде примен во државјанството на Република Македонија.

Тука треба да се истакне дека барањето за прием во државјанството на Република Македонија за иселеник од Република Македонија и негов потомок до прво колено ќе се одбие ако до престанувањето на државјанството на Република Македонија со отпуст или со откажување, па до поднесувањето на барањето за повторен прием во државјанството на Република Македонија не поминале најмалку три години.

Исклучително природување (натурализација) - е предвидена само за определени странци, обично кои имаат посебни заслуги за државата чие државјанство на Република Македонија по пат на исклучително природување може да стекне странец кој наполнил 18 години живот и ако тоа претставува посебен научен, економски, културен, спортски или друг национален интерес.

Исклучително природување (натурализација)

- ✚ **Странец со навршени 18 години кој има посебни заслуги од научен, културен, економски, спортски и друг национален интерес за РМ.**

Владата на Република Македонија дава преетходно мислење за постоење на посебниот интерес за стекнување на државјанство по пат на исклучително природување. Исто така, покрај странецот што стекнал државјанство на Република Македонија по пат на исклучително природување, со природување под олеснети околности може да стекне државјанство на Република Македонија и неговиот брачен другар, под истите услови како и странец кој е во брак со државјанин на Република Македонија.

Дејството на природувањето (натурализација) - може да биде двојно: спрема лицето кое добило државјанство и спрема членовите на неговото семејство. Нашиот Закон за државјанство посебно не го регулира правното дејство, бидејќи во нашето право не се прави посебна разлика помеѓу државјаните со природување (натурализираните државјани) и другите државјани. Така, лицето со природување стекнува државјанство на Република Македонија, со што тој се стекнува со сите права, односно има исти права со останатите

државјани на Република Македонија. Инаку, природувањето (натурализацијата) дејствува само врз малолетните деца на натурализираното лице и тоа во следните случаи:

- ✚ ако двата родители со природување стекнале државјанство на Република Македонија, државјанство на Република Македонија стекнува и нивното дете помало од 18 години;
- ✚ ако со природување еден од родителите стекнал државјанство на Република Македонија, државјанство на Република Македонија стекнува и неговото дете помладо од 18 години ако тоа го бара овој родител, а детето живее во Република Македонија или
- ✚ ако тоа го бараат двата родители, без оглед каде живее детето;
- ✚ во случај на потполно посвојување, ако со природување стекнал државјанство на Република Македонија барем еден од посвоителите, со природување стекнува државјанство на Република Македонија и посвоеникот кој нема наполнето 18 години живот и кој со посвоителот живее во Република Македонија.

Во сите случаи на дејство на природувањето врз малолетно дете, доколку детето наполнило 15 години живот, за стекнување на државјанство на Република Македонија потребна е и согласност на детето. Инаку, решението за прием во државјанството на Република Македонија може да се поништи по врачувањето, ако се утврди дека странецот при поднесувањето на барањето за прием на државјанство со природување дал невистинити или неточни податоци, односно се користел со лажни исправи. Решението се поништува во рокот предвиден за застареност на кривичното гонење за кривичното дело давање невистинити или неточни податоци, односно користење лажни исправи. Поради истите причини се поништува и решението за прием во државјанство на Република Македонија на малолетни деца кои стекнале државјанство истовремено со нивните родители.

Според меѓународни договори - овој начин на стекнување на државјанство на Република Македонија иако е предвиден како еден од основните за стекнување на државјанство на Република Македонија во Законот за државјанство сепак во натамошните одредби од овој Закон, не е уреден. Оваа законска можност ќе се уредува посебно со секој меѓународен договор што во иднина ќе го склучува Република Македонија, кој за предмет на регулирање ќе ја има оваа материја.

5.4. Престанок на државјанството

Државјанската врска, како што истакнува проф. Џунов, има траен карактер. Значи, кога лицето ќе добие државјанство на една држава, истото го задржува се до својата смрт. Меѓутоа, доколку дојде

до прекин на некои врски и интереси помеѓу едно лице и државата чие државјанство тоа има, истата држава дозволува да му престане државјанската врска на тоа лице. Тоа значи, истакнува истиот автор, дека може да престане државјанството и за време на животот на едно лице.

Значи, согласно Законот за државјанство на Република Македонија, државјанството на Република Македонија може да престане само во согласност со изразена волја на лицето и тоа на следните два начини:

- а) престанување на државјанството со отпуст, и
- б) престанување на државјанството според меѓународни договори.

а) Отпустот од државјанството е начин на престанокот на државјанството врз основа на посебен акт на државниот орган, по поднесено барање-молби од поединец. Овој начин на престанок на државјанството е всушност антипод на природувањето (натурализацијата). Имено, и кај природувањето, и кај отпустот, потребна е изричната волја на поединецот изразена по пат на формално барање. Но, додека кај природувањето врз основа на вакво барање се стекнува државјанството, дотогаш кај отпустот државјанството се губи-престанува.

Инаку, согласно Законот, државјанството на Република Македонија престанува со отпуст ако лицето кое поднело барање за отпуст ги исполнува следните услови:

- ✚ да наполнило 18 години живот;
- ✚ да нема пречки во поглед на воената обврска (за што согласност дава Министерството за одбрана);
- ✚ да ги намирило имотно-правните и другите законски обврски спрема државните органи, организациите, претпријатијата и други правни и физички лица;
- ✚ да ги регулирало имотно-правните и другите законски обврски од брачниот однос и од односот на родители и деца спрема лицата кои живеат во Република Македонија;
- ✚ да достави доказ од надлежен орган дека не е поведена стечајна постапка, односно постапка за престанок на трговското друштво чиј основач или содружник е, односно за трговец поединец;
- ✚ против него во Република Македонија да не се води кривична постапка поради кривично дело за кое се гони по службена должност или ако е осудено на казна затвор, казната да ја издржало, и
- ✚ ако има странско државјанство или да докажало дека ќе биде примено во странско државјанство.

Доколку се исполнети овие услови на лицето му престанува државјанството на Република Македонија со денот на врачувањето на решението за отпуст од државјанство на Република Македонија. Решението за отпуст од државјанството претставува декларативен управен акт односно акт со кои се констатира новонастаната правна состојба – лицето од државјанин на Република Македонија станува странец во Република Македонија а државјанин на друга држава.

Треба посебно да се истакне дека надлежниот државен орган може да го одбие барањето за отпуст од државјанството на Република Македонија иако се исполнети условите за отпуст, ако тоа го налагаат причините на заштитата на безбедноста и одбраната на Република Македонија или причините на реципроцитет или други причини од односот со странска држава.

Од друга страна, решението за отпуст за државјанство на Република Македонија ќе се поништи ако лицето кое добило отпуст продолжи да живее во Република Македонија, односно се иселило во странство и во рок од една година од денот на врачувањето на решението за отпуст не стекне странско државјанство. Лицето кое добило отпуст од државјанството на Република Македонија, барањето за поништување на решението го доставува до дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во странство или до надлежниот државен орган во Република Македонија.

Кога зборуваме за дејството на отпустот од државјанството на Република Македонија, треба да истакнеме дека тој дејствува како врз лицето кое добило отпуст (тој повеќе не поседува македонско државјанство и се смета за странец), така и врз неговите малолетни деца. Дејството на отпустот врз малолетните деца се огледа во следните случаи:

- ✚ на дете до наполнети 18 години живот му престанува државјанството на Република Македонија на барање на двата родители на кои државјанството на Република Македонија им престанало со отпуст или ако државјанството на Република Македонија му престанло на тој начин на еден од родителите, а другиот родител кој нема државјанство на Република Македонија, со тоа се согласил;
- ✚ ако родителите на детето живеат одвоено, на детето му престанува државјанството на Република Македонија со отпуст на барање на родителот со кого живее детето, односно на кој му е дадено на воспитување и чување, а кој и самиот поднесе барање за отпуст од државјанство на Република Македонија или во случај кога родителот кај кого детето живее е странец.

(Во двата случаи потребна е согласност на другиот родител)

- ✚ на ист начин му престанува државјанството на Република Македонија и на малолетен посвоеник;

- ✚ ако другиот родител не се согласи со отпуст на детето од државјанство на Република Македонија, детето добива отпуст ако заради интересите на детето, согласност за неговиот отпуст даде надлежниот орган за старателство;
- ✚ во сите погоре споменати случаи ако детето наполнило 15 години живот за престанок на државјанството со отпуст потребна е и согласност на детето;
- ✚ на малолетен посвоеник-државјанин на Република Македонија во случај на потполно посвојување кога посвоителите се странски државјани, државјанството на Република Македонија ќе им престане со отпуст на барање на посвоителите. Исто така, ако посвоеникот наполнил 15 години живот за престанок на државјанството со отпуст, потребна е согласност на посвоеникот.

б) кога зборуваме за престанок на државјанство според меѓународни договори, треба да го истакнеме истото што се однесува и за стекнувањето на државјанство со меѓународни договори. Имено, Законот за државјанство на Република Македонија, не содржи посебни одредби со кои ќе ја регулира материјата на престанокот на државјанството на Република Македонија според меѓународни договори. Останува ова прашање да се регулира по пат на билатералните или мултилатералните меѓународни договори кои Република Македонија ќе ги склучува со другите држави, а кои за предмет ќе ја имаат оваа материја.

5.5. Надлежен државен орган за решавање, водење на евиденција и докажување на државјанството на Република Македонија

Барањето за стекнување, престанување или утврдување на државјанството на Република Македонија се поднесува до:

- ✚ Министерството за внатрешни работи според живеалиштето на лицето или
- ✚ ако лицето живее во странство, до дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во странство.

Инаку, функционално надлежен за донесување решение за стекнување престанување или утврдување на државјанството на Република Македонија, е министерот за внатрешни работи. Ова решение се доставува според прописите за задолжително лично доставување.

Од друга страна, евиденција за државјаните на Република Македонија и за странските државјани кои се родени на територијата на Република Македонија се води во Министерството за внатрешни работи. Исто така, ова министерство води евиденција за стекнување и престанок на државјанството на Република Македонија.

Државјанството на Република Македонија се докажува со важечка лична карта или патна исправа. Исто така, државјанството се докажува и со уверение за државјанство на Република Македонија кое врз основа на евиденцијата го издава Министерството за внатешни работи.

Доколку лицето не е запишано во евиденцијата за државјани на Република Македонија, Министерството за внатрешни работи ќе го утврди државјанството на Република Македонија и податокот за тоа дополнително ќе се запише во евиденцијата на државјаните на Република Македонија. Доколку пак, раѓањето на лицето не е запишано, податокот за раѓањето и за државјанството ќе се запише истовремено согласно со одредбите на Законот за матичните книги.

Инаку, за стекнувањето односно престанувањето на државјанството на Република Македонија, се известуваат надлежните државни органи и организации кои го евидентираат податокот за државјанството во евиденциите за кои со закон се овластени да го водат.

5.6. Повторно стекнување на државјанството на Република Македонија (реинтеграција)

Повторното стекнување на државјанството (реинтеграција) значи враќање на државјанството на лице кое тоа го имало, но на определен начин го изгубило државјанството. Во вакви случаи, условите за повторно стекнување со државјанство по правило се благи отколку случаите кога се работи за првото стекнување на државјанството (кога начелно се променуваат сите одредби кои се однесуваат за стекнување на државјанство по пат на природување - натурализација).

Значи, реинтеграцијата претставува посебен начин на стекнување на државјанство. Овој начин го предвидува и Законот за државјанство на Република Македонија. Имено, по основ на реинтеграција повторно може да стекне државјанство на Република Македонија лице кое како малолетно го изгубило државјанството на Република Македонија следејќи го државјанството на родителите кај отпустот.

Услов за реинтеграцијата е ако ова лице до наполнети 25 години живот законски престојува најмалку три години непрекинато во Република Македонија и поднесе барање за повторно стекнување државјанство на Република Македонија.

Оттука, кај реинтеграцијата по сила на законот се стекнува со државјанство на Република Македонија односно доколку се исполнети условите за повторно стекнување на државјанството (реинтеграција), тогаш

барањето за таквата реинтеграција не може да биде одбиено, зашто законодавецот ова повторно стекнување на државјанство го определил на степен на право за повторно стекнување на државјанството за разлика од натурализацијата (стекнување на државјанство со природување) каде стекнувањето на државјанство беше предвидено само како можност, односно таквото стекнување исклучиво не зависи од лицето кое бара стекнување на државјанство, туку зависи од дискрецијата (слободната оценка) на органот кој одлучува за прием во државјанството на Република Македонија. Затоа, решението за стекнување на државјанство по основ на реинтеграција има декларативен карактер, бидејќи со него само се констатира дека се исполнети условите пропишани со закон, за разлика од решението за натурализација кое има конститутивен карактер, бидејќи со него се создава една нова ситуација односно лицето се стекнува со ново државјанство, државјанство на Република Македонија.

Прашања за размислување:

- ✚ Истражете дали законодавството на Република Македонија предвидува можност за промена на единствениот матичен број на граѓанинот (во делот во кој е изразен полот на носителот) на лицата кои го промениле својот пол. Пред кој/кои орган(и) би требало да се поведат постапки? Кои се ризиците во случај да не постои таква законска можност, односно кои негативни последици би можеле да настанат во правниот промет?**

Библиографија:

Учебници и други учебни помагала:

1. Armstrong, J., The European Administrative Elite, Prince on University Press, 1973\
2. Aubin, R., Communes et democratie, Pariz, 1965
3. Auob, E., La formation du personnel administartiv dans la foction buvlique, A. Colin, 1964
4. Bacquias, Le Conxeil general et le Conseil d'arrondissement, 1957
5. Baileu, S.K., H., Congress at Work, N.Y., 1952
6. Bartos-Nikolajevic: Pravni položaj stranaca, Beograd, 1951
7. Bendih, R., Higher Civil Servants in American Society, Boulder University of Colorado Press, 1963
8. Blagojevic Borislav: Akti o licnim stavovima gradhana po pravu u Jugoslaviji, Banja Luka, Godisnik na Pravniot fakultet vo Banja Luka, br.2, 1978
9. Blagojevic Borislav: Visestruko drzavljanstvo, Beograd, "Mjesecnik", 1937
10. Borkovic Ivo: Eksproprijacija, arondacija, komasacija, Split, 1966
11. Borkovic Ivo: Naknada za ekspropiriranu imovinu i nejin rezim u jugoslovenskom pravu, Split, Zbornik na Pravniot fakultet vo Split, br.7 1970
12. Borkovic Ivo: Prestanak drzavljanstva oduzimanjem u jugoslovenskom pravu, Sarajevo, "Pravna misao", br. 7-8, 1976
13. Borkovic Ivo: Upravno pravo, Zagreb, 1987
14. Borota Savo: Pravica naknada za ekspropiriranu nekretninu u sudskoj praksi, Zagreb, "Nasa Zakonitost", br. 4 1979
15. Bosnic Petar: Pozitivni i negativni sudir drzavljanstva u dedjunarodnom privatnom pravu Jugoslavije, Split, Zbornik br. 3, 1965
16. Bottomore, T., La mobilite sociale dans la haute administration francaise, Cahies internationaux de sociologie, XI, 1952
17. Brailbant, G., Questiauh, Wiener, Le controle de l'administration et la protection des cituens, Cujas, 1973
18. Buklijas Boris: Odredivanje poima prava gradana negativnog statusa, Split, Zbornik na Pravniot fakultet vo Split, br. 15, 1978.
19. Bucar, F., Uvod v javno upravo, Ljubljana, 1969
20. Chapman, B., The Prefects and Provincial France, 1955
21. Corwin, E., The Presidentsu: Office and Powers, N.Y. 1958
22. Crozier, M., Petits fontionnaires au travail, C.N.R.S., 1955
23. Davitkovski, B., Parlamentarna kontrola nad upravata, Godisnik na Praven fakultet, Skopje, 1992
24. Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Konstituiranje na sluzbenicki sistem vo RM, Zbornik na trudovi vo cest na S. Gaber, Praven fakultet Skopje, 2001
25. Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Nov koncept vo naseto pravo: upravnite dogovori potreba ili nuznost, Pravnik, mart/april, 2001
26. Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Novata upravno-sudska kontrola nad upravata vo RM, Zbornik na trudovi na Pravniot fakultet, 2006
27. Debbasch, Ch., Droit administratif, 1974
28. Dubbasch, Ch., L'administration au prouvoir, Calman-Levu, 1969
29. Debbasch, Ch., Science administrative, III ed., Dalloz, 1969
30. Demurchi, F., La burocrazia centrale in Italia, Milano, 1965
31. Dika Mihajlo: odredivanje naknade za ekspropiriranje nekretnine i trzisna

- cena, Zagreb, 'Nasa zakonitost', br. 10, 1970
32. Dimitrijevic Pavle: Javnost i uprava, Beograd, 'Nova administracija', br. 3-4, 1961
 33. Dimock, Dimock, Koenig, Public Administration, Rinehart, 1958
 34. Dolloz: Encuclopedie - Droit administratif, II
 35. Dolloz: Repertoire de droit public et administratif, Paris, Tome I, 1958, Tome II, 1959
 36. Duugult Leon: Les transformations du droit public, Paris, 1927
 37. Duverger, M., Institutions politiques du droit contitutionnel, PUF, 1955
 38. Ehrman, H., Interest Groups on Four Continents, Universitu of Pittsburgh Press, 1958
 39. Ehrman, H., Les goupes d'interet et la bureaucratie dans les democracies occidentales, Revue francaise des sciences politiques, 1961 Endiclopedia of Social Sciences, Collier Macmillan, 1968, vol.1-2
 40. Fesler, J., Centralisation and Decentralisation vo International
 41. Finer, H., Administrative Rezonazibilitu in Democratic Government, Public Administration Review, vol. I. 1941
 42. Fornier, J., Le travail fouvernemental, Dalloz, 1987
 43. Gallohorn, W., Ombudsmen and others, Citizen z Protectors in Nine Countries, harvard Universitu Press, 1966
 44. Gallowau, G., The Legislative Process in Congress, N. Y., 1953
 45. Gazier, La fonction publique dans le monde, Cujas, 1972
 46. Gelevski, S. Upravno procesno pravo, Skopje, 2003
 47. Gladden, E. M., The Civil Service in Britain, Penguin Books, 1965
 48. Grizo, N., Grupite za pritisok vo zapadnoevropskata literatura, Pogled 3, 1969
 49. Grizo, N., Davitkovski, B., Problemi na upravuvanjeto, Skopje, 2001
 50. Hristov Aleksandar: Odnosi izmedu uprave i javnosti, Beograd, "Nova administracija", br. 10, 1961
 51. Hristov Aleksandar: Upravno pravo, Skopje, 1984
 52. Humes, S., The Structure of Local Government Thogoughout the Worild, The Hague, 1959
 53. Jackson, E., The Structure of Local Government in England and Wales, London, 1967
 54. Jaffe, L., The Right to Judicial Review, Harvard Law Review, 1958
 55. Jovicic, M., Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave i evropskim zemljama, Savremena administracija, 1974
 56. Krbek Ivo: Pravo javne uprave, Zagreb, 1961 i 1962
 57. Krbek Ivo: Stranka u upravnom postupku, Zagreb, 1928
 58. Krbek Ivo: Upravni akti, Zagreb, 1957
 59. Krbek Ivo: Upravno pravo, Zagreb, 1932
 60. Zemaljsko drzavjanstvo i zavicajnost, Beograd, Arhiva br.3-4, 1945
 61. Krbek I., Pravo jugoslovenske javen uprave, II, Zagreb, 1961
 62. Laski, H., Parlimentaru Geverment in England, The Viking Press, 1938
 63. Laubadere, A., Traite elementaire de droit administratif, LGDJ, 1957
 64. Keoawsju, A., Administration, Knopf, 1955
 65. Lochak, D.et.al., La laute administration et la politique, puf.1980
 66. Lilic, Upravno Pravo, Beograd, 1995
 67. Lukic Radomir: Drustveni uslovi ljudskih prava, Beograd, Arhiv, br.3,1979
 68. Marh, F.M. (Ed), Elements of Public Administration, prentice Hall, 1959
 69. Marsh, R., The Mandarins, Harvard Universitu Press, 1957

70. Maucr Oto: Le droit administratif Allemand, Paris, 1903
71. Mijajlovic Velibor: Bliza merila za odredivanje pravicne naknade za eksproprijiranu nepokretnu imovinu, Novi Sad, Glasnik br.7, 1971
72. Neustadt, R., Presidential Power, Wiliu, 1960
73. Nieto, A., La burocracia, Instituto de instudios administrativos, Madrid 1976
74. Norman Flynn, Public Sector Management, Financial Times Management, 2002
75. Page, E., Political authority and Bureaucratic Power, Harvester, 1985
76. Pavlovska-Daneva, A., Ombudsman, Skopje 2000
77. Pfifner, Presthus, Public Administration, Ronald Press, 1953
78. Popovic Stavoqub: Upravno pravo, Beograd, 1980
79. Popovic, S., Upravno pravo, Savremena administracija, 1978
80. Pusic, E., Nauka o upravi, Skopska knjiga, 1975
81. Pusic, E., Centralizacija i dessentralizacija, Nova administracija, 3, 1956
82. Radanovic Bozidar, Poznic Borivoje: Komentar zakona o eksproprijaciji, Beograd, 1957
83. Rolland, L., Droit administratif, Dolloz, 1957
84. Rolland, R., Administrative Tribunals at Work, Stevens and Son, 1950
85. Savignu, J., L'Etat contre les communes, Seuil, 1971
86. Schmitt, Ch., Le maire de la commune rurale, Seuil, 1971
87. Simon, Smithburg, Thompson, Public Administration, Knopf, 1950
88. Sobezek Karol: Novo zakonodavstvo o eksproprijaciji, Beograd, Strani pravni zivot, br.16, 1958/59
89. Souchon, M., Le maire ciu local dans une societe en shangement, Cujas, 1968
90. Stjepanovic Nikola: Polozaj gradana i organizacija u upravnom postupku, Beograd, 1957
91. Stjepanovic Nikola: Upravno pravo u SFRJ, Beograd, 1978
92. Suleiman, E., Bureaucrats and Policu Holmes and Meier, 1983
93. Tepic-Basic: Zbirka propisa o drzavljanstvu, Zagreb, 1969
94. Truman, D., The governmental Process, Knopf, 1951,
95. Ustav na Republika Makedonija, 1991
96. Waldo, D., The Administrative State, N.Y., 1948
97. Waline, M., Droit administratif, Paris, 1963
98. White, L. Introduktion to the tudu of Public Administartion, Macmilan, 1955
99. Djunov Todor: Medunarodno privatno pravo, Skopje, 1979
100. Zapf. W., Beitrage zur Analuse der deutschen Obersicht, Piper, 1965
101. Zimmerman, J., State and Local Governments, Barnes and Noble Books, 1976
102. Djordjevic Jovan: Ustavno pravo, Beograd, 1975
103. Cirkovic Bozidar: Eksproprijacija i naknada u jugoslovenskom pravu sa pregledom sudske prakse, Beograd, 1979
104. Svarc, B., Americko upravno pravo, Naucna knjiga, 1965

ЗАКОНСКИ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ:

1. Устав на Република Македонија (Службен весник на РМ, бр. 52/91)
2. Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)
3. Закон за општата управна постапка (Службен весник на РМ, бр. 38/2005, 110/2008, 118/2008, 51/2011)
4. Закон за општата управна постапка (Службен весник на РМ, бр. 124/2015)
5. Закон за административни службеници (Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018)
6. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018)
7. Закон за управните спорови (Службен весник на РМ, бр. 62/2006, 27/2008, 117/2009, 150/2010, 171/2010)
8. Закон за установи (Службен весник на РМ, бр. 32/05, 120/2005, 51/2011)
9. Закон за народниот правобранител (Службен весник на РМ, бр. 60/2003, 114/2009, 181/2016, 189/2016 и 35/2018)
10. Закон за основното образование, (Службен весник на РМ, бр. 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017 и 64/2018)
11. Закон за средното образование, (Службен весник на РМ, бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017 и 64/2018)
12. Закон за управата за јавни приходи (Службен весник на РМ, бр. 43/2014, 61/2015, 27/2016, 35/2018 и 83/2018)
13. Закон за државна ревизија (Службен весник на РМ, бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018)
14. Закон за управната инспекција (Службен весник на РМ, бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015, 53/2016 и 11/2018)
15. Закон за финансиската полиција (Службени весник на РМ, бр. 12/2014, 43/2014, 33/2015, 27/2016 и 83/2018)
16. Закон за личното име (Службен весник на РМ, бр. 08/1995, 66/2007, 103/2008, 51/2011, 154/2015 и 55/2016)
17. Закон за матичната евиденција (Службени весник на РМ, бр. бр. 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018)
18. Закон за матичен број (Службен весник на РМ, бр. 137/2013 и 55/2016)
19. Закон за лична карта (Службен весник на РМ, бр. 8/1995; 38/2002; 16/2004; 12/2005; 19/2007; 10/2010; 51/2011; 13/2012; 166/2012; 154/2015 и 55/2016)
20. Закон за локална самоуправа Службен весник бр. 08/02
21. Закон за патните исправи на државјаните на Република Македонија, (Службен весник на РМ бр. 67/1992; 20/2003; 46/2004; 19/2007; 84/2008; 51/2011; 135/2011; 154/2015 и 55/2016)
22. Закон за пријавување на живеалиштето и престојувалиштето на граѓаните (Службен весник на РМ, бр. 36/1992; 12/1993; 43/2000; 66/2007; 51/2011; 152/2015 и 55/2016)
23. Закон за државјанството на Република Македонија (Службен весник на

- РМ, бр. 67/1992; 8/2004; 98/2008; 158/2011 и 55/2016)
24. Закон за прекршоците (Службен весник на РМ, бр. 62/06)
 25. Закон за прекршоците (Службен весник на РМ, бр. 124/2015)
 26. Закон за експропријација (Службен весник на РМ, бр. 95/2012, 131/2012, 24/2013, 27/2014, 104/2015, 192/2015, 23/2016 и 178/2016)

Влада на Република Македонија

Министерства	Органи во состав							
Министерство за одбрана;								
Министерство за внатрешни работи	Управата за безбедност и контраразузнавање		Бирото за јавна безбедност					
Министерство за правда	Управата за извршување на санкциите*		Бирото за судски вештачења*		Управа за водење на матичните книги*		Биро за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права*	
Министерство за надворешни работи								
Министерство за финансии	Управата за имотно-правни работи	Царинската управа*	Државниот девизен инспекторат	Бирото за јавни набавки	Управата за спречување на перење пари финансирање на тероризмот	Управата за финансиска полиција	Управата за јавни приходи*	
Министерство за економија	Монополската управа	Управата за наменско производство	Државниот пазарен инспекторат	Државниот инспекторат за техничка инспекција	Биро за метрологија*			
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Управата за водостопанство	Управата за хидрометеоролошки работи*	Управата за семе и семенски материјал	Фитосанитарна управа	Државниот инспекторат за земјоделство		Државниот инспекторат за шумарство и ловство	Државна фитосанитарна лабораторија
Министерство за здравство	Државниот санитарен и здравствен инспекторат							
Министерство за образование и наука	Педагошката служба	Бирото за развој на образованието*	Управата за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците			Државниот просветен инспекторат		
Министерство за труд и социјална политика	Управата за прашања на борците и воените инвалиди				Државниот инспекторат за труд			
Министерство за локална самоуправа	Државниот инспекторат за локална самоуправа				Бирото за регионален развој*			
Министерство за култура	Управата за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците во Република Македонија				Управа за заштита на културното наследство*			
Министерство за информатичко општество и администрација	Државниот управен инспекторат							
Министерство за транспорт и врски	Капетанијата на пристаништата	Државниот инспекторат за транспорт		Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам		Државниот комунален инспекторат		Управа за сигурност во железничкиот систем
Министерство за животна средина и просторно планирање.	Државниот инспекторат за животна средина	Управа за животна средина	Службата за просторен информативен систем					

*Органот има својство на правно лице

Самостојни органи на државната управа
Комисија за односи со верските заедници и религиозни групи
Агенција за млади и спорт
Агенција за иселеништво
Агенција за храна и ветеринарство на Република Македонија
Агенција за стоковни резерви
Агенција за остварување на правата на заедниците
Дирекција за безбедност на класифицирани информации
Агенција за разузнавање
Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој
Државен завод за индустриска сопственост
Дирекција за заштита и спасување
Агенција за лекови и медицински средства
Центар за управување со кризи

Управни организации
Државен архив на Република Македонија;
Државен завод за геодетски работи и
Државен завод за статистика.

Ниту еден дел од оваа публикација не смее да биде репродуциран на било кој начин без претходна писмена согласност на авторот

Е-издание: http://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=53&glavno=41