МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИСТРАЦИЈА

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНИТЕ ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА СО ОСВРТ КОН КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ ВО РАБОТАТА

СТУДЕНТ: ОДЕТ АРСОВКСА
БРОЈ НА ИНДЕКС: М237035
МЕНТОР: **ПРОФ. Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ**

Свети Николе, 2025

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

СВЕТИ НИКОЛЕ

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНИТЕ ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА СО ОСВРТ КОН КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ ВО РАБОТАТА

Ментор: проф. д-р Иван Ефремовски
Студент: Одет Арсовска
Број на индекс: М237035
Насока: Административно право и јавна адмистрација

Свети Николе, 2025

I. ИЗЈАВА

Јас, Одет Арсовска, студент/ка на Втор циклус на студии, организирани на Факултетот за правни науки при Меѓународниот славјански универзитет – Свети Николе, на студиската програма по Административно право и јавна адмистрација , со постојано место на живеење на ул. _____ во Скопје, со ЕМБГ _____ и број на индекс М237035, изјавувам под морална, материјална и кривична одговорност, дека поднесениот магистерски труд под наслов „**КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНИТЕ ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА СО ОСВРТ КОН КОНТРОЛАТА И НАДЗОРОТ ВО РАБОТАТА**“ претставува мој самостоен труд и истиот претставува 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 изјава:

_____ _____

II. АПСТРАКТ

Оваа студија претставува компаративна анализа на законската регулатива за државните службеници во Република Бугарија и Република Хрватска, со посебен осврт на механизмите за контрола и надзор во нивната работа. Главната цел на истражувањето е да се идентификуваат сличностите и разликите во правната рамка, институционалната поставеност и практичната имплементација на системите за управување со државните службеници во двете земји, земајќи предвид нивниот пат кон членство во Европската Унија и реформите што ги презеле во таа насока. Анализата опфаќа клучни аспекти од правната рамка која ги регулира правата, должностите, постапките за вработување, унапредување и дисциплинска одговорност на државните службеници. Притоа, фокусот е ставен на институционалните и правните механизми кои обезбедуваат отчетност, транспарентност и ефикасност во јавната администрација . Преку споредбена методологија се идентификуваат сличностите и разликите помеѓу двете земји, особено во однос на органите надлежни за контрола, нивните овластувања, како и практичната примена на надзорот во администрацијата. Посебно внимание е посветено на улогата на надзорните тела, како што се инспекциските служби, омбудсманите и антикорупциските институции. Целта е да се согледаат позитивните практики кои можат да послужат како модел за подобрување на контролата и надзорот во јавната администрација во други земји од регионот, вклучително и во Република Северна Македонија. .

Резултатите од анализата укажуваат на различен степен на институционална зрелост и ефективност на контролата во двете земји, при што се идентификуваат добри практики кои можат да послужат како модел за понатамошен развој на јавната администрација во поширок регионален контекст. Истражувањето придонесува кон унапредување на разбирањето за важноста на ефективниот надзор и контрола како алатки за зголемување на отчетноста и ефикасноста во државната служба.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: јавна администрација , државни службеници, реформи, надозор, функции.

III. ABSTRACT

This study presents a comparative analysis of the legal regulations for civil servants in the Republic of Bulgaria and the Republic of Croatia, with a special focus on the mechanisms for control and supervision in their work. The main objective of the research is to identify similarities and differences in the legal framework, institutional set-up and practical implementation of the civil servant management systems in both countries, taking into account their path towards membership in the European Union and the reforms they have undertaken in that direction. The analysis covers key aspects of the legal framework that regulates the rights, duties, procedures for employment, promotion and disciplinary liability of civil servants. In doing so, the focus is placed on the institutional and legal mechanisms that ensure accountability, transparency and efficiency in public administration. Through a comparative methodology, similarities and differences between the two countries are identified, especially in relation to the bodies responsible for control, their powers, as well as the practical application of supervision in the administration. Special attention is paid to the role of oversight bodies, such as inspection services, ombudsmen and anti-corruption institutions. The aim is to identify positive practices that can serve as a model for improving control and oversight in public administration in other countries in the region, including the Republic of North Macedonia. .

The results of the analysis indicate a different degree of institutional maturity and effectiveness of control in both countries, while identifying good practices that can serve as a model for further development of public administration in a broader regional context. The research contributes to improving the understanding of the importance of effective oversight and control as tools for increasing accountability and efficiency in the civil service.

KEYWORDS: public administration, civil servants, reforms, oversight, functions.

Содржина

I. ИЗЈАВА 3
II. АПСТРАКТ 4
III. ABSTRACT 5
IV. ВОВЕД 8
1. ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА И ПРЕТПОСТАВКИ ЗА НЕЈЗИНА ИЗГРАДБА И ФУНКЦИОНИРАЊЕ 13
1.1. Функционален поим на администрација 15
1.2. Функции на јавната администрација 18
1.2.1. Основни функции на јавната администрација 18
1.2.2. Посебни класификации на функциите на јавната администрација 20
1.2.3. Специфични функции на јавната администрација 21
1.3. Правни (законски) претпоставки 22
1.4. Власт и нејзина распределба 24
1.5. Политички сили 26
1.6. Електорат 28
2. ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – ПОИМ, ПОДЕЛБА И КЛАСИФИКАЦИИ 29
2.1. Реформирање на администрацијата 30
2.2. Потребата од ефективност на администрацијата 33
3. ДЕЈНОСТИ, АКТИ, КОНТРОЛА И НАДЗОР НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА 35
3.1. Следење на состојбите и давање на иницијатици 35
3.2. Решавање на административни предмети 37
3.3. Вршење на административен надзор 38
3.4. Поим на контрола и надзор 38
3.4.1. Субјекти на надзор 40
3.5. Овластувањата на државните одргани во остварувањето на надзорот 41
3.6. Дополнителен – репараторен надзор 43
3.7. Превентивен надзор 44
3.8. Репресивен надзор (Инспекциски надзор) 45
3.9. Инстанционен надзор 49
3.10. Закон за инспекциски надзор 50
4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА НОРМАТИВНИТЕ АКТИ ЗА ДРЖАВН И СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА 51
4.1. Анализа на законот за административни службеници во Република Хрватска 77

4.2. Теоретски и историски аспект на инспекцискиот надзор.....104
4.3. ЗАКЛУЧОК 114
5. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 118

IV. **ВОВЕД**

Современата јавна администрација игра клучна улога во остварувањето на принципите на правната држава, ефикасното управување и заштитата на јавниот интерес. Државните службеници, како носители на административните функции, се движечка сила на овој процес. Затоа, нивниот правен статус, начин на вработување, обврските и механизмите за контрола и надзор врз нивната работа се од исклучително значење за стабилноста и ефикасноста на институциите.

Република Бугарија и Република Хрватска, како членки на Европската Унија, имаат воспоставено системи за управување со државната служба кои се во согласност со европските стандарди. Сепак, и покрај заедничките вредности, постојат разлики во пристапот кон регулацијата на државната служба, особено во однос на институционалните решенија за надзор и контрола врз работата на службениците.

Овој труд има за цел да изврши компаративна анализа на законодавните рамки во двете земји, со акцент на механизмите за контрола и надзор. Преку анализа на законите, подзаконските акти и институционалните практики, ќе се направи обид да се утврдат ефективноста, предизвиците и можностите за унапредување на овие механизми. Истражувањето, покрај споредбениот аспект, има и практична вредност – да ги идентификува добрите практики кои може да се адаптираат и применат и во други држави од регионот, вклучително и во Република Северна Македонија.

Јавна адмистрација е двокомпонентен поим кој се состои од два поими, јавност и администрација, кои меѓусебно се поврзани и обусловени, но секој со голем степен на самостојност и специфичност.

Јавната адмистрација е дејност која значи служење на општеството, така што во својата најпроста форма јавната администрација вклучува служење на општеството преку спроведување на политиката и процедурите кои се определени од извршната власт.

Во современите демократии, државната служба претставува клучен столб на јавната администрација , чија ефикасност, професионалност и транспарентност директно влијаат врз квалитетот на јавните услуги и довербата на граѓаните во институциите. Република Бугарија и Република Хрватска, како земји-членки на Европската Унија, поминаа низ значајни реформи во областа на јавната адмистрација со цел да се усогласат со европските

стандарди. Во таа насока, од особено значење е начинот на кој се уредуваат прашањата поврзани со статусот, правата, обврските и одговорностите на државните службеници, како и механизмите за контрола и надзор врз нивната работа.

Овој труд има за цел да направи компаративна анализа на законите за државните службеници во двете земји, со посебен фокус на системите на контрола и надзор, како инструменти за обезбедување отчетност, законитост и етичко однесување во јавниот сектор. Преку споредбен пристап, ќе се разгледаат сличностите, разликите и предизвиците во правната и институционалната рамка, со цел да се идентификуваат добри практики и потенцијални насоки за унапредување.

Магистерскиот труд состои од четири глави, и тоа: Прва глава - ЈАВНАТА АДМИСТРАЦИЈА И ПРЕТПОСТАВКИ ЗА НЕЈЗИНА ИЗГРАДБА И ФУНКЦИОНИРАЊЕ, во која се вклучени следните потпоглавја: Поим и општи карактеристики на поимот јавна адмистрација ; Функционален поим на адмистрација та; Функции на јавната адмистрација ; Основни функции на јавната адмистрација ; Посебни класификации на функциите на јавната адмистрација ; Специфични функции на јавната адмистрација ; Правни (законски) претпоставки; Власт и нејзина распределба; Политички сили; Електорат. Оваа глава има за цел да го анализира поимот јавна адмистрација , нејзините основни и специфични функции, како и правните и политичките претпоставки кои влијаат на нејзината изградба и ефективност. Овој дел служи како темел за разбирање на комплексноста на јавната адмистрација и нејзината улога во современите државни системи, при што се акцентира потребата од кохерентен и правно заснован административен апарат кој ќе одговори на потребите на граѓаните и ќе придонесе за стабилност и развој на општеството.

Втората глава насловена како ЈАВНА АДМИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - ПОИМ, ПОДЕЛБА И КЛАСИФИКАЦИЈА И РЕФОРМИТЕ ВО ЈАВНА АДМИСТРАЦИЈА, во која се вклучени следните потпоглавја: Јавната адмистрација во Република Северна Македонија; Реформи во адмистрација та; Потребата од ефектиовност на адмистрација та; Утврдување на работни цели и задачи; Стратегии за реформи на Јавната админиистрација во РС Македонија. Во втората глава фокусот е на анализа на состојбата со јавната адмистрација во државата, нејзината организациска структура и нејзините основните елементи. Притоа, посебно внимание се посветува на

процесот на реформирање на администрација та, кој претставува клучен предуслов за зголемување на нејзината ефективност и функционалност.

Покрај појаснување на концептот и поделбата на јавната администрација , оваа глава ги обработува и причините за потребата од нејзино унапредување, поставувањето на јасни цели и задачи во административното работење, како и стратешките насоки кои се преземаат за нејзина реформа. Истражувањето на овие аспекти ќе овозможи подлабоко разбирање на предизвиците и перспективите во развојот на јавната администрација во Република Северна Македонија.

Третата глава насловена како ДЕЈНОСТИ, АКТИ, КОНТРОЛА И НАДЗОР НА АДМИСТРАЦИЈАТА ВО РС МАКЕДОНИЈА, во која се вкдучени следните потпоглавја: Спроведување на утврдената политика и извршување на законите, другите прописи и општите акти; Следење на состојбите и давање на иницијатива; Решавање на административни предмети; Вршење на административен надзор; Поим на контрола и надзор; Субјекти на надзор; Овластување на државните органи во остварување на надзорот; Дополнителен репаративен надзор; Превентивен надзор; Репресивен надзор (инспекциски надзор); Инстанционен надзор; Закон за инспекциски надзор. Третата глава обработува значајни аспекти од секојдневното функционирање на јавната администрација , вклучувајќи го спроведувањето на утврдените политики, извршувањето на законите и донесувањето општи акти. Освен тоа, се анализираат механизмите за следење на состојбите и давање иницијативи, како и начинот на решавање на административни предмети.

Посебен акцент во оваа глава се става на системот на административен надзор и контролата како суштински инструменти за обезбедување на правна сигурност и институционална одговорност.

Четвртата глава насловена како КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА НОРМАТИВНИТЕ АКТИ ЗА ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА вклучува следните потпоглавја: Анализа на Законот за државни службеници во Република Бугарија; Анализа на Законот за адмистрација во Република Бугарија; Реформата на адмистрација во република Бугарија; Анализа на Законот за државни службеници во Република Хрватска; Анализа на Законот за организација и делокругот на работа на органите на управата во Република Хрватска; Осврт кон управниот и и нспекциски

надзор во работата на државните службеници во Република Хрватска; Реформите во јавната управа во република Хрватска. Четвртата глава од овој магистерски труд има за цел да понуди детален увид во правната рамка, организацијата и процесот на реформи во јавната администрација на Реепублика Бугарија и Република Хрватска, кои се членки на Европската Унија. Анализата вклучува разгледување на клучните закони кои го уредуваат статусот и работата на државните службеници во овие држави, како што се Законот за државни службеници и Законот за администрација во Република Бугарија, како и Законот за државни службеници и Законот за организација на работа на органите на управата во Република Хрватска.

Дополнително, се обработуваат аспектите на управниот и инспекцискиот надзор, како и процесите на реформи што овие земји ги спровеле во насока на унапредување на ефикасноста, професионализам и отчетноста на јавната администрација . Преку споредбен пристап, оваа глава ќе се обиде да ги истакне добрите практики и можностите за нивна примена во македонскиот контекст, со цел создавање современа, европски ориентирана администрација .

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

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

Во најопшта смисла на зборот, административното право може да се определи како право кое ги опфаќа положбата и функционирањето на јавната администрација . Со други

зборови, административното право ги утврдува овластувањата на јавната адмистрација , принципите врз основа на кои таа функционира и правните средства за заштита на правата на граѓаните од повреди сторени од работењето на јавната адмистрација . Сепак, ваквата формулација не може да претставува дефиниција на административното право бидејќи не ги содржи основните негови атрибути, ниту пак го определува предметот на неговото изучување, методите кои се применуваат во рамките на административното право, а ни односите што се развиваат меѓу административното и другите гранки на правото. Затоа, пред да пристапиме кон дефинирање на административното право, ќе одговориме на неколку прашања од значење за разбирањето и правилното дефинирање на овој поим.[1]

[1]Административно право – прв дел (материјално право), Борче Давитковски, Ана Павловска – Данева, Скопје, 2018;

1. ЈАВНА АДМИСТРАЦИЈА И ПРЕТПОСТАВКИ ЗА НЕЈЗИНА ИЗГРАДБА И ФУНКЦИОНИРАЊЕ

Јавна адмистрација и Претпоставки за изградба и функционирање

Од денешна гледна точка поимот „јавна адмистрација " претставува комплексно и тешко прашање, имајќи предвид дека самиот поим е тежок и сложен за објаснување. Поимот јавна адмистрација е двокомпонентен поим кој се состои од два поими, јавност и адмистрација , кои меѓусебно се поврзани и обусловени, но секој со голем степен на самостојност и специфичност.

Поимот јавност: Од филозофска, поточно, од семантичка гледна точка, јавноста може да се идентификува како нешто што не е скриено, односно нешто што е откриено, нешто што е на мегдан, што би можело да се објасни и како јасност, прозрачност или транспарентност. Според американските експерти *Беркли и Роуз* јавноста просто означува самоуправување на граѓаните во една дадена област, во една општина или држава.

Доколку решавањето на некое прашање е сфатено како неопходност за една територија, тоа се решава на јавен начин, што значи дека по него се дискутира, се слушаат различни размислувања и на крај луѓето на таа територија одлучуваат заеднички по него избирајќи го најдоброто решение. Ваквото определување ни дава за право да констатираме дека структурата на *поимот јавност* условно речено се состои од следниве елементи:[2]

- јавност на работата на раководството при донесување на одлуките,

- дебати и дискусии на засновани на широка граѓанска основа се со цел да се побара реалноста (вистината) и да се најде најдобро решение,

- слободно презентирање на сопствените размислувања и позиција,

- превземените дејствија не смеат да доведат до сомнеж кај останатите членови на заедницата,

- усвоените репенција и превземените дејствија треба да бидат точно осигурени.

Јавноста е компонента која ги опфаќа квалитетот и авторитетот на органите или лицата кои се одговорни за раководењето на една држава, област, општина итн. Едно управување,

[2]Бенко С. Публичка администрација, проблеми, позиции и видувања, Јуриспрес, Софија, 2002

односно раководење за да биде демократско мора, пред се, да биде јавно. Јавноста во извесен степен означува и општественост. Разликата помеѓу јавноста и општествеността е во тоа што јавноста содржи повеќе субјективност. Резимирајќи го досега изложеното може да се заклучи дека: кога се зборува за јавност станува збор за сфери или дејности во кои раководството е апсолутно задолжително да работи јавно, односно, управувањето да се остварува како резултат на претходно водени дискусии и дијалози, се со цел да се дојде до вистината и да се донесат квалитетни решенија.

Втората компонента на јавната адмистрација е вториот дел од двосложниот збор, односно поимот *адмистрација* . И тука проблемите се од сематичка гледна точка и гледано реално навистина не се лесни. За овој поим постојат голем број на дефиниции.

Поимот има латинско потекло и во буквален превод би значело *хиерархија* или *воспоставување ред во управувањето*. За прв пат поимот адмистрација е употребен од страна на францускиот *Анри Фесол*, кој ја разгледувал адмистрација та како распределување на комплексноста и своевидна организациона хиерархија.

Поимот адмистрација бил познат и користен уште од најстарите времиња, со оглед дека во Библијата можеме да прочитаме за сложеноста на римската адмистрација во Палестина пред нешто повеќе од 200 години, спроведувајќи ја дејноста на собирање на даноци, попис на населението и друго.[3]

Сепак, во прво значење поимот адмистрација значи комплекс на органи, односно преплет на повеќебројни и разни институции. Адмистрација та е комплекс на јавни институции на кои им се доверени јавните работи со кои управуваат, како и поголем број на приватни администрации кои кружат околу јавните институциии со одредена цел, која е наменета да ги реализира задачите од јавниот сектор за сметка на јавните заедници.

Во монографијата „*Вовед во јавната адмистрација* [4]" се вели дека овој поим има латинско потекло и означува служба, па затоа и е изведен ставот дека јавната адмистрација е дејност која значи служење на општеството, така што во својата најпроста форма јавната адмистрација вклучува служење на општеството преку спроведување на политиката и процедурите кои се определени од извршната власт.

[3]Д-р Роберт Димитровски, д-р Јове Кекеновски, Јавна администрација, Скопје, 2007
[4]https://1000knigi.mon.gov.mk/book.php?id=617

Дефинирањето на поимот јавна адмистрација е посебно тешко. Но, од многуте дефиниции за поимот јавна адмистрација можеби најсоодветна и најсеопфатна е следнава: ***Јавната адмистрација е систем од процеси, организации и лица поврзани со извршувањето на законите и другите нормативни акти во сферата на извршната дејност на државата*** (Бенев, 2002).[5]

Јавната адмистрација може да се третира и како организација на определени видови дејности на државните и другите јавни органи. Може да се проучува и како структура што значи збир на органи кои се занимаваат со административна дејност (влада, министерства, служби, управи....). Администратицјата може да се разгледува и како збир на одделни функции (административни опслужувања на населението, планирање, финансирање, координирање, грижа за јавниот ред и мир, здравствена заштита, образование....).

Јавната адмистрација , од друга страна, треба да ја разгледуваме како:

1. дејност за постигнување на јавни цели во функција на општествени интереси;
2. дејност на трите вида на власт (законодавна, извршна и судска) кои имаат сопствена адмистрација која ги опслужува;
3. има важна улога во формирањето и реализацијата на државната политика поради тоа што е дел од политичкиот процес на државното управување;
4. се разликува од приватната адмистрација .

1.1. Функционален поим на адмистрација

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

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

[5] „Тимска работа во јавната администтарција: состојби и предизвици“, Анастасија Чочовска, Скопје, јули, 2019,

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

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

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

2) *Вршење јавни служби*. Поимот на јавна служба е обработен во овој учебник во посебно поглавје, но сега ќе бидат изложени само основните елементи за негово начелно разбирање, за подоцна читателот да може подлабоко да навлезе во суштината на поимот. Јавната служба најопшто кажано претставува збир на услуги што им се неопходни на сите граѓани во општеството, без кои не би можело да се замисли човековото секојдневие во современи услови Тоа значи, обезбедување образование, здравство, струја, вода, телекомуникации, изградба на инфраструктура, различни системи на транспорт и сл. Значењето на јавните служби е особено видливо во социјалната и културната сфера на живеење на човекот. Во денешно време незамислив е опстанокот на една држава (или локална заедница) која не би се грижела за образованието на своите граѓани, нивното здравје, хигиената, за социјалната заштита, за културата, науката и сл. Нема држава во светот која не пружа здравствени и образовни услуги, или пак, која не обезебедува услови за пружање на вакви услуги од страна на приватни субјекти. Нема локална зедница која не

се грижи за чување на децата од предучилишна возраст додека им се родителите на работа, нема поголема заедница без кино сала, театар, културен дом и други установи од областа на културата. Значи, станува збор за потреби на луѓето за кои државата (и секако единицата на локалната самоуправа) треба да води грижа да бидат задоволени. И поимот на јавна служба во историјата имал различни значења, но без оглед колкав обем на дејности опфаќаат јавните служби, тие секогаш произлегуваат од улогата на државата како „мајка“ на своите граѓани, која се остварува преку работењето на административните органи. Во вршењето на јавните служби последниве децении се позначајно место заземаат приватните субјекти, но сепак „правилата на игра“ ги установува државата, а контролата врз нивната работа ја вршат административните органи.

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

Така, доаѓаме со сознанието дека адмистрација та во функционална или материјална смисла опфаќа две основни компоненти: управна функција и административна дејност.[6]

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

- Управна функција - збир на дејствија кои значат вршење власт, а таа вклучува: авторитативни активности на издавање разни дозволи и лиценци; и изрекување забрани и наметнување обврски за граѓаните кои ако не бидат извршени доброволно, подразбираат и примена на принуда.
- 2. Административни дејности - збир на: авторитативни и неавторитативни активности кои се вршат заради остварување на социјални или општествени цели, односно цели кои се во заеднички интерес на сите граѓани.

[6]Административно право, - прв дел (материјално право), Борче Давитковски, Ана Павловска – Данева, Скопје, 2018;

1.2. Функции на јавната адмистрација

Поимот функција, би можеле да го дефинираме како инструменти за остварување на предвидените задачи, активности кои ги дала јавната адмистрација како дел од системското управување.

Функциите се создадени и ориентирани дејства на адмистрација та. Во аспект на функциите на јавната адмистрација спаѓаат сите дејства и процеси со кои јавната адмистрација го постигнува посакуваниот ред во општеството. Функциите означуваат едно мноштво од цели дефинирани во зависност на кревање на административната ефикасност од страна на политичката волја, надлежноста и афинитет на власта. Функциите се распоредуваат во посебни сектори во кои им се одредуваат одредени обврски и активност за да се достигне посакуваната цел.

1.2.1. Основни функции на јавната адмистрација

Функциите на јавната адмистрација се појавуваат во реални форми на третирање во дадените системи на управување насочени кон остварување на јавните цели во корист на потребите на граѓаните. Разгледувајќи ја јавната адмистрација како множество од вредности, всушност таа е темелот на државното управување со кој се обезбедува употребата на човечките права и слободи.

Функциите на јавната адмистрација , меѓусебно, се поврзани, но, секоја од нив си има своја карактеристика за секој орган кој се бави со управувачката функција.

Како основни функции на јавната адмистрација се сметаат:

- планирање;
- организирање;
- координирање;
- контрола.

ЊПланирањето како една од основните функции е функција во која се врши првиот чекор за остварување на одредените цели и задачи, т.е. дефинирање на организираните цели кои треба да се остварат, набљудување на предусловите за остварување на целите, правците

на дејствување, правила и техники за реализирање. Планирањето треба да биде јасно сфатливо за сите нивоа во јавната администрација , бидејќи ако не се запознаени сите со тоа што се очекува од нив, резултатот нема да биде реален. Планирањето ја насочува јавната администрација кон одредена област во иднината и подразбира одреден степен на иновативност и на лидерите и на подредените. Исто така кога е во прашање планирањето како основна функција за да биде ефективно треба да се разгледуваат сите можности кои постојат за остварување на планираните цели, да се направи преглед на условите околу планот, да се утврдат реалните опции, да се направи целосна подготовка на плановите за одредени цели и исто така најбитно да се разгледаат можните трошоци за остварување на сите тие планови и цели.[7]

Под поимот *организирањето* се подразбира процес на формирање управа, администрација , управни системи во администрација та, како и сектори, одделенија, итн. Организирањето го имплементира планирањето. Цел на организирањето е што повеќе да се зголеми ефективноста. Тоа се подразбира со формирање структура со која на вработените ќе им направи и со најмал труд или со помали трошоци да дојдат до поголем резултат. Добро организираната работа вклучува дисперзија на власта и поделба на правата и обврските на службениците. Поделбата на обврските претставува основно задолжување за раководителот во јавната администрација . Честопати до непосакувани резултати во администрација та доаѓа од лошо или воопшто непренесени информации, пораки или неадекватен кадар кој не е во можност да работи во конкретното подрачје или одделение. Најважна точка во оваа функција е да бидат јасно дефинирани целите и обврските и да се прецизира кои од нив може да се делегираат. Важна улога кај делегирањето на овластувањето имаат слободата и комуникацијата.

Координирање - значи создавање квантитативни и квалитативни меѓусебни односи меѓу структурните делови на администрација та и нивен еднонасочен процес за остварување на целите на администрација та.

Мотивирање - тука спаѓа обработката на различни техники и средства за формирање мотивирачки ефект за да се остварат предвидените и очекувани достигнувања од страна на јавната администрација . Со мотивирање на вработените доаѓа до нивно обединување и се насочува нивното залагање во администрација та како тим, а се зголемува нивната

[7]„Тимска работа во јавната администтарција: состојби и предизвици“, Анастасија Чочовска, Скопје, јули, 2019,

самодоверба и способност за остварување на дадените цели. За сето ова да се оствари, се достигнува со мотивација на службениците која подразбира наградување, но и со казна, сè со цел да се дојде со поголеми перформанси. Под наградување се подразбира: плата, разни парични бонуси, унапредување, професионално надградување, итн.

За да биде мотивираноста на уште поголемо ниво, во самото работење потребно е да се внесе поголема емоција (чувство) и предизвици, како и давање слобода на вработените при одлучување за техниките и големината на работата. Мотивирањето за нивно вклучување за остварување на работната цел, меѓусебната комуникација преку чувство на одговорност за исполнување на задачите придонесува за поефективно извршување на дадените цели.

Контрола - функција која подразбира често набљудување врз реализирањето на поставените обврски и задачи, дали работата се извршува под сите законски прописи и исполнување на законските обврски и права. Оваа функција е поврзана со планирањето. Нејзина обврска е да го набљудува работењето, да прави компарација меѓу остварените резултатите со задачите и целите потврдени при планирањето. Контролата има три етапи. Во првата се дефинираат правилата на ефективноста, во втората се мерат достигнувањата, во третата се тргаат недостатоците кои се појавиле. За контролата да биде вистинска, во јавната адмистрација треба да има такви експерти кои ги предвидуваат работите.

1.2.2. Посебни класификации на функциите на јавната адмистрација

Во дефинирањето на поимот функции на јавна адмистрација , се среќаваме со две поголеми групи на функции, и тоа: нормативно определени фиункции и технолошки определени функции.[8]

- Нормативно определените функции имаат за цел да помогнат на државните органи во остварувањето на законските овластувањата и тие можат да бидат експертски, советнички и информативни. Во вака определените функции спаѓа и организационо-техничкото обезбедување на дејноста на државниот орган, па така тука во овој

[8]Д-р Никола Арабаџиски, Основи на јавната администрација – општ дел, СИЕЛА, 2005,

комплекс влегува и административното опслужување на граѓаните и правните лица, пишувањето и печатењето на документите, нивно размножување и др.

- Технолошки определените функции на јавната адмистрација се поврзани со технологијата на работата на адмистрација та, а такви се: помагање при подготовката на проекти и акти за издавање, разработување на јавни стратегии, програми и политики; практично организирање на финансирањето на јавните услуги, помагање при контролата на законито работење и др.

1.2.3. Специфични функции на јавната адмистрација

Административно – организациона функција, економска функција, социјална функција, информативна функција, контролна функција и регулативна функција.

Административно-организацискатa функција е од исклучителна важност во работата на јавната адмистрација . Нејзината позиција и значење се апострофирани особено во делот на управување со *објектот* врз кој адмистрација та дејствува. Со помош на неа и преку неа се дефинираат појавувањето или престанокот на постоење на структурни објекти, како и редот и поредокот во различните дејности на објектот, координацијата и односите на субординација кои владеат во взаемните односи.

Економската функција постои со цел да ги гарантира еконмските состојби во делот кој е објект на работа на јавната адмистрација . За секое општество економската стабилност и благосостојба се основните постулати за неговото надградување и создавање на потрајни духовни вредности. Колку постабилна економија, толку поголеми предуслови за успешно општество во кое граѓанинот ќе ужива и поголеми и поквалитени права.

Социјалната функција е исто така многу важна. Нивото на решеност на социјалните проблеми односно на нивната продлабоченост ја дефинира и позицијата на квалитетот на општеството, а во исто време и на способноста на јавната адмисистрација квалитетно да се справува со нив. Проблемите како беда, невработеност, криминал, образование, здравство се критериуми за нивото на исполнувањето на социјалната функција.

Контролната функција е значајна затоа што создава претпоставки за компарирање, од дефинираното и зацртаното, до реализираното.

Прашањата колку се почитува законот од страна на администрација та, го создава спокоен животот на граѓаните токму оваа функција. Елементите на контролибилност и отчетност со дефинираното ниво на јавност и транспарентност, потпомагаат во нејзината реализација.

Регулативната функција ги покажува резултатите од исполнувањето на административните процеси и нивната усогласеност со позитивните прописи. Постигнувањето на резултатите и ефективноста на јавната администрација се активности кои не се движат сами од себе. Тоа се регулирани процеси кои ако добро се водат постигнуваат и квалитетни резултат.

Конечно, *информацискатa функција* насочена кон зголемена информираност и користење на правата е во насока на создавање, не само на комплетен, туку и поквалитетен сервис.[9]

Секој систем зависи од претпоставки кои го предодредуваат неговото создавање и изградба, меѓутоа го определуваат и моделот на функционирање. Тоа е основно побарување на системската теорија. Оваа методолошка теза е со иста важност и за јавната адмистрација од причина што на почетокот ја дефиниравме како систем (систем на различни функции вградени во соодветни институции и исполнувани од страна на административниот персонал, или како аспект на поимот власт, јавната адмистрација е комплекс од административни процеси, административни структури и лица кои се на службени позиции и кои го помагаат и осигуруваат извршувањето на законите, како и дејствувањето на органите на власта). Тие претпоставки се:

- правни (законски) претпоставки,
- власта и нејзината распределба,
- политичките сили и
- електорат.

1.3. Правни (законски) претпоставки

Најзначајна, основна карактеристика на јавната адмистрација е тоа што таа основно се уредува со уставот, законите и другите нормативни акти на една држава. Организацијата,

[9]Б. Бенев, Државна администрација, 2004,

структурата, составот, функционирањето, носењето на актите и друго се засноваат на законските и нормативните акти. Правната поставеност на јавната администрација ја осигурува правната стабилност на институциите кои ја сочинуваат, како и на нејзината дејност. Таа ја гарантира правната заштита на правните и законските интереси на граѓаните при управувањето со државната власт, како и условите за реализирање на нејзините задолженија.

Уставот е највисок правен акт на една држава. Тој претставува систем, честопати кодификуван во пишан документ, којшто ги воспоставува основните правила и принципи според кои се владее со некоја организација.[10]

Светомир Шкапиќ: „Во одредени услови Уставот претставува и општествена повелба или општествен договот со кој се уредуваат и другите општествени прашања од пошироко значење, а не само основите на државното и правното уредување.“

Според горенаведениот професор, Уставот претставува основен столб на одредено општество или главен регулатор на односите во него.

Закон: Законот е општ правен акт кој го донесува највисокиот законодавен дом во една држава. Законите ги донесува Парламентот како највисок законодавен дом.

Потребата од правна регламентација произлегува од принципот на законитост кој стои во основата на адмиинистрацијата. Начелото на законитост во една држава се остварува преку следниве принципи: објавување на законите, забрана за ретроактивно (повратно) дејство на законите, законска определеност на казнивите дела и на казните, законска заснованост на поединечните акти и мерки, решавање на споровите во постапка предвидена со законите, право на жалба и судска контрола на законитоста на актите на државните и јавните установи. Почитувањето и исполнувањето на законите од страна на државните органи е основно обележје на правната држава. Особено важен фактор за рационално функционирање на државната адмистрација е оптималното регулирање и законитоста при меѓусебните дејствија на државните органи со почитување на принципот на поделба на власта (законодавна, извршна и судска). Во односите помеѓу државните органи и граѓаните барањето за законито дејствување и однесување е апсолутно неопходен услов за почитување на воспоставениот правен ред.

[10]https://mk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2

Извор на јавната администрација се законите кои ги регулираат и уредуваат односите поврзани со условите и дејноста на државната администрација како што се на пример: Законот за организација и работа на органите на државната управа, (*Законот за државните службеници, вон сила од 13.02.2015 година*), Закон за административни службеници, Законот за локалната самоуправа, Законот за одговорност на државата за причинети штети кон граѓаните, Законот за јавни претпријатија и други закони.

Сигурно е дека во една држава Законот за државната администрација е еден од најважните закони. Вообичаено со еден ваков закон се уредува: структурата на администрација та, статусот, правата, должностите и одговорностите на државните службеници, системот на плати и надоместоците на плати за државните службеници.

Регулирањето на правата, обврските и одговорностите, како и вработувањето и очекувањето на јавните службеници со посебен закон значи нивно издвојување од останатите вработени поради спецификата на работите кои ги извршуваат. Со ваквото решение преку афирмација на принципите на професионална деполитизирана, ефикасна и одговорна државна администрација се обезбедува навремено и квалитетно вршење на услугите на граѓаните. Ова решение дава можност државната администрација да биде вистински сервис на граѓаните.

1.4. Власт и нејзина распределба

Во рамките на политичките теории поимот власт е едно од најчесто поставуваните прашање за кое најмногу се разговара.

Прашањата кои се поставуваат се:

Како и каде се појавува? Дали има божјо потекло? Што е суштината на власта, кои се изворите на власта, како треба да се организира и да се врши? Која и каква е функцијата на власта и нејзините врски со јавната администрација итн.

Сите овие се прашања на кои не е лесно да се одговори. Во правно-политичката литература за појдовно определување на поимот власт се смета она кое е дадено од *Макс Вебер*, кој власта ја определува како ,,можност на едно лице внатре во социјалните односи да може да ја оствари својата волја без оглед на спротивставувањата и независно од тоа врз

што се засновува таквата можност". Во политичките енциклопедии власта најчесто се определува како специфичен волев однос на субјектот спрема објектот на тој однос. Таа се состои во поттикнување кон дејствија кои вториот субјект, односно објектот на тој однос, е должен да ги извршува дејствијата според желбата на првиот. На тој начин, власта се посматра како посебен однос на владеење или влијание, како способност за влијание врз некого, како „власт над некого", како принудување, како сила.

Интересен е феноменот на власта во конотација со јавната адмистрација . Власта секогаш претставува двостран однос, односно таа е сооднос помеѓу објектот и субјектот. Субјекти на власт се непосредни активни носители на власта. Во својство на субјект се појавуваат луѓето како индивидуи, организации создадени од страна на луѓето, заедници на луѓето (народ), па дури и светски заедници и мултинационални организации. Објект на власта претставуваа луѓето, групите на луѓе, односно населението. Својствата и квалитетот на објектот на политичката власт се определени во зависност од видот на политичката култура (парохијална, поданичка и партиципативна). Најдобра, односно целосна потчинетост обезбедуваат парохијалниот и подданичкиот тип на политичка култура. Стабилна власт постои само тогаш кога власта почива на интересите и на личната заинтересираност на индивидуата или групите, која го мотивира и стимулира доброволното потчинување и почитување на заповедите и наредбите на власта. Во смисла на претходното јасно се наметнува заклучокот дека власта во функција на сопствената стабилност треба со помош на јавната адмистрација да создава односи на соработка и почитување на примена и владеењето на правото. Јавната адмистрација е инструментот со кој власта создава сопствен имиџ и ги истакнува сопствените квалитети.

Власта се прикажува како еден своевиден однос помеѓу луѓето и групите, во кој што оние кои ја поседуваат власта се наоѓаат во позиција да владеат со останатите членови на општествената заедница. Според некои теоретичари ова е примарниот факт на власта. Втор момент, е содржина на тој однос, во кој едните ја имаат власта и управуваат, а другите слушаат. Содржината се состои во тоа што страната на оние кои владеат, кои управуваат влијае на однесувањето на потчинетите за да се однесуваат спрема желбите на оние кои ја поседуваат власта. Значи, содржината на ова, е дека постои влијание на однесувањето. Со тоа истовремено е изразена и целта на односите на власта која настојува да влијае на насочувањето на однесувањето во определна насока. Трето, она што веднаш и непосредно

паѓа во очи кај феноменот на власт и кое луѓето најнепосредно го чувствуваат тоа се средствата кои во тој однос ги употребуваат оние кои владеат, како би можело со нив да се влијае на однесувањето во одредена насока на оние со кои се владее. Тоа се средствата на сила, принуда и насилство. Токму од овие три аспекти и конкретно преку нив јавната адмистрација има круцијална улога. Негувањето и хармонизацијата на односите и почитувањето на интересите на поединците и групите, создавањето на квалитетни и содржински исполнети односи во услови на јасно дефинирани цели создава амбиент на сигурност или одбојност кон власта. Јавната адмистрација како филтер на тие односи и како последна алка помеѓу власта и граѓанинот има и своевидна маркетиншка улога и со тоа е споена е многу важен фактор во односите со граѓанинот.

1.5. Политички сили

Државната власт има политички карактер, а самата држава е посебна политичка организација која се изразува преку државното раководство преку системот на државни органи. Политичкиот карактер на државната власт создава можност управувањето со неа да преминува од едни во други раце. Ова пак ја раѓа политичката борба, борба за завладување на државниот апарат, за освојување на државната власт, која борба се остварува преку политичките партии на изборите.[11]

Политичките партии се претпоставка кои во голем степен го формираат моделот и поведението на државната адмистрација . Политичките партии се основен инструмент за политичко учество на граѓаните. Во определена смисла демократското управување претставува и партиско управување. Благодарение на ова доаѓа до осигурување на каналите низ кои желбите и побарувањата на граѓаните стигнуваат до оние кои имаат претензија да управуваат со државата. Сместени помеѓу народот и државата, партиите станале и останале составен дел на функционирање на модерните политички системи на четири начини:

а). Партиите функционираат како носители на регрутација на елитата и служат како најважен механизам за припремање и регрутација на кандидатите за јавни функции.

[11]Д-р Роберт Димитровски, д-р Јове Кекеновски, Јавна администрација, Скопје, 2007,

Доколку сакате да ја водите вашата држава тогаш треба да наговорите некоја политичка партија да ве прифати како свој кандидат.

б). Партиите се носители на агрегацијата на интересите. Многуте специфични барања партиите ги претвараат во погодни пакети од предлози. Партиите ги селектираат, редуцираат и комбинираат интересите. Тие служат како филтер помеѓу општеството и државата и одлучуваат за тоа кои барања треба да ги пропуштат преку својата партиска мрежа .

в). Политичките партии служат како референтна точка на многу приврзаници и избирачи, бидејќи за нив тие го даваат клучното толкување на сложениот политички свет.

г). Модерните политички партии ја насочувааат власта и извршуваат витална задача управувајќи со државата.

Самото име ,,партија" е од латинско потекло, и потекнува од именката ,,парс" (дел) или од глаголот ,,партире" (дели) и означува дел од најголемата општост, заедницата, односно државата. Всушност, политичката партија е дел од населението односно дел од политичкиот активен народ на една држава. Според други автори поимот партија произлегува од англискиот збор ,,партнерсхип" кој означува соработка, учество, партнерство. Еден број на автори смета дека поимот партија го заменува терминот фракција (фравтио) кој означува група истомисленици членови на една група или секта.[12]

Политичките партии во себе го имаат вградено начелото на доброволност во зачленувањето и припадноста кон партијата и кон придобивањето на симпатезири. Преку обликувањето и допрецизирањето на интересите на една или друга општествена група, партиите, всушност, го остваруваат влијанието на одделните сегменти на цивилното општество врз одлуките на државната власт (ова е така наречена претставничка функција на политичките партии).

Политичките партии се организирани општествени групи кај кои јасно се поставени целите кон кои тежнеат неорганизираните групи во општеството. За да може да постои една политичка партија потребно е да бидат исполнети најмалку два елемента: *организација и програма.*

[12]Х.С.Д. Болинбрук – поимот фракција го дефинира како група од луѓе „вооружена со власт која дејствува како безпринципна партија и без претстава за општественото добро",
Д-р Роберт Димитровски, д-р Јове Кекеновски, Јавна администрација, Скопје, 2007,

Политичката партија можеме да ја дефинираме како *доброволна, релативно трајна политичка организација чијашто цел на организирање и постоење е превземање и вршење на државната власт, учество во неа или континуирано влијание врз неа заради заштита и остварување на одредени класни или групни интереси во рамките на една идеолошка концепција за општа државна политика и заеднички интереси на општеството.*

1.6. Електорат

Електоратот е важна претпоставка за функционрање на државната и месната (локалната) адмистрација . Поимот „електорат се определува како право на избор иако често се идентификува и како „давач на глас". Електоратот е основата за избор на преставници во националниот парламентот (пратеници), претставници во општинските, градски, регионални парламенти или совети, претседател на државата, (некаде и потпретседател), градоначалници и други функции. Денес во светот постои општа тенденција на намалување на активноста на електоратот односно тие во се помал процент излегуваат на изборите, а причините за тоа се следни: незадоволство од начинот на избор на кандидатите, незадоволство од програмите на политичките партии, незадоволство од нереализираните ветувања и други причини.

2. ЈАВНАТА АДМИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – ПОИМ, ПОДЕЛБА И КЛАСИФИКАЦИИ

Јавната адмистрација во Република Северна Македонија

„Јавниот сектор во Република Северна Македонија сè уште е најпривлечен сектор за работа во споредба со приватниот или граѓанскиот сектор.“

Кога зборуваме за јавната адмистрација мораме да напоменеме дека иако постои одреден консензус во употребата на овој поим во сите развиени земји, сепак конкретниот опфат на поимите јавна адмистрација и државна адмистрација се разликува од земја до земја. И во Република Северна Македонија начелно е прифатен ставот дека јавната адмистрација како поим е доста широк и во себе ја сублимира државната и локалната адмистрација . Меѓутоа со оглед на фактот дека во нашата држава уставните и законските решенија многу тесно го дефинираат поимот државна адмистрација , во категоријата на јавна адмистрација влегуваат и вработените во дејностите од јавен интерес за државата како што се образованието, здравството, културата, науката, социјалните и други дејности.

Во Република Северна Македонија, со донесувањето на Законот за административни службеници, кој беше донесен во Собранието на Република Македонија на 05.02.2014 г., објавен во Службен весник на РМ («Службен весник на Република Македонија» бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16, и «Службен весник на Република Северна Македонија» број 257/2019, 14/20, 215/21 и 99/22), а стапува во сила од 13.02.2014 година и почнува да се применува на 13.02.2015 г. поимите државни службеници и јавни службеници, се трансформираа во административни службеници.

„Административни работи се стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа“, (Член 2 од Закон за административни службеници).

Член 3 (1) „*Административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од следниве институции: - органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон и - институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето,*

спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. (2) Во зависност од институцијата во која е вработен, административниот службеник може да биде: - државен службеник, односно друг вид на службеник утврден со посебен закон во институциите од ставот (1) алинеја 1 на овој член или - јавен службеник во институциите од ставот (1) алинеја 2 на овој член“, (Закон за административни службеници).[13]

Со Законот за административни службеници, стапен во сила на ден 13.02.2014 година, со примена од 13.02.2015 година, една година подоцна, а со кој закон, се стават вон сила Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници, се уредуваат статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници.

2.1. Реформирање на адмистрација та

Логично е на случувањата (*без оглед на причинителот*) соодветно и да се реагира. Логично е реакциите да дојдат од највисоко ниво, откако свеста за нив (*без оглед кој прв ќе ги забележи*) ќе созрее, а општествениот збор ќе иницира неопходност од акција. Поуспешни се активностите преземени пред јавноста да реагира што би значело дека се воспоставени какви такви системи на контрола. Полоша е состојбата ако тоа се случува по барање или принуда на јавното мислење.

Насоките во разрешувањето можат да бидат различни. Во секој случај станува збор за намалување на јавното на сметка на приватното. Во таа смисла може дел од јавниот сервис да се додели да го извршуваат приватни претпријатија. Степенот на развластување зависи од случај до случај, општественото уредување и моментот кога тоа се случува, како и

[13]Закон за административни службеници Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018). Одлуки на Уставниот суд на Република Македонија: У. бр. 147/2014 од 13 април 2016 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/2016; У. бр. 74/2014 од 29 јуни 2016 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 127/2016; У. бр. 163/2014 од 27 декември 2016 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 2/2017 и У. бр. 121/2015 од 1 февруари 2017 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2017

организацијата на јавниот сервис. Притоа доаѓа до губење на дел од економските приходи на државата. Ако јавниот сервис е проблемот тогаш тоа може да се додели во приватни раце со што просторот на приватното на сметка на државното повторно се зголемува, но овојпат во смисла на моќ и влијание. Заздравувањето на јавниот сервис (*државниот менаџмент*) и негово проветрување со профилирање на нови структури исто така е едно од решенијата.

Начинот на избор и назначување со принципите на ротација и реизборност се присутни во повеќе држави. Плаќањето за *„свршена работа*„ е исто така принцип кој дава резултати и ја зголемува ефективноста. Децентрализација на јавната адмистрација и управните функции е испробан рецепт кој во многу држави дал резултат. Сепак комбинацијата од рецептите на добра практика кои успеале со прилагодување кон соодветната состојба веројатно е најдобриот рецепт за поттикнување ефективност. Сепак искуствата говорат дека реформата на јавната адмистрација треба да се движи во насока на релаксирање на хиерархијата, ставањето на акцентот кон квалитетот и консументите на услугата. Исто така протежирањето на тимската работа, но и креативното претприемништво треба да се поттикнуваат се во функција во корелација со создавањето, управувањето и финансирањето на државните програми во смисла на креирање на јавен интерес. Начинот на мислење и приод кон создавање на граѓански сервис со размислувањето дека тој постои за граѓанинот и е условен од него исто така е значаен.

Поедноставување на процедурите во смисла со намалување на времето на задоволување на есенцијалните граѓански права, исто така е репер на нивото на реформираноста на јавната адмистрација .

Се разбира дека секоја реформа е насочена најмалку во два правци:

- Да се задоволи корисникот на услугата;
- Да се „спаси„ јавниот сервис и со тоа да се зачува „рамнотежата„ помеѓу нег и приватниот сервис со цел да не се монополизираат состојбите во било која насока.

Притоа секогаш се поместуваат дилемите околу узурпацијата на правата и средствата на граѓаните од страна на „бирократот„ кој во нечие име остварува сопствен интерес, при што честопати со јасно или нејасно дефинирана улога се појавува во улога тој да ги дефинира односите. Исто така програмите за развој и работа на јавната адмистрација ретко се реално отчитани и контролирани. Прашањето за контролата над јавната адмистрација

постојано виси и е актуелно, но реалните критериуми и инструменти не секогаш се во функција на корисноста и ефективноста на адмистрација та и со тоа реалното остварување на граѓанските права.

Во основата на секоја реформа се врши сеопфатна проверка на правилата, регулативите и процедурите со цел да се изврши анализа на проблемите во практиката на конкретни позиции. Правилата за буџетирање, доставување, управување на човечките ресурси, нивниот однос кон граѓанинот и редица други активности треба да се скенираат и евентуалните недостатоци да се надминат. Не само брзината и односот кон граѓаниот како основа за подигање на квалитетот, туку сеопфатно како корпус на активности што треба да се развива и постојано надоградува.

Според Стивен Коен постојат три сновни методи за обезбедување на ефективно и чесно управување:

- Одговорност на менаџерите за постигнатите резултати;
- Почитување на правилата и коректен однос при изборот и работувањето на персоналот;
- Поголеми права на инспекторите со цел корумпираните да одговараат за својата работа.

Прашањето за отчетноста секако е круцијално во обидот да се создаде јавна адмистрација по мерка, желба и потреба на граѓанинот. Насочувањето кон творечки експерименти во функција на развој на општествениот квалитет на живеење секако дека е потребно од причина што напредокот и прогресот почиваат врз идеите, инвенциите и креациите. Но, во исто време експериментирањето со туѓи средства во нечие име создава и обврски на постигнувања, па затоа оценката на тие ,експерименти,, секако дека треба да е присутна во сите чекори на постигнувањата со цел да се минимизираат ризиците на трошење на туѓите средства во туѓо име без некакво посебно покритие. Затоа подигањето на квалитетот по принципот на доживотното учење како институт со трајна определба и гаранција на одржливоста на успехот во задоволување на граѓанските права и сервиси е императив кој стои пред секоја јавна адмистрација . Да се усовршува и да биде способна да одговори на сите предизвици тргнувајќи од предвидување до навремено извршување.[14]

[14]Public administration, Book, 2007

2.2. Потребата од ефективност на адмистрација та

Светот со глобалниот пристап на живеење имплицира определени законитости. Пред се економски. Тоа во многу го усложни животот, посебно на помалите и послабите. Без разлика дали се работи за приватен или јавен сектор задачите се премногу зголемени за да може односот и начинот на работење да остане ист. Самиот тој факт наментува императиви на поинаков однос.

Ефективноста во работењето е категорија која не принудува да го менуваме нашето однесување. Границите како основни бариери за заштита веќе се посигурно и поинтензивно ги снемува. Евроинтеграцииите со создавањето на големата заедница на европските држави оди во таа насока, но во исто време наметнува и обврски на определено однесување. Промената на односите самата по себе имплицира поинакво поведение и во јавниот сектор.

Јавната адмистрација под принудата на ваквите случувања се трансформира и се прилагодува на современите барања. Воведувањето на едношалтерскиот систем и разни други пилот програми во поедини средини се прави со цел да се снимат недостатоците при дефинитивното воведување на новите правила на однесување. Ефективноста на работењето со регрупирање и реекипирање е услов кој мора да се исполнува.

Конзервативизмот и стекнатите навики со правилата на растежот на бирократијата се посигурно ќе стануваат минато. Во новите организациски поинаку профилирани средини професионалци со поинаков приод ќе ја реализираат задачата. Јавната адмистрација е местото каде се рефлектира ефективноста на системот на државата. Притоа квалитативниот растеж на јавната адмистрација не е ниту идеолошки ниту политички процес. Тоа е економска закономерност. Корисникот на јавниот сервис се повеќе го подига гласот и за своите пари бара соодветна услуга која конечно и ќе ја добива. Правилна композиција на односи, реален број на извршители, краен професионализам, висока компетенција и солидна екипираност се основата на таквиот сервис. Тоа не значи дека сега веднаш треба да се идеализираат нештата. Самите потреби не значи и нивно задоволување. Сепак долг е патот до идеалот, а во бирократизирана средина која и нема така лесно да се даде очекувани се и отпори. Самиот развој на потребите, барањата и очекувањата не значи и нивно задоволување. Апетитот е секогаш поголем од очекувањата. Барањата се секогаш поголеми од ресурсите кои се создаваат најчесто не како планирана, туку како реактивна активност.

Во таа смисла императивот на промена е испречен, но не значи и дека навремено и ќе се реагира. Но, доколку не се реагира економските ефекети како негативен тренд се повеќе ќе влијаат врз квалитетот на животот. Така конкурентноста со странските фирми ќе биде невозможна и ќе бидат потребни дополнителни ресурси за задоволување на јавните и општествените потреби од стопанство кое не може тоа да го поднесе. Со самото тоа програмските и проектните активности во насока на ефективност не само наадмистрација та, туку и на севкупниот живот ќе бидат незначителни што од своја страна значи и соодветна стагнација.

За да се поседува ефективност неопходни се некои предуслови:

- Свест за начинот како работи јавната администтрација;
- Свест за нејзината поставеност во системот;
- Јасна претстава за неуспесите кои се случиле;
- Способност да се анализираат сите негативни сосотојби;
- Сопствена претстава и креација за изгледот на јавната адмистрација ;
- Свест за разликите помеѓу менаџирањето на јавниот и приватниот сектор;
- Јасна претстава за бариерите и проекција за нивно надминување;
- Определба кон успех и ризик;
- Верба дека ефективноста започнува во главата на менаџерот, а завршува со конкретна реализација;

Во книгата „***Иновација и претприемништво***“ (1985) Питер Дракер ќе рече: „*Иновацијата е специфичен инструмент на претприемачите, со помош на кој, тие, ја користат промената како можност за нова стопанска дејност или нова услуга. Таа може да биде претставена како дициплина, да биде изучувана и да се практикува. Претприемачите треба целесообразно да бараат извори на иновации... И тие треба да ги познаваат принципите на успешната иновација,,.*

Иновацијата е клучот кон успехот со помош на која се инсталира искуството. Иновацијата и претприемништвото не се само можности, туку се неопходност за достигнувањето на ефективноста во работењето во сложените услови на информатичкото општество без разлика дали се работи за приватен или јавен сектор. Затоа Дракер вели дека„ *Изградбата на претприемнички менаџмент во постојните државни институции веројатно е најважната задача не ова поколение,,.*

3. ДЕЈНОСТИ, АКТИ, КОНТРОЛА И НАДЗОР НА АДМИСТРАЦИЈА ТА

Спроведување на утврдената политика и извршување на законите, другите прописи и општите акти

Првата управна дејност се состои во спроведувањето на утврдената политика и извршувањето на законите, другите прописи и општи акти. Како што гледаме оваа управна дејност има две состојки: прво, спроведување на утврдената политика и второ, извршување на законите и другите прописи и акти. Првично, се поставува прашањето, што вклучува во себе спроведувањето на утврдената политика како прва состојка на оваа управна дејност. Во оваа смисла, најнапред Собранието на РСМ како носител на законодавната власт ја утврдува политиката и донесува одлуки за најзначајните економски, политички, социјални и културни и други прашања, која се изразува во законите и другите акти на Собранието. Органите на адмистрација та ја спроведуваат утврдената политика на Собранието и го обезбедуваат тоа спроведување, преку благовремено укажување на релевантните состојби и појави од значење за успешното спроведување на политиката, како и со предлагање на мерки на надлежните органи, со нивното спроведување, со подготвување на прописи и други општи акти, со изработување на план и акција за спроведување на донесениот закон или друг пропис, со издавање на стручни упатства за спроведувањето на истите како и со сите други активности кои ја сочинуваат нивната работа. Во оваа насока органите на адмистрација та добиваат помош и од Владата на РСМ која утврдува насоки и начелни ставови за начинот на спроведувањето на утврдената политика кои се задолжителни за органите на адмистрација та. Како што гледаме спроведувањето на утврдената политика има многу голема важност бидејќи од нејзиното ефикасно остварување зависи и самата ефикасност на политичкиот систем во целина. Се разбира дека Собранието на РСМ како законодавен орган кој ја утврдува политиката, било непосредно било посредно преку Владата на РСМ врши увид и контрола врз органите на адмистрација та во спроведувањето на утврдената политика преку повеќе механизми како што се: да бара извештаи, известувања, одговори, да наложи одредени мерки, да отвори расправа за нивната работа, и др.

Од другата страна, се поставува прашањето, што вклучува во себе извршувањето на

законите, другите прописи и општи акти како втора состојка на оваа управна дејност. Во оваа смисла, органите на администрација та ја вршат оваа дејност преку непосредна примена на законите, прописите и општите акти; со обезбедување на нивното извршување; со решавање на административни предмети; со вршење управен надзор и со вршење други административни работи за кои се овластени; како и со донесување на прописи за извршување на законите, другите прописи и општите акти доколку за тоа се овластени.[15]

Извршната дејност на органите на администрација та како втора состојка на управната дејност ќе ја илустрираме со следниов пример: Законот за оружјето содржи услови кои треба да бидат исполнети за едно лице да добие дозвола за носење оружје од страна на надлежниот административен орган: Министерството за внатрешни работи. Во зависност од тоа дали се исполнети законските услови од страна на подносителот на барањето, како и оценувајќи ја реалната потреба за носење на оружје во конкретниот случај, преку преземање на процесни дејствија во точно определена административна постапка, Министерството ќе донесе решение за одбивање на барањето или пак, ќе издаде дозвола за носење оружје која во основа претставува непосредна примена односно извршување на закон, во конкретниот случај на Законот за оружјето.[16]

3.1. Следење на состојбите и давање на иницијатици

Втората управна дејност се состои во следење на состојбите и давање на иницијативи. Оваа дејност на органите на администрација та има два дела, првиот дел е аналитички, а вториот дел е креативен. Аналитичкиот дел на оваа управна дејност се состои во анализирањето на појавите и движењата од значење за остварување на развојот на административните односи и за остварување на правата и обврските на граѓаните, како и во утврдувањето на причините на сите настанати појави, нивното движење и нивните последици. Додека, креативниот дел на оваа управна дејнсот се состои во тоа што врз

[15]Административно право за втора година, Правен техничар, Економска – правна и трговска дтрука, Јетон Шасивари, Африм Османи, Скопје, 2022;

[16]Jeton Shasivari, E drejta administrative, Fakulteti i drejtësisë, UEJL, Furkan-ISM, Shkup, 2015, стр. 57; Борче Давитковски; Ана Павловска-Данева, Административно право, прв дел, материјално право, Правен факултет "Јустинијан Први", Скопје, 2018, стр. 251-255.

основа на резултатите до кои доаѓаат преку аналитичкиот дел, органите на администрација та се должни да преземаат мерки и иницијативи за кои се овластени, односно да го известат Собранието и Владата тие да ги преземаат неопходните мерки со кои ќе се обезбеди остварувањето на политиката и извршувањето на законите, другите прописи и општи акти, или пак, да ги отстранат појавите кои не се во согласност со утврдената политика, како и да даваат иницијатива за уредување на политиката и за утврдување на прашањата во одредени области.[17]

3.2. Решавање на административни предмети

Третата управна дејност се состои во решавање на административни предмети, која се изразува преку примена на општите правни норми врз конкретните ситуации и односи, при што за физичките и правните лица се создаваат административно-правни односи со кои се решава за нивните со закон утврдени права, обврски и правни интереси при што сето тоа се изразува во конкретниот административен акт односно решението. Решавањето на административните предмети е најстандардната дејност на органите на администрација во која доаѓа до израз нивното својство како органи на власта, кои се самостојни во рамките на Уставот, законите и другите прописи, меѓутоа сепак оваа дејност не е оставена на нивната апсолутна волја туку формално е регулирана со **Законот за општата управна постапка од 2015 година («Службен весник на РМ», бр. 124 од 23.07.2015 година), кој е прогласен на 23.07.2015 година, почнува да се применува од 15.07.2016 година и** со кој се воспоставува должноста на органите на администрација та да се придржуваат до законската процедура во решавањето на административните предмети како и во доследната примена на цела низа на процедурални начела со кои се гарантира законитоста во постапката на донесувањето на решението, како на пример, начелото на законитост според кое, јавниот орган е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи; начелото на еднаквост, непристрасност и објективност според кое, органите во управната

[17]Jeton Shasivari, E drejta administrative, Fakulteti i drejtësisë, UEJL, Furkan-ISM, Shkup, 2015, стр. 58; Борче Давитковски; Ана Павловска-Данева, Административно право, прв дел, материјално право, Правен факултет "Јустинијан Први", Скопје, 2018, стр. 255-257;

постапка се должни да обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и другите прописи во решавањето на управните работи; начелото на утврдување на материјалната

вистина, според кое, јавниот орган треба да ги утврди сите факти и околности што се од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба во управната постапка, и др.[18]

3.3. Вршење на административен надзор

Четвртата управна дејност се состои во вршење на административен надзор која како класична дејност на органите на адмистрација та се состои во нивната постојана грижа за доследното применување на законите и на другите прописи и во заштитата на начелото на законитост во решавањето на административни предмети, и се јавува во три форми:

1. Надзор над законитоста на актите со кои се решава за правата и должностите на граѓаните, трговските друштва, установите и другите организации (Инстанционен надзор);

2. Надзор над законитоста на општите акти на државните органи, организации и установи (Превентивен и Дополнителен надзор); и

3. Надзор над законитоста во работењето на трговските друштва, установите и други организации (Инспекциски надзор).[19]

3.4. Поим на контрола и надзор

Во правната теорија постојат повеќе различни дефиниции и гледишта околу определувањето на поимот на контролата и поимот на надзорот. Меѓутоа, во крајна линија поимот контрола и поимот надзор можат да се сфатат како синоними за означување на иста

[18]Административни право за втора горина, Правен техничар, Економско – правна и трговска струка/сектор Економија, право и трговија, Јетон Шасивари, Африм Османи, Скопје, 2022;

[19]Jeton Shasivari, E drejta administrative, Fakulteti i drejtësisë, UEJL,

Furkan-ISM, Shkup, 2015, стр. 58; Борче Давитковски; Ана Павловска-Данева, Административно право, прв

дел, материјално право, Правен факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2018, стр. 261-265

дејност која се состои во следење, проверка и оценка на дејност, акти и однесувања, дали актите се во согласност со општо усвоените правила и прописи за нивно извршување и за нивната законитост.[20]

Носителот на вршењето на надзорната функција, покрај можноста да врши проверка или оценка на туѓа дејност или акти, има и овластување да врши влијание од позиција на власт - над оној орган над кој се врши надзорот за да ги усогласи своите дејности, акти или однесувања во согласност со усвоените правила и прописи. Во спротивно пасивниот субјект на надзорот доколку не ги исправи констатираните грешки, ќе сноси законски утврдени санкции.

Во обичниот и секојдневниот говор, под поимот контрола се подразбираат сите можни облици на контроли, прегледи, проверки и надзори воопшто. Меѓутоа, во правото, во законодавството и особено во административното право, под поимот надзор се подразбира организирана дејност на точно одредени посебни државни (извршни и административни органи - најчесто), на кои им е доверено од страна на Собранието токму оваа дејност, да утврдуваат незаконитости и за истите да можат да изрекуваат и да применуваат санкции. Типичен и класичен пример на такви државни органи се инспекциите.

Меѓутоа, надзорот не го вршат само инспекциите и тешко на таа држава и на тој државен систем во кој надзорот е само инспекциски. За успешно извршување и доследно применување на законските и другите норми, потребен е организиран и државен и општествен ангажман во најширока смисла на зборот. На сегашниот степен на развој на Република Македонија постојат најразновидни облици на надзор од правен и вонправен карактер кои според своите носители на надзорот, предметот на надзорот и надзорните средства, го изразуваат богатството на форми и облици, но и сложеноста и суптилноста на нивното спроведување.

[20]Административно право и административна постапка, проф.д-р Јадранка Денкова, Штип, 2019;

3.4.1. Субјекти на надзор

Како субјекти, односно носители на вршењето на функцијата на надзорот се појавуваат бројни државни органи и институции во зависност од видот, предметот и карактерот на надзорот. Доколку како предмет на надзор се појавува заштитата на законитоста на правниот поредок изразен низ правните законски норми и нивното спроведување и почитување - во тој случај како носители, односно како субјекти на надзорот се појавуваат државните органи. Најзначаен орган во скалата на државните органи е Собранието, кога станува збор за т.н. независни државни органи (најчесто агенции и дирекции), чии директори или колективни органи на управување се избрани од страна на Собранието.

Владата како извршен орган, не ретко се јавува како субјект на надзор, односно контрола врз актите и работата на органите на државната администрација . Владата се јавува како субјект на некои видови правен надзор. На пример, за голем број прашања, посебни комисии во рамките на Владата (основани од неа) се јавуваат како второстепени органи надлежни да решаваат по жалби поднесени против првостепените административни акти (решенија) чии доносители се највисоките административни органи. Станува збор за вршење инстанционен надзор.

Од државните органи, најтипични носители на надзорните овластувања се административните органи, на пример, инспекциските органи. Тие се специјализирани органи за вршење на надзор во одделни области, кои вршат контрола дали трговските друштва, установите или органите во вршењето на своите дејности се придржуваат кон законските и други прописи и имаат овластувања да изрекуваат административно-надзорни мерки.

Самите министерства како најзначајни органи на државната администрација , исто така, се јавуваат како субјекти на правен надзор, особено кога станува збор за давање согласност за донесување на одредени акти и одлуки од страна на некои владини агенции, органи во состав, установи, организации со јавни овластувања, јавни претпријатија и сл. Станува збор за вршење на дополнителен и превентивен правен надзор како видови на правниот надзор.

Државниот завод за ревизија и Управата за јавни приходи се јавуваат како субјекти во вршењето на финансискиот надзор и се овластен да вршат контрола врз користењето и

законското располагање со финансиските средства од страна на буџетските корисници, како и врз финансиските трансакции на физичките и правните лица со цел да се контролира извршувањето на обврските за плаќање на јавните давачки.

Установите и други организации кои вршат јавни овластувања, исто така, можат да се појават како субјекти на инстанциониот надзор кога решаваат по правото на жалба против поединечните административни акти на установи и организации што решавале во прв степен.

Во категоријата на субјектите на надзорот, во последно време се вбројуваат и независните државни органи кои не се дел од извршнта власт, туку претставуваат посебни регулаторни тела: Дирекцијата за заштита на личните податоци, Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување (МАПАС), Комисија за заштита на конкуренцијата, Комисија за хартии од вредност и сл.

Од изложеното може да се заклучи дека како субјекти на надзорот во нашето општество се појавуваат државни административни органи, но, исто така, и бројни органи и организации кои не се дел од извршната власт, од што може да се заклучи дека тенденцијата на развитокот на надзорните овластувања е во правец на нивна професионализација и деполитизација, а можеби таквиот тренд е сепак резултат на поголемата ефикасност во вршењето на контролните и надзорните активности од страна на овие тела наспроти ефикасноста на класичните државни органи на управа.[21]

3.5. Овластувањата на државните одргани во остварувањето на надзорот

Сите надзорни органи се овластени да вршат поединечни облици на надзор и во вршењето на надзорот тие можат да изрекуваат надзорни мерки со кои се оневозможува спроведување во живот на незаконити акти и незаконити дејства. Органите можат да изрекуваат и вонправни мерки со укажување на негативностите, како што се укажувањата, насоките, стручните мислења, обуките и давање на други облици помош за да се обезбеди заштита на јавниот интерес.

[21]https://ws.ukim.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_I.pdf

Овластувања (средства) за вршење надзор:

- Правни средства: суспензија на акт; укинување и поништување на акт; (не)издавање согласност; изрекување управно-правни мерки; изрекување прекршочни казни;
- Вонправни мерки: укажувања; насоки; стручни мислења; обуки.

Во првата група на овластувањата на државните органи во остварувањето на надзорот спаѓаат правните средства. Со правните средства се обезбедува владеењето на правото, односно на принципот на законитост врз актите и дејностите на трговските друштва и установите. Така, државните органи се овластени да ги запираат од извршување општите акти на трговските друштва и установите кога се тие во спротивност со Уставот и законот и можат да поведуваат постапка за оценка на нивната уставност и законитост пред Уставниот суд, кој во крајна линија може таквите општи акти да ги поништи или укине.

За одделни општи акти на трговските друштва и установите, кои вршат работи од јавен интерес, државните органи во вршењето на надзорот се овластени да ја оценуваат не само нивната законитост, туку и целисходност, па во согласност од својата оценка можат да им издадат согласност, одобрение или потврда, кои се претходни услови за правното оформување на тие општи акти.

Државните органи имаат надзорни овластувања утврдени со закон и во однос на конкретните административни акти донесени од страна на трговските друштва и установите и на организации кои во вршењето на јавни овластувања решаваат за правата, обврските и во закон утврдените интереси на граѓаните и на другите правни субјекти. Државните органи можат да ги поништуваат и укинуваат овие акти доколку се донесени спротивно на законот во материјална и формална смисла.

Во оваа група на правни средства спаѓаат и овластувањата на инспекциските органи да изречуваат административно-правни мерки спрема трговските друштва и установите и спрема граѓаните, доколку во вршењето на својата дејност тие не се придржувале до законите и до другите прописи засновани на закон.

Втора група на надзорни овластувања на државните органи спрема трговските друштва и установите се протегаат во автономната сфера. Во овој домен државните органи

можат да користат средства од вонправен карактер, со силата на убедувањето и аргументите, а не од позиција на власт и со принудни мерки. Такви се укажувањата, обуките, стручните мислења и препораки сил.

3.6. Дополнителен – репараторен надзор

Дополнителен-репараторен надзор е облик на правен надзор со кој се врши контрола над формалната и материјалната законитост на општите акти на државните органи, установите и другите правни лица. Се нарекува дополнителен или репараторен надзор затоа што надзорот се врши откако е веќе донесен општиот акт во државниот орган, установата или некое друго правно лице и откако тој акт веќе произведува правно дејство. Како активни субјекти односно носители на овој надзор се органите на државната адмистрација (ресорните министерства или Владата на РСМ). Во оваа смисла, како формални незаконитости кај општите акти може да бидат следните недостатоци: ако актот е донесен спротивно на законските одредби; ако актот не е донесен според пропишаната постапка за негово донесување; ако актот го донел ненадлежен орган и др. Додека, како материјални незаконитости можат да бидат следните недостатоци: ако актот не ги содржи суштинските одредби што ја чинат содржината на актот; ако актот уредува прашања кои се спротивни на Уставот и законите и др.

Имено, ако активниот субјект на надзорот констатира формална или материјална незаконитост на актот, ја отпочнува постапката за нивното усогласување со законот, при што во оваа постапка активниот и пасивниот субјект на надзорот се наоѓаат во рамноправна положба во докажувањето на основаноста на (не) законитоста. Во таков случај, прашањето за (не) законитоста може да се разреши на два начина и тоа: прво, преку претходна постапка во која, откако активниот субјект на овој надзор укажал на констатираните пропусти на државните органи, установите и другите правни лица во однос на законитоста на нивните општи акти, тие се согласуваат со тоа и доброволно ќе извршат нивно усогласување со Уставот и законот, постапувајќи по забелешките на активниот субјект на овој надзор, и, второ, доколку државниот орган, установата или другото правно лице смета дека донесениот општ акт е во согласност со законот и не сака да постапи според забелешките

на активниот субјект на овој надзор, тогаш активниот субјект на овој надзор го суспендира односно го запира натамошното извршување на актот и веднаш поведува постапка за оценка на уставноста и законитоста на тој акт пред Уставниот суд на Република Северна Македонија, кој одлучува дали тој општ акт е во согласност со Уставот или законот и ако утврди дека не е во согласност тогаш со своја одлука ќе го поништи или ќе го укине тој акт или пак ако утврди дека тој акт е во согласност со Уставот и законот тогаш се симнува суспензијата на тој акт со што актот останува и ќе се применува во иднина.[22]

3.7. Превентивен надзор

Превентивниот надзор е облик на правен надзор со кој се обезбедува претходна контрола врз општите акти донесени од органи, организации и установи кои вршат јавни служби. Се нарекува превентивен надзор затоа што општиот акт што е предмет на овој надзор иако е веќе донесен или е во постапка на донесување, тој сè уште нема правна важност. Исто така, за разлика од дополнителниот надзор кој се протега врз општите акти на сите државни органи, установи и правни лица, превентивниот надзор има ограничено дејство бидејќи се применува само спрема актите на оние организации што вршат јавни служби, како што се најчесто: училишта, факултети, болници, театри, кина, библиотеки и др., и тоа не спрема сите акти туку само спрема оние акти во кои е застапен јавниот интерес.

Активни субјекти односно носители на превентивниот надзор се основачите на установите или организациите од јавен интерес: Собрание, Влада, надлежно министерство, универзитетски сенат, совет на општина, управен одбор, и др. Во практиката, во рамките на општите акти кои можат да бидат предмет на превентивниот надзор најчесто се јавуваат статутите на органите, организациите и установите кои вршат јавни служби, но не статутот во целина, туку само оние одредби од статутот во кои е застапен јавниот интерес, како на пример: *ако се работи за постапка за донесување на статут на некое училиште, одредбите од статутот во кои е застапен јавниот интерес како што се наставните*

[22]https://www.e-ucebnici.mon.gov.mk/pdf/Administrativno_pravo_2_mak.pdf

планови, режимот на школувањето и сл., ќе подлежат на превентивен надзор пред советот на општината[23].

Што се однесува до постапката за вршење на превентивниот надзор, таа се јавува во два вида и тоа: постапка за давање на согласност која се дава по донесување на актите и има ретроактивно дејство и постапка за давање на одобрение односно потврда која се дава на предлог-акти и има дејство од донесувањето на актот за во иднина. Кај постапката за давање на согласност пред активните субјекти на превентивниот надзор се поднесуваат веќе донесени и оформени општи акти на органи, организации и установи кои вршат јавни служби чиешто извршување е условено со добивањето на согласноста, при што со добивањето на согласноста тие општи акти добиваат дефинитивна и завршна форма, затоа согласноста има ретроактивно дејство и дејствува од моментот кога актот бил донесен, а не од моментот кога била дадена согласноста. Додека, кај постапката за давање на одобрение односно потврда се работи за општи акти кои се во постапката на донесување и сè уште се наоѓаат во фаза на предлог-акти, при што одобрението односно потврдата секогаш му претходи на донесувањето на општиот акт во органот, организацијата и установата која врши јавни служби, и затоа тоа не е дополнително како што е тоа случај со давањето на согласност. Тоа значи дека, органот, установата или организацијата чиј акт е предмет на надзорот, може, но не мора да ги прифати предложените измени и дополненија на актот што ги предлага активниот субјект на надзорот бидејќи тие се самостојни и од нивната волја зависи дали ќе постапат по забелешките на активниот субјект на надзорот. При што, кога се добива одобрение или потврда, тоа има дејство за во иднина, односно тоа важи од моментот кога е дадено одобрението или потврдата и оттогаш актот добива правно дејство.[24]

3.8. Репресивен надзор (Инспекциски надзор)

[23]https://www.e-ucebnici.mon.gov.mk/pdf/Administrativno_pravo_2_mak.pdf

[24]Борче Давитковски; Ана Павловска-Данева, Административно право, прв дел, материјално право, Правен факултет "Јустинијан Први", Скопје, 2018, стр. 304-309;

Инспекцискиот надзор е облик на правен надзор кој се нарекува така поради инспекциските органи како овластени активни субјекти односно носители на овој надзор како специјализирани и посебни административни органи, како што се на пример: санитарни, пазарни, трудови, ветеринарни, рударски, сообраќајни, градежни, за животна средина, и др. Овој надзор се нарекува и репресивен надзор поради природата на средствата и санкциите со кои се служат инспекциските органи како активни субјекти на надзорот во случај на утврдени незаконити дејства, при што санкцијата и репресијата можат да се применат во спречувањето на кршењето на законите и другите прописи. Инаку, предмет на инспекцискиот надзор е контролата на законитоста на работењето односно дејноста на државните органи, установите, трговските друштва и другите правни или физички лица.

Инспекцискиот надзор има три средства, и тоа:

1) Управно-правни мерки (опомена, укор, привремена забрана за вршење на дејност, затворање на работни простории, ставање на стока во промет или надвор од промет, и др.);

2) Поведување на соодветна постапка (прекршочна или кривична), и

3) Изрекување на прекршочни казни (глоба).

Овој вид на надзор го вршат инспекциските органи. Тие се формираат за да ја обезбедат законитоста во работењето во областите за кои се основани. Постојат повеќе видови на инспекции: санитарна, пазарна, трудова, земјоделска, ветеринарна, градежна, рударска, инспекција за парни котли, сообраќајна инспекција и други.[25]

Во вршењето на надзорот инспекциските органи врз основа на непосреден увид и контрола, постојано проверуваат дали трговските друштва, установите и граѓаните во вршењето на својата дејност се придржуваат кон законите и кон другите прописи или ги нарушуваат и отстапуваат од легалното работење. Така, доколку се утврди неправилно работење и кршење на законските прописи, инспекторите постапуваат во согласност со своите овластувања.

Иако овој вид на надзор во основа е репресивен, во голем број случаи, активностите на инспекторите се насочени и кон превентива и превентивни дејства. Имено, откако инспекторот ќе констатира одредени недостатоци во трговското друштво или установата, тој може да им укаже на органите на управувањето или на раководниот орган на тие

[25]https://indibib.feit.ukim.edu.mk/book/administrativno-pravo-prv-del-materi/

неправилности да им определи рок во кој ќе треба тие да бидат отстранети. Ако се постапи според упатствата на инспекторот, надзорот ќе ја изврши својата функција за усогласување на дејноста на трговското друштво или установата со законите и со другите прописи без санкција и репресија. Во ваков случај инспекцискиот надзор има превентивна улога. Меѓутоа, во одредени случаи кога констатираните незаконитости се од потежок карактер и кога тие претставуваат опасност за вработените или за јавниот интерес, инспекторот ќе мора веднаш да интервенира и да преземе административно-надзорни мерки за кои е овластен, односно ќе ги извести другите надлежни државни органи - тие веднаш да интервенираат и да изречат административно-надзорни мерки утврдени со законите и со другите прописи.

Како посебни овластувања што ги имаат инспекциските органи, тие се овластени и за поведување на прекршочна постапка и тоа не само пред судовите, туку и пред прекршочните органи (комисии формирани во рамки на органите на државната управа/адмистрација) кои од 2006 година наваму се законски овластени субјекти за водење прекршочни постапки.

Ваквото решение претставува новина во нашиот правен систем, бидејќи до донесувањето на Заонот за прекршоци во 2006 година, кој пак, беше донесен врз основа на уставните измени во 2005 година, водењето прекршочна постапка и изрекување на прекршочни казни претставуваше дејност резервирана исклучиво за судските, а не и за административните органи. Но, заради поефикасно вршење на надзорот, како и заради побрзо и ефикасно спроведување на прекршочните постапки, со наведените уставни и законски одредби се создаде правен основ самите инспекциски органи, како органи на државната адмистрација да преземат дел од овие надлежности. Потешките прекршоци, за кои се предвидени потешки казни, како на пример затвор, ограничување на слободата на движење, сместување во специјализирани установи и сл. и понатаму остануваат во исклучива надлежност на прекршочните судови.

Во постапката на инспекцискиот надзор и во постапката на изрекувањето на административно-надзорни мерки и прекршочни казни (само казна глоба до одреден, точно определен паричен износ и времено одземање на дозвола/лиценца за вршење дејност за точно определен кус временски период), инспекторите имаат строго утврдени законски овластувања кои не смеат да ги пречекоруваат, односно и пасивните субјекти на надзорот имаат статус на странки во постапката со можност да вложуваат правни лекови и правни средства и да ги бранат своите права и своите интереси.

Вториот вид на интервенција на инспекторатот се состои во овластувањето да поднесува предлози до овластени државни органи тие да изрекуваат мерки затоа што инспекторот нема такво овластување. Според тоа, во вакви ситуации мерките што треба да се преземат заради отстранување на недостатоците и неправилностите - ги донесува овластениот државен орган по предлог на инспекторатот. Дали ќе преземе или нема да преземе мерки - тоа зависи од оценката на државниот орган што е овластен да ги преземе мерките - но инспекторот во овој случај има положба на странка во постапката, па доколку државниот орган не преземе мерки - тој може своето барање да го изнесе и пред повисокиот орган, чие мислење задолжително треба да се разгледа од страна на надлежниот орган што одбил да преземе надзорни мерки по барањето - односно, по предлог на првостепениот инспекторат.

Третиот вид интервенции што спаѓаат во надлежност на инспекторатот е должноста за поднесување на пријави до надлежните органи за поведување на кривична или прекршочна судска постапка. Во секојдневната перманентна контрола во вршењето на своите надзорни овластувања, инспекторите можат да откријат и такви однесувања на организациите и на граѓаните кои ги содржат елементите на кривично дело, или потежок прекршок. Во вакви ситуации, инспекторите се должни да поднесат пријави до јавното обвинителство и до судот за прекршоци за поведување на кривична, односно прекршочна постапка.

Четвртиот вид интервенции се состои во овластувањата на инспекторатите да поднесат пријава за поведување прекршочна вонсудска постапка, односно во рамките на инспекторатите се формираат прекршочни органи, пред кого инспекторот што го извршил увидот и констатирал прекршок во работењето на организацијата, ја покренува прекршочната постапка. Постапката во целост се води пред прекршочниот орган во рамките на самиот инспекторат (за разлика од порано кога само судовите за прекршоци беа овластени да водат прекршочни постапки и да изрекуваат прекршочни казни) и тој орган по нејзиното завршување изрекува прекршочна казна, доколку во текот на постапката утврди незаконито работење на организацијата. Целата прекршочна постапка се одвива согласно правилата на Законот за општа управна постапка. Казните што може прекршочниот орган (комисија) во рамките на инспекторатот да ги изрече се глоба до определен паричен износ и привремено одземање на дозвола за вршење на дејноста. Незадоволната страна, односно

организацијата, установата, може да го обжали решението до второстепена државна комисија која одлучува по жалби против решенија од инспекциски надзор, а потоа со тужба пред Управниот суд да го нападне конечното решение во управен спор.

Инспекцискиот надзор како облик на репресивна дејност на органите на државната адмистрација , преку арсеналот на низата административно-надзорни мерки и други овластувања за кои стана збор, има извонредно значење во зачувувањето на почитувањето на начелото на законитост во дејствувањето и работењето на претпријатијата или установите и на другите организации, како и на граѓаните.[26]

3.9. Инстанционен надзор

Инстанциониот надзор е облик на правен надзор, кој се состои во контрола над законитоста на конкретните административни акти (решенијата) на органите на адмистрација , на претпријатијата и установите и на други организации и здруженија на граѓани кога тие донесуваат решенија во вршење на јавни овластувања, односно во преземање на мерки за кои се овластени со закон. Предмет на овој надзор е конкретниот административен акт, односно решението кое се донесува во административни работи во

непосредното применување на прописите кога се решава за права, обврски или правни интереси на странките. Активни субјекти на овој надзор се повисоките односно второстепените државни органи. Инстанциониот надзор може да се поведе по повод изјавена жалба на незадоволната странка или по службена должност т.е. по право на надзор на повисокиот орган спрема понискиот орган, при што и во двата случаи, се обезбедува материјална и формална законитост во решавањето на административните работи, како и законската заштита на правата, обврските и интересите на странките во административна постапка. Имено, согласно Законот за општата управна постапка странките можат да бараат заштита на законитоста на конкретните управни акти (решенија), преку поднесување на жалба како редовен правен лек до второстепената државна комисија за одлучување во управни постапки од втор степен формирана од Собранието на Република Северна

[26]Борче Давитковски; Ана Павловска-Данева, Административно право, прв дел, материјално право, Правен
факултет “Јустинијан Први”, Скопје, 2018;

Македонија. Покрај тоа, странките имаат право да бараат заштита и спрема реалните акти и дејствија на јавните органи како што се: потврди, уверенија, известувања, информации и др., со поднесување на управен приговор до функционерот односно раководното лице на јавниот орган што го издал тој реален акт.[27]

3.10. Закон за инспекциски надзор

Позитивно правната рамка за организацијата и спроведувањето на инспекцискиот надзор во Република Македонија за прв пат на единствен и униформен начин е уредена во април 2010 година со стапувањето во сила на Законот за инспекциски надзор – ЗИН (менуван повеќе пати, последен пат во 201 година). Во очекување сме кон крајот на 2018 или почетокот на 2019 да биде донесен потполно нов ЗИН. Постојниот закон ја има следнава содржина: основните начела на инспекцискиот надзор, организацијата на инспекциските служби, координацијата на инспекциските служби, правата и должностите на инспекторите, правата и должностите на субјектите на надзорот, постапката за вршење на инспекциски надзор и други прашања кои се однесуваат на инспекцискиот надзор во Република Македонија. Во организациска смисла утврдени се рамките на инспекторите во инспекциските служби кои се организирани како органи во состав на министерствата (инспекторатите), или како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа и единиците на локалната самоуправа и градот Скопје. Оттука, формално-право, согласно општиот закон - ЗИН инспекторатите се органи во состав на министерствата, но фактички, а и според посебните материјални закони во кои е утврдена организацијата и надлежноста на секој инспекторат одделно, може да се заклучи дека тие функционираат како засебни органи на државната управа иако како такви не се утврени во ЗОРОДУ.

Со една од измените на ЗИН, во 2014 година, беше формиран потполно нов државен орган – Инспекциски совет. Неговиот правен статус е нецелосно дефиниран, тој е еден вид на квази-надзорен орган кој истовремено има координативна улога, но и репресиван

[27]https://www.e-ucebnici.mon.gov.mk/pdf/Administrativno_pravo_2_mak.pdf

односно контролна улога врз сите инспеторати и инспекциски служби формирани во органите на државната управа. Од една страна, Инспекцискиот совет треба да ја координира работата на инспекциските служби, но истовремено нема надлежност да врши усогласување и воедначување на праксата во работата на инспекциските служби. Понатаму, членовите на Инспекцискиот совет кои се именувани од Влада и разбирливо, под силен притисок на политичката реалност која во Република Македонија претежно подразбира партиска припадност, имаат надлежност да го подготвуваат и спроведуваат испитот за инспектори од кој зависи стекнувањето на лиценца, да водат дисциплински постапки против инспектори и да одземаат лиценци ан инспектори. Државен владин орган од овој вид, со вакви овластувања, не постои во ниту една друга држава во регионот или пошироко.

Основни начела во вршењето на инспекцискиот надзор се:

- начелото на законитост,
- начелото на заштита на јавниот интерес,
- начелото на еднаквост, непристрасност и објективност,
- начелото на материјална вистина,
- начелото на сослушување на субјектите на надзорот,
- начелото на самостојност,
- начелото на јавност,
- начелото на пропорционалност,
- начелото на превенција и
- начелото на субсидијарност.

4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА НОРМАТИВНИТЕ АКТИ ЗА ДРЖАВН И СЛУЖБЕНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА И РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

`Анализа на Законот за државни службеници (Република Бугарија)

I. Преглед на структурата и содржината на законот по поглавја и членови

Глава I – Општи одредби: Го дефинира опсегот и предметот на законот, основните принципи на државната служба и категориите на вработени. Законот го регулира настанувањето, содржината и престанокот на односите на службата меѓу државата и државните службеници.

Дадена е дефиниција за „државен службеник“ – лице кое, врз основа на административен акт за назначување, има платена позиција во државната адмистрација и му помага на државен орган во вршењето на неговите овластувања. Во Глава I се наведени и исклучоците – кои лица не се државни службеници во смисла на законот (на пример, избрани позиции, членови на политички кабинети, технички персонал). Утврдени се основните принципи на државната служба: законитост, лојалност, одговорност, стабилност, политичка неутралност и хиерархиска подреденост. Член 4 експлицитно бара политичка неутралност во вршењето на службата. Глава I ги дели вработените на менаџери и експерти; одредени високи позиции (генерален секретар, директор на директорат, итн.) се високи државни службеници.

Глава II – Воспоставување на службен однос: Ја регули

ра постапката за назначување државни службеници – од условите и барањата за кандидатите, преку постапките за конкурс, до актот за назначување и пробниот период. Именувањето се врши врз основа на административен акт на надлежен орган, по правило службената врска е неопределена (на неопределено време). Член 7 ги наведува условите за држење позиција во државна служба: кандидатот мора да биде возрасен Бугарин или државјанин на ЕУ/ЕЕА, да не е под старателство, да не е осуден за намерно кривично дело, да не е лишен од правото на држење позиција и да ги исполнува минималните образовни и професионални барања за позицијата. Законот забранува назначување во случај на судир на интереси – на пример, ако лицето би било во директна хиерархиска зависност од роднина. Член 9а воведува квоти за лица со траен инвалидитет – секоја адмистрација со над 50 лица мора да резервира најмалку 2% од работните места за лица со инвалидитет (1 позиција во помалите администрации), при што овие работни места се пополнуваат преку конкурс во кој учествуваат само кандидати со траен инвалидитет.

Глава II го утврдува принципот дека влезот во државната служба мора да биде преку конкурс врз основа на професионалните квалитети на кандидатите. Исклучоците од конкурсот се ограничени - на пр. во случај на внатрешна мобилност, во случај на враќање

на незаконски отпуштен вработен, за одредени раководни позиции или во случај на директно назначување на вработен кој веќе е вработен во друга администрација . Постапката за конкурирање е детално опишана во посебни делови: објавување на конкурсот (член 10а) - со наредба се утврдува позицијата, условите, начинот на однесување, документите и роковите; назначување на комисија за конкурс (член 10б) - од 3 до 7 члена, вклучувајќи директен раководител, адвокат и претставник на „Човечки ресурси“; прием на кандидати (член 10в) - комисијата ги проверува документите и објавува списоци на примени и одбиени кандидати; спроведување на конкурсот - на пр. член 10д предвидува комисијата да ги оцени кандидатите и да ги рангира првите три според успехот. Законот гарантира еднакви можности – кандидатите имаат право да заминат за да учествуваат во конкурсот и да патуваат, без да бараат согласност од нивниот работодавач (член 10г). По успешниот конкурс, органот за именување издава акт за именување на кандидатот рангиран на првото место во рок од 14 дена. Актот за именување мора да ги содржи сите основни детали: правна основа, целосно име и презиме на лицето, позиција што ја држи и доделен ранг, ниво и износ на основната плата итн.

Глава II, исто така, го регулира пробниот период при првичното назначување. Според законот, новоназначениот вработен е на пробен период од една година, во текот на кој органот за назначување може да го раскине правниот однос без претходна најава ако оцени дека вработениот не ги исполнува условите (член 12, став 1). Доколку работниот однос е прекинат за време на пробниот период, при секое ново назначување започнува нов пробен период. Пробниот период се продолжува до времето на законското отсуство и нема да тече во текот на него. Ова поглавје, исто така, предвидува посебни режими како што се стажантски позиции (член 13) и програми за стипендии (член 13а). Доколку одредена позиција бара претходен стаж без искуство во посебен закон, стажантот може да се назначи за одреден период, со обезбедена практична обука и плата, а стажирањето се смета за стаж. Програмите за стипендии (воведени со измени во 2016 година) му овозможуваат на Советот на министри да утврди список на дефицитарни специјалности за кои се доделуваат стипендии на студентите во замена за обврска да работат минимум 3 години во соодветната администрација по дипломирањето.

Глава III – Статус на државниот службеник: Поделена на неколку делови, детално го опишува правниот статус на државниот службеник – неговите обврски, права,

ограничувања, како и обврските на органот што ги назначува. Дел I (Општи одредби) ги потврдува основните принципи на државната служба (член 18) – вршењето на службата се заснова на законитост, лојалност, одговорност, стабилност, политичка неутралност и хиерархиска подреденост. Државата, од своја страна, е должна да обезбеди услови за работа и да го заштити државниот службеник при законското извршување на неговите должности (член 19).

Дел II (Должности на државниот службеник) ги наведува главните службени должности и стандарди на однесување. Државниот службеник мора да им служи на граѓаните без одложување и грубост, со брзо задоволување на нивните законски барања. Тој е должен да ги извршува своите задачи точно, совесно и непристрасно, во согласност со законите и внатрешните прописи. Должностите се наведени во описот на работното место на секој вработен. Законот дозволува доделување дополнителни задачи надвор од директните должности само во изрично предвидени случаи - на пример, при учество во проекти финансирани од ЕУ или меѓународни донатори, со согласност на вработениот и за дополнителна исплата (член 21, став 4). Државните службеници се должни да се придржуваат кон Етичкиот кодекс на однесување - Советот на министри одобрува Кодекс на однесување за државните службеници во државната адмистрација . Вработените се должни да го пријават својот имот и интереси на својот работодавач годишно (до 15 мај), во согласност со барањата на Законот за борба против корупцијата. (Лицата што вршат високи јавни функции поднесуваат декларација само согласно посебниот закон за борба против корупцијата.) Постојат детални правила за избегнување на судир на интереси – до 2018 година тие беа дел од Законот за јавни финансии (член 29а, сега укинат), а сега се регулирани со посебен закон, при што Законот за јавни финансии се повикува на него.

Дел III (Орган за именување – Обврски) ги дефинира одговорностите на работодавачот (орган за именување) кон вработениот. Тој мора да ги обезбеди потребните услови за извршување на услугата, да не доделува задачи што не се предвидени во описот на работното место (освен во дозволени случаи), навремено да ја исплати платата и да се грижи за државниот службеник во согласност со утврдената постапка. Постои обврска за прилагодување на работното место за вработен со траен инвалидитет за да може да ги извршува своите службени функции (член 30, точка 5). Историски гледано, ова содржеше и текстови за контрола од страна на специјализирана комисија (Државна административна

комисија), но тие беа укинати во 2003 година, а понатамошната контрола беше регулирана во посебно поглавје (видете Поглавје X подолу).

Во Дел IV (Права на државниот службеник) се наведени основните права и привилегии што им се гарантираат на вработените. Тие вклучуваат: право на надоместок – месечна бруто плата (составена од основен и дополнителен надоместок); право на одмор и отсуство – дневен одмор, неделен одмор, државни празници, платен годишен одмор, како и дополнителни, службени, неплатени и социјални отсуства во согласност со закон. Вработените имаат право на обука и стручно усовршување – администрација та е должна да им обезбеди услови за подобрување на нивните квалификации (член 35, став 1). Кога потребите на службата го бараат тоа, трошоците за обука се на товар на администрација та, а вработениот е должен да работи најмалку 1 година по континуирана обука од повеќе од 20 дена. Секоја институција мора да одобри годишен план за обука, координиран со Институтот за јавна администрација .

Законот, исто така, гарантира основни уставни права во службен контекст: слобода на изразување на мислење во службена должност – вработениот може слободно да изрази мислења за законитоста и соодветноста на примените наредби и да предложи подобри решенија, без страв од санкции за тоа (член 41). Слобода на здружување – дозволено е членство во синдикати и професионални организации на државни службеници (член 43, 44). Политички права: Државниот службеник има право да биде член на политичка партија (освен ако посебен закон не го забранува тоа за одредени позиции). Во исто време, сепак, при вршење на својата служба, тој/таа не смее да се води од интересите на партијата чиј/а член е – т.е. мора да одржува неутралност. Не е дозволено државен службеник да ја користи својата службена положба за политички цели или јавно да дејствува во име на партија. Експлицитно е наведено дека вработениот може да дава јавни изјави во име на администрација та само со согласност на раководството (член 42а). Дел V (укинат) и Дел VI – историски гледано, Законот содржеше делови за некои специфични ситуации, како што е судска жалба, но структурата е променета со измените. Главните компоненти на статутот – права и обврски – се опфатени со горенаведените делови I–IV.

Глава IV – Измена на службениот однос: Ова поглавје ги регулира механизмите за измена на веќе воспоставен службен однос, притоа одржувајќи ја неговата стабилност (т.е. без целосно раскинување). Член 81 го утврдува принципот на стабилност – службениот

однос не може едностранo да се измени, освен во случаите и во согласност со постапката предвидена со закон.

Различните форми на измени вклучуваат: прераспоредување и преместување на друга позиција или адмистрација , преместување, унапредување во ранг и позиција итн. Законот воспоставува систем на мобилност во рамките на адмистрација та. Член 81а го регулира т.н.

„Меѓуресорска мобилност“ - можност за државен службеник, по завршувањето на пробниот период (1 година), да биде назначен во друга адмистрација без конкурс, доколку ги исполнува условите за новата позиција. Овие слободни работни места се објавуваат на посебен Информативен портал за мобилност и, во случај на повеќе кандидати, се врши избор според правилата утврдени со пропис на Советот на министри. Именувањето на новата позиција се врши по тристран писмен договор помеѓу стариот и новиот работодавач и вработениот. Доколку првиот работодавач одбие да потпише, вработениот сепак може да се префрли со поднесување на отказен рок од еден месец. Оваа одредба поттикнува доброволна мобилност и размена на експертиза помеѓу одделенијата, без потреба од постапка за конкурс.

Глава IV продолжува со регулирање на привремено преместување и упатување. Член 81б дозволува привремено преместување на државен службеник во друга адмистрација за период до 4 години – во суштина упатување (внатрешна ротација) со писмен договор помеѓу двете администрации и вработениот. Привремено упатеното лице го задржува правото на својата претходна позиција по истекот на мандатот, а доколку го променило местото на живеење, новата адмистрација ги покрива трошоците за преместување (патување, сместување). Исто така, постои можност за испраќање вработени да работат во институциите на ЕУ до 4 години (член 81в) – мерка за размена на искуство на европско ниво, по што вработениот се враќа на својата позиција. Внатрешните прераспоредувања во рамките на истата адмистрација се регулирани во член 82. Вработениот може да биде прераспореден на друга еквивалентна позиција во истиот оддел доколку ги исполнува условите и даде писмена согласност. Законот, исто така, дозволува унапредување на вработен на повисока експертска позиција без конкурс - преку таканаречена селекција (по предлог на непосредниот претпоставен и по дискреционо право на органот што ги назначува), дури и ако тој не ги исполнува целосно условите за минимален ранг или

искуство. Ова е механизам за кариерен раст во рамките на адмистрација та, но под строго дефинирани услови: вработениот мора да има највисока годишна оценка и да го има завршено пробниот период.

Зафатената позиција може да се трансформира во повисока, прогласена за клучна, а критериумите за нејзино заземање се применуваат со уредба на Советот на министри. Во случај на прераспоредување кое бара преместување во друг град, се применуваат истите надоместоци како за привремено преместување (член 82, став 5 се однесува на член 81б, став 4)

Глава V – Награди и службена одговорност: (Наслов изменет со ДВ бр. 38/2012) Ова се однесува на стимулации за добра служба и дисциплинска одговорност за прекршоци. Дел I –

Разлики предвидуваат дека за примерно извршување на должностите, државен службеник може да биде награден со награди од неговиот/нејзиниот претпоставен. Законот ги наведува видовите награди – диплома, сребрена и златна значка за чест на соодветната адмистрација . Тие се доделуваат јавно и служат како морална награда и мотивација.

Дел II – Дисциплинската одговорност е обемна. Дисциплинско прекршување е секое виновно неисполнување на службените должности. Законот наведува примери: неисполнување или одложување на задачите, непочитување на воспоставениот ред, злоупотреба на моќ, поткопување на престижот на службата итн. (член 89, став 2). Следните дисциплински казни се предвидени за прекршоци (член 90, став 1): 1) опомена; 2) опомена; 3) одложување на унапредувањето во ранг за 1 година; 4) деградирање во понизок ранг за 6 до 12 месеци; 5) отпуштање (дисциплинско отпуштање). Казната се одредува според сериозноста на прекршокот, вината, околностите и целокупното однесување на вработениот (чл. 91). За еден прекршок се изрекува само една казна. Овластување за органот што ги назначува (менаџерот) има овластување да изрекува дисциплински санкции, а за построги санкции процесот е посложен. Пред да се изрече санкција, вработениот мора да биде сослушан и да му се даде можност да даде писмени објаснувања; непочитувањето на ова процедурално право води до поништување на санкцијата од страна на судот (член 93).

За најстрогите казни – деградирање и отпуштање – законот бара консултација со посебен дисциплински совет. Во секоја адмистрација , со наредба се формира дисциплински совет од 3 до 7 члена (државни службеници, најмалку еден адвокат) со мандат

од 3 години. Во случај на предлог за отпуштање или деградирање, советот го испитува случајот, собира факти, ги слуша објаснувањата на вработениот и му дава образложено мислење на раководителот за тоа дали постои основа и која казна е соодветна (член 96). Дури по мислењето, раководителот ја изрекува казната. Рокови: Дисциплинската казна мора да се изрече најдоцна 2 месеци од откривањето на прекршокот и во рок од 1 година од неговото сторување (член 94, став 1), во спротивно одговорноста се гаси. (Доколку делото е и кривично дело, рокот тече од влегувањето во сила на пресудата.)

Законот, исто така, предвидува рехабилитација (бришење) на казните. По правило, изречената казна се брише по службена должност по одреден период на добро однесување: 1 година за забелешка/опомена, 2 години за одложување на унапредувањето, 3 години за деградирање. По истекот на периодот, казната се смета за непримена и тоа се забележува во службеното досие. (Тековната промена од 2023 година предвидува сите дисциплински казни и нивното бришење да се одразуваат во личното досие на вработениот.) Во посебни случаи, раководителот може да избрише казна и пред предвиденото за добра служба.

Глава VI – Престанок на работниот однос: Ги регулира основите и постапката за отпуштање на државни службеници. Член 103 ги наведува општите основи за престанок на работниот однос (многу слични на основите според Законот за работни односи): со заедничка согласност (писмен предлог прифатен од другата страна); во случај на неспособност на вработениот за работа поради трајна медицинска неспособност (болест) - освен ако не постои друга соодветна позиција за него; во случај на некомпатибилност со барањата на законот (на пример, се открие судир на интереси, семеен однос според член 7, став 2); осуда за затвор за намерно кривично дело; истекување на мандатот, ако бил на привремено вработување (на пр., замена за отсутно лице); враќање на заменетиот носител (во случај на замена на позиција); смрт на вработениот; и преместување во државна служба во друга адмистрација преку мобилност (по потпишување договор и отслужување на новиот ред). Покрај тоа, секој државен службеник има право едностранo да поднесе оставка - со писмено барање со известување од 1 месец до органот што ги назначува (член 105). По истекот на отказниот рок, правниот однос престанува и вработениот се отпушта.

Законот прави разлика помеѓу отказ со предизвестување (на општа основа или на иницијатива на вработениот) и без известување (итно отпуштање од дисциплински или специфични причини). Дисциплинското отпуштање веќе е споменато како најстрога казна -

тоа е прекинување на правниот однос како санкција за виновно кршење. Покрај тоа, член 107 предвидува и други случаи во кои органот за назначување може да го прекине службениот правен однос без отказ (службено отпуштање): ако вработениот е лишен со пресуда од правото да ја врши својата професија или позиција (на пр., ако му е забрането да држи материјално одговорни позиции); ако одбие да заземе соодветна позиција понудена за време на вработувањето (по одлука на комисија дека тековната работа е штетна за неговото здравје); ако не го исполни барањето од член 27 за известување (член 27 од ЛДСЛ го обврзува вработениот навремено да извести за промените, на пр. ако е повикан како обвинет или ако се појави околност на некомпатибилност - недавањето такви информации е основа за отказ); во случај на објективна неможност за извршување на услугата (освен здравствени случаи согласно член 103, став 1, точка 3 - оваа точка опфаќа други надворешни околности); кога работното место мора да се испразни за да се врати претходно незаконски отпуштен вработен на истото работно место; ако последователно се открие дека условите од член 7 биле прекршени за време на назначувањето (на пр. фалсификувани документи за образование или скриена забрана) и ова прекршување е сè уште присутно. Со измените во 2018 и 2023 година се додаваат два нови основи за отпуштање без претходна најава, поврзани со барањата за борба против корупцијата: ако кај државниот службеник се утврди судир на интереси со правосилен акт; или ако вработениот не го помине тестот за интегритет предвиден во Законот за борба против корупцијата (на пр. одбива или не го помине тестот за интегритет). Ова ја зајакнува врската помеѓу Законот за борба против корупцијата и законодавството за борба против корупцијата, обезбедувајќи основа за отпуштање во случај на утврдена корупција или неисполнување на стандардите за интегритет.

Покрај горенаведените случаи, законот дозволува адмистрација та да ослободи вработен и слаби резултати: ако државниот службеник добие најнизок годишен рејтинг за успешност (на пр. „незадоволително“) - органот за именување може да го раскине неговиот договор во 1-еден месец по конечното оценување (чл. 107, ст. 2) . Оваа одредба (изменета во 2012 година) има за цел да ги мотивира вработените да одржуваат одредено ниво на перформанси, во спротивно обезбедува инструмент за отпуштање во случај на постојано слаби перформанси. По престанокот на правниот однос, Глава VI го регулира и надоместокот што треба да се плати. На пример, во случај на незаконско отпуштање (доколку наредбата е поништена од суд или повисок орган) – вработениот има право на

надомест за времето без работа, максимум 6 месечна плата. Во случај на судир на интереси меѓу роднини (член 103, став 1, точка 4) – ако еден од нив мора да замине, на лицето кое заминало ќе му бидат исплатени три бруто плати како надомест. Во случај на отпуштање поради болест (точка 3) – надомест во износ од шест плати. Во случај на смрт на вработениот, адмистрација та ги сноси трошоците за погреб и му исплатува на семејството надоместок еднаков на бројот на години стаж, но не повеќе од 20 плати.

Глава VII – Работен стаж и лично работно досие: Ова поглавје (преименувано во 2023 година во „Единствна електронска работна евиденција и службена/работна евиденција“) ги регулира документите и известувањето за службата на државен службеник. Досега, ја регулираше работната книшка – документ сличен на работната книшка во приватниот сектор, каде што се евидентираат назначувања, прераспоредувања, отсуства, награди и казни. Најновите измени предвидуваат премин кон електронски регистар на вработување: од 2026 година, работните книшки ќе бидат заменети со единствен електронски работен евиденција, дел од националниот систем за регистрација на трудот. Ова е значајна реформа, која ги интегрира податоците за државните службеници со општиот регистар на трудот во Националниот институт за социјално осигурување и го олеснува следењето на службата. Одредбите од Глава VII одредуваат како се пресметува работниот стаж (за пензија и ранг) и како се признава работниот стаж од други области. На пример, стажот вклучува време во државна служба, како и одредени периоди како што се платено отсуство, привремена неспособност за работа, време на незаконско отпуштање кое потоа е отповикано итн. (чл. 108-112). Овие детали обезбедуваат континуитет на правата при движење помеѓу јавниот и приватниот сектор.

Глава VIII – Заштита во случај на незаконско отпуштање: Ги гарантира правата на вработениот при оспорување на отпуштање. Членовите 119-126 ја опишуваат постапката за жалба против наредбите за отпуштање или дисциплински санкции пред судот. Државниот службеник има право да ја оспори законитоста на отпуштањето на суд (во административниот суд). Доколку судот ја поништи наредбата како незаконска, вработениот се враќа на претходното работно место (член 122, став 1) – тој мора да се појави во рок од две недели по стапувањето во сила на одлуката, во спротивно го губи правото на враќање на работа. Периодот во кој бил незаконски отпуштен се смета за стаж и – како што е споменато – се надоместува финансиски до 6 месеци. Наредбата за отпуштање подлежи на

непосредно извршување, без оглед на жалбата (жалбата не го одложува извршувањето), но во случај на поништување, вработениот се враќа на работа ретроактивно. Ова поглавје всушност се однесува на општите правила на Законот за административна постапка – споровите се решаваат на суд, а актите на органот за именување можат да се оспорат пред административниот суд. Одлуките на првостепениот суд подлежат на касациска жалба пред Врховниот управен суд, со исклучок на некои полесни дисциплински казни, за кои законот експлицитно го исклучува двостепениот систем (на пр., не постои касациска жалба за забелешка и опомена). Законодавецот го сторил ова заради брзина и конечност во помалку важни спорови.

Глава IX – Спорови (јурисдикција): Технички регулира до кој суд се поднесуваат жалби во различни случаи со цел да се избегне спор околу надлежноста. По правило, актите на органот за назначување се обжалуваат пред административните судови. Доколку органот е министер или друг централен раководител – тужен е Административниот суд – град Софија. Главата систематски ги регулира овие детали, така што е јасно каде вработениот треба да бара заштита.

Ова значи дека инспекторите на ГИТ (кои во принцип го следат трудовото законодавство) имаат и овластувања во државната адмистрација . Тие вршат инспекции - планирани или врз основа на сигнали/жалби - во врска со усогласеноста со ЗЛТ во различните оддели. За време на инспекциите, инспекторите можат да побараат документи, објаснувања, да интервјуираат вработени итн. (член 129).

Доколку утврдат прекршоци, тие составуваат извештај и издаваат задолжителни упатства до органот за назначување за отстранување на неправилностите. На пример, ако инспекторот утврди дека некој е назначен без конкурс, тој може да наложи распишување конкурс или дури и разрешување на незаконски назначеното лице (доколку нема друга одлука). Прописите се предмет на жалба според Административниот процесуален кодекс, но жалбата не го одложува нивното спроведување - т.е. раководителот мора веднаш да ги почитува упатствата. Поглавје X, исто така, предвидува административно-кривична одговорност: во случај на прекршоци, инспекторите можат да состават акт за административен прекршок и да изречат казни. Постојат посебни санкции за државните службеници - на пример, ако вработениот прекрши одредени забрани (како што се учество во комерцијална активност, втор договор за вработување без право), казната е од 1.000 до

5.000 лева. За органот за назначување кој не ги исполнува своите обврски според законот, се предвидени и казни ако се утврди прекршок (казнени одлуки се издаваат и се жалат според ЗАН). Накратко, Законот за државни службеници содржи 10 поглавја кои го опфаќаат целиот „животен циклус“ на работниот однос - од назначување (конкурс, услови), преку статус (права, обврски, развој), промени (унапредувања, трансфери), дисциплина (награди и казни), до престанок и заштита во случај на спор. Изградена е и инфраструктура за контрола и одговорност, бидејќи законот тесно соработува со други акти - Законот за спречување на судир на интереси (сега дел од Законот за борба против корупцијата), Законот за работни односи (при пресметување на стажот, регулирање на отсуството итн.), Законот за управна постапка (жалба), како и со тела како што е Инспекторатот за труд.

II. Основни права и обврски на државните службеници

Законот детално ги формулира службените должности и права, чија цел е да се обезбеди политички неутрална, компетентна и одговорна државна администрација . Еве некои од клучните принципи, права и обврски:

- Политичка неутралност и лојалност: Државниот службеник мора да ги извршува своите функции воден исклучиво од законот и јавните интереси, а не од партиски пристрасности. Законот не забранува членство во политичка партија, но бара при вршење на својата служба, државниот службеник да не ги брани интересите на партијата чиј член е. Во пракса, ова значи дека државниот службеник треба да им служи на сите граѓани и политички лидери подеднакво, без да демонстрира политички убедувања на работното место. Оваа неутралност е особено важна за време на избори и промени на власта - администрација та мора да функционира професионално и независно од политичката ситуација.
- Должност за законско и совесно извршување на должноста: Вработениот е должен да ги познава и да се придржува до сите релевантни закони, да ги извршува наредбите на своите претпоставени точно и навремено и да не ги пречекорува своите овластувања. Негова должност е учтиво да им служи на граѓаните, без непотребно одложување и да помага во заштитата на нивните права

  Грубото однесување или недејствувањето кон граѓаните се смета за прекршок. Тој, исто така, мора да ги заштити службените тајни и доверливите информации до кои има пристап врз основа на својата позиција.

- Некомпатибилности и судир на интереси: Законот наметнува голем број ограничувања за спречување на судир на интереси. Државен службеник не може да има раководна или надзорна позиција во политичка партија, да биде пратеник во парламентот или општински советник (во истата општина) во исто време. Нему му е забрането да се занимава со комерцијална дејност - не може да биде самостоен трговец, управител или член на орган на управување на трговско друштво, ниту прокурист или комерцијален претставник. (Доколку веќе е таков, мора да ги прекине овие функции пред да започне со државна служба.) Исто така, не може да работи под никаков друг работен однос, освен како предавач на универзитет - овој исклучок им овозможува на експертите да споделуваат знаење во академската сфера. Целиот овој режим на некомпатибилности има за цел да обезбеди дека државниот службеник ќе ја даде својата целосна професионална лојалност на државната служба и нема да биде под влијание на надворешни интереси (деловни, партиски или семејни). Покрај тоа, член 7, став 2, точка 1 забранува директни роднини или брачни другари да бидат во директни раководно-подредени односи едни со други во истата адмистрација - мерка против непотизам.
- Етичко однесување и борба против корупцијата: Вработените мора да се придржуваат кон Кодексот на етика за однесување одобрен од Советот на министри. Кодексот бара чесност, непристрасност, одговорност и нулта толеранција за корупција. Високите државни службеници годишно поднесуваат декларации за нивниот имот и интереси, а сите други - декларации по преземањето на функцијата и годишно до 15 мај. Ова обезбедува транспарентност и контрола над можно необјаснето збогатување. Доколку се појави судир на интереси во текот на работата, вработениот е должен веднаш да го открие и елиминира. Непочитувањето на овие барања сега е строго санкционирано (дисциплински, па дури и со отпуштање). Новите измени (член 107, точка 8 и точка 11) воведоа како основа за отпуштање утврдување на судир на интереси или неуспех на проверката на интегритетот. Ова го нагласува очекувањето за високи морални стандарди - вработениот мора не само да избегнува корупција, туку и

активно да соработува со проверките на интегритетот (на пример, полиграфски тест за одредени позиции, доколку е потребно).

- Права на заштита и услови за работа: Законот за државна служба гарантира дека државниот службеник не е без одбрана - државата го штити при вршење на неговите службени должности. Член 19 ја обврзува државата да го заштити државниот службеник доколку има каков било напад или прекумерен притисок врз него во врска со неговата служба, како и да му надомести нему или на неговото семејство за штетите претрпени за време или во врска со вршењето на неговата службена должност. Оваа одредба опфаќа случаи како што се несреќи, напади врз вработени (на пример, врз даночен инспектор за време на инспекција) - жртвата има право на надомест на штета. Покрај тоа, во случај на несреќа на работното место или професионална болест за време на работата, адмистрација та сноси финансиска одговорност (членовите 78-80 регулираат барања за надомест на штета и регрес против виновните страни). Вработените имаат право на здрави и безбедни услови за работа - работодавачот мора да им обезбеди лична заштитна опрема и специјална облека доколку работата го бара тоа (член 40). Доколку вработениот има траен инвалидитет, неговото работно место треба да биде прилагодено на неговите потреби. Покрај тоа, законот дава право на униформа или репрезентативна облека за одредени работни места, под услови утврдени од Советот на министри - на пример, полицајците, царинските службеници итн. имаат униформи на трошок на службата.
- Право на развој и обука: Државните службеници имаат право и обврска да ги одржуваат своите професионални вештини. Органот за именување е должен да обезбеди можности за обука, курсеви за квалификација, семинари и други форми на професионален развој (член 35, став 1). Вработениот може да биде испратен на обука во земјата и во странство, а трошоците ги сноси адмистрација та (доколку службата има потреба од тоа). За возврат, ако обуката е долга (вкупно над 20 дена годишно), вработениот е должен да работи најмалку една година по неа во истата институција или да ги надомести трошоците ако замине порано. Оваа клаузула спречува злоупотреба и гарантира поврат на инвестицијата во обука. Правото на развој, исто така, вклучува можност за кариерен раст - преку конкурс за повисока

позиција или преку интерен избор/унапредување (член 82, став 2-4). Вработениот има право постојано да биде унапреден во ранг - што е израз на неговиот професионален раст, а исто така му носи и финансиски стимул. Знаците (помлад и виш, од V до I степен) се доделуваат по назначувањето и можат да се унапредуваат на секои 2-3 години со добра оценка. Исто така, се обезбедува и рано унапредување во ранг – доколку вработениот има највисока оценка две последователни години, може да го добие следниот ранг порано.

- Работно време, отсуство и социјални бенефиции: Иако државните службеници не подлежат на Законот за работни односи, Законот за работни односи им дава еквивалентни работни права. Тие имаат законски дефинирано работно време (стандардни 8 часа на ден, 5-дневна работна недела), право на паузи во текот на денот, неделен одмор и празници. Годишниот платен одмор е најмалку 20 работни дена, а може да биде и повеќе во зависност од годините на стаж или чинот. Тие исто така имаат право на дополнителни отсуства за академски степени, за работа под специфични услови, како и на сите видови отсуство од социјално осигурување (боледување, породилно отсуство, грижа за деца итн.). По пензионирањето, тие добиваат надомест за годините на стаж - онолку плати колку што има години на стаж, но не повеќе од 10 (според Законот за државни службеници, со упатување на Комисијата за државни службеници; за служба над 10 години во адмистрација та - до 20 плати под одредени услови, според посебните закони за Министерството за внатрешни работи итн.). Тие исто така имаат право на здравствено и пензиско осигурување, за кои адмистрација та е осигурител (слично на работните односи). Законот, исто така, дозволува дополнително доброволно осигурување, доколку се договори.
- Синдикални права и здружување: Државните службеници можат слободно да формираат синдикати, да избираат претставници и да преговараат за заштита на своите работнички права (член 44). Синдикатите на вработените можат да поднесуваат барања, да учествуваат во совети за социјално партнерство, да организираат (со одредени ограничувања) штрајкови или протестни акции, во согласност со Законот за решавање на колективни работни спорови. Секако, за некои категории (на пр. Министерство за внатрешни работи, војска) постојат

посебни ограничувања за штрајкови, но за државната администрација се признава синдикалната активност.

Накратко, должностите на државниот службеник имаат за цел да обезбедат чесно, професионално и непристрасно извршување на јавните функции, како и правата – да гарантираат стабилност, безбедност и можност за кариерен развој во државната служба. Оваа рамнотежа ја разликува државната служба од обичниот работен однос – вработениот има корист од посебна заштита (не може да биде произволно отпуштен, има заштита во случај на политички промени), но исто така носи посебна одговорност кон општеството.

III. Постапки за назначување, конкурирање, евалуација, дисциплинска одговорност и престанок на работен однос

Законот за државни службеници утврдува строги процедури за главните фази од работниот однос, кои гарантираат транспарентност, меритократија и заштита на интересите и на администрација та и на самиот вработен. Во овој дел, накратко ги разгледуваме овие процедури, поткрепени со специфични членови од законот:

- Постапка за именување и конкурирање: Како што е споменато, за влез во државната служба генерално е потребно успешно завршување на конкурс. Член 10, став 1 наведува дека на именувањето мора да му претходи конкурс врз основа на професионални квалификации. Конкурсот вклучува објавување во административниот регистар и на специјализирана веб-страница, прифаќање на документи (најмалку 10 дена), формирање комисија и избор на кандидати. Законот детално го опишува секој чекор: комисија од најмалку 3 члена (вклучувајќи директен раководител, претставник на човечки ресурси и адвокат), проверка на примени кандидати и објавување на листи, спроведување испит (тест, интервју или друго, наведено во регулативата на Советот на министри согласно член 10г), рангирање на првите тројца по резултат. Комисијата составува протокол, а органот за именување издава акт за именување нарангиран на прво место во рок од 14 дена. Доколку кандидатот смета дека неправедно не бил примен, може да поднесе жалба до органот за именување во рок од 3 дена, но одлуката на органот не е предмет на судска ревизија. Оваа административна жалба (во фазата на прием) има за цел брзо да ги отстрани грешките без одложување на конкурсот. Важно е законот да дозволува

некои назначувања без конкурс - на пр. во случај на внатрешен трансфер (член 81а), во случај на враќање на незаконски отпуштено лице (член 107, став 1, точка 6) или во случај на назначување државен службеник од друга администрација на рамноправна позиција. Сепак, назначувањето без конкурс на позиција што требало да се пополни со конкурс е прекршок - основа за лицето последователно да биде отпуштено. По конкурсот, новоназначениот вработен добива писмен акт за назначување, кој ги содржи сите важни параметри: позиција, ранг, ниво на плата, орган што го издал, датум и потпис. По приемот на актот, вработениот ја презема функцијата и положува заклетва (според Законот за администрација). Првата година е пробен период – период и за проценка од страна на работодавачот и за ориентација на вработениот.

- Оценување на учинокот: Државните службеници подлежат на годишно оценување на учинокот. Воведено релативно доцна (во 2012 година), оценувањето го опфаќа периодот од 1 јануари до 31 декември секоја година. Секој што работел најмалку 6 месеци во текот на годината се оценува. Оценувањето го врши раководителот (раководител за оценување) врз основа на однапред поставени цели и индикатори, извршување на должностите и постигнати резултати. Обично се користи скала (на пр. од „незадоволително“ до „исклучително работење“ - спецификите се наведени во Правилникот за оценување издаден од Советот на министри). Постапката вклучува пополнување на формулар, дискусија помеѓу проценителот и вработениот и можност за поднесување приговори до раководител од повисоко ниво, кој го одобрува конечното оценување. Оценувањето е важно од неколку причини: утврдува дали вработениот може да биде унапреден (потребна е барем добра оценка), ги идентификува потребите за обука и, како што забележавме - две последователни најниски оценки можат да доведат до прекинување на правниот однос (член 107, став 2). На овој начин, системот за оценување комбинира стимулации (за добрите – можност за кариерен раст, бонуси доколку се достапни средства) и санкции (за слабите – предупредување за подобрување, а во случај на систематски лоши резултати – отпуштање). Тешкотијата е во обезбедувањето објективност – затоа во некои администрации постојат комисии за оценување или втор проценител. Законот ја обезбедува рамката, а деталите се во подзаконските акти и интерните правила.

- Дисциплинска постапка: Кога има докази дека државен службеник ги прекршил своите службени должности, се покренува дисциплинска постапка. Таа започнува со сигнал или наод од раководителот. Прво, вработениот мора да биде известен за прекршокот за кој се води истрага и да даде објаснувања - ова е негово законско право (чл. 93, став 1). Доколку органот не ги сослуша или не ги прифати писмените објаснувања на вработениот, секоја изречена казна може да биде поништена од страна на судот поради значително кршење на постапката. По собирањето докази, раководителот проценува дали има прекршок и која казна е пропорционална. При предлагање на најстрогите казни (отпуштање или деградирање), дисциплинскиот совет (доколку има таков во адмистрација та) мора да биде известен - тој го разгледува случајот како „мини-трибунал“ и дава мислење. Само после тоа органот издава налог за казна, кој мора да му се достави на вработениот. Налогот за изрекување дисциплинска казна стапува на сила веднаш и е предмет на извршување од моментот на неговото доставување или прием по пошта. Вработениот може да поднесе жалба на суд во рок од 14 дена. Жалбата не го одложува извршувањето - на пример, ако е отпуштен од дисциплински причини, мора да си замине, но ако судот подоцна го ослободи од работа, ќе биде вратен на работа. Суштински елемент се роковите: постапката мора да се заврши во рок од 2 месеци од откривањето на прекршокот (но не повеќе од 1 година од неговото сторување). По истекот на овие рокови, не може да се изрече казна (застарување). Доколку против вработениот се води кривична постапка за истото дело, дисциплинската одговорност може да се одложи до исходот на случајот, но не мора - управниот орган може да се казни себеси ако ги процени фактите. Во случај на сериозно прекршување на службената должност, раководителот може привремено да го суспендира вработениот од работа до разјаснување (чл. 100) - на пример, ако е покренатa дисциплинска постапка за отпуштање или е поднесена кривична пријава, вработениот може привремено да биде суспендиран за да не се попречи истрагата. Доколку последователно се утврди дека е невин, времето на суспензијата се смета за стаж и, доколку бил без плата, му се исплаќа надомест. Ова ја штити адмистрација та од потенцијална штета (на пр. вработениот од донесување нови незаконски одлуки додека истрагата е во тек), а во исто време ги штити неговите права во случај на ослободителна пресуда.

- Престанок (отпуштање) на државен службеник: Престанокот на работниот однос, особено кога е иницран од адмистрација та, е строго регулиран и контролиран. Идејата е да се има стабилност - вработениот не може да биде отпуштен произволно или без законски основи. Веќе ги наведовме општите основи (член 103) и посебните без претходна најава (член 107). Постапките за престанок вклучуваат: издавање наредба за престанок, која мора да му се достави писмено на вработениот. Наредбата треба да ја наведе законската основа (конкретната точка од законот) и фактичките околности (на пр. „намалување на персоналот“, „достигнување возраст за пензионирање“ - иако второто повеќе не е основа по одлуката на Уставниот суд). При намалување на позицијата (реорганизација), адмистрација та обично прво мора да му понуди на вработениот друга соодветна позиција, доколку има достапна, а доколку тој одбие или не - тогаш да го отпушти. Во случаи на отпуштање без претходна најава согласно член 107, наредбата ќе има непосреден ефект. Доколку е врз основа на општи основи (на пр. заемна согласност или по оставка) - може да се наведе датум на објавување по известувањето. Вработениот има право да добие потврда за неговото службено искуство и сите документи поврзани со неговата работа (службена книшка) по престанокот на работниот однос. Особено е важно да се напомене прекинот на работниот однос поради стекнато право на пензија – во 2018 година беше воведена автоматска одредба (член 7, став 2, точка 8 – дека лице кое стекнало право на пензија врз основа на стаж на осигурување и возраст не може да биде назначено или да остане во служба). Ова практично значеше присилно отпуштање по достигнување на возраста за пензионирање. Сепак, оваа одредба беше прогласена за неуставна во 2019 година и беше укината. Затоа, во моментов достигнувањето на возраста за пензионирање не е независна основа за отпуштање на државен службеник – тој може да продолжи да работи ако добро ги извршува своите должности. Ова е важна гаранција за недискриминација врз основа на возраст. Доколку вработениот сепак одлучи да се пензионира, тој дава отказ и му се исплаќа должен надомест за годините на работен стаж.

Во случај на спор во врска со законитоста на отпуштањето или дисциплинската мерка, вработениот може да поднесе жалба до судот (како што е дискутирано во Поглавје VIII). Судската ревизија е двостепена (со неколку исклучоци) и доста ефикасна - доста отпуштања

се поништуваат ако работодавачот не ја следел постапката или не докажал законска основа. Администрација та е должна да ја почитува судската одлука - да го врати незаконски отпуштеното лице и да му исплати надомест. Накратко, процедурите според Законот за државна служба создаваат рамка на безбедност и одговорност: конкурентската основа гарантира дека најквалификуваните ќе влезат во државната служба; оценувањето и дисциплинската постапка гарантираат дека тие продолжуваат да работат совесно; а строгите правила за отпуштање ги штитат совесните вработени од политички или други несоодветни влијанија.

IV. Неодамнешни измени и дополнувања (по 2020 година)

Законот за државни службеници е динамичен акт кој често се менува паралелно со административната реформа. По 2020 година, беа направени неколку значајни промени, насочени кон модернизација на државната служба и зајакнување на мерките против корупцијата:

- Дигитализација на службените досиеја: Со измените во 2023 година (SG бр. 85/2023), беше усвоен премин кон унифициран електронски работен запис за државните службеници, кој стапи на сила на 01.06.2026 година. Ова значи дека хартиените службени книшки ќе бидат укинати, а податоците за назначувања, прераспоредувања, отсуства, стаж итн. ќе се чуваат во електронски регистар, интегриран на национално ниво. Практичен ефект: полесно следење на кариерата на вработениот, елиминирање на дуплирањето со работните книшки при преминување кон/од работен однос и целокупно забрзување на административните процеси (на пр. по пензионирање, податоците автоматски ќе се разменуваат со Националниот институт за социјално осигурување). Администрациите мора технички да се подготват за овој премин - дигитализација на архивите и поврзување со регистарот на вработување.
- Антикорупциски мерки и проверки на интегритетот: Во периодот 2021-2023 година, барањата за интегритет на вработените беа заострени. Иако анкетните листови за имот и проверките на интегритетот беа воведени со Законот за борба против корупцијата и проверките на интегритетот (2018), во 2023 година овие барања беа директно одразени во Законот за државна служба. Како што веќе забележавме, точките 8 и 11 беа додадени во член 107, став 1 – отпуштање во

случај на утврден судир на интереси или неположување на проверка на интегритетот. Ова е ново по дух: досега, службено лице можеше да биде санкционирано за судир на интереси со парична казна и отпуштање со одлука на Комисијата за борба против корупцијата и проверките на интегритетот, но сега законот директно го обврзува работодавачот да го отпушти ако има одлука за судир што стапила во сила. Истото важи и за проверките на интегритетот – тие можат да вклучуваат алкотестови, контролирани понуди за поткуп (т.н. „тестови за интегритет“) итн. Од 06.10.2023 година, неположувањето на таков тест е основа за прекинување на правниот однос. Овие мерки ја зголемуваат одговорноста на вработените да се придржуваат кон етичките стандарди дури и надвор од нивните специфични работни должности.

- Годишни изјави за имотна состојба и интереси за сите вработени: До 2018 година, изјавите главно ги поднесуваа лица на високи јавни позиции и по влегувањето/излегувањето од работа. Со измените од 2020 година, а особено со Законскиот совет бр. 84/2023, секој државен службеник сега мора да ги пријави своите имотни состојби и интереси на својот претпоставен годишно до 15 мај (според член 29, став 1). Исклучок: оние кои, согласно Законот за борба против корупцијата, поднесуваат пријави до СССР (на повисоко ниво) не поднесуваат пријави до адмистрација та по втор пат. Ова продолжување практично опфаќа илјадници вработени и бара од одделот за човечки ресурси во секој оддел да собира и проверува изјави. Целта е да се спречи корупцијата на сите нивоа, но тоа е и административен товар. Промената во 2023 година го одреди рокот од 15 мај (претходно беше до 30 април според посебен закон) и го синхронизираше Законот за борба против корупцијата со новиот Закон за борба против корупцијата.
- Промени во дисциплинската рамка: Со измените од октомври 2023 година се направија измени во дисциплинските постапки - на пример, сега се бара дисциплинските казни и нивното бришење да бидат составен дел од личното досие на вработениот. Ова значи дека дури и ако казната е избришана, информациите за неа ќе се чуваат официјално (скриени) во архивата и нема да бидат уништени. Целта е да се има трага од сите прекршувања во сите идни проверки за веродостојност. Законот е синхронизиран и со промените во другите

закони - на пример, по укинувањето на Државната управна комисија, беа ажурирани контролните текстови (во 2020 година конечно беше воспоставена улогата на Инспекторатот за труд). Во 2020 година беа направени и промени поврзани со воведувањето на институтот „сертификација“ - всушност, во 2019-2020 година беа расчистени некои недоследности: на пример, беше отстранет условот за централен тест на натпревари (кој постоеше кратко како идеја), беше разјаснет статусот на вработените со скратено работно време (членови 81а и 16а) итн.

- Импликации од COVID-19: Иако самиот LDA не беше радикално променет од пандемијата, во 2020 година беа направени некои измени за да се зголеми флексибилноста. На пример, можноста за работа од далечина за вработените со траен инвалидитет беше експлицитно спомената во член 11, став 4, кој се однесува на режимот на работа од далечина во Законот за работни односи. Ова го олесни вработувањето на лицата со инвалидитет за време на пандемијата. Исто така, процедурите за конкурирање беа привремено дигитализирани (врз основа на општите одредби - конкурсите може да се одржат и преку интернет, што некои администрации го спроведоа). По 2020 година, се забележува и тренд кон олеснување на некои административни оптоварувања - на пример, барањето кандидатите сами да поднесат потврда за кривична евиденција беше отфрлено (адмистрација та сега го проверува по службена должност), што стана можно со измени на други закони и меѓусебно поврзување на регистрите.

Генерално, најновите промени по 2020 година се фокусираат на: зголемување на транспарентноста и интегритетот (декларации против корупција, инспекции, отпуштање во случај на конфликт), модернизација и електронизација (електронски регистар на службата, електронски конкурси), како и усогласување со современите стандарди за труд (флексибилно вработување, заштита од дискриминација врз основа на возраст). Во пракса, ова води кон построги барања за вработените (кои мора да поднесат повеќе документи и да се подложат на инспекции), но и кон посовремена адмистрација (безхартиена, со полесна размена на информации). Администрациите треба да ги имплементираат овие промени во пракса до 2026 година, вклучително и обука на персоналот за работа со новите системи и правила.

V. Практични предизвици и импликации во спроведувањето на законот

И покрај детална законска рамка, се појавуваат голем број практични предизвици при самото спроведување на Законот за државни службеници. Во пракса, адмистрација та се соочува со задачата да толкува нејасни одредби, да се справува со бирократските процедури и да ги балансира законските барања со потребата за флексибилност. Еве некои од клучните предизвици и нивните импликации:

- Обезбедување политичка неутралност во пракса: Иако законот бара политичка неутралност, во пракса, промените на владата честопати водат до тензии во адмистрација та. Новото раководство понекогаш сака да ги замени високите функционери (на пр., главни секретари, директори на дирекции) со цел да ги спроведе своите политики. Сепак, законот ги штити државните службеници - тие не можат да бидат отпуштени без причина. Како одговор на тоа, структурните промени (спојувања или затворање на оддели) често се користат како механизам за ослободување на непосакуван персонал. Ова покренува прашања за заобиколување на духот на законот. Вработените на високи раководни позиции се ранливи, иако формално се заштитени - на пример, главен секретар може да биде отпуштен ако целата структура на министерството се реорганизира. Толкувањето на концептот на „објективна невозможност“ (член 107, точка 5) понекогаш се проширува токму на ситуации на структурна реформа. Практичната последица е голема флуктуација на персонал за време на политичките циклуси, што го нарушува принципот на стабилност. Решението, според експертите, е да се зајакне улогата на конкурентскиот процес за високи позиции и да се воведат мандати за некои позиции, така што тие не се директно зависни од промените на моќта.
- Конкурентен систем – ефикасност наспроти формалност: Спроведувањето конкурси за секое назначување гарантира меритократија, но од друга страна, одзема време и ресурси. Често се случува конкурсите да се одолговлекуваат со месеци, што го отежнува пополнувањето на слободните работни места и води кон привремено оптоварување на другите вработени. Административните менаџери понекогаш се во искушение да користат привремено доделување на позиција или назначување на „привремен вработен“ (член 15 од Законот за јавна служба дозволува назначување до 6 месеци без конкурс додека не пристигне постојан вработен) за подолги периоди,

што е спротивно на законот. На пример, има случаи кога едно лице е назначено привремено за 6 месеци, а потоа повторно привремено на друга слична позиција – со цел да се заобиколи конкурсот. Законот се обидува да го спречи ова со забрана за повторно назначување без конкурс на друга позиција по истекот на 6-месечниот период. Сепак, контролата во реалноста е тешка и зависи од внатрешен и надворешен надзор. Друг практичен предизвик е квалитетот на конкурсите – често има обвинувања дека барањата во огласите се напишани „по мерка“ за одреден кандидат (на пр. специфични сертификати или комбинација од искуство што го има само некој внатрешен човек). Докажувањето на таквата злоупотреба е тешко, но ја поткопува довербата во системот. Како одговор на тоа, во последниве години се зборува за централизиран натпревар за млади професионалци (тип на програма „забрзана“) или за користење електронски тестови за намалување на субјективниот елемент. Импликација: потребно е постојано подобрување на процедурите за натпреварување и обука на членовите на комисиите за објективна проценка.

- Оценување и отпуштање поради слаби резултати: Воведувањето на годишни евалуации го покрена прашањето за нивната објективност. Многу менаџери имаат тенденција да даваат добри оценки на сите (т.н. „нивелирање“) со цел да избегнат конфликти во тимот. Ова го прави системот бесмислен - одличните вработени не се разликуваат, слабите не се идентификуваат. Од друга страна, кога менаџерот дава ниска оценка, вработениот често ја оспорува, што создава долги процедури за преглед. Доколку сепак дојде до две последователни „незадоволителни“ оценки и менаџерот одлучи да го отпушти вработениот согласно член 107, став 2, обично следи правен спор.
- Дисциплинска одговорност и контрола: Постапките за казнување се детални, но во пракса ова значи и несмасност. Менаџерите понекогаш избегнуваат изрекување дисциплински казни за помали прекршоци бидејќи процесот одзема време (писмени објаснувања, евентуално совети) и може да доведе до конфликт. Како резултат на тоа, честопати се сведува само на усни забелешки, без службен акт, кој нема правна тежина. Од друга страна, во случај на сериозни прекршоци (на пример, корупциски скандал или сериозно кршење на работната дисциплина), потребно е отпуштање - но додека постапките се во тек, јавноста очекува брз одговор. Тука постои тензија

помеѓу законската постапка и очекувањата на јавноста. Понекогаш самите вработени претпочитаат да дадат отказ „по меѓусебна согласност“ за да избегнат дисциплинско отпуштање во досието - на овој начин случајот полесно се прикрива, но сторителот може да оди во друга администрација . Затоа, неодамнешните промени бараат дури и при доброволно заминување, неизбришаните казни да се евидентираат во електронскиот регистар. Дисциплинската контрола ја вршат и инспектори (ГИТ): тие проверуваат дали работодавачот одговорил на сигналите. Предизвикот е што ГИТ е историски навикнат на инспекции во приватниот сектор, а во државните структури наидува на одреден отпор или формализам. Сепак, во последниве години има случаи на акти изготвени од ГИТ за државни структури - на пример, за назначувања без конкурс, за неплатени празници, за прекувремена работа без плата итн. Ова е позитивен тренд за еднаков стандард, но го поставува прашањето: дали трудовиот инспекторат треба да ја контролира државната администрација или треба да има специјализирано тело? Засега, решението е комбинирано - општата контрола е кај Советот на министри, специјализираната контрола - кај ГИТ. Импликација: за вработените, ова значи дека тие можат да поднесат сигнали до Трудовиот инспекторат доколку сметаат дека им се повредени правата според Законот за работни односи (на пр. неплатен одмор, неплатен надомест), што е алатка за заштита.

- Наградување и мотивација: Иако не е директно дел од ЗДСл (платите се регулирани и со други закони - Законот за буџет, прописите за плати), практичен проблем е мотивирањето на персоналот. Законот предвидува унапредувања во ранг и одликувања, но финансискиот израз е често низок. На пример, разликата помеѓу ранг V и I може да биде мал износ покрај основната плата, што не мора нужно да ја одразува компетентноста. Многу млади специјалисти заминуваат затоа што приватниот сектор нуди повисока плата за слични вештини. Ова води до „одлив на мозоци“ од администрација та. Како одговор, владата периодично презема реформи на платите - воведување бонуси за постигнати резултати, зголемување на платите во дефицитарните области (ИТ, адвокати). Законот дозволува дополнителен надомест за постигнати резултати (член 64 од ЗДСл дава право на награда - паричен бонус), но буџетските ограничувања честопати ги прават овие бонуси симболични. Така, мотивацијата преку Законот за државна служба (рангови, награди) не секогаш ги

компензира ниските плати. Овој предизвик е повеќе политички и економски, но влијае на имплементацијата.

- Толкување на нејасни одредби: Некои текстови во Законот за работни односи создаваат тешкотии за спроведување на законот и бараат толкувања или судска пракса. На пример, концептот на „објективна невозможност“ (член 107, став 1, точка 5) – што точно вклучува? Јасно е дека здравствената невозможност е посебна основа, па затоа објективната невозможност може да значи, на пример, губење на потребната дозвола (лиценца, пристап до класифицирани информации) или отсуство на долга затворска казна (но тогаш би имало казна итн.). Во овие случаи, работодавачите се консултираат со адвокати дали можат да отпуштат лице. Друг пример – чл. 81а и 81б (мобилност и привремено преместување): понекогаш администрациите ги мешаат процедурите или ги користат неправилно (на пр. тие назначуваат лице „привремено“ во друга адмистрација , а во пракса ова се претвора во постојана позиција без конкурс). КПКОНПИ ја следи декларацијата за интереси – ако вработениот не поднесе декларација, дали треба да биде отпуштен поради кршење на член 29? Законот не дава директни основи за отпуштање во овој случај, но непополнувањето на декларација претставува административен прекршок со парична казна. Ова создава потреба од координација меѓу властите - инспекторите можат да изречат парична казна, но самиот вработен останува на работа. Ваквите ситуации бараат внатрешни упатства од одделот. Толкувачки писма од Министерството за државна адмистрација (кога постоеше) или сега од Советот на министри, како и судската пракса, исто така, доаѓаат на помош.
- Контрола и одговорност: Една импликација од засилената контрола (ГИТ и КПКОНПИ) е дека раководителите на административните единици мора да бидат многу добро запознаени со ЗДСл. Во минатото, одделенијата за човечки ресурси беа главен гарант за законитоста на назначувањата и разрешувањата. Сега ,меѓутоа, секој директор кој е орган за назначување (на пр. во агенциите, градоначалниците во однос на вработените во општината) е лично одговорен. Инспекторите можат да му издадат пропис или акт. На пример, ако не одржи конкурс на време или привремено задржи некого подолго од дозволеното - казната може да биде за него. Ова ги тера администрациите да бараат повеќе адвокати и експерти за човечки ресурси. Малите

општини особено се соочуваат со тешкотии - дали правилно ги спроведуваат сите процедури. Затоа IPA (Институт за јавна администрација) редовно спроведува обуки за ЗДСл. Судската пракса, исто така, обезбедува толкувачка помош: веќе акумулираните одлуки на Врховниот управен суд служат како референтна точка - на пр. Врховниот суд пресуди дека во случај на масовно отпуштање во дадена единица, мора да има вистинска структурна промена, а не фиктивна, во спротивно отпуштањето е нелегално. На овој начин, раководителите знаат до каде можат да одат.

Како заклучок, импликациите на ЗДСл врз секојдневната работа на администрација та се значајни. Законот создава рамка за професионална, деполитизирана служба, но неговиот успех зависи од културата на имплементација. Потребна е постојана рамнотежа: строго да се следат процедурите (за да нема поништувања на суд или санкции), но и да се одржи флексибилноста и човечкиот пристап (за да бидат мотивирани вработените). Во контекст на реформите - дигитализација, антикорупциски мерки - ЗДСл продолжува да биде главен гарант за стабилноста на административниот апарат. Државните службеници, експертите и студентите по администрација мора добро да го разберат не само буквата, туку и духот на овој закон: тој е дизајниран да го заштити јавниот интерес преку градење компетентна и чесна државна администрација , како и да ги заштити самите вработени како 'рбет на оваа администрација .

4.1. Анализа на законот за административни службеници во Република Хрватска

Анализа на Новиот закон Новиот Закон за државни службеници во Република Хрватска (во натамошниот дел од текстот - ЗДС 2024) стапи на сила на 1 јануари 2024 година, заменувајќи го претходниот Закон од 2005 година (Сл. весник 92/05), кој беше изменет и дополнет неколку пати во текот на 18 години.

Донесувањето на ЗДС од 2024 претставува сеопфатна реформа на системот на државната служба со цел модернизирање на управувањето со човечките ресурси во јавната администрација , зајакнување на меритократијата и усогласување со новите прописи (особено Законот за плати во државната и јавната служба) и европските стандарди. Во продолжение ќе направиме детална анализа на одредбите од ЗДС 2024 според неговите главни тематски

поглавја, преглед на клучните иновации во споредба со претходниот закон, проценка на предностите и можните недостатоци во имплементацијата, усогласеност со стандардите на Европската Унија, и практични импликации за државните органи и службените лица, со примери за предизвици и препораки за имплементација.

Темелни начела и основни одредби на Законот

Во Глава I (Воведни одредби) ЗДС од 2024 е дефиниран неговиот предмет и опсег на примена. Законот се однесува на сите државни службеници и вработени во органите на државната управа и други државни органи (вклучувајќи ги судските органи, стручните служби на Собранието, Кабинетот на претседателот, Владата, Уставниот суд, разни канцеларии на народниот правобранител, Државниот завод за ревизија итн.). Ова обезбедува унифицирана примена на правилата во целиот државен сектор. Законот, исто така, воведува родово неутрална терминологија – сите термини се во машки род и подеднакво ги вклучуваат и машкиот и женскиот пол.

Основни начела: Глава II. (Фундаментални начела, права и обврски) започнува со дефинирање на начелата на однесување на државните службеници. Во клучните начела се опфатени:

- Начело на законитост и правна сигурност: Службените лица мора да дејствуваат исклучиво во согласност со законите и прописите. Нивните постапки треба да им гарантираат на граѓаните правна сигурност преку предвидлива и законска адмистрација .
- Начело на недискриминација и привилегии: Во извршувањето на нивните должности, службениците не смеат да ги дискриминираат или привилегираат граѓаните по која било основа (раса, етничка припадност, пол, јазик, религија, политичко или друго убедување, социјално потекло, имотна состојба, членство во синдикат, образование, возраст, здравствена состојба, инвалидитет, генетско наследство, родов идентитет или изразување, сексуална ориентација, итн.). Овој принцип ја обезбедува еднаквоста на граѓаните пред адмистрација та и ги одразува уставните и стандардите на ЕУ за недискриминација.
- Начело на хиерархиска подреденост: Државните службеници се должни да ги извршуваат законските наредби на нивните претпоставени (раководител на орган, раководител) поврзани со работите на нивното работно место, со

почитување пропишани хиерархии на одговорност. Во исто време, ако наредбата би била незаконска, службеникот е должен да предупреди за тоа - Законот содржи механизми за спречување на незаконски наредби (иако деталите на таквото однесување се изведени од општите прописи за административна постапка и етички правила).

- Начело на одговорност за резултатите: Службените лица се одговорни за постигнувањето на поставените цели и резултатите од нивната работа. Од нив се очекува ефикасно и со висок квалитет да ги извршуваат своите задачи, а може да се соочат со последици доколку не ги постигнат целите (на пр., пониска оценка за перформанси). Овој принцип воведува култура на управување со учинокот во државната служба.

Покрај овие, ЗДС 2024 индиректно промовира и други важни принципи на јавната адмистрација : политичка неутралност и професионализам (законот предвидува дека политичката припадност на функционерот не смее да влијае на неговиот статус) или унапредување во службата), транспарентност (на пр. обврска за јавни конкурси за вработување) и етика и интегритет (што е дополнително разработено преку обврската за усвојување на Етички кодекс и одредби за спречување на судир на интереси).

Основни права на државните службеници:

Законот гарантира голем број основни права на државните службеници, исто така во Поглавје II:

 Право на соодветни работни услови: Државниот службеник има право да работи во безбедни и здрави услови, со обезбедени потребни средства за работа. Работодавачот (државниот орган) е должен да обезбеди организациски и технички услови за непречено извршување на службените задачи, вклучително и разумни прилагодувања за вработените со инвалидитет.

- Право на заштита на достоинството и интегритетот: На службеното лице му се гарантира заштита на физичкиот и моралниот интегритет при вршење на своите должности. Тој/таа има право на заштита од вознемирување и злоупотреба на работното место, во согласност со општите прописи и колективниот договор.
- Право на правна помош: Доколку против службено лице се покрене судска или друга постапка за дејствија преземени во текот на вршењето на

неговите/нејзините службени должности, тој/таа има право на правна помош на трошок на работодавачот (органот). Ова го штити службеното лице од лични правни последици за работата во јавен интерес, освен ако не постапил/а незаконски или со неовластена цел.

- Право на еднаквост при унапредување: Сите службени лице имаат еднаква можност за унапредување и професионален развој врз основа на резултатите од работата и професионалните компетенции. Законот експлицитно предвидува дека не смее да има неоправдана разлика во можноста за унапредување и дека се планираат мерки за рамномерна родова застапеност при вработувањето и унапредувањето.
- Право на заштита од неоправдан третман: Службеното лице има право на заштита од произволно преместување или отпуштање од работа без основана причина. Исто така, политичките или другите неофицијални активности не смеат негативно да влијаат врз статусот на службеното лице.

Забелешка: Правото на плата и материјалните права на државните службеници не се регулирани со овој закон, туку со посебен Закон за плати во државната и јавната служба. Сепак, Законот за државна служба од 2024 година го потврдува во општото право принципот на еднаква плата за еднаква работа во државната служба, кој потоа беше операционализиран во Законот за плати.

Основни обврски и етички барања: Покрај правата, ЗДС 2024 ги пропишува и обврските на државните службеници, со што се обезбедува професионално и етичко функционирање на службата:

- Совесно извршување на должностите: Службеникот е должен да ги извршува доверените должности навремено, професионално и совесно, со постојана обука и примена на нови знаења во својата работа. Ова исто така подразбира следење на прописите и стандардите, како и одговорност за резултатите (поврзано со принципот на одговорност).
- Забрана за злоупотреба на овластувања: На службениците им е изрично забрането да ги злоупотребуваат своите овластувања за лична корист или во корист на други лица. Исто така, не им е дозволено да дејствуваат надвор од опсегот на доделените овластувања; секоја работа мора да биде во рамките на работното место на кое се

назначени. Само во вонредни околности (на пр. вонредни ситуации) можат привремено да бидат овластени да дејствуваат надвор од нормалниот опсег на работа и со изречно одобрение од нивните претпоставени.

- Извршување на наредби и одбивање на незаконска наредба: Како што е наведено, службеното лице мора да извршува законски наредби од претпоставените. Доколку смета дека наредбата е незаконска, должен е да го предупреди својот претпоставен (и, доколку е потребно, повисоките нивоа или надзорникот) во согласност со процедурите, со цел да се спречи незаконското дејствие. Оваа одредба (наследена од претходниот закон) го штити вработениот од дисциплинска одговорност доколку одбие очигледно незаконска наредба, но бара многу внимателно и одговорно дејствување.
- Судир на интереси: Законот става акцент на спречување на судир на интереси. Вработените се должни да потпишат изјава за отсуство на судир на интереси (што беше и преодна обврска за сите вработени пронајдени во рок од 60 дена од стапувањето во сила на законот). Член 38 детално ги пропишува околностите што претставуваат судир на интереси и го обврзува вработениот да избегнува ситуации во кои приватниот интерес би влијаел на непристрасноста во службата. Прекршувањето на оваа обврска повлекува дисциплинска одговорност.
- Пријавување на корупција (заштита на дојавувачи): Значајна новина е тоа што законот гарантира заштита на државните службеници кои пријавуваат сомневања за корупција или неправилности. Поднесувањето пријава поради основано сомневање за корупција не смее да му наштети на државниот службеник (отпуштање или каква било одмазда за тоа не е дозволено). На службеното лице кое пријавува корупција му е загарантирана анонимност и заштита од негирање на правата или вознемирување. Раководителот на органот е должен да покрене постапка против секој што би се обидел незаконски да санкционира таков дојавувач. Оваа одредба е усогласена со Директивата на ЕУ за заштита на дојавувачите и претставува механизам за зајакнување на интегритетот на јавната адмистрација .

Накратко, основните принципи и права и должности во Законот за државна служба од 2024 година воспоставуваат правна рамка што промовира законитост, етика, еднаквост,

одговорност и професионализам во државната служба. Овие принципи создаваат основа за други специфични институти регулирани со Законот (вработување, унапредување, евалуација, одговорност итн.), осигурувајќи дека овие процеси се одвиваат на фер и транспарентен начин.

Управување со човечки ресурси и работни места во државната служба

Во Поглавје III (Носење одлуки во државната служба) и Поглавје IV (Работни места во државната служба), ЗДС 2024 регулира како е организирано управувањето со човечки ресурси во државните органи и како се класифицираат работните места.

Централно управување со системот на државната служба: Законот го задржува централниот орган на државната администрација одговорен за односите во државната служба (моментално Министерството за правда и администрација) како клучен орган за спроведување на законот и развој на политиката за државната служба. Ова централно тело ја следи состојбата во системот (на пр. потреби за персонал, ефикасност на прописите) и предлага мерки за развој на државната служба. Исто така, го надгледува и примената на ЗДС во пракса. Ова обезбедува униформно толкување на законот и координација на политиката за персонал на ниво на целата државна администрација .

Организација на управувањето со човечки ресурси во органите: Една од важните новини е обврската за сите поголеми државни органи да основаат посебни организациски единици за управување и развој на човечки ресурси (одделенија за човечки ресурси). Поточно, секој државен орган со 50 или повеќе вработени мора да има таква внатрешна организациска единица (оддел, служба) одговорна за управување со човечки ресурси. Овие единици преземаат широк спектар на професионални и административни задачи поврзани со човечките ресурси, вклучувајќи:

- *Анализа на работното оптоварување и планирање на вработувањето во телото.* Врз основа на анализата на работното место и работното оптоварување, тие подготвуваат предлог за годишен план за вработување (видете подолу под Вработување).
- *Развој на модел на компетенции и опис на профилот на работното место во телото*. Ова значи дефинирање на вештините, знаењата и способностите што се потребни за секое работно место и развивање на стандардизирани описи на работни места. Ова е новина насочена кон професионализација - наместо

едноставно наведување на задачите, акцентот е ставен на компетенциите потребни за успех на работа.

- *Планирање на кариерен развој и обука:* Единицата ги проценува потребите за обука и развој на вработените во телото и го организира или координира нивното присуство на потребните програми. Покрај тоа, планира мерки за развој на човечки ресурси (на пр. ротации, програми за таленти, сукцесија на клучни позиции) со цел да се подобри работата на телото.
- *Следење на зафатеноста на работните места од аспект на родовата и другата застапеност:* Единицата за човечки ресурси подготвува извештаи за застапеноста на половите на работните места (особено на раководните позиции) и предлага мерки за обезбедување еднаква застапеност на жените и мажите. Исто така, мора да го следи исполнувањето на законските квоти за националните малцинства и лицата со попреченост и да го вклучи ова во плановите за вработување.
- *Управување со евиденцијата на вработените:* Одделот води лични досиеја на државните службеници и вработените, редовно внесува податоци во централниот регистар на вработени (за целата државна служба и јавната служба), како и други пропишани евиденции за персоналот (на пр. за оценки, награди, дисциплински мерки).

За помалите државни органи (помалку од 50 вработени), законот дозволува флексибилност – задачите за управување со човечки ресурси потоа ги извршува поединечно службено лице според прописите за внатрешен ред или овие задачи му се доверуваат на друг државен орган врз основа на посебен пропис. Ова зема предвид дека во малите канцеларии не е исплатливо да се основа посебен оддел за човечки ресурси, па затоа се наоѓаат поекономични решенија (на пр. заеднички услуги).

Класификација на работни места: Поглавје IV. Се пропишува унифициран систем на работни места во државната служба. Клучните одредби вклучуваат:

- Називите на работните места и условите за распоред: Владата на Република Хрватска пропишува стандардизирани звања на работни места, општи и посебни услови за нивното извршување и коефициенти на сложеност на работните места (кои влијаат на платата). Новата Декрет за работни места (Сл. весник 22/24 и

33/24) беше донесен во март 2024 година за да се усогласи со овој закон. Оваа класификација значи дека, на пример, стручен соработник, виш советник, раководител на сектор, директор на адмистрација итн. ќе бидат дефинирани подеднакво во сите тела, со јасно пропишано ниво на професионални квалификации, работно искуство, јазични вештини или посебни вештини потребни за позицијата.

- Раководни и нераководни позиции: Законот ја одржува поделбата на раководни позиции (на пр. раководители на оддели, директори на администрации, помошници министри - кариерни, неполитички службеници) и други службеници (оперативни позиции). Раководните позиции се пополнуваат преку посебни процедури (јавни конкурси со дополнителни критериуми за лидерство, често за одреден мандат), додека останатите се пополнуваат преку редовни внатрешни или јавни конкурси. Законот за државна служба од 2024 година ги интегрира претходниот Закон за државни службеници и Законот за организација на државната адмистрација до степен до кој раководните позиции (освен службениците) сега потпаѓаат под истите основни принципи на вработување и евалуација.
- Каталог на работни места: Стандардизацијата овозможува креирање каталог на работни места во државната служба, кој е исто така основа за новиот систем на плати. На секое работно место му се доделува коефициент на плата во зависност од нивото на одговорност и сложеност. Ова го решава претходниот проблем со фрагментацијата - претходно, различни прописи регулираа специфични работни места за поединечни оддели (на пр., царинска служба, даночна служба, полиција имаа свои коефициенти), додека сега сите тие се предмет на еден систем.
- Воспоставување на нови институции: Заради ефикасно управување со човечки ресурси, покрај веќе споменатите единици за човечки ресурси, ЗДС 2024 предвидува и продолжување на работата на Одборот за државна служба (независен орган за решавање на жалби во државната служба) и судовите за државна служба (првостепен и повисок, за водење дисциплински постапки). Новите одлуки и прописи донесени во 2024 година ја редефинираа организацијата

на овие тела според новиот закон. Ова обезбедува независни механизми за контрола и жалби во рамките на системот на државната служба.

Накратко, ЗДС 2024 воведува професионално управување со човечки ресурси во секој државен орган (преку професионални единици за човечки ресурси) и единствена класификација на работни места. Ова значи дека државната служба почнува да се гледа и управува како модерни организации - со планирање на персоналот, компетентност и развој на кариерата, како и грижа за еднаквост и ефикасност. Овие одредби се значаен чекор напред кон стратешко управување со човечки ресурси во јавната адмистрација , наместо сегашниот административен пристап.

Вработување и унапредување во државната служба

Поглавје V. (Пополнување на работни места) носи обемни новини во постапките за вработување и прием во државната служба, но го регулира и напредувањето на постојните вработени на повисоки позиции. Акцентот е ставен на централизација, транспарентност и меритократски избор на кандидати.

Планирање на вработувањето: Пред самиот процес на регрутирање, ЗДС 2024 воведува обврска за планирање на потребите за персонал. Секое министерство/државен орган е должно да изготви План за вработување во државната служба (годишно, со можност за двегодишен или тригодишен план). Овој план ги специфицира планираните регрутирања на постојани и привремени државни службеници, бројот на приправници, како и празните работни места што се планира да се пополнат. Планот мора да ги земе предвид и обврските за застапеност на малцинствата и лицата со попреченост. Плановите се усогласени со буџетот (потребно е претходно одобрение од Министерството за финансии и централното тело за односи со државната служба), со што се обезбедува дека планот за персонал е реалистичен и финансиски одржлив. Одредбите за планот за вработување стапија во сила дури на 1 јуни 2024 година, со цел да им се даде можност на органите да ги подготват.

Планирањето на вработувањето овозможува проактивно управување со човечки ресурси, наместо ad-hoc регрутирање.

Централизиран систем за вработување: Најголемата промена е воспоставувањето на Централизираниот систем за вработување – ИТ платформа преку која ќе се објавуваат сите слободни работни места, ќе се примаат апликации и ќе се спроведува почетно тестирање на кандидатите. Со други зборови, наместо секое министерство да ја спроведува постапката за

вработување одделно, сега централното тело го координира вработувањето преку еден систем. Целта е да се забрза и објективизира селекцијата на кандидати преку онлајн тестирање и стандардизирани процедури, со што ќе се обезбеди непристрасност и транспарентност на селекцијата. Според објаснувањето на Владата, централизираното онлајн тестирање ќе го олесни процесот на селекција и ќе обезбеди вработување на кандидати со потребните компетенции, со помалку субјективно влијание.

Клучни карактеристики на новиот систем за вработување се:

- База на податоци за кандидати за работа во државната служба: ZDS 2024 го воведува концептот на постојана база на податоци за кандидати. Најмалку еднаш годишно се објавува јавен повик за изразување интерес за работа во државната служба во одредени работни профили. Заинтересираните лица кои ги исполнуваат формалните услови можат да аплицираат и да бидат поканети на тест за компетентност. Оние кои успешно ќе ги положат тестовите се внесуваат во базата на податоци за потенцијални кандидати, а нивните податоци се чуваат до три години. Оваа база на податоци служи како прв извор за пополнување на идните работни места - кога ќе се појави слободно работно место во некое тело, првото нешто што треба да се направи е да се провери дали во базата на податоци има соодветни кандидати кои веќе се тестирани. Ова го забрзува процесот на пополнување, бидејќи нема потреба да се чека нов рок за аплицирање секој пат ако има достапен квалификуван персонал.
- Внатрешен оглас: Кога ќе се појави слободно работно место, прво се објавува внатрешен оглас во рамките на државната служба (т.е. можност постојните државни службеници да аплицираат за слободното работно место и да бидат преместени/унапредени). Само ако работното место не е пополнето преку внатрешни преместувања, се регрутираат надворешни кандидати. Внатрешните огласи поттикнуваат мобилност и кариерен раст во рамките на службата. Важно дополнување (усвоено преку измени во јули 2024 година) е дека на државните службеници од локалната самоуправа и јавните служби (образование, здравство итн.) им е привремено дозволено да учествуваат во внатрешни огласи, сè заради поголема мобилност и вработување во транзицискиот период.

- Јавен конкурс и електронско аплицирање: Доколку позицијата не е пополнета ниту преку интерен оглас ниту преку базата на податоци на кандидати, се објавува јавен конкурс. Јавните конкурси се објавуваат централно - на веб-страниците на централниот орган (Министерство) и во Централизираниот систем, со објава на веб-страниците на конкретниот орган што вработува. Пријавите се поднесуваат исклучиво електронски преку системот, во рок од 15 дена. Ова е значаен чекор кон дигитализација (претходно, кандидатите ги испраќаа апликациите по пошта во хартиена форма). Електронското аплицирање овозможува побрза обработка и известување на кандидатите, а исто така и транспарентност - кандидатите можат да го следат статусот на конкурсот преку интернет. Законот, исто така, предвидува дека кандидатите со посебно право на приоритет (на пр. ветерани, лица со попреченост) мора да го наведат ова право во својата апликација и можат да го остварат само под еднакви услови во споредба со другите (што значи дека мора да ги исполнат сите критериуми и да положат тестови, но имаат предност ако се еднакви со друг кандидат).
- Тестирање и селекција на кандидати: Постапката за селекција е силно базирана на компетенции. Сите кандидати кои влегуваат во постапката се тестираат за компетенциите потребни за позицијата. Тестирањето се состои од проверка на општите компетенции (на пр. логичко размислување, познавање на административниот систем, можеби странски јазик) и професионалните компетенции специфични за таа позиција. Законот предвидува дека дел од тестирањето (особено општите компетенции) може да се спроведе електронски преку Централизираниот систем, што отвора можност за автоматизирано онлајн тестирање. Оние вештини кои не можат да се проверат онлајн (на пр. комуникациски вештини, презентациски вештини) веројатно ќе бидат тестирани усно или преку практични задачи пред комисија. По тестирањето, најдобро рангираните кандидати може да бидат поканети на интервју пред комисија (иако ова не е експлицитно наведено во цитираните членови, во пракса се очекува како дел од постапката). Врз основа на

резултатите од тестовите (и интервјуата, доколку ги има), се формира ранг-листа и се донесува одлука за прием на најдобриот кандидат.

- Приправници (стажанти): Како и досега, предвиден е прием на приправници – лица без работно искуство кои за прв пат влегуваат во државната служба. Нивниот приправнички престој трае 12 месеци, по што полагаат државен испит. Законот ги интегрира приправниците во системот за планирање на вработувањето (бројот на приправници се планира посебно секоја година), што сугерира поголемо вклучување на младиот кадар преку структурирани програми. Исто така, се укинува застарената можност за стручно оспособување без вработување (волонтер-приправници) – се укинува регулативата што го овозможуваше ова, а во иднина сите приправници ќе бидат примени на вработување со плата.

Унапредување во служба: ЗДС 2024 го регулира унапредувањето на државните службеници на повисока позиција како дел од системот на кариера. Унапредувањето се постигнува со распоредување на повисока позиција во рамките на истиот орган или со преместување во друг орган. Постојат редовни унапредувања (кога државниот службеник ги исполнува пропишаните услови за стаж, има соодветни оценки и има слободно повисоко работно место) и вонредни унапредувања (веројатно во случаи на исклучителни резултати или стекнување на значително повисоко ниво на образование, но деталите ги пропишува Владата во пропис). Законот генерално наведува дека државните службеници имаат еднакви можности за унапредување под еднакви услови - затоа, унапредувањето не е дискрециono, туку се базира на јасни критериуми (како што се стаж во понизок ранг, постигнати оценки, дополнителни професионални квалификации или положување на стручен испит од повисоко ниво).

Важна новина е што унапредувањето повеќе не е автоматско врз основа на стаж; секогаш бара распоредување на одредена слободна повисока позиција. Ова значи дека институтот интерни огласи често се користи и за унапредувања - на пр. Позицијата виш стручен советник може да ја пополни некој што бил стручен советник, но тие мора да аплицираат за интерен оглас и да бидат избрани во конкуренција со своите колеги. Ова промовира конкуренција и меритократија во рамките на службата, а не само при првото вработување

Пробен период: Секој нововработен државен службеник (кој не е приправник) подлежи на пробен период од 6 месеци (или подолго, во зависност од регулативата). За време на пробниот период, се проценуваат неговите/нејзините квалификации. Доколку не ги исполнува условите, неговата/нејзината служба може да биде прекината по поедноставена постапка. Оваа одредба ги мотивира новите вработени да се докажат и му дава можност на работодавачот да го прекине работниот однос со несоодветен персонал пред да се здобијат со заштита на постојано вработен.

Преместувања/трансфери: Заради порационално користење на персоналот, законот дозволува трансфер на службеници во рамките на или помеѓу органите. Службеното лице може да биде преместено без негова согласност, но најмногу до растојание од 50 км од местата на живеење. Оваа одредба, преземена од практиката на други земји, треба да обезбеди службениците да можат да бидат распоредени таму каде што се најпотребни, со разумно ограничување на растојанието. Секако, трансферите мора да имаат оправдана причина (на пр. реорганизација, пополнување на слободно работно место во друг град) и вработениот има право на надомест за трошоците за преместување според подзаконските акти. Во пракса, оваа мерка може да биде контроверзна меѓу службениците, но е дизајнирана за флексибилност во управувањето со персоналот.

Преместувањата/трансферите можат да бидат трајни или привремени. Привремените трансфери (детално регулирани со закон) се можни, на пример, поради потребите на проектот или за замена на отсутен вработен, и обично траат до една година. Исто така, преодните одредби додаваат можност за префрлање на вработени од локалната и регионалната самоуправа или јавните служби во државната служба, каде што има потреба, до крајот на 2025 година. Овој привремен „увоз“ на персонал има за цел да го премости недостигот на државни службеници додека не се воспостави новиот систем за вработување.

Горенаведените мерки покажуваат дека ЗДС 2024 воспоставува сеопфатен и строг систем на регрутирање и движење на персоналот: од стратешко планирање, преку транспарентен избор, до можност за напредување во кариерата врз основа на резултати. Меритократскиот принцип се протега низ сите фази - од влез (тестирање на компетенции) до унапредување (еднакви шанси за најдобрите) до санкционирање на слабите (пробна работа, евалуација). Ова има за цел да се обезбеди најквалитетен персонал да влезе и да

напредува во државната служба, што е предуслов за професионализација на јавната адмистрација .

Оценување на учинокот и професионален развој на државните службеници

Глава VI (Оценување) го регулира системот за оценување на државните службеници, што е клучно за управување со учинокот и развој на кариерата. Исто така, Глава VII (Државен испит) и Глава VIII (Образование) се занимаваат со професионална обука и развој на персоналот, што е тесно поврзано со оценувањето.

Систем за оценување: Новиот закон се стреми оценувањето да биде пообјективно и поцелосно. Оценувањата се спроведуваат еднаш годишно за претходната календарска година (т.н. период на оценување е една година).

Првите оценувања според новиот систем почнуваат да се спроведуваат за работа во 2025 година (т.е. оценувањата започнуваат од 1 јануари 2025 година па натаму), што им остава на властите една година за подготовка.

Евалуацијата ја вршат непосредно претпоставените раководители, со стручна помош од одделот за човечки ресурси. Правилникот за евалуација на работењето на државните службеници (Сл. весник 127/24) детално ја пропишува постапката: поставување цели за државниот службеник, следење на постигнувањата, критериуми за евалуација итн. Евалуациите веројатно ќе бидат нумерички или описни (на пр. „исклучителни“, „задоволителни“, „незадоволителни“ - прецизното степенување е во подзаконските акти).

Важни одредби во ЗДС 2024 за оценување на учинокот вклучуваат:

- ✓ Доколку вработениот добие незадоволителна оценка, се покренува постапка за професионален развој или усовршување, а доколку вработениот не ги подобри своите учиноци дури и по одреден временски период, може да следи отпуштање поради некомпетентност. Оваа оценка станува основа за кадровски одлуки - поместување од претходното формално оценување кон реални последици.
- ✓ Одличните оценки можат да бидат основа за награди и побрзо унапредување. Иако самиот ЗДС 2024 не пропишува парични награди, паралелниот Закон за плати воведува можност за варијабилно наградување: до 30% од месечната плата како додаток за надпросечно постигнување на целите и годишна награда за најдобрите вработени. Ваквите стимулации можат да се применат токму врз основа на оценките на учинокот.

- ✓ Постапката за оценување, исто така, го вклучува правото на вработените да приговорат на добиената оценка доколку сметаат дека е неправедна. Жалбата се упатува до раководителот на органот или до посебна комисија, а конечната одлука може да се оспори пред Одборот за државна служба. Ова осигурува дека оценките се основани и не се резултат на можна пристрасност од страна на непосредниот раководител.
- ✓ Интервју за оценување: иако не е експлицитно наведено во законот, вообичаено е оценувањето да вклучува разговор помеѓу претпоставениот и вработениот за постигнатите резултати, недостатоците и планот за подобрување. Овој вид повратни информации е дел од модерната култура за управување со перформансите.

Новиот систем за оценување има за цел да обезбеди оценките да не бидат формалност, туку да се разликуваат успешните од помалку успешните вработени, со цел да се поттикнат подобри перформанси. Ова е исто така услов за успехот на системот за наградување и санкции.

Професионален развој и државен испит: Развојот на компетенциите на државните службеници е регулиран на два начина:

Државен испит: Како и претходно, положувањето на државниот испит останува услов за трајно задржување во државната служба. ЗДС 2024 наведува дека државниот службеник мора да го положи пропишаниот државен испит во рок од 1 година од приемот (доколку е примен на неопределено време). По исклучок, ако веќе го положил испитот на пониско ниво од потребното, му се дава пократок период (6 месеци) за да го положи повисокото ниво. Државните службеници со договори на определено време со подолго траење (повеќе од една година) исто така мора да го положат испитот во истиот период. Бројот на обиди за полагање на испитот е ограничен (максимум три пати за секое ниво). Државниот испит има две нивоа: ниво I за работни места во средно училиште, ниво II за универзитетски дипломи. Програмата за испит вклучува познавање на уставниот поредок, системот на државна адмистрација , административната постапка, прописите за државни службеници итн. Законот го овластува Министерството за јавна адмистрација да го регулира начинот на полагање на испитот и содржината на испитот (вклучувајќи ја и дигитализацијата на испитот) со уредба. Државниот испит е еден вид проверка на

квалификациите што осигурува дека сите вработени имаат основни знаења за работа во администрација та. Службениците кои имаат положено правосуден испит се ослободени од полагање на државен испит (бидејќи правосудниот испит е поопфатен)

Образование и обука: Поглавје VIII (Обука на државни службеници) предвидува дека на државните службеници мора да им се обезбеди стручно оспособување и развој во текот на целата нивна кариера. Државното училиште за јавна администрација (ДЈЈУ) останува централна институција за спроведување на обуката (неговото основање е пропишано со посебни прописи). Одделенијата за човечки ресурси во органите се должни да ги планираат потребите за обука секоја година и да ги упатуваат државните службеници кон соодветни програми. Обуката може да биде преку семинари, курсеви, специјализации, па дури и преку формирање кариерни планови за поединци. Законот, исто така, го поттикнува стекнувањето нови вештини - државните службеници се должни континуирано да ги подобруваат своите вештини и да ги следат достигнувањата во својата професија. Ова го вградува принципот на доживотно учење во државната служба, што е неопходно со оглед на постојаните промени во прописите и технологиите.

Менторство на практиканти: Друга новина е тоа што на практикантите мора да им се додели ментор меѓу искусните државни службеници, кој ја следи нивната работа и им помага да ја совладаат работата. Менторите можат да добијат признанија или поени во евалуацијата за нивната работа. Ова е дел од напорите за воведување на нов персонал во службата на квалитетен начин.

Накратко, ЗДС 2024 воведува интегриран систем за управување со перформансите и развој на персоналот: редовна евалуација поврзана со награди и унапредувања, како и континуирано подобрување и сертификација на знаењето (државен испит). Таквиот систем има за цел да поттикне извонредност кај државните службеници и да обезбеди дека државната администрација ги има потребните знаења и вештини за да се соочи со современите предизвици.

Дисциплинска одговорност и престанок на службата

Глава IX (Одговорност за прекршување на службената должност и штета) детално ја регулира дисциплинската одговорност на државните службеници, додека главите X и XI се занимаваат со посебниот статус на „отстранување“ и престанок на службата.

Овие одредби се важни за одржување на редот и санкционирање на непожелно однесување во рамките на службата.

Дисциплински прекршоци: Законот прави разлика помеѓу мали и сериозни прекршувања на службената должност. Малите прекршоци обично се мали пропусти во работата или однесувањето (на пр., доцнење на работа, неправилно водење евиденција), додека сериозните прекршоци се сериозна недисциплина или незаконитости (на пр., неизвршување на законски наредби, откривање службени тајни, злоупотреба на положба, коруптивно однесување). Сериозните прекршоци вклучуваат и прекршувања на етичките обврски како што се дискриминација кон граѓаните, злоупотреба на овластувања, непочитување на забраната за судир на интереси итн. Законот предвидува дека злоупотребата на институцијата пријавување корупција е исто така сериозен прекршок (за да се спречи лажно пријавување со цел да се предизвика штета).

Дисциплинска постапка: За помали прекршоци, обично се спроведува забрзана постапка пред раководителот на органот, додека за посериозни прекршоци, постапката се поведува пред Трибуналот за државна служба. Трибуналот за државна служба е независно тело составено од државни службеници (и судии на повисокиот апелационен суд) кое спроведува формална постапка за утврдување на одговорност.

Државниот службеник има право на одбрана и може да презентира докази, а одговорноста за прекршокот се одлучува врз основа на фактите.

Казни: Можните дисциплински санкции се движат од опомени и писмени опомени за помали прекршоци, преку намалување на платата или губење на правото на унапредување за средно-сериозни прекршоци, до прекин на државната служба (отпуштање) за најсериозните прекршоци. ZDS 2024 го усогласи каталогот на казни со новиот систем - на пример, можноста за деградирање (преместување на пониска позиција) постои со согласност на државниот службеник како алтернатива на отпуштањето, а глобите се ограничени.

Жалби: Државен службеник може да поднесе жалба против одлука за дисциплинска санкција до Вишиот суд за државна служба или до посебен совет, во зависност од тежината на казната. Ова обезбедува двостепен систем и правна заштита (на крајот на краиштата, можно е да се покрене административен спор пред редовен суд). Сепак, одредени одлуки

(како што е престанок на службата по сила на закон поради правосилна пресуда за кривично дело) се веднаш извршни.

Материјална одговорност (одговорност за штета): Ако државен службеник, при вршење на своите должности, намерно или преку груба небрежност, предизвика материјална штета на државата, од него може да се бара да плати надомест за штетата. Ова е регулирано со посебни членови - често се утврдува дека државниот службеник е одговорен до одреден износ (на пр. до износ од три месечни плати за штета предизвикана од небрежност). Од друга страна, ако државниот службеник претрпи штета поради незаконско дејствие на работодавачот, тој има право на надомест во согласност со општите прописи. Законот овде се однесува на Законот за облигационите односи и други прописи за одговорност.

Ставање на располагање: Поглавје X. (Отстранување) го регулира посебниот статус на „отстранување“ во случај да се укине државен орган или работно место, и затоа привремено нема соодветна работа за државниот службеник.

Државниот службеник потоа се става на располагање на централниот орган за односи со државните службеници. Во овој период (кој е временски ограничен, на пр. 6 месеци) тој прима плата, но за него се бара нова работна позиција во рамките на државната служба. Доколку му се понуди соодветна работна позиција, тој е должен да ја прифати; во спротивно, или по истекот на рокот доколку нема слободно работно место, неговата државна служба престанува со отпремнина. Оваа мерка е еден вид социјална заштита во случај на рационализација - го штити државниот службеник од моментално отпуштање, давајќи му можност да биде распореден на друга позиција.

ЗДС 2024 го задржа „отстранувањето“, со ограничување дека државниот службеник може да одбие преместување што вклучува преселба во друг град (освен ако не е во рамките на 50 км, како што веќе беше споменато).

Престанок на државна служба: Во Глава XI се наведени сите начини на престанок на службата. Тоа се: меѓусебно престанок (оставка), едностранo отпуштање на вработен (со отказен рок), отпуштање од страна на работодавачот (дисциплинско или поради неспособност - на пр. ако не го положил државниот испит во рокот или две последователни негативни оценки за учинокот), престанок по сила на закон (автоматско - на пр. правосилна пресуда за кривично дело, губење на хрватското државјанство, достигнување 65 години за

пензионирање, смрт). Законот за државна служба од 2024 година детално ги специфицира овие случаи. На пример, ако вработениот конечно е осуден на безусловна затворска казна од повеќе од 6 месеци, по сила на закон неговата/нејзината служба престанува на денот кога пресудата ќе стане правосилна. Исто така, ако не го положи државниот испит во предвидениот рок без оправдување, раководителот на органот може да донесе одлука за престанок на службата.

Вработени: Поглавје XII е посветено на вработените (помошен и технички персонал во државната служба: на пр. возачи, дактилографи, курири, чистачи итн.). Нивниот статус на вработување генерално ги следи правилата за државните службеници, со одредени исклучоци. Одредбите од Законот за прием и престанок на службата на државните службеници се применуваат соодветно на приемот и престанокот на службата на вработените. Сепак, вработените немаат пробен период, ниту пак се обврзани да полагаат државен испит, бидејќи ова се главно оперативни работни места кои не бараат познавање на административното право. Исто така, вработениот не може да биде префрлен на позиција државен службеник без да се следи пропишаната постапка (т.е. не може да биде „унапреден“ на позиција државен службеник без конкурс). Ова го зачувува професионализмот - позициите на државните службеници се резервирани за оние кои ќе ја положат соодветната постапка и испит.

Надзор над спроведувањето на законот: Глава XIII. воведува инспекциски и административен надзор. Министерството (централниот орган за односи во државната служба) го следи спроведувањето и, доколку е потребно, издава упатства и го координира спроведувањето на законот.

Исто така, Управната инспекција (посебна организациска единица во рамките на Министерството) врши инспекциски надзор во органите над примената на овој и други закони врз државните службеници. Инспекцијата може да наложи отстранување на неправилности (на пр. ако некое тело не објавило конкурс и вработило лице, или ако евиденцијата не се води правилно). Ова е механизам за обезбедување на владеењето на правото во рамките на државната адмистрација .

Со ова се комплетира структурата на ЗДС 2024: од вработување до престанок на службата, со права, обврски, надоместоци и одговорност. Следново ги анализира клучните

промени што ги носи овој закон во споредба со претходниот и како тие придонесуваат за професионализација на државната адмистрација .

Клучни промени и иновации во споредба со претходниот закон

Законот за државни службеници од 2024 година донесе голем број значајни промени во споредба со претходниот закон од 2005 година (и неговите измени). Следните се клучните новини и иновации воведени со Законот за државни службеници од 2024 година:

Централизиран систем за вработување и дигитализација на конкурсите: За разлика од претходниот систем во кој секое тело самостојно спроведуваше конкурси, новиот закон воведува единствена платформа за регрутирање со онлајн тестирање на кандидатите. Ова е можеби најзначајната реформа – централизираното е-регрутирање треба да обезбеди непристрасност и транспарентност при селекцијата на персонал на национално ниво. Претходно, транспарентноста зависеше од практиките на поединечните министерства, но сега системот е стандардизиран.

База на податоци за однапред дефинирани кандидати: Сосема нов концепт е „база на податоци за кандидати“ заинтересирани за државната служба кои однапред положуваат тестови, а потоа чекаат можност да бидат вработени. Стариот закон не познаваше таков проактивен пристап кон регрутирањето - конкурсите се објавуваа ad hoc, додека сега постои постојана база на талентирани кандидати подготвени да пополнат слободни работни места.

Планирање на персоналот и единици за човечки ресурси: ZDS 2024 за прв пат воведува обврска за годишно планирање на вработувањето од страна на органите, додека претходно ова не беше систематски регулирано. Исто така, професионализацијата на управувањето со луѓе преку посебни оддели за човечки ресурси во министерствата претставува отстапување од стариот систем каде што задачите за персоналот често ги извршуваа адвокати од општа пракса или административен персонал. Сега постои комплетна инфраструктура за управување со човечки ресурси (анализи на оптоварување, модели на компетентност, планови за развој на персоналот) што претходно недостасуваше.

Рамка на компетентност и меритократија: Додека стариот закон нагласуваше формални барања (дипломи, пракси) и писмени испити за општо знаење, новиот воведува тестирање на компетентност (општо и специфично) за секое работно место. Ова се обидува

да ги измери вистинските способности на кандидатите, а не само нивните квалификации на хартија. Ова е квалитативен чекор кон меритократско вработување и унапредување.

Оценување на учинокот: Претходниот систем за оценување (оценки од 1 до 5) често беше критикуван како формалност - повеќето вработени добиваа исти оценки, а лошите оценки беа ретки и немаа реални последици. Новиот закон воведува модернизиран систем за оценување поврзан со целите и резултатите и го поврзува со можноста за наградување на најдобрите и санкционирање на оние кои не ги исполнуваат барањата. Иако имплементацијата ќе ја покаже разликата, создадени се нормативни услови оценувањата да станат важен инструмент за управување со учинокот, што е квалитативна новина. Единствена класификација на работните места и поврзаност со платите: Паралелно со овој закон, беше донесен Законот за плати во државната служба и јавните служби. ЗДС 2024 воспоставува основа за единствено оценување на работните места (преку коефициенти и титули), што е предуслов за стандардизација на платите. Стариот систем беше разделен - различни прописи за различни служби, додека новиот воведува еднаквост на „еднаква плата за еднаква работа“ преку поврзување со централните степени на плата. За самите државни службеници, ова значи пофер систем на наградување и можност за воведување на варијабилен дел од платата (бонус) врз основа на учинокот, што порано не беше случај.

Мобилност во рамките на јавната адмистрација : Новиот закон експлицитно ја поттикнува мобилноста во преодниот период - им овозможува на државните службеници на локалната и регионалната самоуправа и јавните служби да аплицираат за работни места во државната служба (што претходно не беше можно без да се помине низ формален конкурс како надворешни кандидати). Исто така, се воведува опција за привремено префрлање на државни службеници од локалната самоуправа во државната власт до 2026 година, кога треба да се задоволат итни потреби. Овие мерки се нови и го ублажуваат строгиот одвојување на различните делови од јавната адмистрација што постоеше претходно.

Зајакнување на интегритетот и етиката: Иако стариот закон содржеше и одредби за обврски и забрана за корупција, новиот го зајакнува ова преку задолжителни декларации за судир на интереси за сите (претходно тие ги даваа само кандидатите со прием) и преку посебна заштита на „дојавувачите“ во самиот текст на законот. Така, културата на интегритет е подигната на повисоко ниво и го нагласува етичкото однесување како законска

обврска. Модернизација на работниот процес: Одредбите за новите форми на работа се исто така нови - законот предвидува дека

Владата треба да донесе прописи за работа од далечина, работа на посебна локација итн. (член 22 и 23), со кои се регулира хибридната работа во државната служба. Пропис за вакви форми на работа веќе беше донесен пред стапувањето во сила на Законот (на крајот на 2023 година), и тој остана привремено на сила до донесувањето на нови подзаконски акти. Во стариот закон, ова воопшто не беше регулирано. Ова го одразува прилагодувањето на јавната администрација на постпандемиските околности и новите трендови во работата.

Горенаведените промени покажуваат дека ЗДС 2024 не е само козметичка промена, туку сеопфатна реформа на системот на државна служба. Некои од овие иновации (како што се е-селекција на кандидати или задолжително планирање на човечки ресурси) претставуваат прв таков пример во хрватската државна администрација . Тие се дизајнирани да решат специфични проблеми од претходниот закон: бавно и нетранспарентно регрутирање, недостаток на стратешки пристап кон персоналот, нееднаква пракса меѓу органите и слаба разлика помеѓу добри и лоши државни службеници.

Секако, секоја реформа носи и предизвици. Во следниот дел, ги разгледуваме предностите што се очекуваат од имплементацијата на овие иновации, но и можните слабости и ризици што се забележани.

Предности и потенцијални слабости во примената на законот

Спроведувањето на Законот за државна служба од 2024 година би можело да донесе значителни подобрувања во функционирањето на државната служба, но идентификувани се и одредени потенцијални недостатоци и предизвици. Предностите (позитивните аспекти) и слабостите (потенцијалните проблеми) на новиот закон се сумирани подолу:

Предности и позитивни случувања:

— Професионализација и деполитизација на службата: Нов систем за регрутирање базиран на компетенции и објективни тестови треба да ја зголеми меритократијата - оние кои покажуваат знаење и способности ќе влезат и ќе напредуваат во службата, а влијанието на субјективните или политичките фактори ќе се намали. Законот експлицитно го забранува влијанието на

политичката припадност врз кариерата, со што се зајакнува политичката неутралност на државните службеници.

— Поефикасно пополнување на слободните работни места: Централизираниот пристап и базата на податоци за кандидати ќе го скратат времетраењето на процедурите за регрутирање и ќе овозможат побрзо регрутирање на потребниот персонал. Ова е важно за намалување на бројот на слободни работни места каде што позициите се празни долго време. Исто така, интеграцијата на внатрешните и надворешните слободни работни места во еден систем ќе ја олесни мобилноста на персоналот, што може да помогне да се преместат експертите таму каде што се најпотребни.

— Зголемена транспарентност и доверба: Дигитална платформа со јавно достапни слободни работни места и јасни критериуми треба да ја зголеми транспарентноста. Секој кандидат има еднаков пристап до информации и можност да аплицира онлајн, што ги намалува сомневањата за „фиксни слободни работни места“. Како што се очекуваше, довербата на јавноста во вработувањето во државната служба би можела да се подобри ако системот работи како што е предвидено.

— Развоен пристап кон управувањето со човечки ресурси: Воведувањето на единици за човечки ресурси и планови за вработување ќе значи дека политиките за човечки ресурси ќе бидат стратешки управувани. Ова овозможува подобра анализа на потребите, идентификување на вишок или недостаток на вештини и насочено регрутирање или обука. На долг рок, ова води кон поефикасна адмистрација бидејќи вистинското лице ќе биде на вистинското место, а државните службеници ќе имаат појасни кариерни планови и можности за развој.

— Мотивација преку награди и кариерен раст: Поврзувањето на проценките со можноста за парични награди и унапредувања обезбедува позитивни стимулации за државните службеници. Оние кои се истакнуваат во својата работа сега можат да бидат соодветно наградени (до 30% бонус) или побрзо унапредени, што претходно беше тешко поради ригидните правила. Ова може да ја зголеми мотивацијата за продуктивност и поквалитетна работа во

државната служба, што е исто така корисно за граѓаните кои ги користат услугите.

— Зајакнување на интегритетот и одговорноста: Јасните одредби за конфликт на интереси, заштита на дојавувачите и дисциплинска одговорност придонесуваат за етиката на системот. Државните службеници се повеќе свесни за своите должности и последиците од прекршувањата, што треба да спречи неетичко однесување. Во комбинација со подобар надзор (административна инспекција), се очекува поодговорна државна служба каде што се почитуваат стандардите на однесување.

— Усогласеност со современите трендови: Преку флексибилни форми на работа (на пр. можност за работа од далечина со посебни услови) и дигитализација на процедурите, јавната адмистрација се приближува кон практиката на приватниот сектор и станува попривлечен работодавач за новите генерации кои ги ценат ваквите можности. Ова може да помогне во задржувањето и привлекувањето на талентираниот кадар.

Потенцијални слабости и предизвици:

— Доцнења во имплементацијата и технички проблеми: Имплементацијата на новиот систем одзема време. Веќе има доцнење во развојот на централизираната апликација за вработување и потребата од обука на службениците кои ќе ја користат. Како резултат на тоа, преодниот период е продолжен, а старите прописи се користат паралелно до ноември 2024 година. Ризикот е дека ИТ-системот може да не функционира беспрекорно веднаш, што може да го забави вработувањето или да предизвика незадоволство на корисниците.

— Несоодветни капацитети за човечки ресурси и проценка: Не сите тела веднаш ќе имаат квалификувани професионалци за човечки ресурси за новите единици за човечки ресурси. Постои можност недостатокот на професионалци за човечки ресурси да доведе до формално исполнување на обврската (отворање позиција за тоа), но културата на стратешки човечки ресурси ќе се вкорени многу побавно. Слично на тоа, проценката на перформансите бара обука на менаџерите за да знаат како да поставуваат цели

и да даваат конструктивни повратни информации. Доколку овие „меки вештини“ недостасуваат, постои ризик новиот систем за евалуација да стане формалност или евалуациите да се распределуваат надуено (до сите високо, без разлика), што би ја поткопало целта на реформата.

— Отпор кон промени и загриженост на синдикатите: Некои одредби (како што се трансфери без согласност до 50 км) може да предизвикаат незадоволство кај државните службеници и синдикатите. Стравот од почести трансфери, поинтензивен надзор на работата или поголем притисок врз резултатите може да доведе до отпор кон реформите во самиот систем. Доколку мотивацијата на вработените се намали поради страв од санкции или трансфери, ова би било негативна последица. Важно е внимателно да се спроведат овие мерки и да се соопштат нивните цели.

— Пропуштени можности и неточности („lex imperfecta“): Експертските анализи покажаа дека, и покрај позитивните чекори напред, законот не ја искористил целосно можноста систематски да ги регулира сите аспекти на системот на државна служба. Некои институти остануваат недоволно поврзани - на пример, не е воведен посебен режим за вишото раководство (менаџерски државни службеници), освен за оние опфатени со општите правила. Исто така, одредени прашања сè уште се делумно регулирани преку подзаконски акти кои датираат од претходно (на пр., Правилникот за обука од 2007 година е сè уште во сила). Авторите оценија дека законот покажува и негативни компромиси и дека спроведувањето на добри решенија е одложено, што делумно ја пропушти можноста за темелна модернизација. Со други зборови, ZDS 2024 е чекор напред, но не и конечно решение за сите проблеми.

— Недоследна примена во пракса: Реформите зависат од имплементацијата. Постои ризик добро осмислените одредби да не се имплементираат во пракса поради недостаток на политичка волја или надзор. На пример, ако раководителите на телата не ја почитуваат обврската за претходно одобрување на плановите за вработување или ако се направи обид да се вработи некого „на привремена основа“ надвор од системот, заобиколувајќи ја постапката,

ова би ја поткопало реформата. Затоа, потребно е силно следење на спроведувањето на законот.

— Преоптоварен со процедури: Некои предупредуваат дека новиот систем (база на податоци за кандидати, повеќестепени натпревари, многу тестирање, евалуација) би можел да биде бавен и бирократски ако не е оптимизиран. На пример, дали годишниот јавен повик за база на податоци за кандидати ќе биде доволно флексибилен за сите потребни професионални профили? Или, дали внатрешното преклопување на базите на податоци за кандидати и јавните натпревари ќе внесе забуна? Премногу слоеви на процедури би можеле да го одложат регрутирањето или да ги обесхрабрат кандидатите ако не се добро координирани.

Накратко, предностите на ЗДС 2024 лежат во модернизацијата и професионализацијата на системот, додека слабостите се сведуваат на предизвиците на имплементацијата и некои недовршени аспекти. Може да се заклучи дека Законот носи одредени позитивни законски решенија, но нивната имплементација во моментов е одложена. Во исто време, се случија и некои негативни промени, а пропуштена е и целосна систематска регулација на сите клучни институти на системот на државна служба. Вистинскиот успех на Законот ќе зависи од тоа како неговите одредби ќе се имплементираат на терен - дали адмистрација та и државните службеници ќе се прилагодат на новиот дух на прописите или промените ќе останат „мртва буква на хартија“. Во следниот дел од магистерскиот труд, ќе дадеме осврт на усогласеноста на законот со европските стандарди, што беше еден од мотивите за реформата.

Усогласеност со стандардите на Европската Унија

Професионална, деполитизирана и ефикасна државна служба е еден од столбовите на европските стандарди за добро управување. Како членка на ЕУ, Хрватска има обврска и интерес да ја одржува јавната адмистрација во согласност со овие принципи. Законот за државни службеници од 2024 година е значително усогласен со европските стандарди во областа на јавната адмистрација и претставува чекор напред во исполнувањето на принципите на таканаречениот Европски административен простор.

Некои од елементите на усогласеност се:

— Меритократски и транспарентни процедури за вработување: ЕУ ги нагласува заслугите како основа за вработување во јавниот сектор, со транспарентност и еднаков пристап. Новиот хрватски закон го прави токму тоа - воведува централизирани јавни конкурси, објективни критериуми (тестирање) и го минимизира ризикот од клиентелизам. Европската комисија постојано ја нагласува важноста на деполитизацијата и фер вработувањето. На пример, во своите препораки за кандидатите за ЕУ, таа ја наведува потребата од обезбедување вработување врз основа на заслуги и фер унапредувања. Хрватскиот закон за државни службеници од 2024 година го исполнува ова упатство преку своите одредби за конкурси и унапредување.

— Одговорност и управување со перформансите: Стандардите на ЕУ бараат јавната администрација да биде одговорна за резултатите и да постои систем за оценување на перформансите. Хрватска со овој закон воведе современ систем за управување со перформансите - практика широко распространета во многу земји-членки. Поврзувањето на оценките со наградите и санкциите и воведувањето бонуси за перформансите е во согласност со трендовите на ЕУ каде што се вложуваат напори за стимулирање на квалитетна работа во јавниот сектор... во јавниот сектор. Хрватскиот ЗДС 2024 го постигнува ова: воведува централна и транспарентна постапка за вработување и систематско следење на перформансите, кои се елементи на добро управување промовирани од ЕУ. На пример, Европската комисија за Северна Македонија ја нагласува важноста на вработувањето врз основа на заслуги и фер унапредување, како и потребата од доследна примена на правилата за оценување - токму тоа се целите на хрватскиот закон.

— Антидискриминација и еднакви можности: ЗДС 2024 е усогласен со прописите на ЕУ за еднаквост - експлицитно забранува каква било дискриминација и промовира еднакви можности за сите кандидати и државни службеници. Спроведувањето на уставниот закон за малцинствата (застапеност на малцинствата) и Законот за вработување на лица со попреченост е интегрирано во плановите за вработување, што е во духот на стандардите на ЕУ за инклузивност во јавната служба. Родовата еднаквост се

следи и охрабрува и во вработувањето и унапредувањето, што ги одразува европските вредности за родова еднаквост.

— Интегритет и добро управување: Стандардите на ЕУ (како што е принципот SIGMA) бараат ефикасни механизми на етика, транспарентност и одговорност. Хрватскиот закон воведува обврска за етички кодекс, посилна заштита за дојавувачите и строги правила за судир на интереси, што придонесува за исполнување на овие стандарди. Ова е важно и во контекст на поширокатa борба против корупцијата што ја нагласува ЕУ. На овој начин, законот ја зајакнува довербата во јавната администрација , што е една од целите на европските реформи во јавниот сектор.

Бидејќи Хрватска е веќе земја-членка на ЕУ, таа повеќе не подлежи на формална рецензија од страна на колегите за администрација та како земја-кандидат, но овој закон е делумно инспириран од иницијативите на ЕУ (вклучувајќи го и Националниот план за закрепнување и отпорност, кој предвидуваше реформа на платите и вработувањето во јавниот сектор). Може да се каже дека ЗДС 2024 воспоставува рамка многу слична на најдобрите практики во земјите-членки на ЕУ. Ова ја става Хрватска меѓу земјите што имаат модерно законодавство за државна служба усогласено со европските принципи: законитост, непристрасност, професионализам, отчетност и отвореност на јавната администрација . Секако, ќе биде важно и до кој степен овие стандарди се спроведуваат во пракса. Сепак, од нормативна перспектива, ЗДС 2024 значително го поддржува европскиот модел на професионална државна служба и ги исполнува обврските што произлегуваат од членството во ЕУ, особено во доменот на одржување стабилни институции што гарантираат демократија, владеење на правото и квалитетно јавно управување.

4.2. Теоретски и историски аспект на инспекцискиот надзор

Искуствата на земјите во развој, како и на развиените земји покажуваат дека проблематиката на економската и социјалната трансформација е многу сложена. За постигнување на трансформација од ваков вид, земјата треба да биде во континуирана состојба на приспособување (развивање и реформирање) на јавната администрација во согласност со „подвижните цели“ на постојани промени во рамките на социјалните и економските потсистеми. Регулативата, политиките и

институционалните системи треба да ги следат и доколку е можно да ги поддржуваат тие промени во социјалните и економските потсистеми. Предизвикот [28]со кој се соочуваат владите е напорно работење со цел да се започнат и спроведат многу реформи и програми за одржување на рамнотежа во светот кој сé побрзо се менува – во областа на економските, културните и општите социјални случувања. Во текот на пишувањето на овој труд и реализацијата на активностите поврзани со него, недвосмислено се установи дека при разгледување на процесот на реформи на инспекциските служби, неминовно истиот треба да биде набљудуван и анализиран од аспект на целокупната реформа на јавната администрација . Еден од главните приоритети на работата на Владите во светски рамки е зголемување на ефективноста и ефикасноста на постојниот систем на јавна администрација , и негово унапредување а со тоа и на делувањето на инспекциските служби, пред се од аспект на рационализирање на работата на административниот систем. Така, од неодамна, некои земји ја насочија реформата на јавната администрација кон менување на карактерот на системот-од главно репресивно- раководен и регулативен систем до систем ориентиран кон услуги и корисници, со што примарната улога на системот би била да обезбеди насоки и да стане партнер на граѓаните и приватните правни субјекти. Па така, согласно ова гледиште, јавната администрација мора да стане ефикасен апарат што, пред се ќе функционира професионално, транспарентно и ефикасно. Од друга страна пак, сепак овој систем мора да задржи одреден степен на регулаторна функција. Инспекциските служби како дел од целокупниот концепт на јавна администрација треба да го пресликаат овој начин на работа и да се стремат кон извршување на законски пропишаните надлежности во согласнпст со новата Методологија на работа кон која се стреми јавната администрација .[29]

Еден од приоритетите на Република Македонија како земја – кандидат за влез во Европската Унија е усогласување на јавната администрација и работата на инспекциските служби со методологијата на работа на овие тела во рамки на ЕУ. Интеграцијата во ЕУ е процес што еволуира и имплицитно подразбира дека

Република Северна Македонија ќе мора да покаже доволен степен на напредок за да може задоволително да се споредува со просечното ниво на земјите-членки од аспект на функционирањето и резултатите од работата на јавната администрација воопшто и инспекциските служби посебно. Согласно постоечкото законодавството во ЕУ, не постојат обврзувачки правни прописи во областа на т.н. „хоризонтален“ систем на јавна администрација на Европската Унија. Сепак, според соодветното толкување на критериумите од Копенхаген,

[28]https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

[29]Стратегија за реформа на јавната администрација во РМ (2010-2015) http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/strategija-za_RJA.pdf

како и разбирањето на појавата на „Европски административен простор“, следува дека: секоја земја во периодот на пристапување кон ЕУ треба да ги има формирано сите релевантни административни структури, како и да има административен капацитет за да може соодветно да го применува aquis, односно да функционира во согласност со најдобрите европски практики (на ниво на т.н. „добро управување“). Следствено, непостоењето на aqius во областа на „хоризонталната“ јавна адмистрација и системот на државна служба, недоволното тековно следење и непостоењето на механизми за следење на пристапувањето кои се директно насочени кон прашања поврзани со јавната адмистрација и инспекциските служби не треба да претставуваат причина и „можност“ за Република Македонија да го избегне процесот на подобрување на работата на јавната адмистрација и инспекциските служби со методологијата на транзиција на раководниот и регулативен систем на функционираење до систем ориентиран кон услуги и корисници.[30]

Инспекциски надзор во светот и Европа

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), [31]како една од водечките меѓународни заедница е значаен чинител во промовирањето на реформите на регулаторните инспекции, обезбедува голем број на основни начела врз кои поедини земји може да ја засноваат регулаторната и инспекциската постапка. Овие принципи обезбедуваат најдобро усогласени резултати и највисок квалитет при водење на инспекциските постапки. Преку нив, ОЕЦД се стреми да развие сеопфатна рамка за поддршка на иницијативите за подобрување на спроведувањето на прописите и инспекциите, што ги прави повеќе ефективни, ефикасни и помалку оптоварувачки за субјектите на надзор, а во исто време помалку ресурсно консумптивни за владите на земјите.[32]

[30]https://eprints.ugd.edu.mk/18171/1/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%94%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE_%D1%84.pdf

[31]4 Inspection reforms: why, how and with hat results , Florentin Blanc OECD publication (извор: https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf)

[32]5Blanc F. (2012), Improving Inspections – Better Implementation and Delivery Tools, Some examples of approaches and reforms to enhance outcomes and reduce burden, OECD Workshop, Jerusalem.

Во 2005 година, анализата на Хемптон [33]во Велика Британија резултира во извештај со наслов "Намалување на административниот товар: ефективна инспекција и спроведување“. Овој извештај разгледува како да се намали непотребната административна бирократија за бизнисите и вклучува голем број на препораки во однос на принципите за регулирање на истите:

- употреба на сеопфатна проценка на ризик во рамки на регулаторниот систем со цел да се концентрираат ресурси на области на кои им е најпотребно - намалување на инспекции каде што ризиците се ниски, но зголемување на нив каде што е потребно, како и зголемување на советодавната улога и пристап на
- регулаторните тела; регулаторите треба да бидат одговорни за ефикасноста и ефективноста на нивните активности, останувајќи доследно независни во одлуките што ги носат и акциите што ги преземаат;
- сите прописи кои треба да бидат напишани на начин на кој се лесно разбирливи, лесно спроведливи, и сите заинтересирани страни треба да бидат консултирани кога се подготвуваат прописи;
- ниедна инспекција не треба да се иницира без темелно издржана причина; бизнисите не треба да прикриваат важни информации и податоци релевантни за инспекциската постапка или да ги дуплираат дадените информации.
- Бизнисите кои константно ги кршат законските прописи треба да им се изрече соодветна и значајна казна;
- Регулаторните и надзорните тела треба да обезбедуваат авторитативна и пристапна советодавна активност, бесплатно или со значително мал надомест;
- Информативната улога на регулаторните и надзорните тела треба да се нагласи преку преземање активности за информирање на јавноста при носење нова или измени на постојната легислатива, како и давање експлицитни објаснувања за начините на примена на новата легислатива, со цел минимизација на административните оптоварувања на бизнисите;
- Бројот и опсегот на надлежности на регулаторите треба да се утврди со закон, со што би се избегнало преклопување на надлежностите на две или повеќе регулаторни тела;

[33]Извор: http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf

- Регулаторните тела треба да осознаат дека клучниот елемент на нивната активност е дозволување и во некои случаи, охрабрување на економскиот напредок, и дека нивна интервенција е неизбежна само во услови на очигледни прекршоци на законските одредби во соодветната област.[34]

Преглед на состојбата на Балканот и во Република Северна Македонија

Како и во земјите на Европската Унија така и на Балканот, пристапот, делувањето и организацијата на инспекциските служби е различен. Моделот на организација на инспекциските служби на РМ најмногу може да се компарира со моделот на Република Словенија. Една од разликите е тоа што Инспекцискиот совет на Република Словенија не е основан како самостојно правно лице туку е координативно тело кое го раководи министерот надлежен за ресорот државна управа, а негови членови се директорите на посебните инспекторати. Работата на инспекцискиот совет е уредена со Деловник за работа. Ваквиот концепт на поставеност на инспекцискиот совет е сосема различен од приодот на РМ каде што инспекцискиот совет е посебен орган на државната управа со претседател и 6 члена кои ги избира Владата и тие се бројат во редот на именувани функционери. Меѓутоа, како што и веќе е спомнато во претходниот дел, на моделот кој ќе се одбере за организираност на инспекциските служби, за нивна ефикасност и ефективност, потребно е воспоставување на одредени општо прифатени принципи, воведување на информатичка технологија во нивното работење, создавање систем за континуирана едукација на инспекторите и прифаќање на пристапот на сервисна ориентација кон граѓаните.

- **Република Хрватска**

[34]https://eprints.ugd.edu.mk/18171/1/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%94%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE_%D1%84.pdf

Реформите кои Република Хрватска[35] ги има спроведено во областа на инспекциските служби односно нивно консолидирање во еден инспекторат ја прави една од водечките реформатори на Балканот и источна Европа. Во Република Хрватска е донесен посебен закон со кој е основан државен инспекторат кој во најголем дел е одговорен за инспекциските работи на кои подлежат хрватските компании. Инспекторатот го има преземено вршењето на инспекциските работи кои претходно ги вршеле 12 инспекциски служби во рамки на 4 министерства, 32 регионални и 103 инспекциски канцеларии Со реформите на инспекторатите од 1999 година, седиштето на државниот инспекторат е сместено во Загреб со 5 подрачни единици во рамки на кои функционираат 38 инспекциски канцеларии во повеќе градови во Република Хрватска. Работата на инспекторатот може да се подели во 5 општи области: пазарен, трудов инспекторат и заштита при работа, електроенергетска инспекција, рударска инспекција и техничка инспекција. Поконкретно, инспекторатот е надлежен за спроведување инспекции за надзор на работата и спроведување на прописите од областа на трговијата со стоки и услуги, условите при работа и заштита при работа, рударство, пресметка, наплата и уплата на давачки за престој во угостителска и туристичка дејност, садови под притисок, сточарство и винарство, слатководно и морско рибарство, шумарство и лов.

Иако се нарекува Државен инспекторат, во Хрватска функционираат и други инспекторати како:

1) санитарна инспекција во рамки на Министерство за здравство;

2) просветен инспекторат во рамки на Министерство за образование и наука;

3) ветеринарна инспекција во рамки на министерство за земјоделие и шумарство;

4) градежна инспекција во Министерство за земјоделие и шумарство и

5) повеќе инспекции во рамки на МВР, Министерство за финансии и Министерство за одбрана.

Друга важна корист за Хрватска од постоењето на единствено координативно тело за инспекција е спречувањето на судирите на интереси кои би можеле да се појават кога истото министерство или агенција издава дозволи и врши инспекции во истата област, со изземање

[35]Primjena zakona o drzavnom inspektoratu : Poslovi drzavne uprave sa stajalista inspekcijskog nazora, Stipic Milan, Zagreb, veljaca 2007

на поголемиот дел од министерствата и подредени агенции кои издаваат дозволи надвор од сферата на вршење инспекции.

Едни од најважните цели за воспоставување на единствено тело – Државен инспекторат беа:

- Концентрација на клучните функции на инспекцијата на едно место; подобрување на условите за работа;

- подигање на нивото на експертиза за супервизија на инспекциите;

- подобрување на соработката и координацијата меѓу различните инспекциски служби елиминирање на трошоците за вршење на неколку инспекции за истата цел. [36]

- **Република Србија**

Праксата за основање на самостојни регулаторни тела во Србија започнала во текот на 2002 година, иако особен напредок се гледа во изминативе неколку години во поглед на донесување закони за основање на овие органи како овластени органи за различни облици на контрола, насочување и уредување на јавните работи и дејности.

- **Словенија**

Наодите за состојбите во Република Словенија покажуваат дека таму инспекторатите [37]не се организирани во рамки на единствен државен инспекторат туку функционираат како органи во состав на постојните министерства. Меѓутоа, Европската Комисија ја обврзала Владата на Република Словенија да формира Инспекциски совет заради создавање на интегриран систем на координација на функционирање на инспекциските служби, дел од

[36]https://eprints.ugd.edu.mk/18171/1/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%94%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE_%D1%84.pdf

[37]Закон за инспекциски надзор на Република Словенија (Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07)

царинските и даночните служби, кој подоцна е и востановен, со цел координирање на активностите на инспекторатите во Словенија и избегнување на честото преклопување на нивните надлежности. Инспекцискиот совет е основан со Законот за инспекциски надзор во 2002 година заради меѓусебна координација и поголема ефикасност на работата за пооделните инспекции. Со измените и дополнувањата на Законот за инспекциски надзор, со Инспекцискиот совет како постојано тело, раководи министерот за јавна управа или лице поставено од него. Членови на советот се главно инспектори и началници на органите, односно деловните органи на субјектите во состав на министерствата. Исто така ова тело ги обработува и прашања поврзани со проблемите при работење на инспекторатите.[38]. Принципот на работа е преку организирање на седници на кои се дискутираат актуелните проблеми и активности кои претстојат, од каде произлегуваат конкретни препораки што се доставуваат на Владата на Р. Словенија. Начинот на работа на Инспекцискиот совет се уредува со Деловник за работа, што го донесува советот во координација со Владата. Во Законот за инспекциски надзор[39] (ЗИН) се утврдени начелата на инспекциски надзор кои се однесуваат на самостојноста на инспекторите при вршење на задачите на инспекцискиот надзор, секој во рамки на своите надлежности, начелото на заштита на јавниот интерес и интересот на приватните и приватни лица, начелото на јавност при извршување на инспекциските работи и начелото на сразмерност при изрекување на мерките за кои се овластени инспекторите. ЗИН има субсидиарна примена на постапката доколку со посебен закон не е поинаку пропишано. Всушност, улогата на ЗИН е да воспостави унифицирана правна рамка за начинот на извршување на инспекцискиот надзор во Словенија. Работата на Инспекцискиот совет е формализирана во смисла дека се водат записници, се носат упатства и препораки за одредени прашања за кои постојат проблеми во однос на

[38]Министерство за економија: Пазарен инспекторат на Р. Словенија, Инспекторат за електронски комуникации, електронски потпис и пошта, Енергетски и рударски инспекторат; Министерство за земјоделие:Инспекторат за земјоделие, шумарство и храна организиран во 6 инспекциски служби, Фитосанитарна инспекциска служба, Шумарска инспекциска служба, Инспекциска служба за квалитетот на земјоделските производи и производи од храна, Земјоделска инспекциска служба, Инспекциска служба за лов и риболов; Министерство за животна средина и просторно планирање: Инспекторат за животна средина и просторно планирање; Министерство за здравство:Здравствен инспекторат; Министерство за труд и социјална политика: Трудов инспекторат; Самостојни органи:Инспекторат за образование и спорт, Инспекторат за заштита против природни и други непогоди, Инспекторат за транспорт

[39]ЗЗакон за инспекциски надзор на Република Словенија- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07)) (извор: https://www.uradni-list.si/_pdf/2007/Ur/u2007043.pdf#!/u2007043-pdf)

разграничувањето на должностите на инспекторатите, се предлагаат измени и дополнувања на соодветни закони по кои постапуваат инспекциските служби, се разгледуваат прашања за обука на инспекторите и обука во однос на тоа како инспекторите постапуваат со странките и се усогласува и планира помошта во областа на ИТ опремата. По прашањата за координација на инспекциските служби, работењето тече многу неформално и доволно е само директорите на инспекторатите да се договорат за да се организира заедничка координативна акција на инспекциските служби кои се задолжени за одредена работа, а понатаму раководителите ја преземаат понатамошната координација. Почитувањето на упатствата и препораките кои ги носи Инспекцискиот совет се работа на морална одговорност на секој директор, кој понатаму дава отчет за својата работа пред министерот во чиј состав е инспекцискиот орган, како и на индиректен начин до Владата. ЗИН ги уредува пршањата за условите кои важат хоризонтално и супсидијарно за одредено лице да биде распоредено на местото инспектор: соодветна стручна спрема, искуство и положен испит за да може да работи во органите на државна управа. Според ЗИН, секој инспектор е самостоен при извршување на инспекцискиот надзор и секој инспектор самостојно ги донесува мерките како исход од истиот. Исто така според ЗИН на инспекторот треба да му бидат достапни на увид сите јавни документи за одредена фирма која врши надзор и тој не смее да бара од субјектите –предмет на надзор да му достават докази за кои тој може да дојде по службен пат, односно по барање на некоја институција. Целта на постоењето на Инспекцискиот совет е да се подобри координацијата на инспекциските служби при вршење на инспекцискиот надзор со цел ефикасно и поекономично настапување. Во оваа смисла инспекциските служби се поврзани функционално , а не формално, што значи дека инспекциските служби се органи во состав на министерствата или сектори, и со различен статус во однос на правната субјективност.[40]

[40]Трансформација на инспекциски служби во Република Македонија – основа за ефективност на државната управа и државната власт, Штоп, 2016, проф.д-р Јадранка Денкова

ЗАКЛУЧОК

Јавната адмистрација во секое општество е важно и комплексно прашање. Таа ги опфаќа многубројните аспекти на општеството. Јавната адмистрација е организиран систем на државни институции, органи и служби кои ја спроведуваат политиката на државата, ги применуваат законите и обезбедуваат услуги за граѓаните и правните субјекти. Всушност,

јавната адмистрација се јавува како посредник помеѓу власта во држава и граѓане и има за цел да обезбеди ефикасно управување во рамките на правни закони. Клучната улога на јавна адмистрација е спроведување на законите и одлуките, кои претходно биле донесени од страна на законодавната и извршната власт. Со цел да се реализираат политиките и програмите на државата адмистрацијата обезбедува техничка, правна и стручна поддршка и одржава константно функционирање на јавните служби во интерес на граѓаните. Нејзиниот пристап и ефективност ја детерминираат општествената култура, квалитетот на животот, успехот и опстанокот. Таа исто така делува како овозможувач на мирот, планер, имплементирач, воспитувач, миротворец и воспоставувач на дициплина. Сите овие улоги се користат во различни фази во зависност од општествената култура и агенда.

Во современото општество јавната адмистрација мора да биде транспарентна, професионална и независна од политика, во спротивно, граѓане ќе ја изгубат доверба во институциите што негативно ќе влијае врз квалитетот на животот во општеството.

Функционална јавна адмистрација може да придонесе за функционална трансформација на општеството, додека дисфункционална јавна адмистрација може да доведе до одбивно општество, дури и да го руинира. Јавната адмистрација ја споделува одговорноста за обезбедување на поквалитетен живот на граѓаните.

За да се одговори на конкретни општествени потреби и предизвици треба да се имплементираат јавните програми што претставува процес на практична реализација и примена на стратешките цели и политики утврдени од страна на државните институции. Токму јавната адмистрација е одговорна за нивната имплементација и има клучна улога во тоа. За успешна имплементација и реализација на јавните програми неопходна е добра и ефикасна координација помеѓу институциите.

За да се процени ефектот од имплементација на јавните програми неопходен е континуиран мониторинг и евалуацијата на истите со цел навреме да се пронајдат слаби страни.

Успешните административни услуги се карактеризираат со јасно определени цели, компетентен и одговорен кадар, дигитализација на работните процеси, како и постојана комуникација со граѓаните и со други заинтересирани страни. Тие овозможуваат навремено донесување одлуки, рационално користење на јавните ресурси и зголемување на довербата на граѓане во институциите.

За унапредување на јавната адмистрација посебно треба да се сврти фокусот на реформирање на истата што овозможи покачување на квалитетот на административни услуги, подобра координација помеѓу институциите и воведување на системот за мониторинг на резултатите од спроведување на јавни политики. Само преку функционален и одговорен административен апарат, јавната програма може да се реализира на начин што ќе донесе реални и видливи придобивки за сите граѓани.

Постојаните измени во законите што ја уредуваат работата на јавната адмистрација , како и новите стандарди што се воведуваат, бараат од административните службеници да се запознаат со нив и да ги прифатат. За тоа е неопходна дополнителна обука и едукација. Исто така, при изработка на политики и програми, важно е да учествуваат тимови од јавната адмистрација кои добро ги разбираат постојните проблеми и реалните потреби. Само така може успешно да се испланираат активности што ќе придонесат за постигнување на поставените административни цели.

Во нашата држава законодавецот донел делумно јасни и во дел непрецизни правила за однесување со кои сè уште не може ефикасно да се изврши лоцирање и докажување на одговорноста. Фокусот треба да е на превенција, а не е на казнување.

Во нашата држава вработените многу често не се запознаени со систематизација на работни места и внатрешната организација на институциите, а јавноста има уште помалку увид во тоа. При изготвувањето на систематизациите, се почнува од расположливиот кадар – значи, првата пракса е дека титулите и описите се создаваат според луѓето, а не според конкретни потреби. Тоа доведува до ситуации каде две идентични работни позиции во различни институции бараат различни квалификации – поради недостиг на прецизни критериуми за задача, овластување и одговорност.

Во најголем број случаи, систематизацијата наведува само дел од вистинските обврски, а во пракса службениците често добиваат дополнителни задачи кои не им се официјално доделени. Го повикуваат на разни законски текстови, што дополнително создава нејасни делови и правна несигурност. Ако службеникот преку дејствување „се преврти“ на друга позиција, тоа лесно може да стане дисциплинска прекршочна одговорност, иако тој фактички ја извршува задачата.

Затоа е потребно јасно и прецизно дефинирање на систематизацијата – службеникот да добие само задачи кои формално му припаѓаат и да биде поставен само таму каде тие задачи се потребни. Но, има и други проблеми – луѓе на базични позиции со солидни компетенции и искуство често остануваат долго време без унапредување, иако реално ја извршуваат работата како да се на повисоки позиции.

Селективно се применуваат и правилата за:

- делегирање задаци;
- мерење постигнати резултати;
- следење и оценување на работа
- мотивирање и наградување

Задачите често се делегират директно, без оглед на хиерархискиот принцип, а особено е нејасна и позицијата на кабинетските службеници. Ваквата матрица на работа мора да се смени – политички и со силни менаџери. Важно е и службеникот да има право да одбие задача која смета дека не може да ја преземе, со тоа да се обезбеди дека одлуката за тоа ќе прави надредената раководство.

Следењето на извршување на задачи е од суштинско значење и денес е практично неорганизирано – „сите знаеме кој колку работи“. Но, без формална документација, нема мерливост, одговорност или основа за награда и казна. Потребна е јасна процедура: кој, кога, што и како извршил, за да се избегне субјективност и да се мотивира реална ефикасност и ефективност.

Клучно е раководителите, најчесто непосредните претпоставени, да имаат главна улога во делегирањето и следењето на задачите; тие треба да водат грижа целата година, да ги оценуваат подредените и да имаат јасна хиерархија. Критично е и образовното/стручно неусогласување – на пример, раководител по филозофија што оценува преведувач, или архитект што оцени урбанист.

Покрај ова, јавната адмистрација мора да подлежи на надзор и контрола – формално дефинирана и структурирана. Во правото, надзорот значи организирана активност од строги државни органи, со можност за санкционирање. Не е доволно да постои само инспекциски надзор – неопходна е синергија меѓу државни и општествени актери. Врз основа на тоа постојат различни надзорни форми:

1. Дополнителен-репаративен надзор – проверка на општите акти откако се донесени, спроведуван од министерства или Влада.

2. Превентивен надзор – претходна контрола на акти од јавни установи (школи, болници, итн.) пред тие да добијат правна важност.

3. Инспекциски (репресивен) надзор – спроведен од стручни инспекциски органи, со можност за санкции.

4. Инстанционен надзор – повисоки органи го преиспитуваат конкретниот административен акт.

Овој широк спектар на надзорни механизми покажува дека, иако системот е сложен и понекогаш нецелосен, постои добра основа за регулирање, но потребна е поголема координација и примена во пракса.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Административно право – прв дел (материјално право), Борче Давитковски, Ана Павловска – Данева, Скопје, 2018;

2. Административно право за втора година за средно стучно образование за образовниот профил, Правен техничар, Економска – правна и трговска струка/сектор Економија, право и трговија, Јетон Шасивари, Африм Османи, Скопје, 2022;

3. Арбаджиски Н., Основи на публичка адмистрација , Обша част, Циела, Софија, 2005;

4. “Assessment of the Manner of Applying for Positions of Civil Servants” – Фондацијата Метаморфозис (2007)

5. “Analysis of the Systems for Representation of Minorities in Public Admin-istration: The Case of the Republic of North Macedonia” (2023)

6. Б. Бенев, Државна адмистрација , 2004;

7. Бенко С. Бенев, Публичка адмистрација , проблеми, позиции и видувања, Јуриспрес, Софија, 2002;

8. Blanchard, Менаџерот “Една минута создава високоефикасни тимови, 2009:24-25

9. G. Braibant, Administrativno pravo Francuske, Beograd, 2002, str.327-328

10. Globalex Guide to North Macedonia Објаснува конституционалниот, правниот и институционалниот контекст, вклучувајќи ја и регулацијата на јавната адмистрација .

11. Д-р Никола Арабаџиски, Основи на јавната адмистрација – општ дел, СИЕЛА, 2005

12. Д-р Роберт Димитровски, д-р Јове Кекеновски, Јавна адмистрација , Скопје, 2007;

13. “Establishing Protection Mechanisms for Bureaucrats” – European Journal of Law Reform (2010)

14. Zankina, E. – „Public Administration Reform in Bulgaria: Top down and External-ly driven Approach“

15. Закон за административни службеници службеници („Службен весник на РМ“ бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18...

16. Закон за административни службеници Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016...

17. Krašovec, D., 2006, Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, Upravna akademija, str. 27

18. Lozina, D. & Klarić, M. – „Local Public Servants and Employees in the Republic of Croatia: Legal Position and Obligations“

19. Milkovic, D. 2005, Odgovornsot sluzbenika za povredu sluzbene duznosti, Radno pravo, 6, str. 58

20. New Civil Service Legislation in The Republic of Macedonia" – Borche Davidkovski, Elena Davidkovska и Dragan Gozevski

21. OECD: „Public Governance Review: Croatia" (2019)

22. Public administration, Book, 2007

23. „Повреда на службената должност претставува нарушување на посебните должности и овластувања на службените лица...

24. Репорти за партизирана адмистрација – Радио Слободна Европа (2009–2015)

25. Stelina, J. – „Theoretical concepts of the law of civil servants"

26. „Тимска работа во јавната администтарција: состојби и предизвици", Анастасија Чочовска, Скопје, јули, 2019,

27. "The System of Recruitment of Civil Servants in the Republic of North Macedonia: Between Procedures and Results" – Jahi Jahija (2022)

28. Transparency International Macedonia: "Employment in North Macedonia is highly vulnerable to corruption" (2020)

29. Van der Meer, F. M., Raadschelders, J. C. N. & Toonen, T. A. J. (eds.) – Comparative Civil Service Systems in the 21st Century (2015, Palgrave Macmillan)

30. https://1000knigi.mon.gov.mk/book.php?id=617

31. https://cup.org.mk/publication/Kompetencii6_Upravuvanje%20so%20efektot%20bazirano%20na%20kompetencii.pdf

32. https://eprints.ugd.edu.mk/18104/1/Magisterska%20Elena%20Manceva.pdf

33. https://eprints.ugd.edu.mk/18171/1/%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%94%D0%B8%D0%BC%D0%B8

%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE_%D1%84.pdf

34. https://mk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%98%D0%B0

36. https://mk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2

37. https://repository.ukim.mk/bitstream/20.500.12188/2435/1/acocovska2019.pdf

38. https://www.e-ucebnici.mon.gov.mk/pdf/Administrativno_pravo_2_mak.pdf

39. https://www.pretpriemac.com/birokratija-unistuvac-na-biznisi/

40. https://www.researchgate.net/profile/Jove-Kekenovski/publication/287206069_Public_Administration/links/5673399508ae1557cf494fe0/Public-Administration.pdf

41. https://www.scribd.com/document/477965936/%D0%A2%D0%B8%D0%BC-%D0%B8-%D1%82%D0%B8%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5-docx

42. http://iks.edu.mk/attachments/article/274/BP_MKD_FINAL_08.07.2016.pdf

43. http://www.pretpriemac.com/timska-rabota-efektivnost/?fbclid=IwAR1BpnZu3jPS0MuOMwk5cZLb21mLvIShwpx7aRy1eDrg-cGYcu1UR5MlZks