МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ
СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Магистерски труд

ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И НИВНАТА ПРИМЕНА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

СТУДЕНТ: РОБЕРТ МОЈАНОСКИ
БРОЈ НА ИНДЕКС: М247047
МЕНТОР: ПРОФ. Д-Р. ИВАН ЕФРЕМОВСКИ

Свети Николе, 2025

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И НИВНАТА ПРИМЕНА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Ментор: Проф. д-р. Иван Ефремовски
Студент: Роберт Мојаноски
Број на индекс: М247047
Насока: Административно право и јавна администрација

Свети Николе, 2025

ИЗЈАВА

Јас, Роберт Мојаноски, студент/ка на Втор циклус на студии, организирани на Факултотот за правни науки при Меѓународниот славјански универзитет – Свети Николе, на студиската програма по Административно право и јавна администрација, со постојано место на живеење на ул. _____ во , со ЕМБГ _____ и број на индекс М247047, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистарски труд под наслов „ **ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И НИВНАТА ПРИМЕНА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР** “ представува мој самостоен труд и истиот представува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

Согласен/а сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијаторство, согласно со важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: Давател на изјавата:

_____ _____

Трудот го разгледува применувањето на принципите на административното право во јавниот сектор на Република Северна Македонија и нивната усогласеност со европските административни стандарди. Теоретскиот дел утврдува дека законодавната рамка во државата формално ги опфаќа основните принципи на европското административно право, поточно, законитост, транспарентност, отчетност, ефикасност и морална одговорност. Емпириският дел, заснован врз анкетен прашалник спроведен онлајн преку *Google Forms* на примерок од педесет испитаници, има за цел да ја испита перцепцијата на граѓаните за тоа дали овие принципи се реално присутни во практиката на јавната администрација.

Резултатите покажуваат дека постои видлива разлика меѓу нормативната усогласеност и нејзината реална примена. Поголемиот дел од испитаниците сметаат дека институциите само делумно ги почитуваат законите, а транспарентноста и ефикасноста не се на задоволително ниво. Истовремено, најголем процент од анкетираните укажуваат дека усогласувањето со европските стандарди е од голема важност за развојот на државната администрација и за зајакнување на јавната доверба.

Трудот заклучува дека јавната администрација се наоѓа во процес на формална хармонизација со европските стандарди, но практичната примена на принципите сè уште бара континуирани институционални и етички подобрувања. Утврдени се насоки за унапредување на административната култура, јакнење на одговорноста на службениците и воспоставување транспарентен, ефикасен и доверлив јавен систем во согласност со европските практики на добро управување.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: административно право; европска унија; хармонизација; транспарентност.

ABSTRACT ii

The paper examines the application of the principles of administrative law within the public sector of the Republic of North Macedonia and their alignment with European administrative standards. The theoretical part establishes that the national legal framework formally incorporates the core principles of European administrative law-legality, transparency, accountability, efficiency, and moral responsibility. The empirical segment, based on a questionnaire conducted online via Google Forms among a sample of fifty respondents, aims to assess public perceptions of whether these principles are genuinely reflected in the practical functioning of the public administration.

The results indicate a visible discrepancy between normative harmonization and its practical implementation. Most respondents believe that institutions only partially adhere to the law, while transparency and efficiency remain unsatisfactory. At the same time, the majority recognize the alignment with European standards as essential for strengthening the development of state administration and enhancing public trust.

The study concludes that public administration in North Macedonia is undergoing a process of formal harmonization with European standards, but the practical realization of these principles still requires continuous institutional and ethical improvement. The research identifies key directions for advancing administrative culture, strengthening official accountability, and establishing a transparent, efficient, and trustworthy public system consistent with European practices of good governance.

KEYWORDS: administrative law; European Union; harmonization; transparency.

СОДРЖИНА iii

ВОВЕД **1**

ГЛАВА I. ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР **14**

1.1. Принципи на административното право 14

1.2. Принцип на законитост и хиерархија на правни акти 16

1.3. Сигурност и предвидливост во административното постапување 18

1.4. Отвореност и транспарентност 20

1.5. Отвореност, транспарентност и пристап до информации 22

1.6. Одговорност и отчетност на административните органи 24

1.7. Ефикасност и економичност во јавната администрација 25

ГЛАВА II. ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР **26**

2.1. Поим и карактеристики на Европскиот административен простор 28

2.2. Улогата на Европскиот суд за правдата во обликување на заеднички административен простор 29

2.3. Хармонизација и конвергенција на административните системи во Европската унија 32

2.4. Европски стандарди за јавна администрација: транспарентност, отчетност и учество 33

2.5. Пристап на земјите кандидати кон Европскиот административен простор 35

ГЛАВА III: ЈАВНИОТ СЕКТОР КАКО СУБЈЕКТ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО **38**

3.1. Поим и обем на јавниот сектор 38

3.2. Организациска поставеност и институционална меморија 40

3.3. Улогата на знаењето и информациското управување во јавниот сектор 41

3.4. Јавната администрација како сервис за граѓаните 44

3.5. Етички кодекси и административна култура 45

ГЛАВА IV: ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР **47**

4.1. Преглед на Законот за вработените во јавниот сектор 47
4.2. Права и должности на вработените во јавниот сектор 49
4.3. Работни односи: видови на вработувања, трајност и флексибилност 52
4.4. Принцип на заслуги и транспарентност при вработување 54
4.5. Дисциплинска одговорност и механизми на контрола 56
ГЛАВА V: ОПШТИ НАЧЕЛА И ПРАКТИКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР 59
5.1. Принципи на јавност, еднаквост и недискриминација при вработување 59
5.2. Механизми за селекција и напредување во кариерата.....61
5.3. Реформски процеси во контекст на европеизација на јавниот сектор 64
5.4. Улогата на Агенцијата за администрација и други надлежни тела.....67
5.5. Споредбени практики со земји-членки на Европската унија 69
5.5.1. Германија – систем заснован на правна стабилност, професионализам и лојалност 70
5.5.2. Франција –традиција и меритократски систем на селекција.....73
5.5.3. Словенија – модел на европска хармонизација и дигитална модернизација 76
РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА.....80
ЗАКЛУЧОК.....102
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 106
ПРИЛОГ АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК 110

ВОВЕД

Административното право, како дел од правниот систем, е многу значаен во регулирањето на односите помеѓу јавната администрација, граѓаните и останатите субјекти во општеството. Во рамките на Европската унија, административното право се развива во насока на создавање заеднички правни и институционални стандарди, кои овозможуваат поефикасно функционирање на јавните администрации во различни земји. Ова се постигнува преку усогласување на националните правни системи со принципите на правото на Европската унија, кои имаат за цел да гарантираат правна сигурност, транспарентност и одговорност во административното работење.

Со својата супранационална структура, Европската унија претставува уникатен пример за хармонизација на административните практики помеѓу државите-членки и оние што се стремат кон членство. Во оваа насока, се поставуваат и имплементираат заеднички принципи и стандарди, познати како *acquis communautaire,* кои ги насочуваат земјите-членки во развојот на ефикасна и транспарентна администрација. Овој процес подразбира не само усогласување на правните рамки, туку и адаптација на националните институции кон заедничките цели и вредности на Европската унија.

Целта на овој труд е да се истражат различните аспекти на административното право во контекстот на Европската унија. Притоа, ќе се анализираат неговите теоретски основи, практична примена и предизвиците со кои се соочуваат земјите-членки и кандидатки. Посебно внимание ќе биде посветено на механизмите за усогласување, како и на улогата на Европскиот суд за правда во обезбедувањето унифицирано толкување и примена на правото.

Преку ова истражување, се стремиме да ги објасниме клучните принципи што го водат административното право во Европската унија, како и да ја нагласиме неговата улога во унапредувањето на правната сигурност и кохезија во рамките на унијата.

Методолошки пристап во истражувањето

Мотив на истражувањето

Мотивот за истражувањето произлегува од професионалното искуство во јавната администрација, во рамки на која авторот секојдневно се среќава со административни процедури што ја покажуваат важноста на правната уреденост, дисциплината и отчетноста во работењето на јавните институции. Работејќи во образовна установа, каде што

административните процеси се составен дел од организацијата и реализацијата на наставната дејност, природно се појавува интерес да се разбере како принципите на административното право влијаат врз функционирањето на јавниот сектор и како се применуваат во реални услови.

Постојаната вклученост во административното работење покажува дека секој правилник, секоја одлука и секоја постапка имаат своја правна и организациска тежина. Тоа искуство создава потреба да се испита дали административните принципи, законитост, транспарентност, ефикасност, сигурност и одговорност, навистина се присутни во секојдневното работење или остануваат во рамките на нормативните текстови. Преку ова истражување се настојува да се разбере колку тие вредности се одразуваат во конкретното управување и колку придонесуваат кон поефикасна и поправедна организација во јавните установи.

Интересот за темата потекнува и од фактот што секој вработен во јавниот сектор, без разлика на функцијата, делува во систем што се потпира на административното право. Во образовната сфера, тоа значи работа со прописи, планови, решенија и извештаи што ја формираат правната рамка на наставната дејност. Тие постапки ја покажуваат важноста на уреден административен систем кој овозможува законитост во работењето, еднаков третман на сите субјекти и рационално користење на јавните средства.

Мотивот за истражувањето се заснова врз желбата стекнатото практично искуство да се претвори во научно разбирање на административните процеси, за преку анализата на принципите на административното право да се истакне нивната вредност во развивањето на стабилен, ефикасен и правичен јавен сектор. Целта не е само да се објасни нивната правна поставеност, туку и да се укаже на потребата тие постојано да се применуваат во сите институции, меѓу кои и образовните, за да се создаде средина што се темели на доверба, законитост и јавна одговорност.

<u>Цели на истражувањето</u>

Истражувањето има цел да ги опфати ставовите, искуствата и перцепциите на граѓаните во однос кон функционирањето на јавната администрација, нејзината усогласеност со принципите на административното право и со европските стандарди за добро управување. Преку комбинирање на теоретската анализа и податоците добиени од

анкетниот прашалник, ќе се овозможи сеопфатна проценка на јавната доверба и на степенот на задоволство од административните услуги.

Целта е најнапред да се истражи колку јавноста ја препознава законитоста и хиерархијата на правните акти како реална практика во работењето на институциите. Преку ова ќе се оцени колку граѓаните сметаат дека институциите постапуваат во согласност со правниот поредок и дали во нивното работење постои правна предвидливост и сигурност.

Следната цел е да се утврди степенот на транспарентност на институциите и достапноста на информациите од јавен карактер. Со тоа ќе се измери колку јавноста е запознаена со административните постапки и дали смета дека институциите навремено и јавно ги објавуваат одлуките, правилниците и другите акти што ја засегаат.

Целта е понатаму да се испита перцепцијата на граѓаните за моралната и професионалната одговорност на државните службеници, како и нивното убедување во постоењето на фер, непристрасно и правично постапување. Оваа цел ја поврзува теоријата за јавна отчетност со практичните искуства на граѓаните во контакт со административните органи.

Истражувањето има цел да утврди колку јавната администрација се доживува како ефикасна и економична во однос на управувањето со средства и услугите што ги нуди. Со тоа ќе се оцени дали граѓаните сметаат дека институциите работат рационално, во корист на јавниот интерес и без непотребно трошење ресурси.

Посебна цел е да се измери степенот на информираност на граѓаните за европските стандарди поврзани со јавната администрација, како што се отчетноста, јавноста во работењето и принципот на заслуги. Преку оваа анализа ќе се утврди колку граѓаните ја поврзуваат домашната административна практика со европските модели на управување.

Целта е и да се процени довербата на јавноста во процесите на вработување во јавниот сектор и степенот во кој тие се доживуваат како објективни и засновани врз критериумот на заслуги. Преку ова ќе се согледа колку принципот на еднаков пристап и фер можност навистина е присутен во јавната свест.

Истражувањето има за цел да го измери чувството на правичност и недискриминација при контактот со јавните институции, што претставува важен показател за нивото на доверба во јавната власт и за степенот на усогласеност со европските вредности.

Крајната цел е да се утврди ставот на граѓаните за важноста од усогласување на домашната јавна администрација со административните стандарди на Европската Унија, како предуслов за стабилно управување, правна сигурност и професионално постапување на институциите.

Со овие цели се воспоставува логичка врска меѓу теоретската рамка на административното право и практичните сознанија добиени од анкетното истражување, преку што ќе се добие целосна слика за состојбата, довербата и потребата од реформи во јавната администрација.

<u>Задачи на истражувањето</u>

Задачите се насочени кон практично реализирање на поставените цели и обезбедување врска меѓу теоретската рамка и емпириските податоци добиени преку анкетниот прашалник спроведен во електронска форма. Истражувањето е изведено преку алатката *Google Forms,* со вкупно *50 испитаници,* што овозможува собраниот материјал да даде реален пресек на ставовите и перцепциите на граѓаните за јавната администрација, довербата во институциите и нивната усогласеност со европските стандарди за управување.

Задачата е најнапред да се изгради теоретска основа што ќе го опфати развојот и значењето на административните принципи во правниот систем, со цел да се воспостави јасен концептуален модел за понатамошно толкување на емпириските резултати. Оваа теоретска поставеност обезбедува темел за анализа на тоа како принципите на законитост, транспарентност, одговорност и ефикасност се толкувани во современиот јавен сектор.

Следна задача е спроведување на анкетен прашалник преку електронска форма со цел да се приберат податоци од поширока група граѓани, независно од нивната професија или возраст. Овој пристап овозможува поширока географска застапеност на испитаниците и обезбедува разновидни мислења и искуства во врска со функционирањето на институциите.

Задачата е да се систематизираат и обработат податоците добиени од анкетата преку соодветни аналитички методи, за да се утврдат ставовите на испитаниците во однос кон степенот на законитост во работењето на институциите, нивната транспарентност, одговорност, ефикасност и усогласеност со европските стандарди. Преку ова ќе се добие реална слика за јавната перцепција и довербата во јавниот сектор.

Истражувањето има задача и да изврши компаративна анализа меѓу теоретските принципи и резултатите добиени преку анкетата, со што ќе се оцени усогласеноста меѓу

нормативните поставки и практичните согледувања на граѓаните. На тој начин ќе се утврди каде јавноста препознава позитивна примена, а каде воочува потреба од промени во административното работење.

Задачата е и да се идентификуваат факторите што влијаат врз перцепцијата на јавноста, како што се достапноста на информации, транспарентноста во работењето, јавната отчетност и почитувањето на законската хиерархија во институциите. Преку ваквата анализа ќе се утврди што создава, а што нарушува доверба во јавната администрација.

На крај, задачата е преку толкување на добиените резултати и нивно поврзување со теоретската анализа да се предложат конкретни насоки за подобрување на ефикасноста и законитоста во работењето на јавната администрација, со посебен осврт на усогласување со европските стандарди и јакнење на довербата меѓу институциите и граѓаните.

Овие задачи овозможуваат истражувањето да биде методолошки заокружено, комбинирајќи научна анализа со податоци добиени преку современи истражувачки алатки, и создаваат основа за реално оценување на состојбата, очекувањата и насоките за подобрување на административниот систем во Република Северна Македонија.

<u>Хипотези на истражувањето</u>

Хипотезите се поставени во согласност со темата на трудот и се засноваат на поврзувањето на теоретската анализа за административното право и европските стандарди со резултатите добиени преку анкетниот прашалник спроведен онлајн преку алатката Google Forms меѓу 50 испитаници. Тие имаат цел да ја проверат реалната усогласеност на јавната администрација во Република Северна Македонија со принципите на современата европска административна практика, како и да го утврдат степенот на јавна доверба и задоволство од нејзиното функционирање.

<u>Прва хипотеза:</u>

Јавната администрација во Република Северна Македонија сè уште не е целосно усогласена со административните стандарди на Европската Унија, особено во поглед на транспарентноста, ефикасноста и јавната отчетност, иако правната рамка во значителна мера ги содржи европските принципи. Теоретските анализи покажуваат дека постои формална хармонизација на законите, но резултатите од анкетниот прашалник треба да потврдат дали граѓаните ја препознаваат оваа усогласеност во практиката и дали имаат доверба во институциите како носители на јавниот интерес.

Втора хипотеза:

Перцепцијата на граѓаните за јавната администрација е во директна врска со степенот на примена на административните принципи во пракса, при што повисоко ниво на законитост, транспарентност и одговорност создава поголема доверба и чувство на сигурност, додека недостигот на навремено и јавно постапување води кон незадоволство и недоверба. Резултатите од анкетата ќе покажат дали јавноста ги препознава позитивните промени во административното работење и дали постои очекување за натамошна европеизација на институционалното управување.

Овие хипотези го насочуваат истражувањето кон откривање на односот меѓу нормативното уредување и практичната примена на административните принципи, преку што ќе се испита дали европските модели на добро управување се реално присутни во јавната администрација и дали нивната примена создава стабилна правна и институционална средина заснована на доверба, отчетност и јавна одговорност.

Метод на истражувањето

Истражувањето е спроведено со примена на комбиниран пристап кој ги обединува теоретските и емпириските методи, со цел да се обезбеди целосно и објективно согледување на состојбата на јавната администрација и степенот на нејзината усогласеност со европските стандарди на административно управување. Овој пристап овозможува преку логичко поврзување на правната анализа и ставовите на граѓаните да се изгради слика за тоа како административните принципи се применуваат во практика и како се доживуваат во јавната перцепција.

Во теоретскиот дел е применет аналитичко-описен метод, преку кој се проучуваат правните извори, стручната литература и европските документи што ги утврдуваат основните начела на административното право и на јавната администрација. Преку овој метод се обезбедува систематизирано разбирање на административните принципи како што се законитоста, транспарентноста, одговорноста и ефикасноста, и нивното место во правниот поредок на Република Северна Македонија.

Во рамките на споредбениот пристап е користен компаративен метод, со кој се анализираат решенијата и практиките на европските држави, особено оние што претставуваат модел за хармонизација на административните системи во земјите членки на

Европската Унија. Преку овој метод се согледува колку националниот систем е усогласен со европските административни стандарди и во кои области е потребно негово унапредување.

Во емпирискиот дел е применет метод на анкета, спроведен преку електронска алатка Google Forms, со вкупно педесет испитаници од општата популација. Анкетниот инструмент е подготвен со цел да се утврдат ставовите, искуствата и нивото на доверба на граѓаните кон јавната администрација, како и нивното мислење за степенот на транспарентност, законитост, професионализам и европска усогласеност на институциите. Овој метод овозможува прибирање на квантитативни податоци што подоцна се подложени на систематска анализа и толкување.

Примената на анкетниот метод овозможува истражувањето да добие реална општествена димензија, бидејќи ги опфаќа ставовите на граѓаните како директни корисници на административните услуги. Одговорите собрани преку анкетата се обработени со аналитички и дескриптивен метод, со што се обезбедува толкување на податоците во контекст на теоретските поставки.

Во текот на истражувањето се користени и метод на синтеза и метод на дедукција, со цел да се обединат теоретските заклучоци и практичните согледувања, и преку тоа да се извлече општа проценка за степенот на европеизација на јавната администрација и за нејзината способност да ги применува принципите на добро управување во секојдневното работење.

Примената на овие методи овозможува истражувањето да го опфати и правниот и општествениот аспект на темата, да обезбеди проверливост на резултатите и да создаде научна основа за изведување на заклучоци што ја одразуваат реалната состојба на јавната администрација во Република Северна Македонија и нејзината позиција во процесот на европска административна интеграција.

<u>Тек на истражувањето</u>

Истражувањето се одвиваше низ неколку последователни и меѓусебно поврзани фази, при што секоја имаше своја конкретна цел и методолошка функција во создавањето на целосниот труд. Неговата изведба беше осмислена така што логично се поврзаа теоретскиот и емпирискиот дел, со што се овозможи добивање реална и аргументирана слика за состојбата на јавната администрација и нејзината усогласеност со европските административни стандарди.

Во првата фаза беа прибрани и систематизирани релевантни научни трудови, книги, законски текстови, стручни анализи и извештаи поврзани со административното право, принципите на управување и реформите на јавната администрација во европски контекст. Овој материјал беше избран по прецизни критериуми за научна релевантност, со цел да се обезбеди солидна теоретска основа што ќе го поддржи подоцнежниот аналитички дел. При изборот на изворите се водеше сметка да бидат современи, да припаѓаат на признати академски и институционални публикации и да содржат споредливи податоци за европските практики.

Во втората фаза следеше детално проучување на прибраниот материјал, со цел да се издвојат главните теоретски пристапи и да се дефинираат поимите што се централни за темата. Во оваа фаза се изврши селекција на текстовите според нивната аналитичка вредност и се изгради теоретски модел што овозможува споредба меѓу македонската административна практика и европските стандарди.

Следната фаза беше посветена на подготовка и структуирање на анкетниот прашалник, кој се изработи преку електронската алатка Google Forms. При изработката на прашалникот се внимаваше прашањата да бидат јасни, логично поврзани и насочени кон испитување на клучните поими што произлегуваат од теоретската рамка. Прашалникот беше дизајниран така што преку девет прашања ќе се измери перцепцијата на граѓаните за јавната администрација, нивното ниво на доверба, чувството на сигурност, информираноста за европските стандарди и ставовите за законитоста и транспарентноста на институциите.

Потоа следеше фазата на дистрибуција на анкетата, која беше спроведена во електронска форма преку интернет, со користење на линк што овозможи широк и лесен пристап за испитаниците. Вкупниот број на учесници во истражувањето изнесуваше педесет лица од различна возраст, образование и социјален статус, што овозможи разновидност на одговорите и попрецизна слика за општата јавна перцепција.

По завршување на собирањето на одговорите, започна фазата на обработка на податоците. Одговорите од анкетата беа систематизирани и подредени по категории, при што се направи статистичка анализа за да се утврдат главните тенденции и односи меѓу одговорите. Со аналитички пристап беа разгледани ставовите за секое прашање посебно, а потоа резултатите беа поврзани со теоретските основи на административното право и европските стандарди на управување.

Во следната фаза, толкувањето на резултатите беше изведено преку компаративна анализа меѓу добиените емпириски податоци и теоретските поставки. На овој начин се оценуваше степенот на усогласеност меѓу нормативната поставеност на јавната администрација и реалните перцепции на граѓаните. Со оваа анализа се доби можност да се идентификуваат областите во кои јавната администрација функционира според современите европски стандарди, како и оние во кои се потребни дополнителни подобрувања.

Во завршната фаза беше извршена синтеза на сите претходни сознанија и извлечени заклучоци што ја заокружуваат целината на истражувањето. Во оваа фаза беа формулирани насоки за подобрување на административното работење и предлози за унапредување на транспарентноста, ефикасноста и јавната доверба во институциите, што ги поврзува теоретските сознанија и емпириските резултати во единствена научна целина.

Овој тек овозможи истражувањето да се спроведе логично, систематски и методолошки јасно, при што секоја фаза придонесе кон објективноста и научната вредност на конечните заклучоци.

<u>Научна и општествена оправданост на истражувањето</u>

Научната оправданост произлегува од потребата за проучување на нормативните, институционалните и практичните механизми преку кои се реализираат и обезбедуваат принципите на административното право, како клучен гарант за функционирање на правната држава. Во правната наука административното право е сфатено како динамична дисциплина што постојано се развива во корелација со демократските процеси и европските правни текови, па оттука проучувањето на неговите принципи не е само теоретски пристап туку и практична потреба за одржување на правниот систем во состојба на постојано усогласување со европските стандарди.

Во научен контекст, темата има двојна димензија: првата се однесува на теориското дефинирање на принципите што ја сочинуваат основата на административното право, а втората се однесува на нивната операционализација во институционалниот живот на јавниот сектор. Научната анализа го подразбира проучувањето на законитоста како централен правен постулат, но и на сигурноста, предвидливоста и транспарентноста како вредносни столбови што овозможуваат стабилен административен систем. Од аспект на правната теорија, оваа тема овозможува продлабочено разбирање на односот меѓу формалната

законитост и материјалната правичност, однос што често се испитува преку судската практика, особено во контекст на примената на административните акти и постапки.

Научната оправданост е поткрепена и преку компаративниот пристап кон европското административно право, бидејќи современите демократии веќе не го третираат националното административно уредување како изолиран систем, туку како дел од поширок европски административен простор каде што владеењето на правото и јавниот интерес се поставени како универзални начела. Овој аспект има посебно значење за Република Северна Македонија, која се стреми кон хармонизација со правото на Европската Унија. Преку научната анализа на административните принципи, се овозможува продлабочено разбирање на процесите на европеизација на домашното законодавство и практиките на јавниот сектор, при што се разоткриваат и институционалните предизвици што произлегуваат од потребата за усогласување со европските правни тековии.

Истовремено, проучувањето на принципите на административното право ја збогатува домашната правна теорија со нови поими, категории и методолошки пристапи што произлегуваат од европското административно искуство. Воспоставувањето на концептот за јавен интерес, одговорност, отчетност и ефикасност во работењето на административните органи претставува научен предизвик кој бара прецизна интерпретација и разграничување меѓу правната норма и практичната примена. Научното оправдување на темата, затоа, се состои во нејзината способност да создаде мост меѓу правната доктрина и административната практика, со што се овозможува појасно разбирање на процесот преку кој правото го регулира и контролира административното дејствување.

Во рамките на правната наука, ова истражување придонесува кон јакнење на научната мисла за административното право како комплексен систем што опфаќа законодавна рамка, управни постапки, контрола на законитоста и административна одговорност. Научниот придонес е особено важен за идното унапредување на правниот систем во Северна Македонија, бидејќи преку анализата на основните принципи се создава можност за подобрување на законската регулатива, на институционалната транспарентност и на административната етика.

<u>Општествена оправданост</u>

Општествената оправданост на темата произлегува од актуелните општествени состојби во кои јавниот сектор се наоѓа во процес на континуирана трансформација и

европеизација. Јавната администрација претставува дел од државниот апарат кој директно ја обликува врската меѓу граѓаните и државата, па нејзината ефикасност, транспарентност и одговорност се мерило за степенот на демократизација на општеството. Во такви услови, истражувањето на примената на принципите на административното право не е апстрактна теоретска анализа, туку реална општествена потреба што го одразува стремежот кон воспоставување на функционален, етички и професионален јавен сектор.

Јавниот сектор во Северна Македонија се соочува со бројни предизвици – од институционална инерција и недоволна отчетност до проблеми со непотизам и ограничена транспарентност при вработување и напредување. Овие состојби директно ја нарушуваат довербата на граѓаните кон институциите и ја ослабуваат легитимноста на државното управување. Истражувањето на оваа проблематика преку призмата на административните принципи овозможува емпириско согледување на тоа до кој степен административните органи ги почитуваат законитоста, јавноста и принципот на заслуги, но и колку тие принципи се вкоренети во свеста на службениците и во институционалната култура.

Со анкетниот прашалник, што е предвиден во рамката на трудот, се добива увид во перцепцијата на граѓаните и нивната доверба кон јавната администрација, како и во нивното познавање на европските стандарди за транспарентност, отчетност и јавен интерес. Овој емпириски пристап има двојна вредност: од една страна, овозможува мерење на реалната примена на правните принципи, а од друга страна, создава основа за препораки за подобрување на административните практики. Така, истражувањето добива општествена димензија, бидејќи резултатите може да се искористат во процесите на реформа, прилагодување на регулативата и зајакнување на институционалниот капацитет.

Општествената оправданост на темата се согледува и во фактот што јавниот сектор има директно влијание врз секојдневниот живот на граѓаните – од издавање документи, преку јавни услуги, до креирање на јавни политики. Примената на административните принципи ја одредува квалитетот на тие услуги и степенот на правна заштита што ја уживаат граѓаните. Истражувањето на овие процеси има цел не само да ја оцени состојбата туку и да придонесе кон развој на модел на администрација што ќе биде во согласност со европските вредности на законитост, транспарентност и отчетност.

Општествената оправданост произлегува од потребата за создавање култура на доверба меѓу јавните институции и граѓаните, што е предуслов за стабилна демократска

заедница. Кога јавните службеници дејствуваат во согласност со принципите на административното право, државата добива карактер на услужен и отворен систем што ги почитува правата на секој поединец. Таквиот модел на управување придонесува за зголемување на граѓанската активност, политичката отчетност и економската стабилност.

Истражувачката оправданост, според тоа, не е ограничена само на теоретско испитување, туку има практична вредност што се однесува на подобрување на јавните политики и административната етика. Темата придонесува кон развивање свест кај идните правници, јавни службеници и носители на одлуки за тоа дека принципите на административното право не се апстрактни формули, туку вистински правила на дејствување кои го штитат јавниот интерес, ја поттикнуваат правичноста и ја зацврстуваат довербата во државните институции.

Со вакво истражување, магистерскиот труд создава врска меѓу науката и општеството, при што резултатите може да послужат како реална основа за реформирање на јавниот сектор и за усогласување на административните стандарди со оние на Европската Унија. Токму во оваа спојка меѓу теоријата и праксата се наоѓа вистинската оправданост на темата, нејзината способност да го поврзе научното познание со општествената реалност и преку тоа да придонесе кон поефикасна, почесна и поодговорна јавна администрација во Република Северна Македонија.

Трудот ја следи оваа насока преку јасно разработени поглавја во кои се опишува целокупниот систем што го обликува административното делување. Во првото поглавје се објаснуваат темелите кои го одредуваат административното право, при што се разработуваат законитоста, сигурноста, отвореноста, пристапот до информации, отчетноста и ефикасноста како концепти што го насочуваат институционалното функционирање. Во второто поглавје се разгледува Европскиот административен простор преку неговиот развој, влијанието кај Европскиот суд за правда, процесите за усогласување и пристапувањето на државите кандидати кон европските стандарди. Во третото поглавје се прикажува јавниот сектор како организиран систем кој се потпира врз институционална меморија, управување со знаење и административна култура што овозможува одговорно постапување. Во четвртото поглавје се разработува правната рамка за вработените во јавниот сектор, каде се појаснуваат правата, обврските, начинот на вработување и механизмите за одговорност кај службениците. Во петтото поглавје се опишуваат постапките за јавност, еднаквост и

недискриминација при прием во служба, системите за селекција, евроинтеграциските реформи, институционалната положба на Агенцијата за администрација и споредбените практики од Германија, Франција и Словенија. За на крај да следи логичниот премин кон истражувачките резултати, каде се прикажуваат добиените сознанија преку нивно толкување во согласност со поставените цели на трудот. Потоа се оформува заклучен дел во кој се обединува целокупната анализа, при што се формулираат насоки што произлегуваат од согледувањата и се издвојуваат препораки што можат да придонесат кон организирана и отчетна административна практика.

ГЛАВА I. ПРИНЦИПИТЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО И ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР

1.1. Принципи на административното право

Во секој современ правен систем административното право се појавува како посебна гранка што ја уредува внатрешната поставеност на јавната администрација и нејзиниот однос со граѓаните. Иако националните правни традиции се разликуваат по начинот на примена и толкување, постои заедничко поимање дека административното право е собир од норми и начела насочени кон управување со јавните служби и кон регулирање на односите меѓу државните органи и општеството (Arora, 2021).

Начелата што ја одредуваат оваа област се содржани во различни извори на правото, почнувајќи од уставите и законите, па сè до посебните одредби од законодавство и практиката на судовите што решаваат управни спорови. Преку овие извори се гради целината на административното уредување и се одредуваат правилата за однесување на државните службеници и органите на јавната власт. Таквата поставеност се среќава во повеќе европски држави, меѓу кои Белгија, Франција, Грција, Ирска и Велика Британија, каде административното право се развива преку уставните и судските традиции (Craig & de Búrca, 2020). Одредени држави избрале поинаков пристап, воспоставувајќи општа законска рамка за управната постапка со цел да се систематизираат најважните принципи. Такви примери се Австрија од 1925 година, Бугарија од 1979, Данска од 1985, Германија од 1976, Унгарија од 1957, Холандија од 1994, Полска од 1960, Португалија од 1991 и Шпанија од 1958 година. Со овие кодификации се постигнува уредност, правна сигурност и предвидливост во административните постапки, како и постојана контрола врз законитоста на управното дејствување (Della Cananea, 2022).

Административните принципи не се произволни насоки, туку обврзувачки правни постулати вградени во институциите и нивните постапки. Јавните службеници имаат законска должност да ги почитуваат, а нивната примена се обезбедува преку независни контролни тела, преку судски надзор и преку парламентарна контрола што овозможува сослушување и обештетување на поединците и правните лица во случаи на неправилно постапување (Давитковски & Павловска-Данева, 2018). Во областа на правото на

Европската заедница, Европскиот суд воспоставил богата практика во која се формулирани повеќе принципи на административното право. Судот се повикува на општите правни начела што се заеднички за државите членки и ги развива низ своите одлуки. Меѓу најважните се законитоста на административното дејствување, пропорционалноста, правната сигурност, заштитата на легитимните очекувања, забраната на дискриминација, правото на сослушување, правото на образложена одлука во управна постапка, привремените мерки, правичниот пристап до управните судови и одговорноста на јавната администрација без потреба од договорен основ (Arnull, 2006).

Кога се разгледуваат принципите што се заеднички за западноевропските системи, може да се согледаат неколку главни групи на вредности што ја обликуваат административната практика. Тоа се сигурноста и предвидливоста, што се израз на правната стабилност; отвореноста и транспарентноста, кои обезбедуваат доверба во јавната власт; одговорноста, што подразбира отчетност пред јавноста; и ефикасноста со ефективност, насочени кон рационално и навремено постапување. Од овие начела произлегуваат и други, кои во различни правни системи добиваат сопствена форма и значење (Abedin, 2021).

Во практичната примена често се појавуваат потешкотии при утврдување на границите меѓу различните принципи. Во одредени ситуации ефикасноста може да дојде во судир со процедуралната темелност, а професионалната лојалност кон владата понекогаш може да се најде во спротивност со интегритетот и политичката неутралност. Таквите спротивставености ја објаснуваат причината поради која судовите на национално ниво, како и Европскиот суд за правда, се повикувани да ги разрешуваат конфликтите и постојано да ја прочистуваат нивната содржина, прилагодувајќи ги на развојот на времето и околностите (Türk, 2025).

Определувањето на точните граници на административните принципи е процес што често создава повеќе нејаснотии отколку решенија. Кога законодавецот се обидува детално да ги специфицира преку многубројни исклучоци и правила, резултатот најчесто е непотребна сложеност и забуна што може да предизвика неправда. Премногу деталното регулирање на оваа променлива материја доведува до несогласувања и контрадикторности меѓу самите норми, што негативно влијае врз примената на правото (Blackburn, 2023).

Контрадикторноста и недоследноста во регулирањето создаваат проблеми при примената на законите и го отежнуваат функционирањето на управната постапка. Од

законодавен аспект, често е поисплатливо да се задржи поширок концептуален простор, кој овозможува прилагодување на различни ситуации. Ваквиот пристап ја обезбедува неопходната флексибилност, а истовремено го задржува основниот правен поредок (Williams, 2021).

Однесувањето на државните службеници и јавните авторитети, засновано на здраво расудување и совесност, може да се потпира на утврдените правила на обичајното право, кое со текот на времето станува водилка за исправно и одговорно управно постапување (Бојациевска, 2019).

1.2. Принцип на законитост и хиерархија на правни акти

Во рамките на административното право, принципот на законитост претставува основен темел врз кој се гради целиот систем на јавната власт и нејзиното постапување. Тој произлегува од идејата дека владеењето на правото не може да постои без строго почитување на законите и дека секое административно дејствување мора да има јасна правна основа. Законитоста не е само технички правен механизам, туку суштински показател на зрелоста на државната организација и на нејзината способност да делува во согласност со воспоставениот правен поредок (Bradley, A. W., 2024).

Потеклото на овој принцип може да се следи уште од времето на првите уставни уредувања во Европа, кога се јавила потребата да се ограничи апсолутната власт на монархот и да се воведе систем во кој секоја власт ќе биде потчинета на законот. Идејата се развила во рамките на уставното и административното право на Франција, Германија и Австрија, каде правната мисла ја поставила основната максима дека „никој не може да биде над законот, а администрацијата може да постапува само во границите што ги пропишува правото“. Од тие почетоци, принципот на законитост станал еден од најзначајните елементи на европската правна традиција, прифатен и приспособен во сите современи правни системи (Schwarze, J., 2006).

Во неговата најширока смисла, законитоста подразбира дека секое дејствување на јавната администрација мора да биде засновано на норма со повисока правна сила, а секоја одлука донесена без законска основа е ништовна. Таа поставеност создава вертикален систем на хиерархија меѓу правните акти: на врвот стои уставот, потоа законите што ги

донесува парламентот, подзаконските акти на извршната власт, и конечно, административните одлуки на органите што ја применуваат законската регулатива. Таквата хиерархиска структура ја одредува правната рамнотежа и овозможува контрола над секое управно дејствување. Во рамките на јавниот сектор, овој принцип има исклучително практично значење. Тој налага дека ниту еден орган, институција или службеник не смее да постапува врз основа на лична процена или произволна одлука, туку секогаш во согласност со јасно пропишани законски овластувања. Администрацијата мора да се придржува кон законите, а не обратно. На тој начин се спречува можноста за арбитрарност и се обезбедува предвидливост во управното постапување, што претставува предуслов за доверба меѓу граѓаните и државната власт (Auer, A., 2021).

Хиерархијата на правните акти е тесно поврзана со законитоста, бидејќи преку неа се одредува редоследот на нивната сила и важност. Уставот има врховна правна сила и сите други акти мора да бидат во согласност со него. Законот има повисок ранг од подзаконските прописи, а подзаконските акти можат да го конкретизираат законот, но не смеат да ја менуваат или прошируваат неговата содржина. Административните одлуки пак мора да се темелат на закон и на акт од повисок степен, а секое отстапување од тој поредок претставува повреда на законитоста. (Bix, B. S., 2022).

Ваквата вертикална структура на правниот систем овозможува контрола и одговорност. Ако административен орган донесе одлука спротивна на закон, судот може да ја поништи и со тоа да ја врати рамнотежата во правниот поредок. Таа контрола не е само судска, туку и парламентарна и институционална, бидејќи законитоста мора да се следи на сите нивоа, од највисоките државни органи до најниските административни единици (Wallace, R., 2023).

Во суштината на принципот на законитост лежи идејата дека јавната власт постои за да го спроведува правото, а не за да го заменува. Администрацијата има обврска да ги толкува законите во духот на нивната цел, без да ги надминува границите што ги поставува законодавецот. Тоа создава рамнотежа меѓу ефикасноста и контролираната употреба на власт, бидејќи секое постапување надвор од законската рамка води кон нарушување на правниот поредок и повреда на правата на поединецот (Watson, P., 2023).

Од аспект на јавниот сектор, почитувањето на законитоста обезбедува дисциплина во работењето на институциите и поставува јасни граници во одлучувањето. Службеникот не

може да се повикува на сопствена интерпретација ако таа е во спротивност со прописите, бидејќи неговата функција е службена и поврзана со довербата на државата. Таквата поставеност ја гарантира објективноста и ја исклучува можноста за злоупотреба на службената положба (Williams, A. T., 2021).

Принципот на законитост, во својата суштина, го претвора правниот поредок во механизам на контрола и отчетност. Тој овозможува секое управно дејствување да биде предмет на проверка, а секоја одлука да биде поткрепена со законска основа. На тој начин, законитоста станува средство за заштита на јавниот интерес и истовремено штит од злоупотреба на власта (Wade, M., 2022).

Хиерархијата на правните акти, пак, претставува техничкиот и институционалниот израз на овој принцип. Таа ја обезбедува јасноста на правниот систем, спречува судир меѓу прописите и создава систем во кој повисоката норма секогаш има предност. Со тоа се постигнува хармонија во правниот поредок и се гарантира дека секое управно постапување ќе има легитимитет произлезен од законот (Blume, L., 2022)

Законитоста и хиерархијата на правните акти, разгледани заедно, го претставуваат срцето на административниот систем. Тие обезбедуваат рамнотежа меѓу авторитетот на јавната власт и правата на граѓанинот, гарантираат дека секој акт има правна основа и дека ниту еден орган не може да ја надмине својата надлежност. Во рамките на јавниот сектор, нивната примена е услов за стабилност, објективност и доверба во институциите (Brown, F. C., 2021).

1.3. Сигурност и предвидливост во административното постапување

Административното право има задача да создаде сигурност и предвидливост во работењето на јавната администрација. Овие два поима значат дека граѓанинот треба да може однапред да знае како ќе постапи државниот орган во конкретна ситуација и дека не смее да биде изложен на произволни или нејасни одлуки. Целта е јавната власт секогаш да постапува по закон и во рамките на своите овластувања (Arora, V., 2021). Владеењето на правото, познато и како принцип на „управување преку закон“, е темел на сигурноста и предвидливоста. Тоа значи дека сите органи и службеници мора да постапуваат строго според закон и да ги применуваат истите правила на сите граѓани, без разлика на нивната

положба, влијание или припадност. Власта е должна да ги спроведува општите правила што важат за сите и со тоа да обезбеди еднаков и правичен третман. Со тоа се спречува секое самоволие, фаворизирање и злоупотреба на службената функција (Brown, F. C., 2021).

Сигурноста во управното постапување бара и јасна поделба на надлежностите меѓу органите. Секој орган има законски определено поле на работа и не смее да решава прашања што не спаѓаат во негови рамки. Надлежноста е поврзана со одговорноста, поточно органот што има овластување да одлучува, мора и да ја сноси одговорноста за своите одлуки. Ако орган донесе одлука без законска основа или надвор од своите овластувања, таа одлука е ништовна и судот може да ја поништи (Harlow, C., & Rawlings, R., 2009).

Предвидливоста не ја исклучува административната слобода на одлучување, позната како дискреција. Таа значи дека државниот службеник има право, во одредени рамки утврдени со закон, да избере решение што е најсоодветно за конкретната состојба. Но дискрецијата не значи дека службеникот може да постапува како сака, туку дека треба да одлучи совесно и во јавен интерес. Злоупотребата на дискреционата власт се спречува со контрола од страна на судовите и со воспоставени правила што го ограничуваат самоволието (Bradley, A. W., 2024). Законот не може однапред да предвиди секоја можна ситуација што може да се појави во управното работење. Затоа е дозволено во одредени случаи органот сам да ја процени најдобрата одлука, но таа мора да биде заснована на разумност, добри намери, еднаков третман и почитување на правото на граѓанинот. Таквото одлучување мора да се темели на принципите на правичност и пропорционалност, за да не се нанесува непотребна штета (Craig, P., & de Búrca, G., 2020).

Пропорционалноста бара секоја управна мерка да биде во склад со целта што се сака да се постигне и да не создава прекумерни последици. Тоа значи дека државата не смее да го оптоварува граѓанинот повеќе отколку што е нужно за да се оствари јавниот интерес. Овој принцип е посебно важен кога се работи за ограничување на правата, како што е случајот со експропријација или одземање на имот, каде што државата мора да обезбеди праведна рамнотежа меѓу јавната потреба и заштитата на поединецот (Prechal, S., 2005).

Сигурноста и предвидливоста бараат и постапката да биде правична. Тоа значи дека секој граѓанин мора да биде известен за постапката во која е вклучен, да може да ги искаже своите ставови и да има увид во фактите што се однесуваат на него. Ниту едно право не смее да се ограничи без можност за учество во постапката. Со тоа се заштитува

достоинството на лицето и се создава доверба во работата на јавната администрација (Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G., 2019). Брзината во работењето на јавните органи е исто толку важна како и законитоста. Доцнењето во донесување одлуки често создава неправди, штета и незадоволство кај граѓаните. За да се избегне тоа, потребно е да постојат јасни рокови во кои органите мора да решаваат предмети, како и систем за проверка на нивната ефикасност. Со редовна обука, подобра организација и одговорен пристап кон работата, јавната администрација може да го зголеми нивото на доверба и да ја зајакне својата одговорност кон општеството (OECD, 2017).

Професионалноста и чесноста во работењето се темелни вредности што ја поткрепуваат сигурноста во управните постапки. Секој државен службеник треба да постапува непристрасно, без влијание од политички, економски или лични интереси. Предрасудите, користољубието и политичкиот притисок го поткопуваат јавниот интерес и создаваат недоверба кон институциите. Затоа во законите постојат правила што забрануваат службеник да учествува во одлучување ако има личен интерес во предметот (Andreescu, L., 2020). Кога јавната служба се води според јасни прописи за напредување, соодветна заработка и јасно утврдени права и обврски, таа станува поотпорна на корупција и влијанија. Таквиот систем ја штити професионалната независност и создава стабилна основа за сигурно управување (Бојаџиевска, И., 2019).

Професионалниот интегритет не значи дека службеникот може да постапува без ограничувања, туку дека мора да ги почитува законите и моралните норми на службата. Независноста подразбира способност за правилна проценка и одлука заснована на знаење и совесност, а не на личен интерес или притисок. Кога јавната администрација делува со таков пристап, сигурноста и предвидливоста не се само правни поими, туку реалност што ја гарантира довербата во правниот систем и заштитата на секој граѓанин (Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., & Türk, A. H., 2011).

1.4. Отвореност и транспарентност

Отвореноста подразбира дека администрацијата е достапна на надворешно испитување, додека транспарентноста значи „прозирност“ во случај на контрола и супервизија. Отвореноста и транспарентноста дозволуваат, од една страна, секој врз кого

што влијае административната постапка да ги запознае нејзините основи, а од друга страна, овозможува полесна надворешна контрола на административното влијание, преку институциите за супервизија. Отвореноста и транспарентноста, исто така, се неопходни инструменти за владеењето на правото, еднаквоста пред законот и одговорноста (Akrivopoulou, C., 2020).

Општо правило е дека управувањето со јавната администрација треба да биде транспарентно и отворено. Само во одделни случаи работите треба да бидат тајни и доверливи, особено оние што имаат влијание врз националната безбедност или слични прашања. Исто така, личните податоци не треба да се даваат на трета страна (Williams, A. T., 2021).

Во реалноста постојат само неколку работи што можат да влијаат на националната безбедност. Меѓутоа, власта има обичај да прогласува одделни работи за доверливи многу почесто, отколку што реално е потребно. Добро е да се напомене дека, со исклучок на Шведска, од крајот на 18. век традиционален стандард за јавната администрација бил дискретноста и тајноста. Дури во шеесеттите години на 20.век стандардот добива вредност на отворено управување развиен во други демократски средини, а денес тој се смета за важен стандард на јавната администрација (Harlow & Rawlings, 2009).

Претходно единствената примена на принципот отвореност за повеќето земји од западната демократска средина била во тоа што, од една страна, правната регулатива можела да стапи во сила само кога ќе биде објавена во Службен весник или списание, а од друга страна, административните одлуки биле применливи само тогаш кога службено и по правило биле предадени и примени на оние на кои се однесуваат (Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G., 2019).

Отвореноста и транспарентноста во јавната администрација имаат две специфични цели. Од една страна, тие го штитат јавниот интерес, затоа што се намалува веројатноста на лошо управување и корупција, а од друга страна, тие се неопходни за заштитата на правата на поединецот, затоа што обезбедуваат причини за донесување административни одлуки и со тоа им помагаат на заинтересираните страни да имаат право на обештетување, по нивна жалба. Во јавното право постојат неколку примени на овој принцип (Auer, A., 2021).

Административните постапки мораат да бидат поттикнати или потпишани од соодветни надлежни власти. Јавните регистри мораат да бидат достапни до поширокатa

јавност. Застапниците на владата, вообичаено, мораат да се претстават пред јавноста. Државните службеници мораат да прифатат определени ограничувања на заработувачката од приватни активности, што мораат да бидат објавени и одобрени однапред. Од особена важност за примената на отвореноста е обврската на јавните власти да даваат образложение за своите одлуки (Blume, L., 2022).

Административниот акт или одлуката мораат да бидат придружени со образложение во коешто се наведуваат причините коишто власта ги следела при донесувањето на одлуката,а тоа ја покажува конзистентноста меѓу фактите и објаснува како тие се вклопуваат во рамките на законодавството. Според тоа, образложението би требало да ги содржи фактите, доказите и применетата законска оправданост. Образложението е најважно кога барањето на заинтересираната страна е одбиено. Во овој случај, пак, образложението треба внимателно да покаже и да оправда зошто не се прифатени аргументите или доказите како што биле поднесени од странката (Auburn, J., 2023).

Во адмиистративното право секогаш е комплицирано прашањето - што е соодветната причина. Сепак, неопходно е известувањето да ги содржи причините заради коишто е така постапено, и тоа со доволен степен на оправданост, што би овозможило заинтересираната страна да подготви жалба по таа одлука. Обезбедувањето на мотивот за административната одлука е инструмент за отвореност, транспарентност и одговорност (Eliantonio, M., 2023).

1.5. Отвореност, транспарентност и пристап до информации

Во системот на административното право, отвореноста и транспарентноста се сметаат за основни услови за законито, одговорно и ефикасно функционирање на јавната администрација. Тие претставуваат практично изразување на идејата дека власта постои во служба на граѓаните и дека секој граѓанин има право да знае како институциите одлучуваат, врз кои основи го засноваат своето постапување и на кој начин ги трошат јавните средства. Со тоа се воспоставува доверба меѓу граѓанинот и државата, а јавната власт станува предмет на постојана јавна контрола (Albers, M., 2023).

Отвореноста на администрацијата подразбира пристапност во работењето и подготвеност за споделување на информации што се од јавен интерес. Таа овозможува јавноста да го следи начинот на донесување одлуки и да има увид во законитоста и

оправданоста на управното дејствување. Во таа насока, секој орган има обврска да обезбеди јавен пристап до своите документи, да информира за постапките што ги спроведува и да ги образложува своите одлуки на разбирлив и јасен начин (Roberts, J. C., Butcher, P., Sherlock, A., & Nason, S., 2021).

Транспарентноста, како повисока форма на отвореност, ја засилува отчетноста на институциите и овозможува подобра контрола на јавниот сектор. Таа значи дека сите одлуки, правилници, акти и постапки на администрацијата треба да бидат јавно достапни и проверливи. Кога секој граѓанин може да се запознае со начините на работа на институциите, се намалува можноста за злоупотреба на службената положба, за прикривање на грешки и за дејствување спротивно на законот (Watson, P., 2023).

Пристапот до информации претставува конкретен правен инструмент што го овозможува остварувањето на принципите на отвореност и транспарентност. Со закон се утврдува правото на секое лице да побара и да добие информација од јавен карактер, без потреба да објаснува зошто му е потребна. Органите на јавната власт се должни да одговорат во определен рок и да ја достават бараната информација, освен ако постои законска причина за ограничување, како што е заштитата на личните податоци, националната безбедност или приватноста (Ministry of Information Society and Administration, 2019).

Ваквиот систем ја прави администрацијата поодговорна, бидејќи секое нејзино дејствување може да биде предмет на јавен надзор. Тој надзор не се спроведува само преку судовите, туку и преку институциите што имаат контролна функција, како што се државниот правобранител, антикорупциските комисии, инспекциските тела и парламентарните комисии. Преку овие механизми се обезбедува рамнотежа меѓу јавната власт и општеството, а принципите на владеење на правото, еднаквост и непристрасност добиваат практична примена (Walters, R., 2024).

Јавната одговорност на институциите претставува потврда дека отвореноста и транспарентноста не се формални поими, туку реален обврзувачки принцип. Секој државен орган е должен да ги објасни и оправда своите одлуки пред граѓаните и пред надлежните контролни институции. Тоа го спречува прикривањето на пропусти и го зајакнува чувството за дисциплина и совесност во управното работење (Andreescu, L., 2020).

Транспарентната администрација е поефикасна, бидејќи јавната изложеност создава притисок за подобро работење. Службениците кои знаат дека нивните одлуки се предмет на

јавна анализа се поттикнати да постапуваат внимателно, совесно и во рамките на законските прописи. Истовремено, транспарентноста овозможува побрзо откривање на грешките и нивно навремено исправување, со што се зајакнува правната сигурност и предвидливоста во управното постапување (Auburn, J., 2023).

Отвореноста и пристапот до информации се и средство за поттикнување на граѓанското учество во управувањето. Кога граѓанинот е информиран, тој може поактивно да учествува во јавните процеси, да укажува на неправилности и да бара промени. Така јавната администрација станува поблиска до граѓаните, а политиките што ги спроведува се поусогласени со нивните потреби (Lyons, H., Velloso, E., & Miller, T., 2021).

Во јавниот сектор овие принципи имаат суштинска улога во изградбата на доверба и легитимитет. Тие ја намалуваат дистанцата меѓу институциите и општеството и создаваат средина во која секое управно дејствување е проверливо и оправдано. Во ваков систем, одговорноста не се сфаќа само како обврска пред закон, туку и како морална должност кон јавноста (Blair, C., 2021).

1.6. Одговорност и отчетност на административните органи

Одговорноста и отчетноста претставуваат основни вредности на административното право и се неразделен дел од владеењето на правото. Тие обезбедуваат секој орган во јавната администрација да објасни, оправда и докаже како и зошто постапувал во конкретен случај. Без овие принципи, јавната власт би се претворила во затворен систем без контрола и би ја изгубила довербата на граѓаните (Walters, R., 2024).

Во суштината на одговорноста лежи обврската административниот орган да покаже дека постапувал во рамките на законските овластувања и дека секоја негова одлука има јасна правна и фактичка основа. Отчетноста, пак, значи дека органите се подложни на надзор и мора да ги преземат последиците доколку нивното дејствување е незаконито или неефикасно (Blackburn, S., 2023).

Контролата на работата на јавната администрација се врши преку различни механизми: судски надзор, жалбена постапка до повисок орган, инспекциски надзор, парламентарни комисии и државен правобранител. На овој начин се спречува злоупотреба на службената положба и се поттикнува професионално и совесно работење (Allio, L., 2022).

Одговорноста не се ограничува само на формална законска рамка, туку има и етичка димензија. Јавниот службеник има должност да постапува чесно, непристрасно и во корист на граѓанинот. Отчетноста пред јавноста создава доверба, а довербата ја зацврстува легитимноста на јавната власт (Andreescu, L., 2020).

Во јавниот сектор, примената на овие принципи овозможува поефикасно управување, рационално користење на јавните ресурси и континуирано подобрување на услугите. Кога административните органи се одговорни и отчетни, јавната администрација станува транспарентна, дисциплинирана и посветена на јавниот интерес (Ascher, W., 2022).

1.7. Ефикасност и економичност во јавната администрација

Ефикасноста и економичноста претставуваат неизоставни принципи на административното право и се тесно поврзани со начелото на доброто управување во јавниот сектор. Тие значат правилно користење на времето, средствата и човечките ресурси при извршување на јавните задачи, со цел да се постигнат најдобри резултати со најмал можен трошок (Alonso, J., 2021).

Ефикасноста подразбира навремено и квалитетно донесување управни одлуки, без непотребно одложување и бирократски пречки. Органите на јавната администрација се должни да постапуваат брзо, прецизно и во согласност со закон, за граѓанинот да добие јасен и оправдан исход во разумен рок (Enqvist, L., 2021).

Економичноста, пак, бара рационално користење на јавните средства. Секое трошење мора да биде оправдано, а ресурсите да се насочат кон активности што носат општа корист. Прекумерните административни процедури, непотребните трошоци и неефикасните структури го нарушуваат јавниот интерес и ја ослабуваат довербата во институциите (OECD Public Governance Reviews, 2017).

Во рамките на административното право, примената на овие два принципа осигурува дека управувањето во јавниот сектор се спроведува одговорно, транспарентно и во корист на граѓаните. Кога јавната администрација работи ефикасно и економично, се зајакнува правната сигурност, се подобрува квалитетот на јавните услуги и се потврдува довербата во државниот систем (Andersen, T., 2022).

ГЛАВА II. ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР

Принципите на административното право што се применуваат во државите низ Европа имаат заедничка основа, иако секоја земја развила сопствен правен систем и организација на јавната администрација. Со текот на времето, администрациите во европските земји се менуваат и се приспособуваат на новите општествени и правни околности, особено поради процесот на интеграција во Европската унија. Контактите меѓу државните службеници, усогласувањето на законите со европските правила и постојаната размена на искуства довеле до сè поголема сличност во начинот на управување и примената на правото. Токму ова меѓусебно приближување на националните системи довело до создавање на поимот „Европски административен простор“ (Bauer, R. A., 2021).

Целта на овој простор е да се воспостави заедничка рамка во која јавните администрации на државите членки ќе функционираат врз основа на исти вредности и стандарди. Под тоа се подразбира дека секоја земја треба да обезбеди јавна администрација што ќе работи законито, одговорно, ефикасно и во служба на граѓанинот. За земјите што се кандидати за членство во Европската унија, ова претставува задолжителен услов, тие мора да изградат институции што ќе одговараат на европските принципи на управување и ќе го достигнат нивото на сигурност и правна стабилност што го имаат државите членки (Arifovic, N., 2023).

Законодавството на Европската унија има силно влијание врз националните административни системи. Преку директиви, регулативи и одлуки, европските институции воспоставуваат заеднички стандарди што мора да бидат прифатени и применети во националните правни поредоци. Секоја директива, пред да се спроведе, треба да биде вградена во домашното законодавство, при што државата членка мора да го усогласи својот правен систем со европското право. На тој начин, правилата на Европската унија не остануваат само на хартија, туку стануваат дел од националниот правен поредок и директно влијаат врз начинот на кој функционира јавната администрација (Prechal, S., 2005).

Овој процес доведува до тоа што Европскиот суд за правда преку својата практика воспоставува општи правни начела што важат во сите држави членки. Такви се, на пример, принципот на пропорционалност, правната сигурност, еднаквиот третман и недискриминацијата. Кога Судот ги толкува прописите на Европската унија, неговите

одлуки често го менуваат или прошируваат начинот на кој националните институции ги разбираат и применуваат принципите на административното право. На тој начин, европското право не само што ги поврзува државите меѓусебно, туку постојано го усовршува и домашното управно уредување (Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., & Türk, A. H., 2011).

Ваквото влијание доведе до појавата на поимот „европеизација на административното право“, што означува постепено усогласување на националните административни системи со стандардите на Европската унија. Европеизацијата не значи укинување на домашните традиции, туку нивно надградување преку заеднички правила, процедури и критериуми за квалитет во јавната администрација (Mendes, J., 2022).

Така, Европскиот административен простор се однесува на заедничките институционални решенија, постапки и стандарди што ги обединуваат јавните администрации во рамките на Унијата. Иако меѓу земјите постојат разлики во организацијата и квалитетот, сите се стремат кон иста цел – сигурна, праведна, професионална и транспарентна администрација што ќе го почитува законот и ќе биде во служба на јавниот интерес (Spieker, L. D., & von Bogdandy, A., 2023).

Процесот на проширување на Европската унија го потврдува значењето на овој административен простор. Земјите што се кандидираат за членство мора да изградат институции што ќе можат да го применуваат европското право и да ги спроведуваат политиките на Унијата со иста ефикасност како и државите членки. Тоа значи дека не е доволно кандидатите да го достигнат моменталното просечно ниво на развој на јавната администрација, туку мора да бидат подготвени и за идните стандарди кон кои тежнее Унијата (Della Cananea, G., & Parona, L., 2023).

Интеграцијата во Европската унија е постепен и постојан процес. Секоја нова генерација на земји членки се приклучува при поинакви околности и повисоки барања. Земјите што сакаат да станат дел од европското семејство мора да го развијат својот административен систем до степен што ќе обезбеди сигурност, законитост и отчетност во секој дел од управното работење (Handrlica, J., 2020).

Таквиот развој создава услови јавната администрација да биде современа, професионална и транспарентна, што претставува суштински дел од европската визија за добро управување. Само преку таков пристап државата може да стане вистински дел од

заедничкиот Европски административен простор – систем во кој владее правото, каде администрацијата е одговорна пред јавноста и каде граѓанинот е во центарот на нејзиното дејствување (Blair, C., 2021).

2.1. Поим и карактеристики на Европскиот административен простор

Поимот Европски административен простор произлегува од концептот на заеднички европски економски и општествен простор, кој се развил низ уставните преговори на Европската унија. Овој поим не се однесува само на економска соработка, туку и на поширок систем на правна и судска соработка меѓу земјите членки, што опфаќа заемна помош, спроведување на европското законодавство и приближување на националните правни системи кон заеднички стандарди (Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G., 2019).

Европскиот административен простор може да постои тогаш кога група држави ја прифаќаат примената на исти административни правила, принципи и постапки, на целата територија опфатена со заеднички уставен и правен поредок. Традиционално, административното право се применува во рамките на една држава, во согласност со нејзиниот устав и суверенитет. Затоа прашањето за заедничко административно право што би важело еднакво за сите држави во Европската унија и денес останува отворено. Уште од основањето на Европската заедница постои расправа за тоа колку европските институции треба да влијаат врз националните управни системи, но сè уште не е постигнат целосен договор за заеднички модел (Harlow, C., & Rawlings, R., 2009).

Главните правни договори на Европската унија, како што се Договорот од Рим од 1957 година и Договорот од Мастрихт од 1992 година, не содржат обврзувачки модел за организација на јавната администрација во земјите членки. Откако ќе се оцени дека една држава има демократски политички систем, нејзината внатрешна организација и начинот на управување остануваат под нејзина надлежност. Тоа значи дека секоја земја членка има голема административна автономија и самостојност во воспоставувањето на своите институции и управни постапки (Barnard, C., & Peers, S., 2020).

Иако не постои формален правен акт што целосно ја уредува јавната администрација на ниво на Европската унија, неколку принципи од административното право се јасно наведени во основните договори. Во Договорот од Рим се утврдени важни одредби, како

правото на судска контрола на одлуките на институциите на Унијата и обврската секоја одлука да биде образложена и законски оправдана. На пример, членот 173 предвидува можност за ревизија на административните одлуки, а членот 190 ја утврдува обврската институциите да ги наведат причините за своите акти (Schwarze, J., 2006).

Сепак, само ограничен број хоризонтални административни прашања станаа дел од законодавството на Унијата. Најчесто тие се поврзани со јавните набавки, државната помош и заштитата на конкуренцијата. Европското право овозможува фирмите од една земја членка да учествуваат на тендери во друга, што ја поттикнува еднаквата конкуренција на пазарот и транспарентноста во трошењето на јавните средства (Allio, L., 2022).

Покрај тоа, постои обемен корпус на европски прописи познат како acquis communautaire, кој ги содржи правилата што државите членки мора да ги пренесат во своите национални системи. Кога некоја земја не успее да ги спроведе овие обврски, тоа може да доведе до сериозни правни последици. Во таков случај, Европската комисија може да покрене постапка против државата, а граѓаните имаат право да поднесат тужба за надомест на штета доколку се погодени од нејзиното несовесно постапување. Ова покажува дека непочитувањето на европското право не е без последици и дека правната одговорност на државата е основен дел од членството во Унијата (Walker, N., 2021).

Иако нема единствено тело што би ги регулирало сите аспекти на јавната администрација во Европа, европското право има силно влијание врз националните управни системи. Преку директиви, судски пресуди и законодавни иницијативи, европските институции создаваат стандарди што земјите членки ги прифаќаат и применуваат. На тој начин, се создава заедничка рамка во која јавната администрација на секоја земја функционира според слични правила и вредности, без притоа да се наруши нејзината внатрешна автономија (Auer, A., 2021).

2.2. Улогата на Европскиот суд за правдата во обликување на заеднички административен простор

Европскиот суд за правда претставува основен двигател во создавањето на заедничкиот административен простор во рамките на Европската унија. Неговата функција не е ограничена само на решавање спорови меѓу институциите и државите членки, туку се

состои во тоа преку својата судска практика да изгради систем од принципи што ја насочува јавната администрација во секоја земја членка кон усогласено и законито постапување. Со текот на времето Судот станал гарант за усогласеност на правните решенија и чувар на законитоста во административното работење на целата Унија (Arnull, A., 2006).

Основната мисија на Европскиот суд е да обезбеди правилна и еднаква примена на правото на Европската унија во сите земји. Секој национален суд е должен да го применува европското право во постапките каде што тоа е релевантно, а доколку некоја норма е нејасна или недоволно определена, националниот суд може да побара толкување од Европскиот суд за правда. Тоа е предвидено со член 177 од Договорот за Европската заедница и претставува клучен механизам за зачувување на правното единство. Овој начин на работа овозможува сите судови и административни тела во Унијата да ги применуваат европските норми со исто значење и да спречат појава на различни толкувања што би ја нарушиле правната стабилност (Craig, P., & de Búrca, G., 2020).

Пресудите што ги носи Европскиот суд имаат трајно влијание врз административното право. Тие не се ограничени на конкретен случај, туку создаваат трајна судска пракса што служи као насока за сите национални органи. Со секоја нова пресуда Судот ја продлабочува примена на постојните принципи, дава нови толкувања и создава унифицирани стандарди што мора да ги почитуваат сите институции на Унијата. На тој начин неговото влијание се протега од највисоките европски тела до најниските управни единици во државите членки (Türk, A. H., 2025).

Во почетокот, работата на Судот се темелела на правните системи на првите членки на Унијата. Француското и германското административно право оставиле силен белег врз неговото оформување. Францускиот принцип „законска администрација“ и германскиот поим „правна држава“ биле основа за изградба на заедничкиот концепт според кој секоја власт мора да дејствува во согласност со закон и во интерес на граѓаните. Со проширувањето на Унијата и приклучувањето на нови држави, во судската практика на Европскиот суд се вградиле и елементи од други правни традиции, што довело до создавање правна рамнотежа меѓу различните национални пристапи (Hofmann et al., 2011).

Преку таквата размена на правни идеи Судот развил неколку стабилни принципи што денес се сметаат за темели на европското административно право. Тоа се законитоста на управното постапување, правичноста на постапката и владеењето на правото. Законитоста

ја ограничува јавната власт, барајќи сите нејзини одлуки да имаат јасна законска основа. Правичноста обезбедува граѓанинот да биде третиран со почит и рамноправно, а владеењето на правото гарантира дека ниту една институција не е над законот. Овие принципи се универзални и важат еднакво во сите земји членки (Williams, A. T., 2021).

Европскиот суд ја развил и праксата на контрола врз институциите на Унијата, за да се осигури дека и тие ги почитуваат административните стандарди. Овој процес претставува внатрешна рамнотежа во европскиот систем, со што се спречува можноста јавната власт да постапува произволно. Преку ваквиот надзор се зајакнува довербата на граѓаните во институциите и се потврдува дека секој административен орган мора да биде подложен на законска контрола (Walters, R., 2024).

Пресудите на Европскиот суд често имаат долгорочни последици за функционирањето на јавната администрација. Тие поставуваат правни насоки што мораат да ги следат државите членки при изготвување на националните закони и административни постапки. На тој начин Судот не само што ја уредува примената на европското право, туку посредно влијае и врз внатрешните реформи на управните системи на земјите членки, насочувајќи ги кон транспарентност, отчетност и правна сигурност (Mendes, J., 2022).

Во контекст на заедничкиот административен простор, улогата на Европскиот суд за правда може да се разбере како гаранција за заеднички правен идентитет. Преку својата практика тој создава мрежа на правила што ги поврзува различните национални администрации и обезбедува нивно усогласено дејствување. Оваа правна хармонизација не ја укинува автономијата на државите, туку воспоставува јасни граници во кои секоја национална администрација може да се развива без да ја наруши целината на европскиот правен систем (Spieker & von Bogdandy, 2023).

Може да се каже дека Европскиот суд за правда претставува темел на европскиот административен простор. Неговата работа создава постојан правен континуитет, ја штити законитоста, го поддржува јавниот интерес и обезбедува еднаква примена на правото во сите земји. Без неговото посредство и толкувачка функција, европското административно право не би можело да се развива во насока на усогласеност, стабилност и правна сигурност што денес ја одликува управата на Европската унија (Handrlica, J., 2020).

2.3. Хармонизација и конвергенција на административните системи во Европската унија

Хармонизацијата и конвергенцијата на административните системи во Европската унија претставуваат процеси преку кои се создава заедничка правна и управна рамка што овозможува усогласено функционирање на јавните администрации на државите членки. Целта на овој процес е да се намалат разликите меѓу националните управни практики и да се воспостават слични стандарди на работа, транспарентност и отчетност во сите земји на Унијата (Bauer, R. A., 2021).

Хармонизацијата подразбира приближување на законите, прописите и административните постапки кон заедничките европски стандарди. Со тоа се овозможува усогласено спроведување на европските политики и еднаква примена на правото на Европската унија во секоја земја членка. Овој процес се одвива преку донесување директиви, уредби и одлуки на институциите на Унијата, но и преку активна соработка меѓу државните администрации. Хармонизацијата бара од секоја држава да го приспособи својот правен систем така што тој ќе биде во согласност со европското законодавство, без притоа да се наруши нејзиниот уставен поредок (Prechal, S., 2005).

Конвергенцијата, пак, претставува процес на постепено приближување на управните практики, вредности и начини на работа меѓу земјите членки. Таа не се однесува само на законите, туку и на начинот на кој тие се применуваат во секојдневното функционирање на администрацијата. Конвергенцијата создава можност за размена на искуства, заедничка обука на државните службеници, меѓусебна контрола на административните процедури и применување на добри практики што го унапредуваат квалитетот на јавните услуги (Allio, L., 2022).

Овие два процеса имаат за цел да изградат европски административен простор во кој ќе владеат исти вредности и правни принципи, како што се законитост, транспарентност, ефикасност и одговорност. Во оваа рамка, секоја држава членка ја задржува својата институционална посебност, но нејзината администрација мора да делува во согласност со европските стандарди и начелата на правичност и правна сигурност. На тој начин се воспоставува рамнотежа меѓу националната автономија и европската усогласеност (Brown, F. C., 2021).

Процесот на хармонизација и конвергенција најмногу се забележува во активностите на Европската комисија и Европскиот суд за правда, кои постојано настојуваат да обезбедат единствено толкување и примена на европското право. Преку директивите и одлуките на Комисијата, како и преку судската практика на Европскиот суд, се создава јасен систем на правила што ја насочуваат секоја земја членка кон примена на еднакви управни стандарди (Mendes, J., 2022).

Еден од најзначајните резултати на овој процес е создавањето на заеднички административен јазик меѓу државите на Унијата. Тоа значи дека термините, постапките и институционалните механизми се толкуваат и применуваат на сличен начин, што овозможува поефикасна соработка меѓу националните органи и европските институции. Таквата усогласеност создава сигурност и предвидливост во административното работење, што е од особено значење за граѓаните и правните субјекти што стапуваат во односи со јавните власти (Blume, L., 2022).

Хармонизацијата и конвергенцијата придонесуваат и кон зголемување на довербата меѓу државите членки, бидејќи преку нив се гради заедничко разбирање за тоа како треба да функционира јавната власт. Тие овозможуваат порамноправна примена на европските норми и спречуваат појава на административни бариери што би ја нарушиле соработката меѓу институциите. На тој начин, заедничкиот административен простор станува гаранција за стабилност и правна сигурност во рамките на целата Унија (Della Cananea & Parona, 2023).

Целта на тој развој е да се постигне усогласено, законито и ефикасно управување што ќе обезбеди подобра заштита на правата на граѓаните и ќе ја зајакне правната стабилност во целата европска заедница (Harlow & Rawlings, 2009).

2.4. Европски стандарди за јавна администрација: транспарентност, отчетност и учество

Европската унија воспоставила јасно утврдени стандарди што ја дефинираат современата јавна администрација во рамките на нејзиниот административен простор. Овие стандарди се засноваат на три основни начела: транспарентност, отчетност и учество, кои ја обликуваат работата на институциите и ја насочуваат кон демократско, законито и одговорно управување. Преку директивите, регулативите и одлуките на европските

институции, овие принципи се вградуваат во правните системи на сите земји членки и стануваат обврзувачки дел од нивното административно функционирање (Akrivopoulou, C., 2020).

Транспарентноста претставува еден од најважните елементи на европското управување. Таа значи дека секое административно тело е должно да работи на начин што му овозможува на граѓанинот пристап до информации за неговата работа. Преку транспарентноста се обезбедува доверба во јавните институции, бидејќи јавноста има право да знае како се донесуваат одлуките и како се користат јавните средства. Европската унија ја регулира оваа област преку повеќе директиви и регулативи, меѓу кои посебно место има Регулативата (ЕЗ) бр. 1049/2001, која го уредува пристапот до документи на Европскиот парламент, Советот и Комисијата. Со неа се утврдува обврска за институциите на Унијата да обезбедат отворен пристап до нивните документи, освен во случаите кога тоа би можело да ја наруши безбедноста, приватноста или правната постапка (Watson, P., 2023).

Отчетноста, пак, претставува стожер на јавната одговорност. Таа подразбира дека секоја институција, орган или јавен службеник мора да даде објаснување за своите постапки и да покаже дека својата работа ја извршува во согласност со закон и со јавниот интерес. Европската унија обезбедува отчетност преку повеќе механизми, меѓу кои најзначајни се ревизиите од страна на Европскиот суд на ревизори, контролата од Европскиот парламент и постапките пред Европскиот суд за правда. Отчетноста не е само формална обврска, туку суштински дел од етичката и правната одговорност на секој административен орган. Таа гарантира дека јавната власт не може да биде изолирана од јавниот надзор и дека граѓаните имаат право да бараат отчет за секоја одлука што ги засега (Auburn, J., 2023).

Принципот на учество е поврзан со демократската природа на јавната управа во европскиот контекст. Тој значи активно вклучување на граѓаните, здруженијата и другите општествени субјекти во процесите на донесување одлуки. Европската унија го поттикнува учеството преку повеќе правни акти, меѓу кои особено се издвојува Директивата 2003/35/ЕЗ, со која се обезбедува учество на јавноста во донесувањето одлуки што се однесуваат на животната средина, како и Директивата 2014/24/ЕУ, која уредува транспарентни постапки за јавни набавки и вклучување на граѓанското општество во нивното следење (Roberts et al., 2021).

Овие три принципи се тесно поврзани и меѓусебно се надополнуваат.

Транспарентноста овозможува јавноста да ги следи активностите на администрацијата, отчетноста ја гарантира нејзината одговорност, а учеството му дава на граѓанинот реално влијание во управните процеси. Нивната примена обезбедува поголема правна сигурност и доверба во институциите, што е една од темелните вредности на европскиот административен систем (Blackburn, S., 2023).

Европските директиви и регулативи ја конкретизираат примената на овие стандарди. Преку Директивата 2019/1024 за отворени податоци и повторна употреба на информации од јавниот сектор, се промовира концептот на „отворена администрација“, каде што податоците што ги поседуваат јавните институции се достапни за сите граѓани. Регулативата 2018/1725 ја уредува заштитата на личните податоци при административната обработка, со што се обезбедува рамнотежа меѓу транспарентноста и правото на приватност. Со вакви правни инструменти, Европската унија обезбедува рамномерна примена на демократските стандарди во сите држави членки (Cobbe et al., 2021).

Примената на овие стандарди во националните управи ја поттикнува модернизацијата на административните системи и ја унапредува нивната ефикасност. Земјите членки се охрабруваат да ги усогласат своите постапки со европските модели на добро управување, при што секоја држава ја задржува сопствената институционална особеност, но ја гради својата администрација во духот на отвореност и законитост (Enqvist, L., 2021).

2.5. Пристап на земјите кандидати кон Европскиот административен простор

Пристапот кон Европскиот административен простор претставува сложен процес во кој земјите кандидати за членство во Европската унија постепено го усогласуваат своето административно работење со стандардите и вредностите што важат во Унијата. Тој процес не подразбира само формално прифаќање на законите и директивите на Европската унија, туку суштинска промена во начинот на кој јавната администрација функционира, донесува одлуки и обезбедува услуги за граѓаните (Arifovic, N., 2023).

Целта на приближувањето кон Европскиот административен простор е да се воспостави стабилна, професионална и одговорна јавна администрација што ќе може целосно да ги примени европските правила во сите области на управувањето. Ова вклучува

воведување на законитост во постапувањето, транспарентност во одлучувањето, отчетност на институциите и ефикасно користење на јавните ресурси (Andreescu, L., 2020).

Земјите кандидати имаат обврска да ги прилагодат своите институционални структури на европскиот модел на управување, кој се заснова на начелата на владеење на правото, јавна одговорност и професионализам. Процесот на усогласување се следи и оценува преку редовни извештаи на Европската комисија, во кои се анализира напредокот во реформите на јавната администрација, усогласеноста на законодавството и практичната примена на европските стандарди (Ministry of Information Society and Administration, 2019).

Македонија, како земја кандидат, е активно вклучена во процесот на приближување кон Европскиот административен простор. Со донесувањето на повеќе стратешки документи, меѓу кои и Стратегијата за реформа на јавната администрација, се поставени темелите за создавање современ, професионален и независен административен систем. Главна насока на овие реформи е подобрување на транспарентноста, зголемување на одговорноста на институциите и обезбедување на законито управување во согласност со европските стандарди (Бојаџиевска, И., 2019).

Процесот на усогласување опфаќа и воведување на нови механизми за контрола на административното постапување, создавање поефикасен систем за донесување и спроведување на јавни политики, како и професионализација на јавните службеници. Посебно внимание се посветува на развојот на човечките ресурси во јавниот сектор, преку обуки, сертификации и усвојување на етички кодекси за работа, со што се создава основа за изградба на компетентна и одговорна администрација (Гризо, Н., Давитковски, Б., & Павловска-Данева, А., 2008).

Покрај Македонија, во процесот на приближување кон европскиот административен простор активно учествуваат и други земји кандидати, како што се Србија, Албанија и Црна Гора. Овие држави се соочуваат со слични предизвици во однос на јакнењето на институционалните капацитети, борбата против корупцијата и создавањето на стабилен систем на јавна управа што ќе одговара на стандардите на Европската унија. Иако напредокот се разликува од земја до земја, заедничка цел е создавање ефикасни, транспарентни и одговорни административни системи што ќе обезбедат полесна интеграција во европскиот политички и правен простор (Albers, M., 2023).

Во овој контекст, Европската унија игра значајна поддржувачка улога преку финансиска и техничка помош, особено преку инструментите за претпристапна помош (IPA), кои им овозможуваат на земјите кандидати да ги унапредат своите административни капацитети.

Преку овие програми се финансираат обуки, институционални реформи и развој на информациски системи што придонесуваат за поголема транспарентност и отчетност во јавниот сектор (OECD Public Governance Reviews, 2017).

Пристапот кон Европскиот административен простор бара континуиран напор и посветеност од страна на земјите кандидати. Тоа не е еднократна обврска, туку процес на постојано усовршување на управните практики и зацврстување на принципите на добро управување. Секој напредок во овој процес претставува чекор поблиску кон полноправно членство во Унијата и потврда дека државата е подготвена да управува на начин што ги почитува правните, институционалните и демократските стандарди на европското заедништво (Auer, A., 2021).

Македонија, преку своите реформи и административни подобрувања, се стреми да ја достигне усогласеноста со европските принципи и да стане дел од заедничкиот административен простор, каде што јавната власт функционира транспарентно, законито и во корист на граѓанинот. Овој процес претставува не само предуслов за членство во Европската унија, туку и основа за изградба на современа и правично организирана државна управа што ќе ја зајакне довербата во институциите и ќе обезбеди стабилно управување во интерес на општеството (Walters, R., 2024).

ГЛАВА III: ЈАВНИОТ СЕКТОР КАКО СУБЈЕКТ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО

3.1. Поим и обем на јавниот сектор

Јавниот сектор претставува организиран систем на институции, органи и служби што ја извршуваат власта во име на државата и вршат активности од јавен интерес. Тој опфаќа органи што вршат административни, управни и регулаторни функции, како и установи што обезбедуваат јавни услуги во областа на образованието, здравството, социјалната заштита, безбедноста, културата и инфраструктурата. Јавниот сектор е составен дел на државниот систем и има одговорност да обезбеди законито, ефективно и правично управување во согласност со принципите на административното право (Williams, A. T., 2021).

Во најширока смисла, јавниот сектор може да се определи како збир на субјекти што располагаат со јавна власт или јавни средства и кои ја реализираат државната политика во корист на општеството. Основна карактеристика на овој сектор е неговата зависност од правниот поредок и ограниченоста во рамките на законските овластувања. Секој орган или институција што е дел од јавниот сектор мора да постапува во согласност со закон и со принципот на јавен интерес, што го разликува овој сектор од приватниот, каде што водечка цел е профитот. Овој систем се темели врз законски определена надлежност, поделба на одговорностите и хиерархиски однос меѓу органите. На тој начин се обезбедува рамнотежа меѓу политичката власт и административната структура што ја спроведува (Bellovski, V., 2010).

Поимот јавен сектор подразбира и систем на јавна служба што се заснова на професионализам, непристрасност и законитост. Службениците што работат во јавниот сектор имаат посебен статус, бидејќи нивната работа не се заснова на приватен договор, туку на јавноправен однос со државата. Тоа значи дека тие имаат обврска да го штитат јавниот интерес, да постапуваат транспарентно и да го почитуваат начелото на еднаков третман кон сите граѓани (Denkovska, J., 2019).

Во современата европска теорија на управување, јавниот сектор се гледа како носител на јавните политики и чувар на правната и институционалната стабилност на државата. Неговата функција не се сведува само на извршување на административни задачи, туку

вклучува и регулирање, координација, надзор и создавање услови за општествен развој. Во тој контекст, јавниот сектор претставува основа на административното право, бидејќи сите негови активности мораат да се одвиваат во согласност со закон и со признатите управни принципи (Handrlica, J., 2020).

Обемот на јавниот сектор се определува според тоа колкав дел од јавните функции државата ги задржува во своја надлежност. Во земјите со развиена демократска традиција, јавниот сектор е јасно разграничен од приватниот, но останува носител на сите клучни општествени функции. Со проширувањето на европските интеграции, се јавува потреба за хармонизација на јавниот сектор меѓу земјите членки, со цел да се воспостави усогласен систем на управување и контрола (Froomant, M., 2010).

Во рамките на административното право, јавниот сектор се разгледува како субјект што има правна способност да презема акти, да носи одлуки и да извршува надзор во согласност со закон. Секоја институција што е дел од овој сектор има јавноправен карактер, што значи дека нејзините акти се обврзувачки и подлежат на контрола од страна на судовите или надредените органи. Со тоа се обезбедува рамнотежа меѓу административната власт и правната заштита на граѓанинот (Bradley, A. W., 2024).

Јавниот сектор во својата суштина е поврзан со идејата за добро управување, каде што секоја активност мора да биде во согласност со јавниот интерес и со принципите на законитост, транспарентност и ефикасност. Неговата мисија е да создаде услови за стабилно општество во кое граѓаните имаат доверба во институциите и можат да остваруваат еднаков пристап до јавните услуги (Walters, R., 2024).

Како субјект на административното право, јавниот сектор ја остварува својата надлежност преку примена на прописи, издавање управни акти и спроведување на јавни политики. Неговата надлежност не е апсолутна, туку ограничена со уставните норми, законите и меѓународните обврски што државата ги прифатила. На тој начин се обезбедува контрола на административното дејствување и спречување на можни злоупотреби на јавната власт (Bix, B. S., 2022).

3.2. Организациска поставеност и институционална меморија

Институционална меморија може да се сфати како акумулација на знаења што се апсорбираат во корпусот на акти на една организација како што се формални правила и структури, документи за политики, прирачници, стандардни оперативни процедури и компјутерски информациски системи. Институционалалната меморија, како колективно знаење и научени искуства на една група го претставува зачуваното знаење во една институција како збир на пракса од поединците креирано низ годините (Pollitt, C., 2009).

Губењето на институционалната меморија има негативно влијание врз ефикасноста на институциите во јавниот сектор. Во овој поглед, институционалната меморија се дефинира како способност и подготвеност на институциите од јавниот сектор да имаат пристап и можност да ги користат релевантните искуства од минатото. Основната причина заради која е потребно да се гради институционалната меморија е за да се зачува знаењето со цел да не се стопираат процесите или квалитетот на работата заради тоа што се заборавиле старите искуства, за да не се повторуваат старите грешки. Ако знаењето не се зачувува, старите грешки се повторуваат, а за одредени прашања не се наоѓа решение иако тие порано веројатно биле решени (Laegreid, P. & Christensen, T., 2011).

Втората битна причина е за да не зависат процесите и квалитетот на работата од моменталното знаење на поединецот. Градењето на институционалната меморија е врзана со факторот време, односно истата е збир на знаења и пракса акумулирана низ годините. Ако истата не е зачувана, тогаш сигурно знаењето и праксата нема да бидат достапни во моментот кога се потребни и за ситуациите за кои се неопходни (Svara, J. H., 2009).

Третата битна причина заради која е важно да се гради и зачува институционалната меморија е бидејќи истата е гарант за стандард на квалитет во вршењето на функциите и процесите на институцијата. Институционалната меморија е најголемиот непријател на ad hoc нестандардизирани одговори и решенија односно се носат како последица на немање соодветно знаење и практика и немање институционална меморија. Институциите инвестираат многу време и ресурси во развивање знаење и вештини. Иако дел од тоа знаење и дел од тие вештини може да се претвори во процедури и политики, поголемиот дел останува во главите на поедини раководни структури и функционални експерти (Dunleavy, P., 2014).

Со текот на времето, голем дел од ова институционално знаење се оддалечува бидејќи луѓето преминуваат на нови работни места, кога клучниот кадар во одредена институција доаѓа до возраста за пензионирање, а особено кога тоа претстои истовремено за повеќе вработени, секој ден во наредните три или четири години со своето заминување тие земаат со себе знаење и вештини (Reichard, C., 2010).

Знаењето, исто така, се деградира кога нов извршен директор или друг тип на раководно ниво воведува различна агенда што не се заснова на претходно знаење или е во спротивност со она што било направено претходно. Знаењето исчезнува уште побрзо кога организацијата односно институцијата се реорганизира или се спојува со друга и следува реконструкција на тимовите, секторите и секако кадарот (Olsen, J. P., 2010).

Сите овие појави претставуваат ризици од губење на институционалната меморија и најдобар начин да се избегнат е да се има стратегија за справување со секоја од овие појави поединечно и општа политика на зачувување на стекнатото знаење и негово споделување во организацијата (Behn, R. D., 2022).

3.3. Улогата на знаењето и информациското управување во јавниот сектор

Во современиот јавен сектор, знаењето претставува основен и незаменлив ресурс кој е клучен за неговото успешно функционирање. Ова произлегува од неколку значајни причини. Прво, јавните администрации располагаат со обемно и разновидно знаење кое е акумулирано преку годините. Ова знаење не се однесува само на правните и регулаторните обврски, туку и на искуствата, практиките и процедурите што се развиле во рамките на институциите. Второ, јавниот сектор има единствена функција – собирање, обработка и анализа на големи количини податоци и информации поврзани со граѓаните, приватниот сектор и други институции. Овие податоци претставуваат основа за донесување одлуки, креирање политики и обезбедување на услуги што директно влијаат на општествената благосостојба. Знаењето добиено од обработката на овие информации овозможува јавните администрации не само да ја подобрат ефикасноста, туку и да се прилагодат на промените во општеството и економијата.

Со оглед на тоа, јавниот сектор ја има обврската да го управува и искористува своето знаење на начин што ќе придонесе за подобрување на услугите и за зголемување на довербата од страна на граѓаните.

Организациите кои продолжуваат да ги вршат работите на вообичаен начин, без континуирано размислување, учење, и без корекција на текот и правецот по кој се движат, туку само со повторување и примена на постојните решенија, ќе заостанат зад оние што го користат знаењето за да влијаат врз начинот на испорака на услугите. Во тие организации на знаењето се гледа како на важна валута и тие организации ги вреднуваат своите оперативни искуства како можности за учење, како кон сопствените човечки ресурси, така и кон надворешните партнери (Laegreid, P. & Christensen, T., 2011).Потребно е знаењето да стигне од една до друга точка во рамките на истата организација за поефикасно и континуирано успешно работење.

Фактори кои го условуваат споделувањето на знаењето во јавниот сектор:

- Бројноста на институцијата;
- Технолошката созреаност на институцијата;
- Недостаток на процедури за распределување на надлежности;

Бројноста на институцијата се однесува на тоа дека процесите за споделување на знаењето се карактеристика на поголеми односно побројни институции, тоа не значи дека оние кои се помалку бројни немаат процеси, но обично кај нив се помалку развиени. Технолошката созреаност на институцијата значи дека сите институции, не се на исто ниво во смисла на технолошка подготвеност односно созреаност да се носат со процесот на споделување на знаење. Во технолошка подготвеност спаѓа бројот на квалификуван ИТ кадар, современоста или софистицираноста на опремата и софистицираноста на информатичките системи со кои работат.

Фактори кои го спречуваат споделувањето на знаењето во јавниот сектор:

- Недостиг на култура на споделување на знаење;
- Конзервативно однесување и желба за стабилност во работата;
- Централизацијата на одлучувањето;
- Отпор кон нови решенија и технологии;

Стравот од транспарентност и критика резултира во криење зад формалности, недостаток на процедури за распределување на надлежности, недостаток на анализа на процесите и

недостаток на идентификување на проблемите резултира со префрлање на одговорноста на раководството да одлучи.

Централизацијата на одлучувањето го прави неефикасно споделувањето на знаењето, поради недостаток на автономија во хиерархијата, луѓето не можат флексибилно да реагираат на нови барања што се однесуваат на потенцијално чувствителни податоци. Како последица на тоа, утврдено е дека институциите со повеќе автономија постигнале подобри перформанси. Отпор кон нови решенија и технологии се однесува на тоа дека не секогаш технолошката созреаност на институцијата е проблем, бидејќи дури и при најсофистицирани технолошки решенија и опрема, секогаш може да се јави отпор кон нивната примена (Laegreid, P. & Christensen, T., 2011)..

Отпорот може да е условен од личните карактеристики на поединецот, но може да биде и последица на понудени решенија кои се недоволно тестирани, усовршени или соодветни за примена. Недостиг на култура на споделување на знаење значи дека вработените во институциите не се подготвени конструктивно да се справат со промените и споделување на знаење.

Конзервативно однесување и стабилност во работата резултира во ограничено делегирање на работата и знаењето од страна на вработените, без желба конструктивно да се справат со промените и споделување на знаење поради консолидирање на сопствената позиција во рамките на институцијата и да се заштитат личните интереси.

Фактори кои го поттикнуваат споделувањето на знаењето во јавниот сектор:

- Желба за споделување на знаењето или искуствата;
- Желбата и потребата да се наметне стандардизација;
- Подобрување на перформансот на администрацијата;
- Потребата од ефикасност;

Желба за споделување на знаењето се однесува на тоа дека постојат поединци во секоја институција кои имаат желба да споделат знаење, искуства или информации поради потребата да го унапредуваат личниот квалитет, па споделувањето им служи за да добијат фидбек од колегите, врз база на кои можат да го подобрат сопственото работење или унапредат личното знаење (Pollitt, C., 2009).

Подобрување на перформансот на администрацијата е желбата за подобри оценки на администрацијата и нејзините услуги. Желбата и потребата да се наметне стандардизација

значи дека стандардизација се заснова врз идејата да се воведат процеси и процедури на конзистентен начин со што ќе се олесни и споделувањето на знаењето меѓу институциите. Потребата од ефикасност сосема јасно е зошто е битна ефикасноста, односно дека таа е фактор на конкурентност. Бројните иницијативи за подобро управување во јавниот сектор, ја усвоијуваат ефикасноста како фактор и во јавниот сектор, пред сè за поефикасна и поквалитетна испорака на услугите, но во поново време и во делот на креирање политики, закони и стратегии.

3.4. Јавната администрација како сервис за граѓаните

Современото сфаќање на јавната администрација ја поставува во центарот на односот меѓу државата и граѓанинот. Таа не претставува само орган што ги спроведува законите, туку систем што постои заради обезбедување услуги, поддршка и заштита на правата на секој поединец. Во оваа насока, јавната администрација се разбира како сервис за граѓаните, чија работа е насочена кон исполнување на нивните потреби и унапредување на јавниот интерес.

Овој концепт произлегува од идејата за граѓанско управување, според која државната власт мора да биде достапна, отчетна и ориентирана кон услуга. Граѓанинот не е подреден на администрацијата, туку е нејзин корисник, а институциите имаат обврска да обезбедат брза, прецизна и правична постапка во секој случај. На тој начин, јавната администрација станува посредник меѓу правото и граѓанинот, овозможувајќи практично остварување на законските права (Pollitt, C., 2009).

Како сервис, администрацијата треба да обезбеди јасни процедури, транспарентно информирање и пристапност на сите услуги. Тоа значи дека органите на државната власт мораат да работат со разбирање за потребите на граѓаните, да понудат едноставни административни постапки и да овозможат користење на дигитални алатки што ја олеснуваат комуникацијата. Таквиот пристап ја зголемува довербата во институциите и ја поттикнува јавната одговорност (Svara, J. H., 2009).

Постојат три клучни начела што го одредуваат карактерот на јавната администрација како сервис: достапност, ефикасност и еднаков третман. Достапноста значи дека секој граѓанин има право да ги користи административните услуги без пречки, без разлика на

местото на живеење или општествената положба. Ефикасноста бара службениците да постапуваат навремено и со грижа за резултатот, а еднаковиот третман обезбедува дека сите ќе бидат третирани според исти правила.

Развојот на јавната администрација во оваа насока бара постојано усовршување на административниот кадар и примена на етички стандарди во секојдневното работење. Државните службеници се претставници на јавниот интерес, а нивната работа мора да се темели на професионализам, непристрасност и почитување на достоинството на граѓанинот (Koppell, J. G. S., Meyer, R. & Peters, G., 2021).

Во европскиот контекст, јавната администрација како сервис е составен дел од принципот на добро управување, кој го обврзува секој јавен орган да работи транспарентно и во интерес на заедницата. Тоа подразбира и активно вклучување на граѓаните во процесите на донесување одлуки преку јавни консултации, електронски услуги и отворени канали за комуникација.

3.5. Етички кодекси и административна култура

Етичките кодекси и административната култура претставуваат темелни вредности врз кои се гради модерниот јавен сектор и професионалната јавна администрација. Тие ја одразуваат свеста дека законитоста и ефикасноста во управувањето не се доволни ако не се потпрат на морални начела, интегритет и чувство на одговорност кај службениците што ја извршуваат јавната власт. Преку етичките норми се воспоставува доверба меѓу државата и граѓаните, а преку административната култура се обликува начинот на однесување и постапување на институциите во секојдневната работа (Hood, C. & Dixon, R., 2015).

Етичкиот кодекс претставува писмен документ што содржи правила за однесување на јавните службеници во извршувањето на нивните должности. Тој има за цел да ги насочи кон чесно, непристрасно и одговорно постапување, да ги поттикне да ја почитуваат јавната доверба и да делуваат во согласност со законите и принципите на добро управување. Кодексите се темелат врз неколку универзални вредности, меѓу кои се чесноста, независноста, лојалноста кон институцијата, почитувањето на достоинството на граѓанинот и одбивањето на каква било форма на корупција.

Во рамките на европскиот административен систем, етичките кодекси се воспоставени како задолжителни инструменти за обезбедување интегритет на јавната служба. Тие се дел од правната рамка што ја уредува работата на државните службеници и претставуваат дополнување на законите, со цел да се регулираат ситуации што не можат секогаш да се опфатат со формални прописи. На овој начин, етиката станува практичен дел од секојдневното управување, а не само теоретска категорија.

Административната култура, пак, претставува систем од вредности, ставови и навики што ги водат јавните службеници во нивното работење. Таа ја одразува општата организациска свест во институциите, начинот на комуникација со граѓаните и начинот на применување на законите. Силната административна култура се гради со континуирана едукација, обуки и практична примена на етичките правила, со што се создава средина во која секој службеник ја разбира својата општествена одговорност.

Во современите јавни администрации на европските држави, етичката култура е тесно поврзана со принципите на транспарентност и отчетност. Секој јавен службеник мора да биде свесен дека неговото однесување е јавно и дека секоја негова постапка влијае врз довербата на граѓаните кон институциите. Затоа, етичките кодекси пропишуваат јасни правила за избегнување на судир на интереси, за обврската на службеникот да ги пријави неправилностите и за потребата од еднаков однос кон сите граѓани, без привилегии или пристрасност (Lodge, M. & Wegrich, K., 2022).

Во македонскиот административен систем, значаен чекор во развојот на етичката рамка претставува донесувањето на Кодексот за административни службеници, кој ги уредува обврските за чесност, интегритет, политичка неутралност и професионално однесување. Овој документ претставува дел од поширокаата стратегија за подобрување на јавната администрација и зајакнување на јавниот интегритет, во согласност со европските стандарди за добро управување (Давитковски & Павловска-Данева, 2018).

Административната култура не може да се воспостави само со прописи; таа се создава со практична работа и личен пример. Кога службениците постапуваат одговорно и правично, тие го градат угледот на институцијата и го потврдуваат нејзиниот легитимитет во очите на јавноста. Од друга страна, секое прекршување на етичките норми ја поткопува довербата и ја нарушува стабилноста на административниот систем.

ГЛАВА IV: ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

4.1. Преглед на Законот за вработените во јавниот сектор

Законот за вработените во јавниот сектор (Службен весник на РМ бр. 27/2014; изм. 199/2014, 27/2016, 35/2018, 198/2018, 143/2019, 14/2020), претставува правен основ што ја уредува организацијата, статусот и односите на сите лица што се вработени во институциите кои имаат јавни овластувања и извршуваат функции од општ интерес. Со овој закон се воспоставува единствен систем за регулирање на вработувањата, при што се утврдуваат начелата, постапките и класификацијата на работните места во рамките на јавниот сектор.

Содржината на законот е насочена кон создавање уреден и функционален систем на јавна служба, во кој секој вработен има определен статус, јасно дефинирани надлежности и обврска за почитување на законските прописи. Со оглед на тоа дека јавниот сектор ги опфаќа институциите што имаат различни надлежности, професии и организациски облици, законот (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014) воведува класификација на работните места во четири главни групи што ја претставуваат основата на административниот систем[1].

Првата група ги опфаќа административните службеници. Во оваа категорија спаѓаат државните и јавните службеници што ја спроведуваат законската регулатива, вршат управни постапки, подготвуваат акти и обезбедуваат континуирано и законито работење на

[1] Правната основа на јавната служба во Република Северна Македонија е определена во Глава I од Законот за вработените во јавниот сектор, каде што се утврдуваат темелните одредби што ја дефинираат природата, опфатот и начинот на примената на овој нормативен акт. Во член 1 се утврдува дека законот ги уредува општите начела на јавната служба, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите на вработувања, правата и должностите, како и прашањата поврзани со мобилноста и одговорноста. Ваквото поставување покажува дека законот не е само формален акт, туку системска рамка преку која се воспоставува јасна организациска структура во јавниот сектор. Член 2 ја разработува определбата на работодавачите, објаснувајќи дека во јавниот сектор спаѓаат органите на државната и локалната власт, институциите во областа на образованието, науката, здравството, културата, социјалната заштита, спортот и другите дејности од јавен интерес организирани како агенции, јавни установи, фондови или јавни претпријатија. Прецизното утврдување на тоа кои субјекти се сметаат за институции од јавниот сектор создава недвосмислена основа за правна сигурност и воспоставува јасни граници меѓу јавниот и приватниот домен во поглед на примената на јавноправните норми. Во истиот член, преку ставовите (2) и (3), се врши важно разграничување меѓу вработените и функционерите, при што последните, иако вршат јавни функции, не се третираат како вработени во јавниот сектор, што има значајни последици врз нивниот статус, обврски и правата што ги остваруваат (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

институциите. Овие службеници се носители на стручните и управните задачи преку кои државната власт го остварува својот административен капацитет.

Втората група ги опфаќа службените лица со посебни овластувања. Тука припаѓаат вработените во институциите што се занимаваат со безбедност, одбрана и разузнавање, како што се полицијата, армијата, управата за безбедност и други тела што вршат активности од јавна заштита. Тие имаат посебен работен статус, различен од останатите категории, поради природата на своите задачи и одговорностите што произлегуваат од нивните овластувања.

Во третата група се вклучени давателите на јавни услуги. Тие се вработени во јавните установи што обезбедуваат услуги во областа на здравството, образованието, науката, социјалната заштита, културата, јавната информативна дејност и комуналните дејности. Овие лица го претставуваат непосредниот контакт на државата со граѓанинот, бидејќи преку нив се обезбедуваат услугите што се од најголема важност за општеството[2].

Последната група се однесува на помошно-техничките лица. Во оваа категорија се опфатени вработените што вршат задачи од технички и логистички карактер, како што се одржување, обезбедување, превоз, кујнски и угостителски работи и други активности што обезбедуваат нормално функционирање на јавните институции (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

Законот утврдува дека за сите вработени во јавниот сектор се применуваат одредбите од Законот за работни односи и од колективните договори, освен за прашања што се уредени со посебни прописи, во зависност од категоријата на вработените. Во рамките на секоја група се утврдуваат подгрупи, категории и нивоа на работни места, кои се определуваат според видот на работата, сложеноста на задачите и потребното образование (Давитковски & Павловска-Данева, 2018).

[2] Во член 3 се утврдува начинот на примена на законот и односот меѓу општите и посебните правни прописи. Во овој член се определува дека законот важи за сите лица вработени во јавниот сектор, при што се применуваат неговите одредби, одредбите од посебните закони и прописите донесени врз основа на него. Одредбите од општите прописи за работните односи се применуваат само на прашањата што не се уредени со овој закон, што создава јасна хиерархија и правна рамнотежа меѓу различните видови нормативни акти. Дополнително, преку ставовите (3) и (4) се прават важни исклучоци за категоријата на воениот и цивилниот персонал во Армијата, овластените службени лица во Министерството за внатрешни работи, Агенцијата за национална безбедност и други безбедносни институции, како и за помошно-техничкиот персонал. Овие исклучоци ја нагласуваат потребата од специјализиран третман на одредени професионални групи, имајќи ја предвид природата на нивната работа и специфичните ризици што ги носат. Преку ова нормативно разграничување, законот создава системска дисциплина, ја засилува правната сигурност и овозможува јавниот сектор да функционира на предвидлив, конзистентен и институционално одржлив начин

Нивоата на работните места се означуваат со службени звања, а најниското ниво се смета за влезно. За секое ниво се предвидуваат квалификации и компетенции што треба да ги поседува вработениот, со цел да се обезбеди соодветна стручност и професионализам во извршувањето на службените задачи.

Каталогот на работни места претставува систематизиран преглед на сите работни позиции во јавниот сектор. Во него работните места се групирани според дејност, категорија и ниво, а секое од нив има своја шифра што служи како единствена ознака. Каталогот го води Министерството за информатичко општество и администрација, кое е надлежно за неговото ажурирање, водење на евиденцијата и определување на шифрите. Начинот на водење на каталогот и формата на податоците ги утврдува министерот за информатичко општество и администрација со посебен акт.

Со овој закон се создава систем на јавна служба што се темели на законитост, транспарентност и професионална одговорност. Преку него се обезбедува јасна организациска структура, еднаков пристап до јавните работни места и заштита на правата на вработените. Законот ја зајакнува правната сигурност во јавниот сектор и овозможува поефикасно функционирање на институциите што се во служба на граѓанинот и општеството (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

4.2. Права и должности на вработените во јавниот сектор

Законот за вработените во јавниот сектор ги утврдува основните права и должности што произлегуваат од работниот однос во сите институции што вршат јавни функции. Овој закон поставува рамка преку која се обезбедува заштита на работните права, но и јасна одговорност на секој вработен за извршувањето на неговите задачи. Правата и должностите се регулирани во согласност со Уставот, со општите прописи за работни односи и со колективните договори што важат за јавниот сектор.

Секој вработен има право на правична плата што ја добива според степенот на одговорност, стручност и сложеност на работите што ги извршува. Законот пропишува дека платата мора да обезбеди достоинствено живеење и да биде навремено исплатена. Вработените имаат право на користење на одмор, годишен одмор и други видови отсуства во согласност со закон. Тие, исто така, имаат право на безбедни и соодветни услови за

работа, што подразбира соодветен простор, опрема и организациска поддршка за непречено извршување на службените задачи.

Особено значајно право претставува континуираното стручно усовршување. Секој вработен има можност да се обучува и професионално да напредува, а институциите се должни да обезбедат програми за усовршување со цел да се зголеми квалитетот на јавните услуги. Вработените имаат и право на мирување на работниот однос, во случаи кога се именувани на јавна функција, упатени во странство или назначени во дипломатски и конзуларни мисии. За време на мирувањето, нивните права и обврски се замрзнуваат, но статусот останува зачуван (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

Со согласност од раководното лице, вработените имаат право на неплатено отсуство во траење до две години, најчесто заради стручно усовршување што не е финансирано од институцијата. По враќањето, тие се должни да ги исполнат сите нови услови доколку се промениле посебните барања за нивното работно место.

Законот гарантира и право на синдикално организирање и учество во синдикат. Вработените можат да основаат и да се зачленат во синдикална организација заради заштита на своите социјални и економски интереси. Тие имаат и право на штрајк, кое мора да се изведува во согласност со закон и меѓународните договори. При организирање на штрајк, вработените се обврзани да обезбедат најниско ниво на непречено извршување на јавните функции, со цел да не се нарушат правата на граѓаните[3].

Друго значајно право е можноста за кандидирање на избори. Вработените во јавниот сектор можат да се кандидираат на претседателски, парламентарни и локални избори, при што им се овозможува неплатено отсуство за времетраењето на изборната кампања.

[3] Во рамките на Глава VI од Законот за вработените во јавниот сектор, опфатена со член 24 до член 41, детално се уредуваат правата, должностите и одговорностите на вработените во јавниот сектор, како и стандардите што го определуваат нивниот професионален статус. Во овој дел од законот се утврдуваат основните права на вработените, меѓу кои правото на еднаков третман, правото на плата и надоместоци, правото на професионално усовршување, како и правото на заштита на достоинството при работа. Понатаму, членовите го уредуваат и правото на безбедни услови за работа, правото на заштита во случај на неправилности, како и правото на пристап до информации што се неопходни за извршување на службените задачи. Истовремено се пропишани и должностите, како што се обврската за совесно, стручно и законито извршување на работните задачи, почитување на етичкиот кодекс, одржување на службените тајни, спречување на конфликт на интереси и соодветно постапување во однос со граѓаните. Делот од член 24 до 41 го уредува и системот на дисциплинска одговорност, при што се дефинирани видовите повреди на службената должност, мерките што можат да се изречат, како и постапката во која се утврдува одговорноста. На овој начин, законодавецот воспоставува јасна структура на права и обврски што го гарантираат професионалниот интегритет на јавната служба и обезбедуваат предвидливо и законито функционирање на институциите.

Политичките ставови и определби изразени во текот на тоа отсуство не смеат да влијаат на нивниот статус по завршувањето на изборите.

Покрај правата, секој вработен има и низа должности што произлегуваат од неговиот службен статус. Тој е должен да ги извршува задачите наведени во актот за систематизација на институцијата и да постапува по писмените задолженија од претпоставените. Доколку смета дека некоја задача е спротивна на закон, вработениот има обврска да го извести раководителот што ја издал задачата и, во случај на сомнеж за кривично дело, веднаш да го информира повисокиот претпоставен (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

Секој вработен е должен редовно да го почитува работното време и да го извести надредениот доколку е спречен да дојде на работа. Во исклучителни околности може да биде привремено распореден на работа надвор од местото на живеење, но само за ограничен период, за што му следуваат надоместоци.

Законот утврдува и обврска за политичка неутралност. Вработените не смеат да ги искажуваат своите партиски убедувања за време на работното време, ниту да носат симболи што можат да се толкуваат како политичка припадност. На тој начин се обезбедува непристрасно и професионално вршење на јавната функција.

Во однос на примањето подароци, вработените немаат право да прифаќаат подароци што можат да влијаат на нивната непристрасност. Исклучок се протоколарни подароци од симболична вредност, при што сите примени подароци се евидентираат во посебна службена евиденција. Доколку вредноста на подарокот ја надминува законската граница, тој преминува во сопственост на институцијата.

Вработените се лично одговорни за извршувањето на своите работни задачи и за евентуални пропусти во работењето. Законот предвидува дисциплинска и материјална одговорност, во зависност од тежината на прекршокот. Дисциплинската одговорност не ја исклучува можноста за кривична постапка доколку постои основ за тоа (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

Со овој законски систем се обезбедува рамнотежа меѓу правата и обврските на јавните службеници. Поставените правила имаат за цел да создадат професионална, етичка и одговорна јавна администрација што ги спроведува своите задачи со почит кон законитоста, еднаквоста и довербата на граѓаните.

4.3. Работни односи: видови на вработувања, трајност и флексибилност

Работните односи во јавниот сектор се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор, кој има цел да обезбеди правна сигурност, стабилност и јасна организациска структура во институциите што вршат јавни функции. Преку овој закон се регулираат начините на засновање и траење на работниот однос, видовите на вработувања и условите за нивната флексибилност. Целта е јавната администрација да се развива според реалните потреби на институциите, со почитување на принципите на транспарентност, компетентност и еднаков пристап до вработување.

Секоја институција во јавниот сектор е обврзана да изготвува годишен план за вработување, во согласност со буџетските можности и со методологијата што ја пропишува Министерството за информатичко општество и администрација. Во овој план се содржат податоци за моменталната состојба со кадарот, планираните пензионирања, потребите од нови вработувања и можностите за унапредување на постојните вработени. Планот опфаќа и процена на движењата на вработените, односно нивната мобилност во рамките на институцијата и пошироко во јавниот сектор.

Особено внимание се посветува на правичната застапеност при вработувањето. Распределбата на новите вработувања по етничка припадност се врши врз основа на последниот попис на населението и има цел да се одржи соодветен однос меѓу различните заедници. Овој принцип е насочен кон обезбедување рамнотежа и општествена инклузија, што е значаен дел од јавната политика во процесот на градење демократска администрација.

Работниот однос во јавниот сектор се заснова со склучување договор за вработување или со издавање решение за вработување. Основниот облик е вработување на неопределено време со полно работно време, што претставува најстабилен вид на работен однос. Овој модел овозможува долгорочна професионална сигурност и го поттикнува развојот на институционалната компетентност.

Законот дозволува и вработување на определено време, кое се користи во случаи кога постои привремена потреба за извршување на одредени задачи. Таквите ситуации вклучуваат замена на привремено отсутен вработен, сезонски работи, краткотрајни активности, проекти со ограничен рок или зголемен обем на работа. Овој вид на

вработување може да трае најмногу две години, или подолго ако станува збор за ангажман поврзан со проект, но не подолг од пет години (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

За да се обезбеди законитост и буџетска дисциплина, секое вработување на определено време мора да биде во рамките на годишниот план за вработување и да има потврда дека се обезбедени финансиски средства. Вработениот што бил ангажиран на определено време може да премине во траен работен однос, доколку продолжува да постои потреба за неговата работа, а за тоа постои согласност од надлежниот орган.

Полното работно време во јавниот сектор изнесува четириесет часа неделно. Во посебни случаи, работниот однос може да биде склучен со неполно работно време, најчесто од дваесет до триесет часа неделно. Оваа можност обезбедува флексибилност и е предвидена за ситуации кога постои намален обем на работа, кога вработениот има здравствени ограничувања или кога се грижи за дете во рана возраст.

Вработениот може да поднесе барање за работа со неполно работно време, а институцијата е должна да одговори во рок од петнаесет дена. Исто така, по потреба на институцијата, раководното лице може да предложи работа со неполно работно време, доколку тоа не влијае негативно на извршувањето на службените задачи. Во овие случаи, правата од работниот однос, како што се платата, одморот и другите надоместоци, се пресметуваат пропорционално на бројот на работни часови.

Законот ја предвидува и можноста за привремено вработување преку упатување од службата надлежна за посредување при вработување. Овој вид на ангажман може да се користи најмногу двапати годишно и не смее да надмине пет проценти од вкупниот број на вработени во институцијата. Со ова се овозможува навремено пополнување на привремени работни потреби без создавање трајни буџетски обврски (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

Во контекст на трајноста и флексибилноста на работните односи, Законот настојува да воспостави рамнотежа меѓу стабилноста на институциите и потребата од приспособливост кон променливите услови на работењето. Јавниот сектор, иако има постојан карактер, мора да одговори на новите предизвици што произлегуваат од технолошките, организациските и економските промени. Затоа се овозможува постоење на различни форми на работен ангажман, но секогаш под законска контрола и со обезбедена заштита на вработените.

Флексибилноста на работните односи во јавниот сектор не значи отстапување од правната сигурност, туку создавање услови за рационално управување со човечките ресурси. Преку внимателно планирање, институциите можат да ги распределуваат кадрите според потребите, да ги поттикнуваат стручните кадри за напредување и да го подобрат квалитетот на јавните услуги (Законот за вработените во јавниот сектор, 2014).

Работниот однос, без оглед на неговиот вид, мора да се заснова на принципите на законитост, професионализам и јавен интерес. Со воспоставување на јасни правила за трајноста и флексибилноста на вработувањето се зајакнува капацитетот на јавната администрација, а истовремено се обезбедува стабилна и ефикасна служба во интерес на граѓаните и државата.

4.4. Принцип на заслуги и транспарентност при вработување

Принципот на заслуги и транспарентност при вработување во јавниот сектор претставува основна гаранција за правичност, професионализам и еднаков пристап до јавните функции. Овој принцип е еден од темелите на современото административно право, бидејќи овозможува јавната администрација да се развива врз основа на знаење, способност и интегритет, а не врз основа на лични, политички или други непрофесионални врски. Примената на овој принцип има суштинско значење за изградба на јавна служба што служи на општиот интерес и ја одржува довербата на граѓаните во институциите.

Законот за вработените во јавниот сектор ја поставува транспарентноста и заслугите како задолжителни критериуми во секоја постапка за вработување. Со ова се обезбедува јасна, проверлива и правично спроведена процедура што овозможува секое лице да учествува под еднакви услови, доколку ги исполнува законските барања. При секое вработување институцијата мора јавно да објави оглас, во кој се наведуваат условите, критериумите за избор, начинот на оценување и роковите за пријавување. На тој начин се елиминира можноста за прикриени или фаворизирачки постапки, а процесот станува достапен за јавноста и подложен на надзор.

Суштината на принципот на заслуги се заснова на компетенциите и стручноста на кандидатите. При селекцијата се земаат предвид нивното образование, работно искуство, професионални резултати и личните способности потребни за вршење на службените

задачи. Секој кандидат се оценува според објективни критериуми и стандарди што ја мерат неговата способност да одговори на барањата на конкретното работно место. Со ваквиот пристап се обезбедува избраните кандидати да бидат најсоодветни за позицијата, а јавната администрација да се темели на знаење и компетентност.

Процесот на селекција се спроведува во повеќе фази, кои се прецизно определени со закон и подзаконски акти. По објавувањето на јавниот оглас следи проверка на формалните услови, потоа се врши интервју или тестирање за проверка на стручните знаења и способности. Комисијата што ја спроведува постапката мора да биде составена од лица со соодветна стручност и неповрзани со кандидатите, со цел да се гарантира непристрасност и објективност во оценувањето. Одлуките што произлегуваат од оваа постапка се задолжително образложени и подложни на ревизија или жалба во согласност со прописите.

Транспарентноста во вработувањето подразбира јавност во секоја фаза на процесот. Институциите се обврзани да ги објавуваат сите релевантни информации поврзани со конкурсите, изборот и вработувањето, со што се овозможува надзор од граѓаните и медиумите. Објавените информации создаваат механизам за јавна контрола што го спречува коруптивното влијание и обезбедува доверливост на резултатите. На овој начин јавниот сектор ја зајакнува својата легитимност и отчетност пред јавноста.

Принципот на заслуги е тесно поврзан со идејата за деполитизација на администрацијата. Вработувањето во јавните институции не смее да зависи од политичка припадност, лична лојалност или неформални препораки. Ваквите влијанија го нарушуваат интегритетот на јавната служба и го поткопуваат нејзиниот капацитет за професионално управување. Преку почитување на објективните критериуми се воспоставува систем во кој секој службеник е избран поради своите способности, а не поради политички или лични врски.

Примената на принципот на транспарентност во вработувањето значи и обврска на институциите да ја објаснат својата кадровска политика и да дадат јавно достапни информации за бројот на објавени и реализирани конкурси, како и за методите што ги користат при селекција. Така се создава култура на отвореност и доверба во институциите, а јавноста има увид во тоа дека изборот се врши законито и објективно.

Овој принцип истовремено има и развоен карактер, бидејќи поттикнува изградба на меритократски систем во јавната управа, кој се темели на стручност и компетентност. Преку

таков систем се стимулираат квалитетните кадри, се подобрува ефикасноста на институциите и се обезбедува постојан професионален напредок на администрацијата[4].

Со воспоставување на јасни стандарди за вработување, јавниот сектор станува отворен, предвидлив и одговорен. Секоја институција што ги почитува принципите на заслуги и транспарентност придонесува за создавање јавна администрација во која доминираат професионализмот, правичноста и почитувањето на законите. На тој начин се гради јавен систем во служба на граѓанинот, кој преку својата работа ја потврдува довербата во институциите и го зајакнува демократскиот капацитет на државата.

4.5. Дисциплинска одговорност и механизми на контрола

Преку воспоставен систем на дисциплинска контрола се гарантира дека секој вработен постапува совесно, законито и професионално, а истовремено се спречува можноста за злоупотреба на службената положба. Законот за вработените во јавниот сектор точно ги определува случаите во кои може да се покрене дисциплинска постапка. Таа се поведува кога службеникот со своето однесување или со својата неактивност предизвикува повреда на работните обврски, кога не ги извршува задачите со потребната стручност и одговорност, кога го нарушува угледот на институцијата или кога не ги почитува законските одредби што го уредуваат неговиот статус. Преку овој механизам се обезбедува внатрешна дисциплина и професионална етика во секој орган на јавната управа.

Дисциплинската постапка претставува формализиран процес што се спроведува според однапред утврдени правила. Таа започнува по иницијатива на раководното лице или друг овластен орган кога постои сомневање за сторена повреда на службената должност. Се формира дисциплинска комисија, составена од лица што не се во конфликт на интереси и

[4] Законот за вработените во јавниот сектор ги утврдува принципите на заслуги, транспарентност, јавност и еднаков пристап уште во член 5, каде што се пропишува дека секоја постапка за вработување мора да се спроведува врз основа на објективни и проверливи критериуми, недискриминација и јавно достапна постапка. Членовите 8, 9 и 10 ја уредуваат обврската институцијата да објави јавен оглас со прецизно наведени услови, критериуми за избор и рокови, со што се обезбедува јавност во секоја фаза од постапката. Понатаму, членови 11 до 17 детално го уредуваат начинот на селекција преку проверка на формални услови, интервју, тестирање и избор на кандидат според неговите компетенции, стручност и способности, при што одлуките мора да бидат образложени и подложни на жалба. Овие одредби се поврзани и со член 23, кој ја гарантира законитоста и објективноста на постапката, создавајќи нормативна основа за меритократски и транспарентен систем на вработување во јавниот сектор.

кои имаат стручност да ја оценат ситуацијата. Комисијата има задача да ги разгледа сите докази, да го сослуша службеникот и да предложи мерка што одговара на тежината на прекршокот.

Мерките што можат да се изречат се пропорционални на тежината на повредата и можат да опфаќаат опомена, парична казна, намалување на плата, суспензија од работа или престанок на работниот однос. Основниот принцип при нивното изрекување е правичноста, секоја санкција мора да биде заснована на докази и да се однесува само на конкретната повреда. На овој начин се обезбедува рамнотежа меѓу дисциплинската строгост и заштитата на правата на вработениот.

Службеникот против кого е поведена дисциплинска постапка има право на одбрана, што вклучува право да биде известен за причините за покренување на постапката, право да даде изјава и право да ги побие наводите преку докази. Решението што го донесува дисциплинската комисија мора да биде писмено образложено, а службеникот има право да поднесе жалба до надлежниот орган. Со ова се гарантира принципот на правичност и се спречува можноста за арбитрарно постапување.

Во рамките на дисциплинската одговорност се развиени и механизми на контрола што ја гарантираат законитоста и отчетноста во работењето на јавната администрација. Контролата може да биде внатрешна и надворешна. Внатрешната контрола ја вршат раководните лица, инспекциските служби и службите за внатрешна ревизија, кои имаат обврска редовно да го следат спроведувањето на правилата и стандардите во институцијата. Нивната улога е превентивна и корективна, да ги идентификуваат можните неправилности и да предложат мерки за нивно отстранување.

Надворешната контрола се спроведува преку независни тела и институции што имаат законска надлежност за надзор над јавната администрација. Најзначајна е контролата што ја вршат инспекторатите, Државната комисија за спречување на корупцијата, Народниот правобранител и Судот, кои имаат право да постапуваат по претставки и да оценат дали јавните службеници постапувале во согласност со закон. Преку овие механизми се обезбедува транспарентност и се гради доверба во институциите.

Контролата врз работењето на јавните службеници не се сведува само на казнување на неправилностите, туку има и едукативна функција. Таа ги поттикнува службениците да ги подобруваат своите работни навики, да се усовршуваат и да ја разберат важноста на

етичкото однесување. На тој начин дисциплинската одговорност не се поима како средство за репресија, туку како инструмент за јакнење на професионалната култура во јавната администрација.

Во системот на контрола значајна е и парламентарната контрола, преку која се оценува работата на извршната власт и јавната администрација. Парламентот преку своите комисии може да побара извештаи, да поставува прашања и да поведе расправи за конкретни случаи на прекршување на законитоста. На овој начин се обезбедува политичка одговорност и транспарентност во управувањето со јавните ресурси.

Покрај тоа, постојат и механизми на општествен надзор, што подразбира вклученост на граѓаните и медиумите во следењето на работата на јавната администрација. Преку правото на пристап до информации и преку објавување на податоци за работењето на институциите, јавноста има можност да реагира на неправилности и да придонесе кон повисок степен на отчетност[5].

Дисциплинската одговорност и механизмите на контрола, разгледани заедно, претставуваат клучен елемент на правниот систем во јавниот сектор. Тие обезбедуваат функционален баланс меѓу правата и обврските на службениците, меѓу автономијата на институциите и законската контрола на нивното дејствување. Преку нив се гарантира дека јавната администрација не е само ефикасен апарат, туку и морално одговорен субјект што ги почитува законите и ја оправдува довербата на граѓаните.

[5] Глава IX. Член 46 од овој закон ги пропишува прекршоците што можат да ги сторуваат институциите и одговорните лица во јавниот сектор, како и висината на глобите што можат да бидат изречени за такви повреди на законските обврски. Со овие одредби законодавецот воспоставува механизам за санкционирање на неправилностите што произлегуваат од непочитување на законските барања, што индиректно служи како инструмент за одржување на законитост, отчетност и професионално однесување во јавната администрација.

ГЛАВА V: ОПШТИ НАЧЕЛА И ПРАКТИКИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

5.1. Принципи на јавност, еднаквост и недискриминација при вработување

Во рамките на Република Северна Македонија, овие начела се гарантирани со Уставот[6], со Законот за вработените во јавниот сектор, со Законот за спречување и заштита од дискриминација, со Законот за административни службеници, како и со меѓународните инструменти кои државата ги има ратификувано, меѓу кои се издвојува Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи и Повелбата на Европската унија за основните права. Преку овие нормативни акти се воспоставува обврска за јавните институции да обезбедат транспарентна, правична и непристрасна постапка при секое вработување, без влијание на политички, лични, етнички, полови, религиски или други фактори што не се поврзани со професионалните способности на кандидатите.

Начелото на јавност подразбира дека секоја институција во јавниот сектор е должна да обезбеди видлив и достапен процес на вработување преку јавен оглас објавен во официјални средства за информирање и на веб-страниците на надлежните органи. Со ова се гарантира транспарентност на постапката и еднаков пристап за сите заинтересирани лица. Објавениот оглас мора да содржи јасни и прецизни податоци за работното место, потребните квалификации, критериумите за избор, начинот на пријавување и роковите за спроведување на постапката. Секој кандидат има право да учествува доколку ги исполнува условите, а институцијата е обврзана да обезбеди проверливост и отчетност на целиот процес.

Начелото на еднаквост произлегува од член 9 од Уставот на Република Северна Македонија, кој пропишува дека граѓаните се еднакви пред Уставот и законите, без оглед на нивната полова, расна, верска, етничка или социјална припадност, политичко уверување или економска состојба. Во согласност со ова, Законот за вработените во јавниот сектор утврдува дека секое лице има право на еднаков пристап до вработување под еднакви услови, врз основа на компетентност и заслуги. Овој принцип ја елиминира можноста за

[6] Устав на Република Северна Македонија. (1991–2019). *Службен весник на Република Северна Македонија*, бр. 52/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 3/2009; 13/2009; 49/2011; 6/2019; 36/2019.

фаворизирање и промовира создавање професионална администрација во која изборот се врши според реални способности, знаења и стручност.

Особено место зазема начелото на недискриминација, што е јасно дефинирано во Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на РСМ“ бр. 258/20). Според овој закон, дискриминацијата претставува секое директно или индиректно правење разлика, исклучување или ограничување кое има за цел или последица попречување или нарушување на правото на еднаков третман. Тоа значи дека при вработувањето во јавниот сектор не смее да постои ниту една практика што создава нееднаква положба меѓу кандидатите поради нивните лични карактеристики.

Принципот на недискриминација се спроведува преку повеќе механизми, меѓу кои клучна улога има Комисијата за заштита од дискриминација, која има надлежност да постапува по претставки од граѓани кои сметаат дека им е повредено правото на еднаков третман. Таа има овластување да спроведува постапки, да издава препораки и да бара отстранување на дискриминаторните практики. Во контекст на јавниот сектор, ова претставува институционална гаранција дека секој кандидат ќе биде третиран објективно и непристрасно.

Во системот на јавната администрација, начелото на јавност е тесно поврзано со транспарентноста и отчетноста на институциите. Тоа не се ограничува само на објавувањето на огласите, туку опфаќа и обврска за јавно објавување на резултатите од селекцијата, на вкупниот број на пријавени кандидати и на причините за изборот на конкретниот кандидат. Ова овозможува увид во процесот и ја зајакнува довербата на јавноста во неговата законитост и правичност.

Во пракса, јавноста на постапките се поткрепува и со Законот за пристап до информации од јавен карактер, кој овозможува секој граѓанин да побара податоци поврзани со процесот на вработување во јавните институции. Овој закон ја зајакнува транспарентноста и служи како дополнителен инструмент за контрола врз институциите, со што се спречува можноста за прикривање на неправилности.

Начелото на еднаквост при вработување се применува и преку обврската на институциите да го почитуваат принципот на соодветна и правична застапеност, утврден со Законот за вработените во јавниот сектор и со Рамковниот договор од 2001 година. Овој принцип обезбедува учество на сите заедници во јавната администрација во сооднос со

нивната застапеност во населението, што придонесува за меѓуетничка рамнотежа и стабилност во јавните институции.

При примената на овие начела се користат и европските стандарди за еднаков третман, засновани на Директивата 2000/43/ЕЗ за еднаков третман без оглед на расно или етничко потекло и Директивата 2000/78/ЕЗ за еднаков третман во вработувањето и занимањето. Овие директиви се обврзувачки за земјите кои се стремат кон членство во Европската унија и служат како модел за усогласување на националното законодавство со европските вредности.

Примената на принципите на јавност, еднаквост и недискриминација има суштинско значење за изградба на јавна администрација која се заснова на доверба, компетентност и законитост. Преку нив се создава систем во кој секој граѓанин има еднаква можност да стане дел од јавниот сектор, а институциите се обврзани да постапуваат транспарентно и одговорно.

Воспоставувањето на јасни критериуми, јавни постапки и контрола од надлежните тела претставува предуслов за професионализација на јавната служба. На тој начин јавниот сектор се ослободува од влијанија што би можеле да го нарушат неговиот интегритет, а вработувањето се претвора во процес што се темели на заслуги, знаење и почит кон принципите на правна еднаквост.

5.2. Механизми за селекција и напредување во кариерата

Постапките за селекција и напредување во кариерата во јавниот сектор претставуваат основен столб за изградба на компетентна, професионална и одговорна јавна администрација. Тие се насочени кон обезбедување правична и објективна процена на кандидатите, врз основа на нивните знаења, способности, искуство и постигнувања, со што се гарантира дека секое работно место ќе биде пополнето со лице кое најмногу одговара на барањата на службата. Овие механизми се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за административни службеници, Законот за инспекциски надзор, како и со подзаконските акти што ги донесува Агенцијата за администрација.

Постапката на селекција во јавниот сектор започнува со објавување на јавен оглас, што претставува обврзувачка форма на јавност и транспарентност. Секој оглас мора да биде

објавен на официјалната интернет страница на Агенцијата за администрација, во јавните медиуми и во службените простории на институцијата. Огласот содржи детални информации за позицијата, потребните услови, критериумите за оценување и роковите за пријавување. Овој процес гарантира еднаков пристап до работните позиции и спречува фаворизирање, бидејќи секој кандидат кој ги исполнува условите има право да учествува.

Пријавените кандидати се подложуваат на објективна и унифицирана постапка на оценување, која се спроведува според Методологијата за селекција на административни службеници. Таа опфаќа неколку етапи: проверка на формалните услови, тест за административни способности, тест за познавање на законската регулатива, интервју и завршна оценка. Секој дел од постапката се води по однапред утврдени критериуми и бодови, при што конечниот резултат претставува збир на поените добиени од сите фази. Оваа систематизирана процедура овозможува објективност и го ограничува влијанието на субјективните фактори во процесот на избор.

Важен дел од системот за селекција претставува интерниот оглас кој се применува при унапредување на постојните вработени. Тој има цел да обезбеди напредување во службата според заслуги, компетентност и резултати во работењето. Унапредувањето се врши преку постапка што вклучува проверка на оценките за учинок, стручните способности, искуството и вкупниот придонес на вработениот за остварување на целите на институцијата. Така се поттикнува мотивираност и се гради систем во кој кариерата се развива преку резултати, а не преку влијанија.

Начинот на напредување во кариерата е дефиниран во Законот за административни службеници[7], каде се предвидува поделба на кариерата во вертикална и хоризонтална насока. Вертикалното напредување подразбира премин на повисоко работно место со поголема одговорност и раководни задачи, додека хоризонталното напредување се однесува на повисоко ниво во рамките на истата категорија, врз основа на стекнато искуство, дополнителни квалификации и оценка на учинокот. Оваа поделба обезбедува јасна структура на кариерен развој и овозможува секој вработен да има реална можност за професионално напредување.

[7] Закон за административни службеници. (2025). *Службен весник на Република Северна Македонија*, бр. 144/2025.

Во системот на јавната администрација, оценувањето на учинокот има клучно значење за напредување во кариерата. Секој вработен се оценува најмалку еднаш годишно, според критериуми што ги опфаќаат квалитетот на извршените задачи, степенот на одговорност, навременоста, иницијативноста и односот кон граѓаните и колегите. Оценката ја спроведува непосредниот претпоставен, а таа претставува основа за одлука при унапредување, наградување или евентуално дисциплинско постапување.

Еден од современите механизми што се применуваат во постапките за селекција и напредување е принципот на мерит-системот, според кој вработувањето и напредувањето се темелат исклучиво на заслуги, компетентност и квалитет на извршената работа. Овој пристап е преземен од европските административни стандарди и е во согласност со Принципите на јавната администрација на Европската комисија, според кои јавната служба мора да биде неполитизирана, професионална и ориентирана кон јавниот интерес[8].

Во контекст на усогласување со европските практики, селекцијата и напредувањето во јавниот сектор се засноваат на објективни критериуми и мерливи резултати. Европската комисија и SIGMA програмата на OECD препорачуваат воведување на транспарентни системи за управување со човечките ресурси, каде секое унапредување треба да биде засновано на објективна процена и докажана стручност. Во македонската јавна администрација, овие принципи се прифаќаат како дел од процесот на европеизација, при што Агенцијата за администрација има задача да обезбеди нивна примена и континуирано усовршување на процесите.

Посебно значаен аспект претставува и обврската за континуирано стручно усовршување. Според Законот за вработените во јавниот сектор, институциите се должни да обезбедат можности за обуки и развој на своите вработени. Континуираното образование

[8] Условите за стекнување статус на административен службеник се уредени со член 16, во кој се пропишува дека кандидатот мора да ги исполнува општите услови за државјанство, активно користење на македонскиот јазик на кирилско писмо, полнолетство, општа здравствена способност и да нема изречена казна забрана за вршење професија. Покрај тоа се бараат посебни услови кои опфаќаат степен на стручни квалификации, потребно работно искуство, положен испит за административен службеник, како и општи и посебни работни компетенции утврдени со Рамката на општи компетенции и описот на работното место. Како дополнителни услови може да се утврдат статус на дете без родители и без родителска грижа, статус на лице со попреченост или статус на студент со посебни постигнувања. Законот предвидува дека посебните услови се утврдуваат со актот за систематизација, а дополнителните со јавниот оглас, при што доказите за дел од условите Агенцијата ги прибавува по службена должност. Според член 17, работните места се класифицираат според одговорноста, целите, сложеноста на задачите, стручните квалификации и компетенциите, а член 18 ги групира во категории А, Б, В и Г со утврдени нивоа во рамките на секоја категорија.

се остварува преку програми за професионален развој, семинари, обуки, академии и курсеви, со цел да се следат современите стандарди во управувањето и администрацијата. Учесниците кои покажуваат посебен напредок во стекнувањето знаења се земаат предвид при унапредувањето, што ја поттикнува личната мотивација и посветеноста кон работата.

Во системот на напредување, се применува и принципот на внатрешна мобилност, кој овозможува прераспоредување на вработените меѓу институциите на јавниот сектор, во согласност со нивните квалификации и службени потреби. Оваа форма на движење ја зголемува флексибилноста на јавната администрација и овозможува подобра распределба на кадарот.

Покрај правната рамка, успешната примена на механизмите за селекција и напредување зависи и од административната култура во институциите. Таму каде што се негуваат вредности на правичност, компетентност и отчетност, процесите се спроведуваат објективно и ефикасно. Доколку пак се дозволи влијание на лични или партиски интереси, се нарушува целокупниот интегритет на јавната служба. Затоа законите предвидуваат надзорни и дисциплински механизми, со цел да се обезбеди законитост и професионализам во секој чекор од кариерата на административниот кадар.

Со почитување на овие механизми, јавниот сектор се зајакнува како институционален систем во кој напредокот зависи од знаењето и резултатите, а не од политичка припадност или лични врски. Таквиот пристап претставува суштински предуслов за создавање стабилна, професионална и европски ориентирана јавна администрација која ќе може да одговори на потребите на граѓаните и на барањата на современата државна управа.

5.3. Реформски процеси во контекст на европеизација на јавниот сектор

Европеизацијата на јавниот сектор претставува процес на постепено усогласување на националните административни структури, политики и практики со принципите, стандардите и вредностите на Европската унија. Таа не е еднократен акт, туку континуиран развоен механизам кој создава институционални и законски предуслови за модерна, ефикасна и професионална јавна администрација. Во овој контекст реформите во јавниот

сектор се насочени кон воспоставување на европски модел на управување, заснован врз владеење на правото, отчетност, транспарентност и ориентација кон граѓаните.

Во Република Северна Македонија, процесот на европеизација на јавниот сектор започна паралелно со политиката за приближување кон Европската унија и се развиваше во согласност со барањата од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) потпишана во 2001 година. Оваа спогодба претставува правен темел за започнување на институционалните и административните реформи кои треба да го приближат националниот систем кон европските стандарди. Во овој процес значајно место зазема усогласувањето на законската рамка, организациската поставеност на јавната администрација и нејзината кадровска структура со начелата на Европскиот административен простор.

Основна цел на реформските процеси е изградба на стабилен, компетентен и политички неутрален јавен сектор кој може да ја спроведува политиката на Владата и да обезбеди непречено функционирање на институциите. Во таа насока се воведуваат системи за професионално управување со човечките ресурси, засновани на принципот на заслуги, објективна селекција, континуирана едукација и оценување на вработените според нивниот учинок[9].

Еден од најважните аспекти на европеизацијата е модернизацијата на правната рамка која го регулира статусот на вработените во јавниот сектор. Со Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор се воспостави институционален систем кој ги поставува стандардите за професионалност, отчетност и транспарентност во

[9] Последната реформа во системот на јавната администрација е реализирана со донесувањето на новиот Закон за административни службеници, објавен во *Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 144/2025*. Со оваа реформа се воспоставува обновен нормативен модел чија цел е да се зајакне професионалната структура на администрацијата преку прецизирање на статусот, условите за вработување, класификацијата на работните места и компетенциите што мора да ги поседуваат административните службеници. Реформата ги стеснува недоследностите што се појавуваа во претходната законска рамка, воспоставува јасни критериуми за стручни квалификации и работно искуство, ја формализира обврската за полагање испит за административни службеници и го зацврстува системот на проверливи компетенции пропишани преку Рамката на општи компетенции. Преку новата законска структура се утврдува разграничена класификација на работните места во четири категории, со повеќе нивоа дефинирани според сложеноста и одговорностите, што овозможува унифицирано вреднување на трудот и појасни критериуми за напредување. Реформата ја засилува транспарентноста во постапките за вработување, ја проширува електронската интероперабилност за проверка на податоци по службена должност и воспоставува механизми што треба да ја спречат арбитрарноста при изборот на кандидати. Со вакви измени се поставува современа законска основа што има цел да ја консолидира ефикасноста, отчетноста и професионалниот интегритет на јавната администрација низ целокупниот систем на институциите.

работењето. Процесот на европеизација подразбира и трансформација на административната култура во насока на засилување на јавниот интегритет и доброто управување. Европските стандарди бараат администрација која ги почитува принципите на јавност, пристапност и отчетност кон граѓаните. Во тој контекст, институциите треба да се насочат кон поголема отвореност, дигитализација на услугите, намалување на бирократијата и зголемување на ефективноста во работењето.

Посебна важност има усогласувањето со Принципите на јавната администрација развиени од SIGMA (иницијатива на Организацијата за економска соработка и развој и Европската комисија). Овие принципи поставуваат рамка за реформите во јавната администрација во земјите кои се кандидати за членство во Европската унија. Тие опфаќаат области како квалитет на законодавството, јавна политика и управување со човечките ресурси, отчетност, транспарентност и обезбедување услуги ориентирани кон граѓаните.

Во рамките на реформските процеси, значајна е и примена на Европската повелба за локална самоуправа, која поставува стандарди за децентрализација и автономија на локалните единици. Овој документ овозможува поголема самостојност на општините во управувањето со јавните ресурси и во вработувањето на локалните службеници, што ја приближува земјата до моделите на управување во европските држави.

Европеизацијата на јавниот сектор не се однесува само на усвојување на закони, туку бара создавање на култура на почитување на правото и професионализам во секојдневното работење на администрацијата. Тоа подразбира воспоставување на системи за контрола, надзор и санкционирање на неправилности, со што се обезбедува почитување на законитоста и интегритетот на јавните институции.

Реформските процеси се потпираат и на континуирана обука и развој на човечките ресурси преку спроведување на програми за стручно усовршување. Овие програми се во согласност со европските препораки и овозможуваат зголемување на знаењата, административните способности и стручната компетентност на вработените. Образованието и обуката се клучен предуслов за создавање администрација што може да одговори на комплексните барања на европските политики и регулативи.

Во практична смисла, европеизацијата се огледува и во зголемувањето на соработката меѓу институциите на државата и европските тела преку размена на искуства, заеднички програми и проекти за техничка помош. Со учеството во овие процеси, администрацијата

се стекнува со нови знаења, подобри управувачки практики и зголемена одговорност во извршувањето на своите функции.

Целта на реформите е да се воспостави јавен сектор кој ќе биде конкурентен, современ и компатибилен со административните системи на земјите-членки на Европската унија. Само преку доследна примена на европските стандарди во секој сегмент од работењето може да се постигне стабилна, транспарентна и функционална јавна администрација, што претставува предуслов за успешна интеграција на земјата во европското семејство.

5.4. Улогата на Агенцијата за администрација и други надлежни тела

Агенцијата за администрација претставува централна институција во системот на управување со човечките ресурси во јавниот сектор и има клучна функција во спроведувањето на политиките за професионализација, транспарентност и ефикасност во јавната служба. Таа е основана согласно со Законот за административни службеници и има својство на самостоен државен орган со јавни овластувања, одговорен пред Владата на Република Северна Македонија за спроведување на законите што ја уредуваат материјата на јавната администрација.

Основната надлежност на Агенцијата се однесува на организирање, координирање и следење на постапките за вработување, унапредување и престанок на работниот однос во сите институции од јавниот сектор. Преку нејзиното дејствување се обезбедува почитување на начелата на јавност, еднаков пристап и непристрасност при изборот на кадар, со што се гарантира дека процесот на вработување е објективен и заснован на заслуги, а не на партиски или лични влијанија.

Агенцијата има обврска да ги спроведува јавните и интерните огласи за вработување во јавниот сектор, при што се грижи за законитоста на целата процедура, почнувајќи од приемот на пријавите до конечната селекција на кандидатите. Таа воспоставува и стандардизирани методи за проверка на стручноста, компетентноста и личните способности на кандидатите преку тестирање, интервјуа и анализа на професионалниот профил. На тој начин се осигурува дека секој избран кандидат поседува соодветни квалитети и знаења неопходни за извршување на јавни функции.

Во рамките на својата надлежност, Агенцијата за администрација води единствен регистар на сите административни службеници и јавни службеници во државата. Преку овој регистар се обезбедува ажурен увид во структурата, бројот, квалификациите и распоредот на вработените, што претставува важен инструмент за планирање на човечките ресурси и за следење на кадровската политика во јавниот сектор.

Покрај управувањето со вработувањата, Агенцијата има надлежност и за спроведување на обуки, испити и програми за стручно усовршување на административните службеници. Таа соработува со Академијата за јавна администрација, универзитетите и меѓународните партнери во насока на развивање современи модели на едукација, со што се унапредува квалитетот и професионалноста на јавната служба. Посебно внимание се посветува на обуките поврзани со европското право, дигиталната администрација и доброто управување, кои се од суштинско значење за процесот на европска интеграција.

Агенцијата има и контролна функција во однос на спроведувањето на законите и подзаконските акти поврзани со јавниот сектор. Таа има право да врши надзор врз постапките за вработување и напредување, да утврдува неправилности и да поднесува иницијативи за нивно отстранување. Доколку се констатира повреда на закон, Агенцијата може да предложи поништување на одлука или да иницира дисциплинска постапка против одговорните лица.

Во рамките на системот на јавната администрација постојат и други тела со значајна надлежност во оваа област. Министерството за информатичко општество и администрација има стратешка и координациска улога во креирањето на политиките за развој на јавната администрација. Тоа го утврдува нормативниот и организацискиот модел на јавниот сектор, ги подготвува законските измени и ги следи реформските процеси во согласност со европските стандарди. Министерството е надлежно и за водење на Каталогот на работни места во јавниот сектор, со што се обезбедува систематизација, стандардизација и транспарентност на административните позиции.

Покрај Агенцијата и Министерството, важна улога има и Државната комисија за спречување на корупција, која ги следи постапките за вработување и унапредување со цел спречување на непотизам, клиентелизам и злоупотреба на службена положба. Таа може да постапува по пријави, да спроведува истраги и да предложи мерки за одговорност доколку се утврдат неправилности во процесот на селекција.

Во системот на институционална контрола посебно место зазема и Комисијата за жалби во областа на вработувањето во јавниот сектор, која постапува по претставки од кандидати или вработени лица кои сметаат дека нивните права биле повредени во постапката на избор или унапредување. Со своите одлуки, Комисијата обезбедува правна заштита и ја зајакнува довербата во правичноста на системот.

Ефикасноста на јавниот сектор зависи од координираното дејствување на сите овие тела. Агенцијата за администрација, Министерството за информатичко општество и администрација, Антикорупциската комисија и Комисијата за жалби создаваат мрежа на институции кои преку меѓусебна соработка и размена на информации обезбедуваат функционален и транспарентен административен систем.

Реформирањето на јавната администрација во насока на европеизација не би било возможно без активната улога на овие тела. Тие претставуваат гаранција дека политиките за јавна служба ќе се спроведуваат во согласност со начелата на законитост, ефикасност и отчетност, а секое вработување ќе биде резултат на јасни, проверливи и правично спроведени постапки.

5.5. Споредбени практики со земји-членки на Европската унија

Разгледувањето на административните системи во земјите-членки на Европската унија претставува суштински чекор во разбирањето на различните модели на управување со човечките ресурси во јавниот сектор. Иако сите држави се стремат кон заеднички цели како законитост, транспарентност и професионалност, секоја од нив развила специфичен пристап во зависност од својата правна традиција, политички систем и административна култура. За целосно согледување на споредбените практики, тука ќе се анализираат три репрезентативни примери: *Германија, Франција и Словенија*, држави кои припаѓаат на различни административни модели, но кои споделуваат европски стандарди во работењето на јавната администрација.

5.5.1. Германија – систем заснован на правна стабилност, професионализам и лојалност

Германскиот административен систем претставува најконзистентен и најдетално разработен модел на јавна служба во Европа. Неговата историја е длабоко вградена во правната и институционалната традиција на германската држава, каде што јавната администрација не се доживува само како технички апарат за спроведување на политиките, туку како симбол на континуитет, стабилност и јавен морал. Корените на овој систем се наоѓаат уште во времето на Прусија, кога во 18 и 19 век се создава концептот на службеничка чест (Beamtenehre) и службеничка должност (Amtspflicht), што и денес остануваат основни принципи на германскиот јавен сектор (Hofmann, Rowe, & Türk, 2011).

Современиот облик на германската јавна администрација е правно кодифициран во Законот за статусот на јавните службеници (Beamtenstatusgesetz), кој е унифициран закон што се применува на федерално ниво и во покраините (Länder). Законот ја утврдува правната положба, правата, обврските, дисциплинската одговорност и начинот на престанок на службениот однос. Посебноста на германскиот модел произлегува од неговиот дуалистички систем: јавните службеници (Beamte) се во јавноправен однос со државата, додека административните работници (Angestellte) се вработени преку договор, под условите на Законот за труд (Arbeitsrecht). Оваа поделба не е само формална, туку суштинска, бидејќи определува различни начини на регрутација, кариера, одговорност и права (Della Cananea & Parona, 2023).

Во категоријата јавни службеници спаѓаат лица кои ја извршуваат државната власт или вршат должности поврзани со заштитата на јавниот интерес. Тие можат да бидат федерални службеници (Bundesbeamte) или покраински службеници (Landesbeamte). Федералните службеници се ангажирани во министерствата, судовите, армијата, даночните управи и другите централни институции, додека покраинските службеници се одговорни за образованието, здравството, полицијата, правдата и локалната самоуправа.

Основен принцип што ја одредува целата структура на германскиот административен систем е принципот на заслуги (Leistungsprinzip). Тој претставува уставно утврдено начело според кое секое вработување, унапредување или именување мора да биде извршено врз основа на способноста, стручноста и постигнатите резултати, а не врз основа на политичка

или лична припадност (Spieker & von Bogdandy, 2023). Процесот на селекција е целосно транспарентен и се спроведува преку јавни конкурси (Ausschreibungen) кои се достапни за сите граѓани што ги исполнуваат условите.

Постапката за избор е детално уредена и вклучува неколку фази: поднесување на кандидатура, административна проверка на документите, писмен тест за проверка на знаењето и логичкото расудување, интервју и психолошка евалуација. При тоа, се применуваат унифицирани критериуми за оценување кои ја гарантираат еднаквоста на сите кандидати. За највисоките позиции се врши дополнителна евалуација во согласност со одредбите на Федералниот закон за јавна служба (Bundesbeamtengesetz).

Особено значење во германскиот систем има принципот на службеничка лојалност (Treuepflicht), кој подразбира апсолутна оданост на државата и непристрасно извршување на службените задачи. Секој јавен службеник, при приемот во служба, дава свечена изјава за верност кон Уставот и заштита на правниот поредок. Ова начело создава стабилна врска меѓу државата и нејзините службеници, заснована на заемна доверба и правна сигурност (Blume, 2022).

Во замена за оваа лојалност, државата гарантира трајност на службата (Lebenszeitprinzip), што значи дека јавниот службеник има доживотно вработување, освен во случај на сериозно прекршување на законите или дисциплинските правила. Овој систем овозможува институционална стабилност, но истовремено и голема одговорност, бидејќи секој прекршок може да резултира со суспензија или отпуштање. Принципот на трајност создава чувство на професионална сигурност, што позитивно влијае врз моралот, мотивацијата и интегритетот на службениците.

Еден од клучните елементи на германската администрација е системот на оценување (Beurteilungssystem). Овој механизам овозможува редовна проценка на учинокот, однесувањето, ефикасноста и стручноста на службениците. Оценките се вршат најмалку еднаш годишно и имаат правно значење, бидејќи служат како основа за унапредување, наградување или покренување дисциплинска постапка. Процесот на оценување е структуриран преку комбинација на квантитативни и квалитативни индикатори, со што се постигнува рамнотежа меѓу објективното мерење и професионалната проценка (Prechal, 2005).

Германската администрација се одликува и со исклучително развиен систем на стручна обука и континуирано усовршување. Постојат специјализирани институции како Федералната академија за јавна администрација (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) и регионални училишта за јавна служба, кои обезбедуваат програми за развој на административни, правни и управувачки компетенции. Обуките се задолжителни за сите службеници, а нивното успешно завршување често претставува предуслов за напредување во кариерата.

Посебна карактеристика на германскиот систем е јасната хиерархија на јавната администрација. Секоја позиција има точно дефинирани овластувања, одговорности и ранг, што ја елиминира можноста за произволност. Начелото на субординација, каде што секој службеник е одговорен пред својот претпоставен, обезбедува дисциплина и ред во работењето. Истовремено, секое административно дејствие мора да биде правно оправдано и документарно образложено, што ја гарантира транспарентноста и контрола на законитоста (Barnard & Peers, 2020).

Германија покажува и висок степен на децентрализација во управувањето со човечките ресурси, бидејќи секоја покраина има автономија да го приспособи системот на јавна администрација на своите специфики. Сепак, федералните стандарди остануваат задолжителни, што создава рамнотежа меѓу единството и автономијата.

Во поглед на етиката и одговорноста, германскиот систем применува строги правила за спречување судир на интереси и корупција. Секој службеник мора да пријави било каков приватен интерес што може да влијае врз неговата службена одлука. Прием на подароци, користење службени средства за лични цели или политичко влијание во извршувањето на службата се санкционираат со строги дисциплински мерки, па дури и со отпуштање.

Финансиската транспарентност е уште една карактеристика на германскиот модел. Платите на службениците се јавно достапни и се регулирани според Федералната рамка за плати (Besoldungsordnung), која ја определува структурата на примањата според категорија, стаж и ранг. На тој начин се обезбедува праведност и предвидливост во надоместоците.

Од аспект на европските интеграции, германскиот модел се смета за референтен стандард во формирањето на заедничките европски административни принципи. Преку својата практична организација и високите морални стандарди, тој претставува пример што

другите држави-членки го следат во процесот на хармонизација на јавните служби (Lenaerts & Van Nuffel, 2021).

Германската јавна администрација не се темели само на формалната правна рамка, туку на култура на доверба, одговорност и професионализам. Таа функционира како организиран и предвидлив систем во кој секој службеник е истовремено чувар на јавниот интерес и спроведувач на правото. Ваквиот пристап создава ефикасна, стабилна и легитимна администрација која претставува еден од најуспешните примери на современо управување во Европа.

5.5.2. Франција –традиција и меритократски систем на селекција

Француската јавна администрација претставува еден од најстарите и најкомплексните административни модели во Европа. Нејзиниот развој започнува уште во времето на монархијата, но својата модерна форма ја добива во периодот на Првата и Втората република, кога се утврдува идејата дека јавната служба е неразделен дел од државниот суверенитет и дека секој службеник е пред сè во служба на државата, а не на политичките структури. Оваа традиција на државна централизација и јавна служба како повик, а не како обично занимање, се одржала до денес и ја обликува суштината на францускиот административен модел.

Основата на француската администрација е утврдена со Законот за јавна служба (Statut Général de la Fonction Publique), кој создава единствена правна рамка за сите вработени во јавниот сектор. Законот јасно ја дефинира јавната служба како „служба во интерес на граѓаните“, при што службениците се сметаат за претставници на државната власт со посебен правен статус. Тие се обврзани да дејствуваат непристрасно, законито и ефикасно, а нивната главна должност е заштита на јавниот интерес и стабилноста на институциите.

Францускиот систем е изграден врз концептот на централизација и вертикална хиерархија, што значи дека сите институции, без оглед на нивниот опсег и функција, се поврзани преку централен систем на одговорност и контрола. Секоја одлука во јавната администрација произлегува од врвните институции, најчесто од Советот на министри и Министерството за јавна служба, што овозможува единствено толкување на законите и

унифицирана примена на административните правила низ целата држава (Spieker & von Bogdandy, 2023).

Јавната администрација во Франција е поделена на три големи категории службеници: прво, државни службеници, кои работат во министерствата и централните институции; второ, територијални службеници, кои се ангажирани во локалните и регионалните власти; и трето, болнички службеници, кои се дел од јавните здравствени институции. Иако секоја категорија има различна организациска структура, сите се водат од истите принципи на транспарентност, компетентност и правна одговорност.

Клучниот елемент на францускиот административен систем е меритократскиот пристап кон вработување и напредување. Според овој принцип, секој кандидат има можност да се вработи во јавната администрација само преку јавен конкурс (concours). Конкурсите се најзначајниот инструмент за пристап до јавна служба и се спроведуваат на национално ниво под строг надзор на Министерството за јавна служба. Тие можат да бидат отворени за сите граѓани или ограничени само на лица со претходно искуство во јавниот сектор.

Конкурсната постапка е многу детална и објективна. Таа вклучува повеќе фази – писмен испит, усно интервју и процена на логичките, аналитичките и комуникациските способности на кандидатите. Писмениот дел најчесто опфаќа прашања од областа на уставното и административното право, општата политика, економијата и управувањето со јавни институции. Усниот дел служи за процена на личните квалитети, професионалниот став и способноста за етичко одлучување (Craig & de Búrca, 2020).

Врвниот дел на францускиот јавен систем го сочинува Националната школа за администрација (École Nationale d'Administration – ENA), основана во 1945 година со цел да обезбеди висококвалитетен кадар за управување со државните институции. ENA е позната по тоа што произведува идни лидери на француската држава, меѓу кои и премиери, министри и амбасадори. Приемот во ENA е екстремно селективен и се заснова исклучиво на способностите, знаењето и логичкото размислување на кандидатите. Образованието во оваа институција претставува врв на административната кариера, а дипломираните студенти добиваат статус на високи државни службеници.

Начелото на кариера е друга фундаментална особеност на францускиот систем. Тоа значи дека јавниот службеник, еднаш примен во администрацијата, има можност за континуирано унапредување според своите заслуги, искуство и резултати. Секоја

институција има законска обврска да изработува годишни извештаи за учинокот на своите вработени. Овие извештаи содржат процени за квалитетот на извршените задачи, степенот на ангажман, иницијативност и стручност. Врз основа на тие извештаи се носат одлуки за унапредување, преместување или наградување на службениците (Auer, 2021).

Францускиот систем на унапредување е строго уреден. За да се добие повисоко звање или функција, службеникот мора да помине одреден број години на своето работно место, да има позитивна евалуација и да положи посебен интерен конкурс. Овој пристап ја поттикнува мотивацијата, го унапредува квалитетот на трудот и создава чувство на сигурност и припадност во јавната служба.

Етиката и јавниот интегритет се сметаат за основа на професионалното однесување во француската администрација. Секој јавен службеник е должен да ги почитува правилата од Кодексот на професионално однесување (Code de déontologie de la fonction publique), со кој се регулираат прашањата на непристрасност, конфиденцијалност, почитување на јавниот интерес и одбегнување судир на интереси. Кодексот строго забранува примање подароци, злоупотреба на службена положба и политичко влијание во одлучувањето. За негово спроведување е надлежна Државната инспекција за јавна администрација (Inspection Générale de l'Administration), која има овластување да врши ревизии, да утврдува прекршувања и да предлага дисциплински мерки.

Посебно внимание се посветува на континуираното усовршување и професионалниот развој. Француската држава обезбедува постојани обуки и програми за доусовршување во сите сегменти на јавната администрација. Постојат специјализирани академии и центри за обука кои нудат курсеви за управување со јавни политики, европско право, дигитална администрација и јавни финансии. Овој систем овозможува создавање кадровска структура што постојано се прилагодува на новите општествени и технолошки услови (Barnard & Peers, 2020).

Од аспект на управување и дисциплина, францускиот систем се карактеризира со строга хиерархиска одговорност. Секој службеник има претпоставен, а секое службено дејствие мора да биде оправдано и образложено. Постојат и посебни дисциплински комисии (Conseils de discipline), кои разгледуваат случаи на повреда на службената должност. Казните можат да варираат од опомена и суспензија до отпуштање од служба, во зависност од тежината на прекршокот.

Во поглед на политичката неутралност, францускиот систем е пример за јасно одделување на политичките и административните функции. Службениците немаат право да се занимаваат со партиска пропаганда, а нивните одлуки мора да бидат засновани исклучиво на законски критериуми. Овој принцип ја штити стабилноста на јавниот апарат и овозможува континуитет во работењето без разлика на промените во владите.

Еден од најголемите придонеси на францускиот модел е создавањето на висока култура на јавна одговорност. Секој службеник е свесен дека неговите одлуки директно влијаат врз квалитетот на јавните услуги и довербата на граѓаните. Поради тоа, професионалноста, интегритетот и совесноста се највисоко ценети доблести во француската администрација.

5.5.3. Словенија – модел на европска хармонизација и дигитална модернизација

Словенија, како поранешна југословенска република и една од најуспешните постсоцијалистички држави во Европа, претставува исклучителен пример за тоа како една мала земја може да изгради функционален и ефикасен административен систем заснован на европски стандарди и вредности. Нејзиниот пат кон модерна јавна администрација започнува веднаш по стекнувањето на независноста во 1991 година, кога новата држава се соочи со предизвикот да создаде професионален, деполитизиран и транспарентен јавен апарат кој ќе биде во служба на граѓаните, а не на политичките структури.

Процесот на европеизација во Словенија се одвивал постепено, но континуирано. Од почетокот на преговорите за членство во Европската унија во 1996 година, државата се ориентирала кон создавање институции што ќе го почитуваат начелото на законитост, јавност, отчетност и професионализам. Овој процес резултирал со длабоки институционални реформи, насочени кон транспарентност, рационалност и дигитална трансформација на управувањето (Ministry of Information 2019).

Основата на словенечкиот јавен систем е Законот за јавни службеници (Zakon o javnih uslužbencih), донесен во 2002 година, кој претставува темел на модерното управување со човечки ресурси во јавниот сектор. Овој закон детално ги уредува сите фази на вработување, системот на оценување, дисциплинската одговорност, напредувањето и престанокот на

работниот однос. Законот е изграден во согласност со европските стандарди и ја применува идејата дека секој службеник е одговорен пред јавноста и е должен да дејствува законито, непристрасно и ефективно.

Еден од најзначајните аспекти на словенечкиот модел е строгото спроведување на начелото на јавност и еднаков пристап. Секоја институција во јавниот сектор е должна да објави конкурс за секое слободно работно место на официјалната интернет-страница на Владата. Во објавата мора да бидат наведени сите услови, критериуми за избор, опис на работното место и рокови за пријавување. Оваа постапка ја исклучува можноста за тајни или партиски вработувања и овозможува целосна транспарентност.

Во Словенија постои развиен систем на централен надзор и контрола на процесите на вработување преку Агенцијата за јавна администрација, која има надлежност да ја следи законитоста на конкурсните постапки, да врши ревизии и да обезбеди дека секоја институција ги применува истите правила за селекција и оценување. Овој механизам ја зајакнува довербата во државните органи и го гарантира начелото на еднаков пристап за сите кандидати.

Селекцијата на кандидатите се спроведува преку транспарентна процедура што вклучува проверка на формалните квалификации, интервјуа, тестирања и процена на професионалните компетенции. На секој кандидат му се доделуваат бодови според утврдени критериуми, а конечната одлука за избор се носи со образложение кое е достапно на увид. На овој начин се создава правна сигурност и објективност во процесот на регрутација.

Посебно внимание се посветува на модернизацијата на јавната администрација преку дигитализација, која претставува еден од најважните сегменти на словенечките реформи. Воведувањето на електронскиот систем e-Uprava означува премин кон целосно дигитално управување со човечки ресурси. Овој систем овозможува електронска обработка на конкурсните документи, следење на кариерата на секој службеник, автоматска евиденција за резултати и интеграција на податоците за обуки и оценување. Со оваа дигитална инфраструктура Словенија постигна значително ниво на транспарентност, отчетност и намалување на можностите за административни злоупотреби (Andreescu, 2020).

Еден од најзначајните резултати на реформите е преминот од старосен кон заслужен систем на кариера. Во минатото, напредувањето во јавниот сектор најчесто зависело од бројот на години стаж и позицијата во хиерархијата. Денес, словенечкиот систем е целосно

ориентиран кон оценување врз основа на резултати и квалитет на извршување. Секоја година институциите вршат индивидуално оценување на учинокот на своите службеници, при што се анализира нивниот придонес во остварувањето на институционалните цели, стручноста, комуникацијата и почитувањето на етичките стандарди.

Овие годишни евалуации имаат практична примена во процесот на унапредување и доделување награди. Високо оценетите службеници можат да добијат повисока плата, финансиски стимулации или можност за учество во специјализирани програми за стручно усовршување. Овој пристап ја поттикнува мотивацијата и создава средина каде што трудот и резултатите се објективно вреднувани.

Во поглед на етиката и транспарентноста, словенечката јавна администрација воспоставила јасни механизми за спречување судир на интереси, корупција и злоупотреба на службената положба. Секој службеник има законска обврска да го пријави секој можен приватен интерес што може да влијае врз неговото службено одлучување. Комисијата за спречување корупција (Komisija za preprečevanje korupcije) има улога да врши независен надзор и да предлага дисциплински мерки при повреди на етичките норми.

Посебна предност на словенечкиот систем е фокусот на ефикасност и дигитална комуникација меѓу институциите и граѓаните. Воведени се електронски платформи преку кои граѓаните можат да поднесуваат барања, жалби или документи, а институциите имаат обврска да одговорат во законски определен рок. Овој систем овозможува брзо, транспарентно и достапно управување со јавните услуги, што значително ја подобрува довербата на граѓаните во администрацијата.

Во рамките на реформите за европска хармонизација, Словенија воспостави механизми за меѓусекторска координација и обучување на службениците во областите на европското право, управување со фондови и јавни политики. Министерството за јавна администрација редовно спроведува програми за обука во соработка со европските институции, со цел унапредување на административните капацитети и подобрување на стандардите на работа.

Од аспект на дисциплината и одговорноста, словенечкиот систем предвидува јасна структура на дисциплински постапки кои се спроведуваат од независни комисии во рамките на институциите. Секој службеник може да биде дисциплински одговорен за прекршување на службената должност, непочитување на законот или непрофесионално однесување.

Санкциите вклучуваат опомена, парична казна, суспензија или отпуштање од работа, во зависност од тежината на прекршокот (Arifovic, 2023).

Словенечката јавна администрација, иако релативно мала по обем, е модел на модерна европска управна структура, каде што владеат ред, професионализам и технолошка иновација. Нејзиниот пример покажува дека квалитетна јавна служба не зависи само од големината на државата, туку од посветеноста на нејзините институции кон принципите на законитост, транспарентност и јавна отчетност.

Со воведувањето на дигиталните технологии, Словенија стана една од водечките држави во регионот по дигитална администрација, што ја поставува меѓу современите европски примери за успешно управување. Нејзиниот административен модел е комбинација на правна сигурност, технолошка ефикасност и човечки интегритет, што ја прави пример за следење во процесот на европска интеграција и развој на современи јавни институции.

РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА

Според теоријата, усогласеноста со европските административни вредности не подразбира само формално прилагодување на законите, туку создавање институционална култура во која јавните службеници постапуваат во духот на јавниот интерес, правичноста и отчетноста. Во рамките на теоретскиот преглед се утврди дека Република Северна Македонија во својата законска рамка веќе ги вградила овие принципи, но прашањето за нивната практична примена останува отворено и бара потврда преку емпириски показатели.

За таа цел, теоретските сознанија се надополнети со резултатите од анкетното истражување спроведено преку електронската алатка Google Forms, со вкупно педесет испитаници од општата популација. Анкетата е изготвена со цел да се утврдат ставовите и перцепциите на граѓаните за работењето на јавната администрација, нивната доверба во институциите и степенот на информираност за европските стандарди во управувањето. На тој начин се создава поврзување меѓу теоријата и практиката, што овозможува појасна проценка за тоа како јавноста го доживува административниот систем во државата.

Резултатите што следуваат ја прикажуваат содржината на анкетата и ставовите на испитаниците по секое прашање посебно, со соодветно толкување и анализа во однос на теоретските поставки за административното право и европската административна рамка.

Прашање 1. Која е вашата возраст?

Според резултатите од првото прашање од анкетниот прашалник, кое се однесува на возраста на испитаниците, може да се забележи дека истражувањето опфаќа разновидна и урамнотежена структура на учесници што овозможува реален увид во општата перцепција на јавната администрација. Од вкупно педесет испитаници, најголем дел, односно педесет проценти, припаѓаат на возрасната група од четириесет до педесет години, што укажува на тоа дека мнозинството учесници се лица со стабилно професионално искуство и со веќе изграден однос кон функционирањето на институциите. Токму оваа група има најголема веројатност да имала директен контакт со јавната администрација во различни ситуации, како во областа на вработувањето, образованието, здравството или другите административни услуги, што ја зголемува вредноста на нивните одговори.

Во групата од дваесет и пет до четириесет години се застапени дваесет и шест проценти од испитаниците, што ја претставува помладата, активна генерација во која

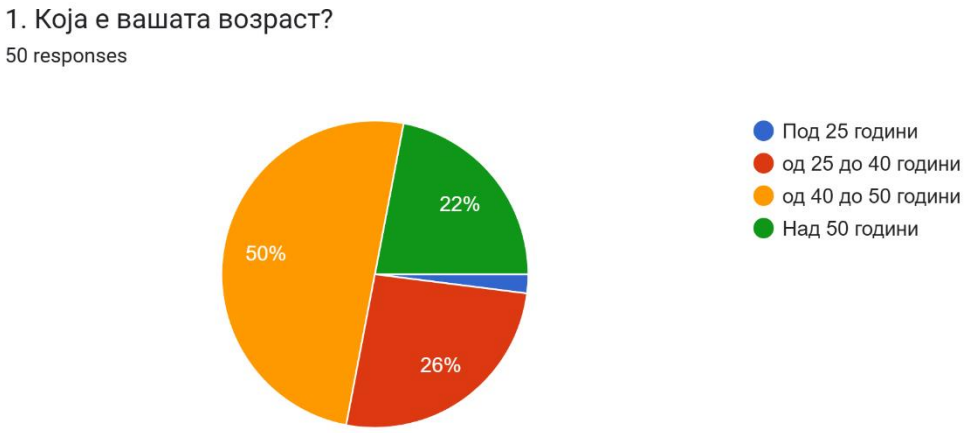
доминираат лица во работен однос или во процес на создавање професионална кариера. Оваа група има специфична улога бидејќи нејзините претставници се соочуваат со административниот систем како граѓани што бараат јавни услуги и истовремено како потенцијални учесници во него. Нивната перцепција често открива свежо гледиште кон транспарентноста, ефикасноста и дигитализацијата на управувањето, што е особено релевантно при анализата на европските стандарди.

Возрасната категорија над педесет години, која сочинува дваесет и два проценти од анкетираното население, носи вредна перспектива во истражувањето. Овие испитаници се карактеризираат со долгогодишно животно и професионално искуство, што овозможува нивните ставови да бидат резултат на континуирано набљудување на промените во јавната администрација низ различни општествени фази. Тие можат да препознаат развој, застој или подобрување во примената на административните принципи и да дадат проценка за степенот на европеизација на институциите.

Најмал дел од испитаниците, само два проценти, се лица под дваесет и пет години, што покажува дека младата популација сè уште има ограничен контакт со јавната администрација и релативно мала основа за да развие цврсти ставови за нејзиното функционирање. Овој податок, сепак, има своја вредност бидејќи укажува на потребата јавниот сектор да ја насочи својата политика кон поголема видливост и отвореност пред младите граѓани, со цел тие да се запознаат со административните процеси и нивното значење во општественото уредување.

Овој резултат ја потврдува потребата за разновиден и репрезентативен примерок, бидејќи различните возрасни групи претставуваат различни социјални улоги и искуства со институциите. Ваквата распределба овозможува анализа што ги обединува ставовите на повозрасните испитаници, кои ја гледаат администрацијата низ долгогодишна практика, и на помладите генерации, кои ја набљудуваат низ перспектива на модернизација и европска усогласеност.

Погледнато во контекст на целината на трудот, овие податоци ја зацврстуваат врската меѓу теоретската поставеност за принципите на административното право и емпириската реалност во јавниот сектор. Возраста како показател не служи само за опишување на примерокот, туку и за толкување на степенот на доверба, очекувања и познавање на европските стандарди, што ќе се разгледа низ одговорите на следните прашања во анкетата.



(Сопствено истражување)

Прашање 2: Кој е вашиот пол?

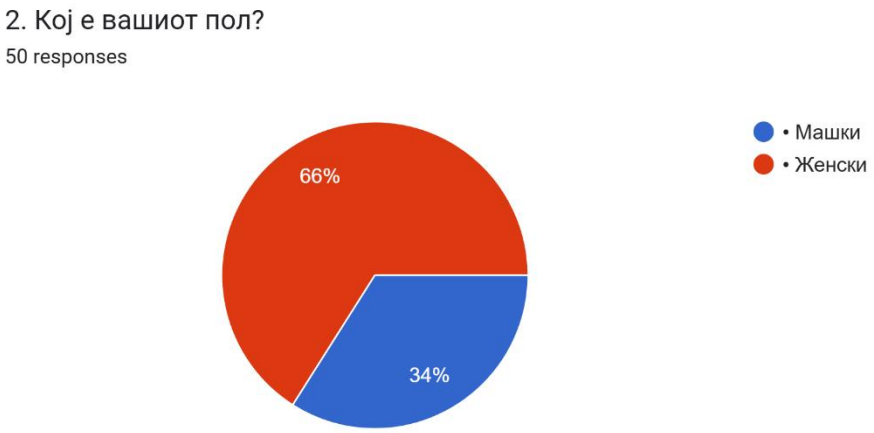
Според податоците добиени од анкетата, која опфати вкупно педесет испитаници, резултатите покажуваат дека триесет и четири проценти од учесниците се машки, а шеесет и шест проценти се женски. Овој сооднос укажува на поголема застапеност на жените во истражувањето, што ја одразува и општата тенденција во јавниот сектор и општествените истражувања каде жените често покажуваат поголема подготвеност за учество во анкетни форми на истражување.

Ваквата распределба по пол овозможува да се согледаат можните разлики во перцепцијата за јавната администрација меѓу двата пола и да се испита дали постојат различни ставови во однос кон довербата во институциите, транспарентноста на нивното работење и степенот на усогласеност со европските стандарди. Женското мнозинство во анкетата претставува важен показател, бидејќи овозможува анализа на ставови што во голема мера се поврзани со лични искуства од контактите со административните служби, каде пристапот, ефикасноста и отчетноста на институциите имаат директно влијание врз секојдневните обврски и права.

Од друга страна, машките испитаници, кои сочинуваат една третина од вкупниот примерок, придонесуваат кон рамнотежа во проценката на јавната администрација, овозможувајќи поширок опсег на мислења и споредба меѓу половите во поглед на нивното разбирање за јавниот сектор и европската административна култура.

Во контекст на темата „Принципите на административното право и нивната примена во јавниот сектор“, оваа полова структура покажува дека јавната перцепција за администрацијата не е еднолична, туку произлегува од различни животни и професионални искуства. Преку анализата на понатамошните одговори ќе може да се утврди дали постои разлика во начинот на кој мажите и жените ја оценуваат законитоста, транспарентноста и ефикасноста на институциите, како и дали родовата припадност влијае врз нивото на доверба и задоволство од јавните услуги.

Таквата распределба по пол претставува значајна основа за натамошно толкување на податоците, бидејќи дава социјален контекст на резултатите што следуваат и овозможува пообјективно разбирање на јавните ставови за административното работење во Република Северна Македонија.



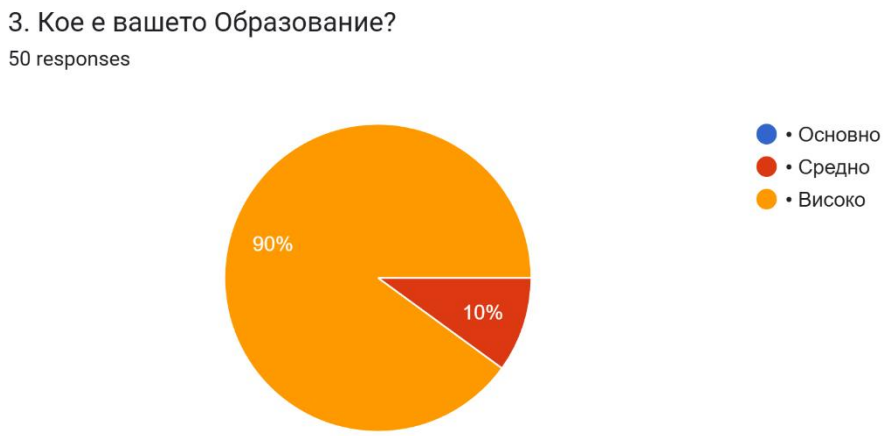
(Сопствено истражување)

<u>Прашање 3: Кое е вашето образование?</u>

Од вкупно педесет испитаници, резултатите покажуваат дека деведесет проценти имаат високо образование, додека десет проценти поседуваат средно образование. Ниеден испитаник нема само основно образование. Оваа структура на примерокот укажува дека анкетата е спроведена меѓу лица со повисоко ниво на образовна свест, што придонесува за поголема аналитичност и реалност во оценувањето на јавната администрација и нејзината усогласеност со европските стандарди.

Високата застапеност на испитаници со високо образование создава сигурна основа за веродостојно толкување на резултатите, бидејќи овие лица најчесто имаат поголемо

познавање на административните постапки, повисока информираност за правните принципи и поголема способност критички да ги оценат институционалните процеси. Така, добиените податоци се релевантни за анализа на довербата во јавниот сектор и на перцепцијата за примената на административните принципи во современи општествени услови.



(Сопствено истражување)

Прашање 4: Дали според Вас институциите во Република Северна Македонија ги почитуваат законите и правилата?

Резултатите од ова прашање имаат особена тежина во рамките на темата „Принципите на административното право и нивната примена во јавниот сектор“, бидејќи директно се однесуваат на суштината на принципот на законитост — основниот темел врз кој се гради административниот систем и легитимитетот на јавната власт. Според податоците од анкетата, педесет и четири проценти од испитаниците сметаат дека институциите понекогаш ги почитуваат законите и правилата, триесет и шест проценти одговориле дека тоа се случува ретко, четири проценти избрале опцијата секогаш, два проценти сметаат дека институциите никогаш не ги почитуваат законите, а уште четири проценти не дале конкретен став, одбирајќи го одговорот не знам.

Ваквите резултати откриваат одредено ниво на недоверба кај граѓаните во поглед на доследната примена на законите во административното работење. Иако мнозинството испитаници не го негира целосно постоењето на законитост, сепак нивните одговори сугерираат дека таа не се доживува како постојана и сигурна категорија, туку како

селективно присутна практика зависна од околности, институции и поединци. Ова е значаен показател дека правната рамка, иако формално уредена, не секогаш успева да се претвори во практична дисциплина на управното однесување.

Принципот на законитост, како што е разработено во првата глава од трудот, подразбира дека секој административен акт, постапка или одлука мора да има јасна правна основа и да биде донесен во согласност со прописите од повисок ранг. Овој принцип е суштински услов за создавање доверба меѓу граѓанинот и државата, бидејќи само преку законито работење јавната администрација може да обезбеди еднаков третман, предвидливост и сигурност во управувањето. Сепак, податоците од анкетата упатуваат дека кај најголем дел од населението постои впечаток дека законитоста не е постојано присутна и дека административните практики понекогаш се одвиваат надвор од нормативните рамки или со недоволно доследна примена на правото.

Фактот што најголемиот дел од испитаниците ја одбрале опцијата „понекогаш“ укажува на умерен скептицизам – граѓаните го препознаваат постоењето на правен систем и институции, но се сомневаат во нивната доследност при спроведувањето на прописите. Тие не ја отфрлаат законитоста како вредност, но не ја препознаваат ниту како константна практика. Ова го потврдува теоретското сознание дека постои разлика меѓу формална усогласеност на законите со европските стандарди и функционална примена во секојдневното управување.

Показателот дека само четири проценти сметаат оти институциите секогаш постапуваат законито е значаен сигнал за ограничената доверба во институционалната доследност. Од друга страна, процентот на оние што одговориле дека тоа се случува „ретко“ или „никогаш“ (вкупно триесет и осум проценти) ја покажува перцепцијата на граѓаните за недостаток на контрола, одговорност и отчетност во јавниот сектор. Овој наод упатува на тоа дека правната држава, иако нормативно дефинирана, сè уште се соочува со предизвици во нејзината практична реализација.

Во контекст на европските стандарди, ваквата состојба може да се протолкува како одраз на процесот на постепено усогласување на националната администрација со Европскиот административен простор, каде законитоста не е само формална обврска, туку суштински принцип што ја гарантира легитимноста на целокупната јавна власт. Во земјите

членки на Европската Унија, овој принцип е воспоставен преку јасна хиерархија на прописи, независни надзорни механизми и стабилна судска контрола врз административните одлуки.

Резултатите од ова прашање укажуваат дека македонската јавна администрација сè уште се наоѓа во процес на приближување кон овие стандарди, при што е потребно зајакнување на механизмите на контрола, транспарентноста во постапувањето и професионалната одговорност на службениците. Довербата во институциите, како што се гледа од резултатите, не може да се изгради само преку законска рамка, туку преку нејзина доследна примена што граѓанинот ја препознава и чувствува во секојдневното искуство со јавната администрација.

Заклучно, анализата на ова прашање го потврдува централниот научен постулат на трудот, дека ефективната примена на принципите на административното право, а особено на законитоста, претставува предуслов за создавање стабилен, предвидлив и европски ориентиран јавен сектор. Ова сознание поставува основа за натамошна дискусија на останатите анкетни прашања, преку кои ќе се истражат транспарентноста, одговорноста и довербата како продолжени вредности на истиот правен и институционален концепт.



(Сопствено истражување)

Прашање 5: Колку се чувствувате сигурни и спокојни кога имате работа со јавната администрација (вадење документи, поднесување барања итн.)?

Резултатите од ова прашање претставуваат важен показател за начинот на кој граѓаните го доживуваат принципот на сигурност и предвидливост во административното постапување, што е еден од основните темели на административното право и клучен

елемент во функционирањето на јавниот сектор. Според податоците, педесет и два проценти од испитаниците се чувствуваат донекаде сигурни, дваесет и два проценти се чувствуваат малку сигурни, додека уште дваесет и два проценти изјавиле дека воопшто не се чувствуваат сигурни во контакт со јавната администрација. Само четири проценти од анкетираните изјавиле дека се чувствуваат многу сигурни, а два проценти навеле дека немаат лично искуство со административни постапки.

Овие податоци откриваат дека чувството на сигурност кај граѓаните во контакт со институциите е умерено до ниско, што ја потврдува претпоставката дека јавната администрација сè уште не успева целосно да создаде чувство на правна стабилност и доверба кај граѓаните. Принципот на сигурност, кој подразбира дека секој административен процес мора да биде предвидлив, транспарентен и заснован на закон, во пракса сè уште не е доволно вграден во секојдневното работење на институциите.

Доминантниот процент на испитаници што се чувствуваат само „донекаде“ сигурни сугерира дека јавната администрација се перципира како непостојано конзистентна во своето постапување. Тоа значи дека граѓаните често зависат од поединечни службеници, од различни толкувања на законите или од различно темпо на административно решавање, што создава чувство на неизвесност и недоверба. Ваквата состојба во суштина ја ослабува правната сигурност, бидејќи стабилноста на управниот систем не се гради само врз закони, туку врз начинот на нивната доследна примена.

Фактот што дури четириесет и четири проценти од испитаниците изразиле дека чувствуваат малку или воопшто немаат сигурност при административни постапки претставува предупредувачки сигнал. Тој покажува дека значителен дел од населението ја доживува администрацијата како бирократска, недоволно транспарентна и склона кон нејасни процедури. Тоа го потврдува и теоретскиот став дека без доследна примена на принципот на законитост не може да постои вистинска предвидливост, бидејќи граѓанинот не може однапред да знае што да очекува од институцијата.

Овој резултат има и европска димензија, бидејќи сигурноста и предвидливоста се основни вредности на Европскиот административен простор. Во земјите членки на Европската Унија, овие принципи се реализираат преку јасни постапки, јавна достапност на информациите, право на жалба и транспарентна контрола на службените дејствија. Ниското ниво на чувство на сигурност кај македонските испитаници покажува дека потребата од

усогласување со европските стандарди не е само правна, туку и психолошка – граѓанинот мора да има доверба дека институцијата ќе постапи законито, непристрасно и навремено.

Се забележува дека мал процент од испитаниците (четири проценти) имаат високо ниво на сигурност, што може да укаже дека постојат институции или поединечни административни практики што создаваат позитивно искуство. Ова упатува на фактот дека административниот систем не е едноличен и дека постојат примери на добро управување што би можеле да послужат како модел за поширока примена.



(Сопствено истражување)

<u>Прашање 6: Според Вашето искуство, дали институциите навремено и транспарентно ги објавуваат информациите од јавен интерес?</u>

Ова прашање е од суштинско значење за оценување на примената на принципот на транспарентност и јавност во работењето на јавната администрација, кој е еден од темелните столбови на административното право и централна вредност на европската административна култура. Според резултатите, четириесет и два проценти од испитаниците сметаат дека институциите понекогаш навремено и транспарентно ги објавуваат информациите од јавен интерес, уште четириесет и два проценти оценуваат дека тоа се случува ретко, додека три проценти сметаат дека институциите секогаш постапуваат транспарентно. Два проценти одговориле дека тоа никогаш не се случува, а десет проценти изјавиле дека не се информирани за овие процеси.

Овие резултати укажуваат на умерено ниско ниво на јавна перцепција за транспарентност во институционалното работење. Иако повеќе од половина од

испитаниците препознаваат одреден степен на јавност во објавувањето на информациите, сепак најголемиот дел смета дека таа не е постојана, што сведочи за недоволна институционална стабилност во примената на принципот на јавност. Во современиот административен систем, транспарентноста не претставува само законска обврска, туку показател за доверба и легитимност на институциите во очите на граѓаните.

Теоретски, транспарентноста во административното право подразбира дека граѓанинот има право да биде информиран за секоја одлука, постапка или активност што има влијание врз јавниот интерес. Европските стандарди предвидуваат дека институциите треба проактивно да објавуваат информации преку јавни извештаи, веб-платформи, отворени податоци и достапни механизми за комуникација со граѓаните. Сепак, резултатите од анкетата покажуваат дека во Република Северна Македонија овој принцип е само делумно применет и во голема мера зависи од институцијата и од нејзината внатрешна организациска култура.

Фактот дека осумдесет и четири проценти од испитаниците сметаат дека институциите се транспарентни „понекогаш“ или „ретко“ ја одразува реалноста дека јавноста во административното постапување не е систематски воспоставена, туку функционира во одредени ситуации, најчесто кога се бара законски или политички притисок за известување. Овој став ја потврдува потребата од воспоставување постојан систем на јавна отчетност, кој ќе обезбеди навремено објавување на сите информации што се од јавен карактер, без оглед на институционалната хиерархија или политичката волја.

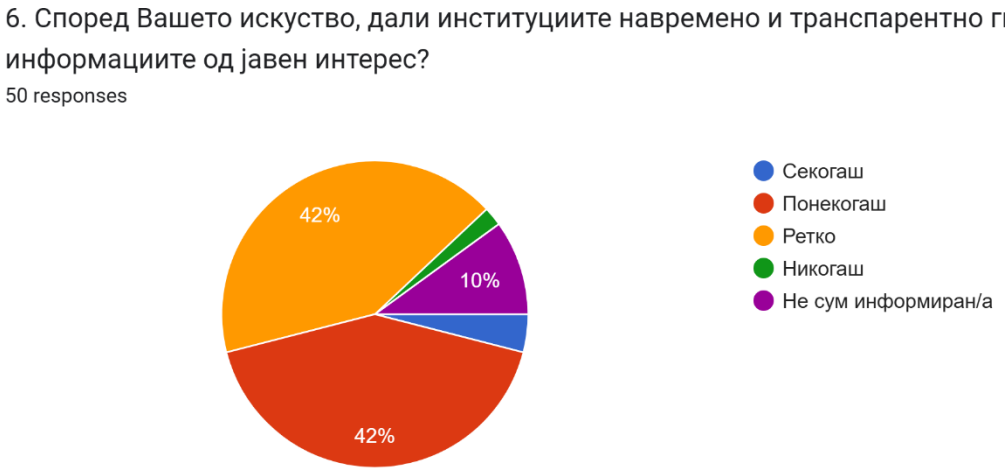
Принципот на транспарентност, како што беше обработен во првата глава на трудот, е суштински поврзан со правото на пристап до информации, кое е гарантирано и во европското и во домашното законодавство. Недостатокот на навремено известување и селективното објавување на податоци ја намалува јавната доверба и создава чувство на затвореност во институциите. Граѓаните, како крајни корисници на јавните услуги, очекуваат доследност, јасни постапки и достапност до информации што им овозможуваат да го следат спроведувањето на политиките, буџетските расходи и административните одлуки.

Присуството на десет проценти испитаници кои изјавиле дека не се информирани за транспарентноста на институциите дополнително го потврдува проблемот со недоволна јавна видливост. Овој сегмент ја истакнува потребата институциите да ја зајакнат

комуникацијата со граѓаните преку поедноставени дигитални алатки, достапни веб-страници и редовни јавни извештаи, со што ќе се поттикне општа култура на информираност и одговорност.

Во европски контекст, транспарентноста се смета за еден од најважните показатели на добро управување. Таа не само што го поттикнува учеството на граѓаните во јавните процеси, туку и го намалува ризикот од корупција и административна неефикасност. Во Република Северна Македонија, резултатите од оваа анкета покажуваат дека, иако постојат правни механизми за јавен пристап до информации, нивната примена во пракса сè уште не е на ниво со европските стандарди.

Анализата на ова прашање потврдува дека граѓаните очекуваат поголема транспарентност, појасна комуникација и конзистентно известување од институциите. Оваа состојба бара создавање постојани механизми за јавна отчетност и засилување на контролата на јавноста, бидејќи само преку навремено објавување на информации може да се воспостави доверба, да се зголеми јавната ефикасност и да се зацврсти примената на административните принципи во духот на европските стандарди.



(Сопствено истражување)

Прашање 7: Колку е присутно чувството на морална одговорност кај државните службеници кога вршат јавни функции?

Ова прашање е од суштинско значење за проценка на принципот на одговорност и отчетност на административните органи, што претставува еден од највисоките стандарди на современото административно право и централна вредност во рамките на Европскиот

административен простор. Резултатите од анкетата укажуваат на изразен песимизам кај јавноста во однос на етичкото постапување на службениците во јавниот сектор. Според податоците, четириесет и четири проценти од испитаниците сметаат дека чувството на морална одговорност е многу малку присутно, триесет и четири проценти го оценуваат како умерено, шестнаесет проценти изјавиле дека воопшто нема морална одговорност, а само шест проценти не можеле да дадат проценка. Ниеден испитаник не одговорил дека моралната одговорност е „многу“ присутна, што само по себе е индикатор за длабок јавен сомнеж во етичноста и совесноста на административното работење.

Овие резултати откриваат сериозна диспропорција меѓу очекуваната и реално перципираната одговорност на јавните службеници. Во административното право, моралната одговорност претставува продолжение на законската одговорност и се однесува на внатрешниот интегритет на службеникот како претставник на јавната власт. Таа се одразува преку неговиот личен однос кон должноста, чесноста, непристрасноста и совесноста при носење одлуки што имаат влијание врз граѓаните. Одговорите во анкетата покажуваат дека јавноста во Северна Македонија сè уште не ја препознава оваа вредност како дел од административната култура, што укажува на постоење на системски недостиг во создавањето на професионални стандарди и етичка свест кај службениците.

Фактот што четириесет и четири проценти сметаат дека чувството на морална одговорност е „многу малку“ присутно, укажува на тоа дека административните органи, иако законски обврзани да постапуваат во јавен интерес, често се доживуваат како отуѓени од реалните потреби на граѓаните. Перцепцијата за недостаток на совесност и лична одговорност ја поткопува довербата во јавните институции и ја нарушува идејата за јавна служба како инструмент на општо добро.

Од друга страна, процентот од триесет и четири проценти што го оцениле чувството на морална одговорност како умерено покажува дека дел од испитаниците сепак препознаваат позитивни примери во административната практика, што упатува дека во системот постојат службеници кои работат совесно и професионално. Сепак, овие поединечни случаи не се доволни да создадат општа доверба и култура на отчетност.

Во европски контекст, принципот на морална одговорност е длабоко вграден во административната етика. Европските стандарди налагаат дека државниот службеник мора да постапува во согласност со јавниот интерес, да избегнува конфликт на интереси, да биде

транспарентен и да одговара за своите одлуки пред граѓаните и институциите. Модерниот јавен службеник, според европската пракса, е носител на јавна доверба и мора да демонстрира висок степен на личен интегритет, што во македонскиот административен контекст сè уште не е постигнато во доволна мера.

Резултатите од ова прашање потврдуваат дека во јавниот сектор на Република Северна Македонија постои јасна потреба од систематско градење на етичка култура и професионални стандарди. Ова може да се постигне преку континуирана обука на службениците, воспоставување јасни кодекси на однесување, поефикасни дисциплински механизми и транспарентна контрола од страна на независни тела. Таквите мерки не само што ја зголемуваат јавната доверба, туку и создаваат одржлива основа за европеизација на административното работење.

Во однос на главната тема на трудот, овие податоци ја потврдуваат потребата од продлабочување на примената на принципите на административното право во правец на воспоставување вистинска отчетност и јавна совесност. Без морална одговорност, законитоста и транспарентноста остануваат формални категории без вистинска вредност во практиката. Затоа, моралната одговорност претставува не само етичка, туку и институционална обврска што ја определува европската ориентација и кредибилитет на јавната администрација во државата.



(Сопствено истражување)

Прашање 8: Според Вас, дали јавната администрација работи ефикасно и без непотребни трошоци?

Ова прашање ја оценува практичната примена на принципот на ефикасност и економичност во јавната администрација, кој претставува едно од основните начела на административното право и фундаментална вредност на европскиот модел на управување. Резултатите добиени преку анкетата откриваат дека шеесет проценти од испитаниците сметаат дека јавната администрација работи делумно ефикасно, триесет и четири проценти изјавиле дека не работи ефикасно, додека само шест проценти одговориле дека не можат да проценат. Ниеден испитаник не изразил целосна доверба во ефикасноста на административниот систем.

Овие податоци јасно упатуваат на тоа дека јавноста ја доживува администрацијата како структура што сè уште не ја достигнала потребната организациска стабилност и рационалност во трошењето на јавните ресурси. Перцепцијата дека институциите работат само „делумно“ ефикасно укажува на присуство на административна инертност, прекумерна бирократизација и слаба координација меѓу институциите. Во правната рамка, принципот на ефикасност подразбира оптимално користење на човечките, финансиските и техничките ресурси, со цел да се обезбеди квалитетна и навремена услуга за граѓаните. Меѓутоа, резултатите укажуваат дека во македонскиот јавен сектор овој принцип најчесто се применува декларативно, без доволно мерливи резултати.

Високиот процент од триесет и четири проценти испитаници кои сметаат дека администрацијата не е ефикасна потврдува дека кај граѓаните преовладува впечаток за недоволна продуктивност, одложувања и нефункционалност во процесите на работа. Оваа перцепција е во согласност со забележаните проблеми во многу јавни институции – недостиг на кадровска мотивација, нејасна распределба на одговорности, недостаток на механизми за мерење на резултатите и ограничена контрола врз финансиското управување.

Европските стандарди за јавна администрација го третираат принципот на ефикасност не само како организациска, туку и како етичка категорија. Тој бара јавниот службеник да ја извршува својата функција во најкраток можен рок, со минимални трошоци и без непотребни процедури што би го оптоварило граѓанинот или буџетот. Според европските практики, ефикасната администрација мора да биде транспарентна, флексибилна и

ориентирана кон резултати, што подразбира редовна процена на работниот учинок и јавна одговорност за трошоците што се прават.

Во контекст на ова истражување, податокот дека повеќе од половина од испитаниците ја оценуваат ефикасноста како „делумна“ укажува дека постои основна структура на функционалност, но без континуитет и контрола. Тоа значи дека во некои сегменти јавната администрација функционира, но нема стабилен систем на мерење на перформансите, ниту јасна стратегија за рационализација на средствата.

Овие резултати се значајни и од аспект на европеизацијата на јавната администрација. Ефикасноста и економичноста се меѓу првите критериуми што Европската Унија ги поставува при оценка на административните капацитети на земјите кандидати. Недостатокот на систематска контрола на трошоците и отсуството на резултатска ориентација го забавуваат процесот на усогласување со европскиот административен модел.

Присуството на шест проценти испитаници кои не можат да ја оценат ефикасноста покажува дека постои дел од јавноста што нема доволно увид во функционирањето на институциите, што дополнително ја нагласува потребата од транспарентност и отчетност во работењето.

Постојат формални предуслови за рационално работење, но нивната примена е ограничена поради организациски слабости, нефункционални процедури и недоволна професионална мотивација.



(Сопствено истражување)

Прашање 9: Колку сте запознаени со европските правила за работа на јавната администрација (принципи како отчетност, транспарентност и компетентност)?

Ова прашање има директна врска со централната тема на трудот, бидејќи ја оценува свесноста и информираноста на граѓаните за европските стандарди во јавната администрација, кои се темелат врз принципите на отчетност, транспарентност, компетентност и законитост. Според резултатите, шеснаесет проценти од испитаниците се добро запознаени со европските правила, триесет проценти се донекаде запознаени, четириесет проценти се малку запознаени, а четиринаесет проценти изјавиле дека воопшто не се запознаени со овие принципи.

Овие податоци покажуваат дека, иако постои одредено ниво на општа информираност за европските административни вредности, најголемиот дел од населението сè уште нема целосна претстава за тоа што тие правила значат во практична смисла и како влијаат врз квалитетот на јавните услуги. Високиот процент на испитаници кои се „малку запознаени“ (четириесет проценти) покажува дека европските стандарди сè уште не се доволно присутни во јавниот дискурс, ниту пак се систематски пренесени на ниво на секојдневно искуство со институциите.

Европските административни правила се засноваат на т.н. Европски административен простор, кој ја опфаќа хармонизацијата на националните управни системи преку примена на заеднички принципи. Нивното прифаќање од страна на земјите кандидати, меѓу кои и Република Северна Македонија, претставува предуслов за институционална зрелост и функционална транспарентност. Меѓутоа, анкетните податоци потврдуваат дека овие вредности сè уште не се доволно препознаени на граѓанско ниво, што укажува на недостиг на образовна и медиумска промоција на европските управни принципи.

Фактот што само шеснаесет проценти од анкетираните се изјасниле дека добро ги познаваат европските правила покажува дека постои ограничен број граѓани кои активно ги следат процесите на европска интеграција и го разбираат административното усогласување како дел од поширокаата правна и институционална реформа. Тие најчесто припаѓаат на повисокообразованата категорија на население, што се совпаѓа со податокот дека деведесет проценти од испитаниците имаат високо образование, но сепак не сите ги познаваат практичните аспекти на европското управување.

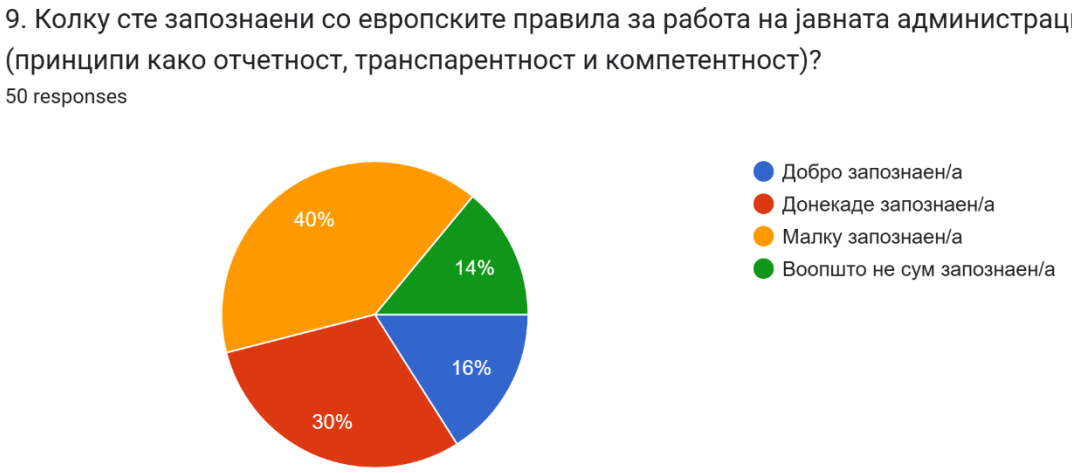
Од друга страна, значителниот дел од испитаниците што се „донекаде запознаени“ (триесет проценти) може да се толкува како позитивен сигнал дека интересот за европските стандарди постои, но е ограничен поради недоволно достапни информации и отсуство на јавни кампањи за нивна популаризација. Овој податок укажува на простор за институционална интервенција преку образовни програми, јавни дебати и медиумско информирање за европските практики на отчетност, транспарентност и професионализам.

Посебно загрижувачки е фактот што четиринаесет проценти од испитаниците изјавиле дека воопшто не се запознаени со европските правила, што упатува на јасна информациска нееднаквост и на потреба од поширока општествена едукација за европските вредности. Тоа воедно покажува дека институциите не ги користат доволно средствата за јавно комуницирање и приближување на административните реформи кон граѓаните.

Во контекст на темата на трудот, овие резултати имаат двојна важност. Од една страна, тие покажуваат дека усогласувањето со европските стандарди сè уште е процес што главно се одвива на нормативно и институционално ниво, без доволна јавна перцепција за неговото значење. Од друга страна, ниското ниво на информираност на граѓаните го ограничува нивниот капацитет активно да ја следат и контролираат јавната администрација, што го отежнува воспоставувањето на вистинска транспарентност и отчетност.

Европската Унија во своите документи за јавна администрација инсистира дека граѓанската информираност е клучен предуслов за ефикасна и правична администрација. Колку повеќе граѓаните се запознаени со административните правила, толку повеќе се зголемува нивната способност да бараат отчетност и да препознаат законски пропусти или административни злоупотреби.

Резултатите од ова прашање, затоа, го потврдуваат заклучокот дека во процесот на европеизација на јавната администрација во Република Северна Македонија постои јасна потреба од институционална и образовна стратегија за зголемување на јавната информираност. Преку неа би се зајакнала општата култура на административно знаење и би се создаде граѓанска основа што активно ќе го поддржува усогласувањето на националниот систем со европските административни стандарди.



(Сопствено истражување)

Прашање 10: Дали сте се чувствувале дискриминирани или неправедно третирани при обраќање до јавна институција?

Резултатите покажуваат дека триесет и шест проценти од испитаниците одговориле да, што значи дека имале лично искуство со дискриминација или неправеден третман при контакт со јавна институција. Дваесет и шест проценти изјавиле дека се чувствувале делумно дискриминирани, дваесет и два проценти сметаат дека не биле дискриминирани, додека шеснаесет проценти изјавиле дека немаат искуство со ваква ситуација.

Овие податоци укажуваат на забележлив проблем со примена на принципот на еднаквост и непристрасност во административното постапување, кој е основен постулат на административното право и дел од европските стандарди за јавна администрација. Високиот процент на лица што се чувствувале дискриминирани ја потврдува потребата од унапредување на професионалната култура, поголема транспарентност и подобра етичка обука на службениците.

Во европски контекст, непристрасноста е предуслов за доверба во институциите и за фер третман на сите граѓани, без оглед на нивната возраст, пол, професија или социјален статус. Овие резултати јасно покажуваат дека јавната администрација во државата сè уште треба да работи на развивање на порамноправен и правично насочен однос кон граѓаните, што ќе ја доближи кон европскиот модел на правична и одговорна администрација.



(Сопствено истражување)

Прашање 11: Колку е важно за Вас јавната администрација да биде усогласена со административните стандарди на Европската Унија?

Резултатите од ова прашање покажуваат изразен консензус кај испитаниците во поглед на важноста на европеизацијата на јавната администрација. Дури седумдесет и четири проценти одговориле дека тоа е многу важно, шеснаесет проценти сметаат дека е умерено важно, шест проценти дека не е важно, а само четири проценти изјавиле дека не размислувале за ова прашање.

Овие податоци потврдуваат дека граѓаните ја препознаваат усогласеноста со европските стандарди како услов за поефикасна, транспарентна и правично организирана јавна администрација. Мнозинството гледа во европските принципи модел за создавање професионална и отчетна институционална структура што ќе обезбеди поголема доверба во државните органи. Високата поддршка за усогласување со европските стандарди, затоа, претставува јасен показател дека граѓаните очекуваат модерна, функционална и европски ориентирана администрација како предуслов за напредок на државата.



(Сопствено истражување)

<u>Одговор на хипотезите и дискусија</u>

Резултатите од спроведеното истражување овозможуваат јасно согледување на степенот на усогласеност на јавната администрација во Република Северна Македонија со европските административни стандарди и на јавната перцепција за нејзиното функционирање. Анкетата, реализирана преку алатката Google Forms со вкупно педесет испитаници, обезбеди реални податоци што овозможија проверка на поставените хипотези во однос на законитоста, транспарентноста, ефикасноста и довербата во институциите.

Во однос на првата хипотеза, резултатите потврдија дека јавната администрација во Република Северна Македонија не е целосно усогласена со административните стандарди на Европската Унија, иако законската рамка формално ги содржи најголемиот дел од европските принципи. Теоретската анализа покажа дека постои нормативна хармонизација преку усвојување на современи закони за јавна администрација, службени односи, транспарентност и пристап до информации. Сепак, анкетните резултати укажуваат дека овие правни решенија не се доволно доследно применети во секојдневната административна практика.

Во прашањето за почитувањето на законите и правилата, повеќе од половина од испитаниците (54%) одговориле дека институциите само „понекогаш“ ги почитуваат, а 36% дека тоа се случува „ретко“. Оваа перцепција потврдува дека принципот на законитост е формално воспоставен, но не и конзистентно спроведен во реалното работење. Слична слика се појавува и кај прашањето за транспарентност, каде што 84% од испитаниците

сметаат дека институциите информациите од јавен интерес ги објавуваат само повремено или ретко.

Во однос на ефикасноста, 60% од испитаниците ја оцениле јавната администрација како „делумно ефикасна“, а 34% сметаат дека не работи ефикасно и рационално. Овие податоци ја потврдуваат хипотезата дека системот не постигнал доволна институционална зрелост во поглед на рационалното управување со јавните ресурси и резултатски ориентираната администрација, карактеристична за европските практики. Иако постои законска регулатива што ја предвидува оваа вредност, нејзината имплементација во реалноста е ограничена поради организациски слабости и недостиг на одговорност при извршување на службените обврски.

Теоретските претпоставки, комбинирани со емпириските резултати, покажуваат дека европските принципи се вградени во македонскиот административен систем на нормативно ниво, но недостасува нивна целосна практична реализација. Оттука, првата хипотеза се потврдува: јавната администрација е делумно усогласена со европските стандарди, но без доволна транспарентност, доследна законитост и функционална отчетност.

Во однос на втората хипотеза, резултатите јасно ја потврдија поврзаноста меѓу перцепцијата на граѓаните и степенот на примена на административните принципи во пракса. Одговорите од анкетата покажуваат дека чувството на доверба, сигурност и задоволство кај граѓаните е во директна зависност од нивното искуство со институциите. Според податоците, 52% од испитаниците изјавиле дека се чувствуваат само „донекаде сигурни“ при контакт со јавната администрација, а дури 44% се чувствуваат „малку“ или „воопшто не“ сигурни. Овие резултати ја потврдуваат тезата дека недоволната предвидливост и правна стабилност создаваат чувство на несигурност и недоверба кај населението.

Перцепцијата на моралната одговорност кај државните службеници е уште еден значаен показател за оваа хипотеза. Според резултатите, 44% сметаат дека чувството на морална одговорност е „многу малку“ присутно, 34% дека е „умерено“, а 16% дека „воопшто нема“. Овој став го потврдува недостигот од лична и институционална совесност што треба да биде основен елемент на јавната служба во европски контекст. Кога моралната одговорност е ослабена, довербата во институциите се намалува, а граѓаните ја доживуваат администрацијата како отуѓена и формална.

Прашањето за дискриминација и неправеден третман при контакт со институции покажува дека 36% од испитаниците имале директно искуство со неправичност, а уште 26% изјавиле дека се чувствувале делумно дискриминирани. Овие податоци укажуваат дека принципите на еднаков третман и непристрасност, кои се составен дел од европските стандарди, сè уште не се доследно вградени во административната култура.

Но, во последното прашање, 74% од испитаниците одговориле дека сметаат дека е „многу важно“ јавната администрација да биде усогласена со европските стандарди. Овој податок ја заокружува втората хипотеза со потврда дека граѓаните ја поврзуваат транспарентноста, законитоста и одговорноста со европските вредности и гледаат во нив реална можност за создавање поефикасен и доверлив јавен сектор.

Следствено, може да се заклучи дека втората хипотеза е потврдена: јавната перцепција за администрацијата е директно поврзана со степенот на практична примена на административните принципи. Таму каде што граѓаните препознаваат законитост, предвидливост и јавна отчетност, постои и поголема доверба и чувство на сигурност. Таму каде што тие принципи недостасуваат, доминира недоверба и скептицизам.

Општо земено, анализата на резултатите од анкетата и нивната споредба со теоретската рамка потврдија дека јавната администрација во Северна Македонија сè уште е во процес на институционално зајакнување и усогласување со европските административни вредности. Нормативната хармонизација е постигната, но практичната примена останува непотполна. Граѓаните ја препознаваат потребата од европеизација и покажуваат јасна поддршка за реформи што ќе доведат до поголема транспарентност, професионализам и правична услужност во јавниот сектор.

Со тоа, двете хипотези се потврдени во својата суштина: јавната администрација формално ги следи европските стандарди, но нивната реална примена е ограничена; а довербата на граѓаните е пропорционална со степенот на доследност, законитост и отчетност во практичното работење на институциите. Овие сознанија ја зацврстуваат потребата од понатамошно зајакнување на административните капацитети, професионалната етика и јавната транспарентност како предуслов за вистинска европска административна интеграција.

ЗАКЛУЧОК

Истражувањето спроведено во рамките на овој труд потврди дека јавната администрација во Република Северна Македонија се наоѓа во постојан процес на трансформација, насочен кон создавање систем што ќе биде во целосна согласност со европските административни стандарди. Теоретската рамка покажа дека државата веќе воспоставила законодавна структура што ги содржи основните начела на современото административно право, законитост, транспарентност, отчетност, ефикасност, економичност и одговорност. Меѓутоа, анализата на резултатите од анкетниот прашалник, спроведен меѓу педесет испитаници од општата популација, јасно укажува дека постои очигледна разлика меѓу нормативната поставеност и нејзината практична примена.

Граѓаните генерално ја препознаваат правната рамка и реформските напори на институциите, но не ја чувствуваат доволно стабилна и ефикасна во секојдневното управување. Повеќе од половина од анкетираните сметаат дека институциите само понекогаш ги почитуваат законите и дека транспарентноста и ефикасноста се присутни само во одреден степен. Таквите податоци упатуваат дека јавната администрација сè уште функционира во граници на формална законитост, без доволно доследна и практична примена на европските вредности што гарантираат еднаков третман, навремено постапување и вистинска јавна отчетност.

Особено значаен е податокот дека голем дел од испитаниците се чувствуваат несигурни во контакт со институциите и дека не препознаваат високо ниво на морална одговорност кај државните службеници. Оваа состојба упатува на потребата од воспоставување етичка и професионална култура во јавниот сектор, каде совесноста и одговорноста нема да бидат само формална должност, туку личен и институционален принцип. Принципот на законитост може да постои само кога е поддржан со морална и професионална доследност, а граѓанинот ќе почувствува доверба во институцијата само кога ќе препознае дека секое административно постапување е објективно, предвидливо и транспарентно.

Од анкетата произлезе и важен показател дека мнозинството испитаници сметаат дека европеизацијата на јавната администрација е од големо значење за идниот развој на државата. Овој став ја потврдува свеста на граѓаните дека усогласувањето со европските стандарди не претставува само технички процес на правно прилагодување, туку суштински

чекор кон создавање институции што се отчетни, професионални и ориентирани кон јавниот интерес. Европскиот административен простор се темели на доверба, јавност и одговорност, вредности што македонскиот административен систем сè повеќе ги прифаќа, но сè уште не ги живее во целост.

Заклучокот што произлегува од целокупната анализа е дека јавната администрација во Република Северна Македонија е на патот кон усогласување со европските принципи, но тој процес бара доследност, континуитет и практична волја за промена на административната култура. Законската усогласеност мора да биде проследена со конкретни резултати во работењето на институциите, со јасни механизми на контрола и со реална отчетност пред јавноста. Без овие елементи, секоја реформа останува половична и не може да ја врати довербата на граѓанинот во правниот систем.

Севкупно, истражувањето ја потврди основната поставеност на трудот: дека општествената доверба е мерило на вистинската европеизација на јавната администрација. Кога институциите ќе почнат доследно да го применуваат правото, да обезбедуваат предвидливост, да се однесуваат непристрасно и да постапуваат во јавен интерес, тогаш ќе се создаде вистинска основа за правна стабилност и општествен напредок.

Во контекст на добиените резултати и анализите од истражувањето, може да се изведат неколку насоки што би придонеле за поефикасно усогласување на јавната администрација со европските стандарди и за градење стабилен систем на доверба меѓу институциите и граѓаните.

Најнапред, неопходно е јакнење на професионалната и етичката култура на јавните службеници преку систематска и континуирана обука. Воспоставувањето култура на јавна одговорност и совесно извршување на обврските претставува предуслов за практична примена на принципите на законитост, транспарентност и отчетност. Обуките треба да опфатат не само правни и административни вештини, туку и развивање свест за јавниот интерес и европските вредности во управувањето.

Понатаму, потребно е воведување поефикасни механизми за внатрешна и надворешна контрола на административното работење. Независните тела, како што се државните инспекторати и антикорупциските комисии, треба да добијат засилени овластувања и ресурси за следење на примената на законите и за откривање неправилности. На тој начин

ќе се создаде институционална рамка што ја гарантира еднаквоста пред правото и ќе ја намали можноста за дискрециони и непотистички постапки.

Потребна е и реформа во системот на вработување и напредување во јавниот сектор. Принципот на заслуги мора да биде целосно применет во пракса, без политички и лични влијанија. Објективните критериуми, транспарентните конкурси и јавното објавување на резултатите од изборите за работни позиции ќе овозможат јавната администрација да се гради врз основа на компетентност, а не врз основа на партиска припадност. Само на тој начин ќе се создаде професионален кадар што може да обезбеди доследна примена на административните принципи.

Во делот на транспарентноста, нужно е зголемување на достапноста на информациите од јавен карактер, како и поедноставување на административните постапки преку дигитализација на услугите. Дигиталното управување може да ја намали можноста за субјективно влијание, да го скрати времето на постапување и да обезбеди поголема јавна контрола врз институциите. Секој граѓанин треба лесно да може да провери како функционира една институција, во кои рокови постапува и кои се нејзините обврски кон јавноста.

Јакнењето на одговорноста на институциите пред јавноста треба да биде централна насока на сите идни административни реформи. Во современиот европски модел на управување, јавната отчетност е мерка за легитимитет на институцијата. Потребно е секој орган редовно да објавува извештаи за своето работење, за потрошените средства, за донесените одлуки и за степенот на реализација на поставените цели. На тој начин се создава транспарентна врска меѓу управувачот и граѓанинот како краен корисник на јавната услуга.

Дополнително, треба да се развијат современи методи за евалуација на задоволството на граѓаните преку периодични анкети и истражувања што ќе го мерат нивниот став за квалитетот на јавните услуги. Овие податоци ќе послужат како реален показател за успешноста на реформите и како инструмент за корекција на административните слабости.

Значаен сегмент е и засилувањето на меѓу секторската координација и институционалната поврзаност. Повеќето административни процеси зависат од повеќе институции, па потребна е хоризонтална комуникација што ќе обезбеди конзистентност во постапките и унифицираност во примената на правото. Европскиот административен

простор не се темели само на хармонизирани прописи, туку и на меѓу институционална соработка и размена на добри практики.

Идните административни политики треба да бидат насочени кон јакнење на довербата меѓу граѓаните и институциите преку поттикнување отворен дијалог и активно учество на јавноста во креирањето на административните решенија. Консултативните процеси, јавните расправи и вклучувањето на граѓанските организации во подготовката на прописи ќе придонесат за создавање систем што ги одразува реалните потреби на општеството.

На крај, државата мора да покаже континуирана политичка волја за одржување на административните реформи. Европеизацијата на јавната администрација не може да се третира како техничка обврска, туку како долгорочен процес на создавање јавна власт што ќе биде вистински сервис за граѓаните. Само преку стабилна политичка поддршка, независност на институциите и контролиран систем на одговорност може да се изгради модерна и функционална администрација што ќе ги следи европските модели на управување.

Како што вели францускиот правник Алексис де Токвил:
„Силата на државата не се мери според нејзините закони, туку според тоа колку тие се чувствуваат во секојдневниот живот на нејзините граѓани.“

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Arora, V. (2021). *Administrative Law and Human Rights* (2nd ed.). Cambridge University Press.
2. Abedin, M. (2021). Accountability and Transparency in Public Administration: Global Perspectives. Springer.
3. Albers, M. (2023). Administrative Reforms and Governance in Europe: Towards Responsive Institutions. Palgrave Macmillan.
4. Ahmed, R. (2022). Administrative Justice and the Rule of Law in Modern Democracies. Routledge.
5. Alonso, J. (2021). Administrative Efficiency and Public Service Delivery in the European Union. Edward Elgar Publishing.
6. Andreescu, L. (2020). Administrative Ethics and Integrity in Public Governance. Springer.
7. Andersen, T. (2022). Adaptive Public Administration: Institutional Learning and European Integration. Routledge.
8. Arifovic, N. (2023). Administrative Modernization and Policy Coherence in EU Candidate Countries. Palgrave Macmillan.
9. Auer, A. (2021). Accountability and Legitimacy in the Administrative State. Oxford University Press.
10. Akrivopoulou, C. (2020). Administrative Law and Democratic Governance in the Digital Age. IGI Global.
11. Allio, L. (2022). Assessing Administrative Capacity and Performance in the European Public Sector. Routledge.
12. Ascher, W. (2022). *Regulatory Governance in Public Administration* (1st ed.). Oxford University Press.
13. Auburn, J. (2023). *Public Sector Accountability and Administrative Principles.* Routledge.
14. Arnull, A. (2006). *The European Union and its Court of Justice* (2nd ed.). Oxford University Press.
15. Atrey, S. (2019). *Intersectional Discrimination in EU Gender Equality and Non-Discrimination Law.* Hart Publishing.

16. Barnard, C., & Peers, S. (2020). *European Union Law* (2nd ed.). Oxford University Press.
17. Bauer, R. A. (2021). *Comparative Administrative Law: Institutions and Principles.* Springer.
18. Bix, B. S. (2022). *Legal Interpretation and Administrative Law.* Hart Publishing.
19. Blackburn, S. (2023). *Principles of Public Law and Administrative Justice.* Oxford University Press.
20. Blair, C. (2021). *Administrative Law in the Digital Age.* Yale University Press.
21. Blume, L. (2022). *Administrative Procedure and Judicial Review.* Cambridge University Press.
22. Bradley, A. W. (2024). *Modern Administrative Law* (3rd ed.). Oxford University Press.
23. Brown, F. C. (2021). *Public Administration and Rule of Law Principles.* Palgrave Macmillan.
24. Беловски, В. (2010). *Административно право.* Универзитет „Гоце Делчев“, Штип.
25. Бојаџиевска, И. (2019). *Градење на јавен сектор базиран на знаење.* Здружение за развој – Центар за управување со промени, Скопје, 8–16.
26. Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). *European Union Law: Cases and Materials* (3rd ed.). Cambridge University Press.
27. Cobbe, J., Seng Ah Lee, M., & Singh, J. (2021). *Reviewable Automated Decision-Making: A Framework for Accountable Algorithmic Systems.* arXiv preprint arXiv:2102.04201.
28. Craig, P., & de Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials* (7th ed.). Oxford University Press.
29. Давитковски, Б., и Павловска-Данева, А. (2018). *Административно право.* Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.
30. Della Cananea, G. (2022). *Administrative Procedure in Europe: National and Supranational Legislation.* Penn Program on Regulation.
31. Della Cananea, G. (2024). *Administrative Procedure Acts in Europe: Legislative Regulation of Administrative Procedure. American Journal of Comparative Law, 72*(2), 324–347.
32. Della Cananea, G., & Parona, L. (2023). *Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging "Common Core".* Penn Program on Regulation.
33. Денковска, Ј. (2019). *Административно право и административна постапка.* Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Штип, 55–69.
34. Eliantonio, M. (2023). *Comparative Administrative Law in Europe: State-of-the-Art. European Public Law Journal, 29*(4), 245–263.

35. Enqvist, L. (2021). *Administrative Independence under EU Law: Stuck? European Public Law, 27*(4), 685–701.
36. Froomant, M. (2010). *Административно право на земјите од Европската унија (Превод 1000).* Арс Ламина.
37. Гризо, Н., Давитковски, Б., и Павловска-Данева, А. (2008). *Јавна администрација.* Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет, Скопје, 66–78.
38. Handrlica, J. (2020). *Is There an EU International Administrative Law? European Journal of Legal Studies, 12*(2), 65–88.
39. Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). *Process and Procedure in EU Administration.* Hart Publishing.
40. Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., & Türk, A. H. (2011). *Administrative Law and Policy of the European Union.* Oxford University Press.
41. Lenaerts, K., & Van Nuffel, P. (2021). *European Union Law* (4th ed.). Sweet & Maxwell.
42. Lyons, H., Velloso, E., & Miller, T. (2021). *Designing for Contestation: Insights from Administrative Law.* arXiv preprint arXiv:2102.04559.
43. Методологија за планирање на вработувањата во јавниот сектор согласно со начелото за соодветна и правична застапеност како и формата, содржината и образецот на годишниот план за вработување и извештајот за реализација на годишниот план за реализација. (2016). *Службен весник на РМ,* бр. 63 од 1.04.2016 година.
44. Mendes, J. (2022). *The Foundations of EU Administrative Law as a Scholarly Field: Functional Comparison, Normativism and Integration. European Constitutional Law Review, 18*(3), 425–451.
45. Ministry of Information Society and Administration. (2019). *Annual Report on Public Sector Employees.*
46. OECD Public Governance Reviews. (2017). *Skills for a High Performing Civil Service.* OECD iLibrary.
47. Prechal, S. (2005). *Directives in EC Law* (2nd ed.). Oxford University Press.
48. Roberts, J. C., Butcher, P., Sherlock, A., & Nason, S. (2021). *Explanatory Journeys: Visualising to Understand and Explain Administrative Justice Paths of Redress.* arXiv preprint arXiv:2107.14013.
49. Schwarze, J. (2006). *European Administrative Law.* Sweet & Maxwell.

50. Spieker, L. D., & von Bogdandy, A. (2023). *Transformative Constitutionalism in Luxembourg: How the Court Can Support Democratic Transitions. Columbia Journal of European Law, 29*(1), 113–145.
51. Türk, A. H. (2025). *Judicial Review in the European Union: An Introduction.* Edward Elgar Publishing.
52. Закон за административни службеници. *Службен весник на Р. С. Македонија,* бр. 275/19 и 14/20.
53. Закон за вработените во јавниот сектор. *Службен весник на Р. С. Македонија,* бр. 143/19 и 14/20.
54. Wade, M. (2022). *Administrative Law: Principles and Practice* (6th ed.). Oxford University Press.
55. Walker, N. (2021). *Constitutionalism and the Foundations of Administrative Law.* Cambridge University Press.
56. Wallace, R. (2023). *The Rule of Law and Administrative Discretion.* Routledge.
57. Walters, R. (2024). *Public Administration and Ethical Governance in the 21st Century.* Palgrave Macmillan.
58. Warren, J. D. (2022). *Administrative Justice and Human Rights: Modern Challenges.* Hart Publishing.
59. Watson, P. (2023). *Transparency and Accountability in Administrative Decision-Making.* Springer.
60. Williams, A. T. (2021). *Understanding Administrative Law and the Modern State.* Edward Elgar Publishing.

ПРИЛОГ АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

Тема: Јавната администрација, довербата и усогласеноста со европските стандарди

Инструкции: Прашалникот е анонимен. За секое прашање заокружете еден од понудените одговори или одговорете кратко.

1. Која е вашата возраст?

☐ Под 25 години
☐ Од 25 до 34 години
☐ Од 35 до 44 години
☐ Од 45 до 54 години
☐ Над 55 години

2. Кој е вашиот пол?

☐ Машки
☐ Женски

3. Кое е вашето образование?

☐ Основно образование
☐ Средно образование
☐ Високо образование

4. Дали според Вас институциите во Република Северна Македонија ги почитуваат законите и правилата?

☐ Секогаш
☐ Понекогаш
☐ Ретко
☐ Никогаш
☐ Не знам

5. Колку чувствувате сигурност и предвидливост кога комуницирате со јавната администрација (издавање документи, поднесување барања и сл.)?

☐ Многу

☐ Донекаде

☐ Малку

☐ Воопшто не

☐ Немам искуство

6. Според Вашето искуство, дали институциите навремено и транспарентно ги објавуваат информациите од јавен интерес?

☐ Секогаш

☐ Понекогаш

☐ Ретко

☐ Никогаш

☐ Не сум информиран/а

7. Колку е присутно чувството на морална одговорност кај државните службеници кога вршат јавни функции?

☐ Многу

☐ Умерено

☐ Многу малку

☐ Не постои

☐ Не можам да проценам

8. Според Вас, дали јавната администрација работи ефикасно и без непотребни трошоци?

☐ Да, целосно

☐ Делумно

☐ Не

☐ Не знам

9. Колку сте запознаени со европските правила за работа на јавната администрација (принципи како отчетност, транспарентност и компетентност)?

☐ Добро информиран/а

☐ Донекаде информиран/а

☐ Малку информиран/а

☐ Воопшто не сум информиран/а

10. Дали сте се чувствувале дискриминирани или неправедно третирани во контакт со јавна институција?

☐ Да

☐ Не

☐ Делумно

☐ Немам контакт имал/а

11. Колку е важно за Вас јавната администрација да биде усогласена со административните стандарди на Европската Унија?

☐ Многу важно

☐ Умерено важно

☐ Не е важно

☐ Не сум размислувал/а

Ви Благодариме на учеството!