МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ – БИТОЛА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ
СТУДИСКА ПРОГРАМА:

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

Компаративна анализа на административните ситеми во дел од државите во европа

СТУДЕНТ: **САЊА КИМОВА**
БРОЈ НА ИНДЕКС: М221005
МЕНТОР: **ПРОФ. ИВАН ЕФРЕМОВСКИ**

Свети Николе, 2025

Abstract

This master's thesis analyzes European administrative law through its historical development, fundamental principles, and the role of supranational institutions in its evolution. A comparative analysis of the French, German, and Anglo-Saxon models of administrative law highlights different approaches to governance and legal protection. Special focus is placed on contemporary challenges such as digitalization, climate change, and crises like the COVID-19 pandemic, which require new legal mechanisms and adaptations. The study also examines the role of the European Union and the Council of Europe in the harmonization and modernization of administrative law to ensure transparency, accountability, and efficiency in public administration.

Keywords: administrative law, European Union, supranational institutions, climate change, digitalization, legal protection, transparency.

Апстракт

Овој магистерски труд го анализира европското административно право преку неговиот историски развој, основните принципи и улогата на наднационалните институции во неговата еволуција. Компаративната анализа на францускиот, германскиот и англосаксонскиот модел на административно право покажува различни пристапи во управувањето и правната заштита. Посебен фокус е ставен на современите предизвици, како што се: дигитализацијата, климатските промени и кризите, како пандемијата со Ковид-19, кои бараат нови правни механизми и адаптации. Истражувањето исто така ја разгледува улогата на Европската Унија и Советот на Европа во хармонизацијата и модернизацијата на административното право, со цел да се обезбеди транспарентност, отчетност и ефикасност во јавната администрација.

Клучни зборови: административно право, Европска Унија, наднационални институции, климатски промени, дигитализација, правна заштита, транспарентност.

Содржина

Abstract 3

Апстракт 4

Вовед 8

Предмет на истражувањето 10

Цели на истражувањето и истражувачки прашања 11

Хипотези на истражувањето 12

Метод на истражувањето 13

Етички согледувања 15

Структура на трудот 16

1. Историски развој на административното право 18

1.1. Два пристапи на административното право 20

1.2. Јавна администрација без административно право 22

1.3. Административното право како дефинирачки аспект на новите светски држави 25

1.4. Трансформацијата на административното право 27

2. Основни принципи на административното право 31

2.1. Сигурност и предвидливост 33

2.2. Отвореност и транспарентност 34

2.3. Одговорност 35

2.4. Ефикасност и ефективност 35

2.5. Законитост во управувањето 36

2.6. Европскиот административен простор 37

2.7. Поим за Европскиот административен простор 38

2.8. Придвижувачки сили за конвергенција 40

2.9. Улогата на Европскиот суд за правда во создавањето на единствен административен простор 41

2.10. Степен на конвергенција на административните системи 43

3. Правните модели на административно право во Европа – компаративна анализа 45

3.1. Францускиот модел 47

3.2. Германскиот модел 48

3.3. Англосаксонскиот пристап 50

3.4. Компаративна анализа 51

4. Улогата на наднационалните институции во европското административно право 53

4.1. Административен капацитет 55

4.2. Карактеристики на јавните администрации во земјите на Централна и Источна европа 57

4.3. Недостаток на административен капацитет на институциите на ЕУ 63

4.4. Недостаток на правен поредок на ЕУ во областа на јавната администрација 65

4.5. Потреба од административно прилагодување на земјите кандидати 69

4.6. Европеанизација и хармонизација на јавната администрација 71

4.7. Конвергенција на националните јавни администрации во процесот на административна европеанизација 75

4.7.1. Законодавни активности на институциите на ЕУ 77

4.7.2. Соработка меѓу службениците 77

4.7.3. Зголеменото влијание на законодавството на ЕУ врз националната правна рамка 77

4.7.4. Улогата на Судот на правдата на ЕУ 77

4.7.4. Влијание на Советот на Европа врз хармонизацијата на административното право 84

5. Современи предизвици на административното право во европските земји 87

5.1. Дигитализацијата во европското административно право 87

5.2. Регулаторни празнини во статус кво и нивните влијанија 90

5.3. Пандемии и кризни мерки 93

5.4. Covid -19 и компаративното административно право 95

5.5. Климатски промени и административното право 99

5.6. Правна рамка за климатските промени во ЕУ 100

5.7. Предизвици во спроведувањето на климатските политики 102

Заклучок 105

Користена литература 110

Вовед

Додека толкувањата и концептите на административното право (Verwaltungsrecht, droit administratif) варираат во различни национални системи, може да се создаде унифицирана дефиниција на тоа право, која ги опфаќа принципите и прописите кои ја регулираат структурата и работата на јавната администрација, како и интеракциите помеѓу администрацијата и нејзините граѓани[1]. Стандардите и однесувањето на државните службеници обично се наведени во повеќе сегменти на различни законодавни компоненти, почнувајќи од Уставот до повисоките акти на Парламентот и специфични области на делегираното законодавство, заедно со обичајното право коешто ги регулира административните спорови. Овој модел е евидентен во неколку земји, вклучувајќи ги Белгија, Франција, Грција, Ирска и Велика Британија. Спротивно на тоа, другите земји се одлучија за сеопфатна кодификација на административните процедури, што има за цел да ги консолидира и систематизира повеќето од овие принципи. Такви примери вклучуваат Австрија (од 1925), Бугарија (1979), Данска (1985), Германија (1976), Унгарија (1957), Холандија (1994), Полска (1960), Португалија (1991) и Шпанија (1958).[2]

Административното право е еден од главните столбови на јавниот правен систем, кој ги регулира односите меѓу јавната администрација и граѓаните, како и начинот на функционирање на јавните органи. Неговото значење лежи во тоа што обезбедува законитост, правичност и транспарентност во управувањето, притоа гарантирајќи дека јавните институции ги исполнуваат своите обврски во рамките на правниот поредок.[3]

Во Европа, административното право има длабоки корени во различни правни традиции. Францускиот модел, кој е основан на концептот на автономно административно судство, се појавил со формирањето на *Conseil d'État* во 1799 година под водство на Наполеон Бонапарта. Овој модел е уникатен по тоа што јасно ги одделува административните судови од редовните, што овозможува ефикасна контрола врз

[1] Ziller, J. Administrations comparees : less systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, 1993.
[2] Schwarze, J. Europaisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1988.
[3] Craig, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

законитоста на административните акти.[4] Германскиот правен систем, од друга страна, се заснова на концептот на *Rechtsstaat*, што значи „правна држава“, при што административното право ја нагласува важноста на детална кодификација и судската заштита на индивидуалните права.[5] Англосаксонскиот пристап, пак, кој е присутен во Велика Британија и други земји со слични правни традиции, става акцент на улогата на судовите во осигурувањето на владеењето на правото (*Rule of Law*) и правната заштита преку судска пракса.[6]

Сепак, развојот на административното право во Европа не може да се разгледува изолирано од влијанието на наднационалните институции. Европската Унија (ЕУ), преку своите регулативи и директиви, создава заеднички стандарди кои го унапредуваат административното право во земјите членки. Принципите како транспарентност, отчетност и пропорционалност се вградени во правните системи благодарение на обврските што ги наметнува ЕУ.[7] Советот на Европа, пак, преку Европската конвенција за човекови права и судската пракса на Европскиот суд за човекови права, воспоставува универзални стандарди за правична постапка и заштита на човековите права во административните процеси.[8]

Современите предизвици дополнително го зголемуваат значењето на административното право. Брзата дигитализација и воведувањето на е-управување бараат нови правни рамки за заштита на личните податоци и обезбедување транспарентност. Европската унија со воведувањето на Општата регулатива за заштита на податоците (GDPR) постави нови стандарди за заштита на приватноста во рамките на јавната администрација.[9] Покрај тоа, климатските промени и глобалните кризи, како што беше пандемијата со COVID-19, ја тестираат способноста на јавната администрација да дејствува ефикасно, но во согласност со основните правни принципи.[10]

Истражувањето на административното право во европскиот контекст е од суштинска важност за разбирање на неговата еволуција, улогата на различните правни

[4] Schwarze, Jürgen. *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell, 2006.
[5] Maier, Otto. *The Fundamentals of Administrative Law*. Heidelberg: Springer, 1995.
[6] Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan, 1885.
[7] Lenaerts, Koen, and Gutiérrez-Fons, José A. *EU Administrative Law in the Context of Multilevel Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
[8] Schwarze, Jürgen. *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell, 2006.
[9] Regulation (EU) 2016/679 - General Data Protection Regulation (GDPR).
[10] Craig, Paul. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

традиции и влијанието на наднационалните институции. Анализата на оваа тема ќе придонесе за подобро разбирање на неговите современи предизвици и идните перспективи, обезбедувајќи основа за унапредување на административните системи во Европа.

Предмет на истражувањето

Предметот на ова истражување е административното право на европските земји, со акцент на неговата еволуција, принципи и улога во современиот општествен и правен контекст. Истражувањето опфаќа анализа на правните системи во Европа, вклучувајќи ги францускиот, германскиот и англосаксонскиот модел, како и нивната примена во различни земји. Секој од овие модели ја одразува специфичната историска и културна традиција, која продолжува да влијае врз начинот на функционирање на јавната администрација.

Историски, административното право е тесно поврзано со развојот на државата како институција. Во Франција, административното право е резултат на реформите на Наполеон, кои го нагласуваат значењето на автономното административно судство, претставено преку Conseil d'État. Во Германија, концептот на правна држава (Rechtsstaat) ја постави основата за развој на детално регулирани административни процедури и заштита на индивидуалните права. Англосаксонскиот пристап, од друга страна, се темели на судската пракса и принципот на владеење на правото, без строга поделба помеѓу судската и административната власт.

Понатаму, предметот на истражување го опфаќа и влијанието на Европската Унија и Советот на Европа врз административното право. ЕУ преку својот правен систем промовира хармонизација и модернизација на административното право, додека Советот на Европа го унапредува почитувањето на човековите права и владеењето на правото во административните постапки.

Современите општествени, технолошки и еколошки предизвици дополнително го усложнуваат предметот на истражувањето. Дигитализацијата, која доведе до трансформација на јавната администрација, бара нови правни инструменти за заштита на личните податоци и за обезбедување транспарентност. Климатските промени, пак, ги тестираат административните капацитети на државите во создавањето и спроведувањето

на одржливи политики. Овие аспекти бараат прилагодување на административното право за да може да биде релевантно и ефикасно.

Со оглед на неговата широка примена и мултидимензионалност, административното право во европските земји е предмет на постојана анализа и развој. Истражувањето има за цел да ги прикаже овие аспекти преку компаративна анализа на различните правни системи, историскиот контекст и современите трендови, како и преку истражување на можностите за унапредување и хармонизација на административното право.

Цели на истражувањето и истражувачки прашања

Главната цел на истражувањето е да се постигне подлабоко разбирање на административното право како динамична и витална правна гранка во европските земји. Истражувањето има за цел да го анализира неговиот историски развој и неговите основни принципи, да ги идентификува разликите и сличностите меѓу различните правни системи, како и да ги истражи современите предизвици кои бараат прилагодување на оваа правна област.

Истражувањето се обидува да утврди како историските, културните и правните фактори влијаеле на различните модели на административно право во Европа. Дополнително, ќе се испита како наднационалните институции ја унапредуваат хармонизацијата на административното право, создавајќи заеднички стандарди за транспарентност, отчетност и правична постапка.

Оттука, целите на ова истражување се:

- ✓ Да се анализира историскиот развој на административното право во Европа.
- ✓ Да се споредат различните правни системи на административно право: францускиот, германскиот и англосаксонскиот.
- ✓ Да се утврди улогата на наднационалните институции во хармонизацијата на административното право.
- ✓ Да се истражат современите предизвици и нивното влијание врз административното право.

Постојат три истражувачки прашања на кои овој магистерски труд има за цел да одговори:

- Кои се основните разлики и сличности меѓу правните модели на административно право во Европа?
- Како Европската Унија и Советот на Европа влијаат врз националните административни системи?
- Како административното право се прилагодува на новите општествени, економски и технолошки предизвици?

Хипотези на истражувањето

Поставените хипотези во ова истражување претставуваат основни насоки за анализа и критичка евалуација на административното право во Европа. Тие служат за да се испитаат различните аспекти на оваа правна гранка, земајќи ги предвид историските, институционалните и современите предизвици.

H1: Административното право во европските земји е длабоко обликувано од историските околности и културните традиции, што резултира со постоење на различни правни модели.

Целта на оваа хипотеза е да се истражи како историските настани, културните вредности и правните традиции влијаеле врз формирањето на различните модели на административно право во Европа. Историскиот контекст (на пример, Наполеоновите реформи во Франција или концептот на Rechtsstaat во Германија) е клучен за разбирање на уникатните карактеристики на националните административни системи. Хипотезата претставува обид да се идентификуваат основните причини за постоењето на овие разлики и нивното значење во современиот контекст.

H2: Европските институции, како ЕУ и Советот на Европа, имаат клучна улога во унификацијата и модернизацијата на административното право.

Оваа хипотеза ја акцентира улогата на наднационалните институции во создавањето на заеднички стандарди и практики за административното право. Европската унија, преку своите директиви и регулативи, промовира унифицирани принципи како транспарентност, пропорционалност и отчетност. Советот на Европа, пак, преку

Европската конвенција за човекови права, воведува правила кои го гарантираат правото на фер постапка во административните процеси. Целта на оваа хипотеза е да се истражи како овие институции влијаат врз хармонизацијата на административното право и каква е нивната улога во неговата модернизација.

H3: Современите предизвици, како дигитализацијата и климатските промени, бараат прилагодување на административното право преку нови правни инструменти и политики.

Современите општествени, технолошки и еколошки промени наметнуваат нови барања врз административното право. Оваа хипотеза има за цел да ја истражи потребата од адаптација на правните рамки за да одговорат на прашања, како што се: заштитата на личните податоци во е-управувањето, регулирањето на дигиталните технологии, или ефикасното справување со еколошките и климатските предизвици. Хипотезата ги разгледува механизмите преку кои административното право може да се трансформира за да остане релевантно и ефективно во новиот контекст.

H4: Континенталниот модел на административно право е позастапен и има поголемо влијание во европскиот контекст отколку англосаксонскиот модел.

Целта на оваа хипотеза е да се испита доминантноста на континенталниот модел (францускиот и германскиот) во однос на англосаксонскиот пристап. Континенталниот модел, кој вклучува специјализирани административни судови и детална кодификација, е основен за многу европски земји, додека англосаксонскиот пристап е повеќе заснован на судската пракса и флексибилноста. Хипотезата ќе помогне да се утврди зошто континенталниот модел е посоодветен за европскиот контекст и како неговите принципи се прилагодуваат на современите реалности.

Метод на истражувањето

Методолошкиот пристап ги опишува процесите на собирање податоци и методите на истражување што се користат за да се одговори соодветно на поставените цели на

истражувањето.[11] Со цел да се исполнат утврдените цели, овој труд користи статистички метод и квантитативна анализа на податоците. Од нив се очекува да ни овозможат да го докажеме множеството хипотези и да дадеме релевантни резултати за правилно проучување на причините и ефектите и за извлекување на задоволителни заклучоци. Опишани се истражувачките инструменти кои се користат за собирање податоци и е наведена постапката за земање примероци. Објаснета е веродостојноста и валидноста на истражувачките методи и инструменти.

Истражувачкиот инструмент е уред кој се користи за собирање податоци. Истражувачките инструменти се внимателно избрани по разгледување на природата на студијата, целната популација, процедурата за земање примероци и распоредот на истражувањето.

Истражувањето користи мултидисциплинарен пристап за да се опфатат сите релевантни аспекти на административното право. Компаративниот метод е клучен за анализирање на разликите и сличностите помеѓу францускиот, германскиот и англосаксонскиот правен модел. Преку анализата на примарни извори, како што се: закони, регулативи и судски одлуки, се испитуваат специфичните карактеристики на административното право во различни европски земји.

Историографската анализа е применета за да се идентификуваат историските околности кои придонеле за развојот на административното право. Дополнително, се користи анализа на релевантна научна литература за да се објаснат современите трендови и предизвици во оваа област.

Пристапот на дедукција е типичен за теоретско рационалната анализа. Започнува од општо прифатена позиција и се користи за индивидуални и посебни случаи, т.е. го опфаќа пристапот од горе до долу при извлекувањето на заклучоците. Во овој труд дедуктивниот метод ќе се користи при конкретизација на податоци и при извлекување на конкретни заклучоци во однос на административното право на земјите во Европа.

Пристапот на индукција е типичен за емпириско истражување и започнува од собраните индивидуални податоци од различни извори преку кои се донесува општ заклучок, т.е. го опфаќа пристапот од долу на врвот при извлекување на заклучоците.

[11] Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A.. *Research methods for business students* (8th ed.). Essex, England: Pearson Education Unlimited, 2019.

На крајот, истражувањето ги вклучува и студиите на случај како алатка за илустрација на практичната примена на административното право.

Етички согледувања

Во академските истражувања, етичките принципи претставуваат основен водич за обезбедување интегритет, објективност и одговорност. Во контекст на ова истражување, етичките согледувања се насочени кон почитување на академските стандарди, заштита на интелектуалната сопственост, точност во интерпретацијата на податоците и избегнување на каква било форма на манипулација или дискриминација.

- Почитување на академските стандарди

Истражувањето е спроведено со целосно придржување кон академските стандарди. Секој користен извор е правилно цитиран и референциран според универзитетските упатства за цитирање. Ова осигурува транспарентност во користењето на податоците и почитување на трудот на другите автори.

- Избегнување на плагијат

Сите материјали, идеи или податоци од други извори се соодветно наведени за да се избегне плагијат. Посебно внимание се посветува на точната интерпретација на користените извори, без извртување на нивната оригинална содржина или контекст.

- Објективност и непристрасност

Истражувањето се спроведува на објективен и непристрасен начин. Во анализата и толкувањето на податоците нема да се фаворизира ниту еден правен модел или правен систем, со цел да се обезбеди академска неутралност.

- Придржување кон принципите на фер користење

Користењето на примарни и секундарни извори се базира на принципите на фер користење. Ова подразбира ограничено и одговорно користење на содржината за научни и едукативни цели, без повреда на авторските права или интересите на авторите.

- Етичко третирање на чувствителни податоци

Доколку истражувањето опфаќа користење на податоци од судски случаи, регулаторни акти или други документи, ќе се обезбеди внимателна и одговорна обработка на тие податоци. Чувствителните информации ќе бидат третирани со дискреција, а секакво

споделување ќе биде во согласност со релевантните закони и регулативи за заштита на податоците.

- Почитување на културната и правната разновидност

Бидејќи темата на истражувањето ги опфаќа различните правни системи во Европа, истражувањето ќе се придржува кон принципите на почитување на културната и правната разновидност. Ова значи дека различните правни традиции ќе бидат третирани со еднаков академски интерес и внимание, без наметнување на субјективни ставови.

- Етички придонес кон општеството

Истражувањето има за цел не само да придонесе за академската заедница, туку и да обезбеди знаења кои можат да бидат корисни за правните практичари, носителите на одлуки и граѓаните. Ова го подразбира концептот на општествена одговорност на истражувачот, при што резултатите од истражувањето треба да имаат практична примена и да помогнат во унапредување на административното право и практиката.

- Одговорност при споделување на резултатите

Резултатите од истражувањето се презентирани на транспарентен начин, со јасно образложување на методологијата, наодите и заклучоците. Ова вклучува обврска да се објават сите релевантни податоци, без селективно изоставување кое би можело да ја наруши објективноста на истражувањето.

Структура на трудот

Трудот е структуриран така што ќе ги опфати сите релевантни аспекти на истражувањето. Почетната глава содржи вовед, каде што се образложува значењето на темата, целите на истражувањето и истражувачките прашања. Следните глави се посветени на историскиот развој на административното право, со анализа на раните корени на оваа правна гранка и нејзиниот развој во 20-тиот век. Исто така овде се објаснети и Основни принципи на административното право.

Во продолжение, се разгледуваат трите главни правни модели на административно право во Европа: францускиот, германскиот и англосаксонскиот. Посебно внимание е посветено на улогата на наднационалните институции, како Европската Унија и Советот на Европа, во хармонизацијата и модернизацијата на административното право. Завршните глави се фокусираат на современите предизвици, како дигитализацијата,

климатските промени и управувањето со кризи, како и на нивниот одраз врз административното право.

На крајот, трудот содржи заклучок со анализа на главните наоди, како и препораки за понатамошно унапредување на административното право во европскиот контекст.

1. Историски развој на административното право

Административното право, како гранка што ја регулира интеракцијата помеѓу владините институции и поединците, претставува фундаментален елемент на правните системи во светот. Неговата историска еволуција го одразува развојот на пристапите кон владиното управување и контрола, при што се рефлектираат пошироките политички, социјални и економски промени во општеството. Поради овие причини, историјата на административното право ја покажува неговата способност за адаптација кон потребите на националната и меѓународната политика, правејќи го интересен предмет на проучување во поширокиот контекст на правната и институционалната историја.

Историскиот развој на административното право е тесно поврзан со трансформациите на државата и нејзините функции во општеството. Како правна дисциплина, административното право почнува да се оформува во модерниот период, но неговите корени може да се пронајдат во различни правни системи кои ја регулирале јавната власт низ историјата. Оваа глава го анализира развојот на административното право преку различни историски фази и правни традиции, со посебен акцент на влијанието на индустријализацијата, војните и наднационалните институции. Развојот на административното право е тесно поврзан со еволуцијата на државата како институција.

Антички период - Во античките општества, како Римската Империја, правните норми за управување со јавните работи претставувале основа на административното право. Римското право, особено правилата за управување со јавните добра и финансии, имало големо влијание врз европските правни системи .

Феудален период - Во феудалниот период, административното право било ограничено бидејќи државата како концепт сè уште не била развиена. Административните функции биле извршувани од феудалните владетели, а не од централизирана администрација.

Индустријализација - Со појавата на индустријализацијата, административното право добива нови димензии. Економските трансформации и порастот на градските средини ја зголемија потребата за поефикасна и поорганизирана јавна администрација.

Новите функции на административното право се:

- Регулација на индустриите и инфраструктурата (железници, телекомуникации).
- Заштита на работниците преку закони за работни односи и безбедност.
- Урбанистичко планирање и јавна безбедност.

Во овој период, многу европски земји воспоставуваат специјализирани тела и агенции за спроведување на новите регулативи, што ја зголемува улогата на административното право во секојдневниот живот.

Периодот по Втората светска војна и воспоставување на наднационалните институции - По завршувањето на Втората светска војна, административното право се соочува со нови предизвици, особено во контекст на обнова на државите и развој на нови наднационални структури како Обединетите Нации, Советот на Европа и Европската Унија.

Во 20 век, теоријата на административното право започна долготраен процес на трансформација – од статични и формализирани права, кон пофлексибилни форми на регулација, кои не само што овозможуваат формално одржување на нормите и правилата за ред во општеството, туку и ја поттикнуваат активната јавна партиципација, како и зголемената отвореност и транспарентност на владата. Овие процеси на трансформација се јавија како одговор на барањата на општеството за модернизација на јавната администрација и за потребата од потранспарентно и подемократско управување.

Понатаму, значаен аспект во развојот на теоријата на административното право е неговата интернационализација. Со глобализацијата на економските процеси, кои сè повеќе се интегрираат во меѓународните структури, прашањето за адаптација на националните административни системи станува сè поважно и порелевантно.

Истовремено, современите технологии, а особено вештачката интелигенција, воведоа нови предизвици за административното право. Дигитализацијата на управувачките процеси бара ревизија на традиционалните пристапи кон транспарентноста, одговорноста и човековите права. Прилагодувањето на административното право кон овие промени е од суштинско значење за да се обезбеди неговата ефективност и правичност во новата технолошка ера.

Административното право доживеа низа значајни и фундаментални промени, кои резултираа со манифестација на внатрешни трансформации – политички, социјални и други. Влијанието на вештачката интелигенција врз административното право е релативно

нов феномен, но веќе е јасно како дигиталните технологии влијаат врз регулаторните практики и управувачките процеси во земјата. Навистина, административното право одговара на овие предизвици преку постојано адаптирање на своите правила и процедури, што придонесува за ефективно вклучување на вештачката интелигенција во владините управувачки структури во целина.

1.1. Два пристапи на административното право

Административните закони во Европа се менувале со текот на времето и тие добиле важност без оглед на правниот систем во кој функционираат.[12] Разбирањето на причините и природата на оваа трансформација е потешко, не само затоа што некои примарни извори (на пример, архивите на некои правосудни институции) не се лесно достапни, туку и затоа што постојат различни мислења за самата природа и целта на административното право. Ретроспективно, за разлика од приватното право, кое еволуираше во западниот свет во текот на последните два и пол милениуми, административното право има релативно понова историја. Меѓутоа, иако е добро познато дека научното проучување на административното право започнало во раните децении на деветнаесеттиот век со основањето на првите универзитетски катедри во Франција, Италија и на други места[13], токму кога се појави административното право – гледано како гранка на правото – беше, и продолжува да биде, контроверзно. Според авторите од деветнаесеттиот век, како што се Гнајст и Брајс, административното право кое се однесува на однесувањето на државните органи во нивното справување со јавните работи – и неговото потекло – може да се проследи наназад до крајот на средновековна Англија, ако не и до раѓањето на Светото Римско Царство. Оваа нишка многу се должи на тезата на Токвил дека францускиот политички устав е трансформиран по 1789 година, додека неговиот административен устав остана фундаментално ист.[14] Слично на тоа, Крег го

[12] Craig, 'Comparative Administrative Law and Political Structure' (n 1) 2; S Cassese, 'New paths for administrative law: a manifesto' (2012) 10 Int J Const L 603; M Fromont, Droit administratif des Etats européennes (2006) 3.
[13] .Craig, 'Comparative Administrative Law and Political Structure' (n 1) 2
[14] R Gneist, Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart (3rd edn, Springer 1882) § 1.vii; J Bryce, The Holy Roman Empire (5th edn, McMillan 1905) 72.

датира појавувањето на административното право во Англија во седумнаесеттиот век.[15] Сепак, други го гледаат административното право како производ на Француската револуција. Ова мислење, застапено кај раните писатели како што е Де Жерандо, како и кај научниците од средината на дваесеттиот век, како што е Риверо, и се должи на тезата дека Револуцијата[16] промени сè, и тоа на два начина: деструктивно, бидејќи повеќето антички институции беа укинати, и конструктивно, затоа што беше изграден нов административен закон Conseil d'État.[17]

Во Европа, развојот на францускиот, австрискиот и германскиот систем на административно право беше цврсто вкоренет во општествената структура. Во таа насока, Вебер тврдеше дека бирократската структура е еден од столбовите на модерната држава и дека нејзиното високо формализирано практикување на моќ се однесува на специфичен облик на општество, кој се разликува од оние засновани или на традиција или на харизматично лидерство.[18] Но, таквата рамка не може лесно да се примени во Соединетите Американски Држави, каде администрацијата беше фрагментирана и плуралистичка. Исто така, не можеше лесно да се примени и на Британската империја, која имаше огромна империјална бирократија во Индија, додека растот на административните институции дома се прифаќаше со сомнеж. Резултатот е дека ако го погледнеме односот меѓу администрацијата и административното право на крајот на минатиот век, можеме да разликуваме две спротивставени пристапи, односно визии. Во „континенталните" земји, постоеше сè пософистицирана „наука" за административното право, која ја демонстрираше еволуцијата на националните системи на административното право заедно со националните „училишта", но секогаш постоеше основната претпоставка дека тие се суштински елемент на државата, на секоја држава. Напротив, во Британија не само постоењето на „систем" на административно право – туку дури и постоењето на каков било вид административно право – беше жестоко негирано од оние што се поврзуваа со Диси, викторијанскиот конституционалист.

[15] Tocqueville, L'Ancien régime et la Révolution (1856); M Hauriou, Principes de droit public (Dalloz 1911; 2010) 122; S Cassese, La construction du droit administratif (Monthchrestien 2000) 21.
[16] P Craig, 'The Legitimacy of US Administrative Law and the Foundations of English Administrative Law: Setting the Historical Record Straight', Oxford Legal St. Research Paper No. 44/2016, 3.
[17] Tiers, Histoire de la Révolution Française (2nd edn, Furne 1865) and AFA Mignet, Histoire de la Révolution française depuis 1789 jusque'en 1814 (1825), History of the French Revolution from 1789 to 1814 (Bogue 1846) 397.
[18] M Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (1922)

Преку очигледен парадокс, во корените на оваа дивергенција лежи филозофијата на самиот Токвил. Во својата студија за американската демократија, тој усвои контра пристап кон компаративното проучување на правните институции, илустрирајќи ги разликите помеѓу француските и англо-американските институции. Во еден подоцнежен есеј, тој тврди дека она што тогаш се нарекуваше француски модел на административно право, порано или подоцна ќе биде прифатено од сите цивилизирани народи. Ова може да биде изненадување за некои, но критичките мислители не се имуни на противречности.[19] Навистина, фактите што се појавуваат може да наведат да се оспорат одредени ставови, па според тоа, аргументите и теориите мора да се анализираат во контекст.

1.2. Јавна администрација без административно право

Во својот есеј за Демократијата во Америка, Токвил има направено споредба меѓу северноамериканските институции со оние на Франција. Тој забележал дека Владата во Америка била „неверојатно децентрализирана“, додека во Франција, централизацијата била во пораст уште од времето на Луј XIV.[20] Во Америка, обичните судови разгледувале спорови меѓу поединци и јавните власти, додека во Франција таквите случаи ги решавале посебни административни тела на чело со Conseil d'État, кое, сепак, „не било обично административно тело во смисла на зборот... членовите биле зависни од кралот“.[21] Оваа различност произвела друга, уште понеприфатлива. Имено, во САД и Англија, владините службеници биле предмет на обичниот закон на земјата што се однесува до одговорноста, додека во Франција се појавил посебен правен режим. На Conseil d'État му било доверено овластување да одобри правни постапки против претставниците на владата пред обичните судови, што се користело како штит против „праведните жалби на граѓаните“.[22]

Со својата напорна критика на произволната природа на францускиот административен правосуден систем, Токвил понуди нова перспектива на институциите кои премногу често се земаа здраво за готово. Во исто време, тој придонесе за генезата на идејата дека може да има и има нации со јавна администрација на кои им недостига

[19] M Foucalt, Naissance de la biopolitique (Collège de France 1979) 42
[20] Tocqueville, De la démocratie en Amérique (1831), види во E Nolla, Democracy in America (Liberty Fund 2012) vol i, 145.
[21] Исто, оп.цит., стр.177
[22] Исто, оп.цит., стр.177

административен закон, идеја подоцна поттикната од англиските мислители. На оваа идеја влијаеше и верувањето дека правото е нераскинливо поврзано со неговиот општествен супстрат. Во L'esprit des lois Монтескје ја истакна бесконечната разновидност на законите и обичаите и забележа дека институциите на власта мора да се усогласат со духот на одреден народ.[23] Неговото тврдење дека „духот" на еден народ го објаснува изборот на одредени правни институции, често се наведува како признание за ненадминливите разлики меѓу земјите. Иако забележал дека таквите разлики често зависат од други фактори, вклучително климата и географијата, ова беше можеби најчесто прифатената идеја во деветнаесеттиот век. Дека постои врска помеѓу правото и духот на народот, лесно се апсорбира во германското говорно подрачје. Ова верување понекогаш се поврзува со филозофската традиција поврзана со Хегел, но во делата на адвокатите, како Савињи и Пучта, тоа беше експлицитно наведено. За нив, законот генерално се гледал како одраз на духот на народот од кој извира (Volksgeist), а не како волја на законодавецот.[24] Нивната различност беше најочигледна на полето на јавното право. За Савињи, ова беше последица на различни интелектуални традиции. Само приватното право, засновано на римската правна традиција, беше „нормативна наука".[25] Јавното право, напротив, беше силно „политичко" и затоа беше еден вид национална енклава.

Како што забележа Вотсон, теоријата на „Фолксгеист" (Volksgeist) беше прилично побиена од бројни правници, но таа живее и ќе продолжи да живее поради нејзината непосредна емоционална привлечност".[26] Правниот национализам имаше силно влијание врз административното право.[27] Во раните 1880-ти, германскиот јавен адвокат фон Гнајст забележа дека административното право се оформува во три области на Англија и донесе обликување на нови докази во викторијанската област, односно „сиромашните (лоши) закони", здравствените мерки и патиштата.[28] За разлика од фон Гнајст, Диси го отфрлил овој став. Централно во неговиот аргумент беше тврдењето дека во Англија нема апсолутно никаков вид административно право. Неговото несогласување со самиот термин „административно право" се појави во воведните зборови на поглавјето што се

[23] Montesquieu, De l'esprit des lois (1748), ed by V Goldschmit (Flammarion 1979) 40
[24] FK Savigny, Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Mohr und Simmer 1814) § 2.
[25] FK von Savigny, System des heutigen romischen Rechts (1840).
[26] A Watson, Legal Transplants An Approach to Comparative Law (Scottish Academic Press 1974) 87.
[27] A Plantey, Prospective de l'Etat (Editions du cnrs, 1975) 198 ; C Saunders, 'Apples, Oranges and Comparative Administrative Law' (2006) 1 Acta Juridica 423, at 425.
[28] von Gneist, L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese, 1896.

однесува на „владеењето на правото во споредба со droit administratif". Неговата критика беше тројна: прво, таа се однесуваше на постоењето на збир на институции и правила во врска со јавните тела различни од оние што го регулираат однесувањето на поединците; второ, беше насочено против создавањето на специјални управни судови наспроти обичните судови; на крајот, тој се спротивстави на „заштитата која се дава на државните службеници".[29] Според Диси, овие разлики одразуваа подлабок културен и политички јаз. Токму тука неговиот опис на реалноста се метаморфозира во нормативно тврдење, односно, дека францускиот систем прераснал во инструмент на деспотизам, додека во Англија традиционалните либерални идеи значеле дека владината моќ мора да се држи под контрола. Англиската уставна рамка беше супериорна, бидејќи се придржуваше до владеењето на правото.[30] Нејзина беше одбраната на традицијата на обичајното право,[31] за која се сметаше дека може да се зачува само благодарение на контролата ставена во рацете на обичните судови.[32]

Сепак, сомнителни беа и дескриптивните и нормативните основи кои се во основата на отфрлањето на административното право. Описот на Диси не одговараше на реалноста на француските институции. Ерата на враќање на правдата формално заврши во 1872 година кога на Conseil d'Etat (Државниот совет) му беше доделена моќта да одлучува по тужби поднесени од поединци против јавните власти.[33] Уставната одредба во врска со одговорноста, доведена во прашање од Токвил, беше изменета во 1875 година.[34] Од другата страна на Атлантикот, американските научници Гуднав и Фројнд, исто така, се спротивставија на ставот на Диси. Гуднав го критикуваше неговото тврдење дека административното право е подеднакво непознато во Англија и во САД.[35] Фројнд забележа дека административните проблеми во Франција, Англија и САД се „во многу аспекти слични".[36] Тврдењето на Диси беше подеднакво сомнително во нормативна смисла. Неговата забелешка за подемот на колективизмот е показател за неговата

[29] AV Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (MacMillan 1885; 10th edn, 1959) 330.
[30] P Craig, Administrative Law (5th edn, Sweet & Maxwell 2003) 4; M Loughlin, Public Law and Political Theory (Clarendon 1992) 46.
[31] Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (n 22) 339
[32] Исто, оп.цит., стр. 339
[33] L Neville Brown, J Bell and JM Galabert, French Administrative Law (5th edn, oup 1998) 45–46.
[34] G Jéze, Principes généraux du droit administratif (Giard et Brière 1905) i, 1–2.; P Leyland and G Anthony, Textbook of administrative Law (3rd edn, oup 2012) 1.
[35] F Goodnow, Comparative Administrative Law. An analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France and Germany (Burt Franklyn 1893) 6.
[36] E Freund, 'The Law of the Administration in America' (1894) 9 Pol Sc Quart 403- 405

немилост не само кон француските правни институции, туку и за растот на административната држава. Во еден подоцнежен есеј, тој забележа дека периодот на либерализмот во Англија бил проследен со она што тој го нарекол „доба на колективизам“.[37] Сепак, верувањето дека може да има напредна јавна администрација без административно право се покажало како упорно.[38]

1.3. Административното право како дефинирачки аспект на новите светски држави

Во неговите подоцнежни дела, Токвил го насочи своето внимание кон развојот на јавната администрација и административното право. Тој го направи тоа, особено, преку своето мислење за трактатот за административно право на Макарел. Макарел, кој беше и професор и член на Conseil d'Etat (Државниот совет), не ги илустрираше само функциите на Владата во однос на јавниот ред, вклучувајќи ја администрацијата, доминантната сопственост, заштитата од пожари и поплави, како и изградбата и одржувањето на патишта, канали и железници.[39]

Тој тврдеше дека работата на Владата вклучува кое било прашање, кое, поради својата природа или предмет, може да има последици за сите граѓани. Оттука, јавната администрација беше видлива „секогаш и насекаде“.[40]

Токвил се согласи со нагласувањето на променливите потреби изразени од страна на општествените групи. Тој посочи дека за да се задоволат овие потреби, беа неопходни нови тела и форми на административно дејствување. Разликата во однос на претходните беше значителна, во смисла дека разликата помеѓу овластувањата што ги вршат јавните власти и оние од претходните епохи беше прашање на природа, а не степен. Така, се појави нов закон: административното право. Тој беше основан на општи принципи кои не беа воспоставени од законодавецот и затоа не беа апсолутни („principes généraux et maximes absolues“).[41]

[37] AV Dicey, Lectures on the Relation Between Law and Public Opinion in England in the 19th Century (Macmillan 1905) 47.
[38] Cassese, La construction du droit administratif (n 7) 13; Fromont (n 4) 5.
[39] M Macarel, Cours d'administration et de droit administratif (Plon 1852) 5–7.
[40] Исто, цит.дело, оп.цит., стр. 17
[41] A de Tocqueville, Rapport fait l'Académie des sciences morales et politiques sur le livre de M. Macarel, intitulé Cours de droit administratif, (Lvy 1866) 63.

Иако овие нови принципи и институции настанаа во Франција, тие подоцна ќе се прошират и на други места. Порано или подоцна, тврдеше Токвил, овие принципи и институции ќе бидат признаени и од други европски народи. Интересно е што основната причина за тоа не беше ниту оригиналноста ниту значењето на француската традиција, туку нивната усогласеност со новата состојба на светот – свет што ја отфрли марксистичката визија за социјализмот, но ја прифати централната улога на јавните функции и услуги.

Во овој контекст, административното право, преку еден вид „природно дифузирање“, ќе стане заедничка карактеристика на сите цивилизираните нации. Така, административното право стана значајна одлика на новата состојба на светот.[42]

Во следните децении, предвидувањето на Токвил беше потврдено со огромниот развој на административните институции во многу делови од Европа. Во меѓувреме, постои уште една точка од општ интерес што заслужува коментар, а тоа е врската помеѓу јазикот и правото.

Се разбира, зборовите се суштински алатки на правото и, како што е познато, еден технички термин може да нема еквивалент во друг јазик. Често, компаративните студии укажуваат на тоа дека јазикот претставува пречка за комуникацијата помеѓу различни народи, особено во Европа, каде што се зборуваат многу јазици од различни јазични семејства, за разлика од Латинска Америка, на пример.

Во овој контекст, треба да се забележи уште едно од набљудувањата на Токвил. Покрај тоа што го истакна движечкиот фактор на интересите, тој беше еден од првите, ако не и првиот, што ја нагласи промената што се случува во јазикот на јавното право. Оваа промена ќе има огромно влијание врз цела Европа.

Убедливо е аргументирано дека една од најважните последици на Француската револуција беше постепената дифузија на „јазикот на правата“ низ Европа. Оваа линија на размислување нуди клуч за разбирање зошто – иако правните факултети во XIX век беа под влијание на општата тенденција за „национализација“ на универзитетите како агенти на државната политика – слични грижи за правата се појавија во различни контексти.[43]

Во една или друга форма, овие идеи за јавното право ќе ја обликуваат културната клима и во други делови на Европа. Мајер беше толку убеден во нивниот суштински

[42] Cassese, ‘Une des formes de l’Etat nouveau du monde’ (n 35) 167.
[43] E Garcia de Enterria, La formación del Derecho Público europeo tràs la Revolucin Francesa (3rd edn, Editorial Civitas 2009).

квалитет што ги искористи француските теории како интелектуална основа за градење на општа теорија за административното право во Германија. Во Италија, Орландо откри дека оваа општа теорија претставува концептуална рамка во која научните теории мораа да се вклопат.

1.4. Трансформацијата на административното право

Во продолжение се покренува дискусијата за еволуцијата на административното право од перспективата на неговата поврзаност со растот на Владата. Сепак, да се застане тука би дало погрешна слика за современото административно право, бидејќи многу важни владини политики се под влијание на правилата и одлуките што произлегуваат од глобалните регулаторни режими, како и од регионални организации, како што се: Европската Унија и Советот на Европа. До релативно неодамна, вообичаено беше да се размислува за новите владини функции и овластувања како доделени на владини оддели и агенции во контекст на дисконтинуитетот помеѓу XIX и XX век. Имаше период, кој многумина го нарекуваа либерален, кога теоретичарите веруваа дека улогата на државата е да ја брани националната територија, да обезбеди закон и ред и да администрира правда, додека сè останато ќе биде резултат на економските и социјалните сили.

Сепак, ситуацијата стана покомплексна, особено по индустријализацијата и демократизацијата. Во Британија, Франција, Германија и на други места, Индустриската револуција доведе до значително проширување на владините функции. Помеѓу 1830 и 1870 година, се зголеми регулацијата во области како што се фабриките, железниците, телеграфот, домувањето и јавното здравство. Фабриките, рудниците и другите работни места станаа предмет на зголемена јавна контрола, особено по трагедиите што ги погодија работниците, што доведе до барања за законски промени како одговор на неподносливите услови.[44]

Новите технологии, исто така, бараа регулација, вклучително и меѓународни стандарди, како што покажува основањето на Меѓународната телеграфска унија во 1865 година, една од првите административни унии. Домувањето и јавното здравство добија поголемо значење како последица на демографскиот пораст и урбанизацијата. Во 1860-

[44] R Gneist, Das heutige englische Verfassungs und Verwaltungsrecht, Springer 1857

тите, Ауко, француски јавен правник кој подоцна стана претседател на Société de législation comparée, забележа дека сите влади се вклучени во образованието, барем на основно ниво, и национализираат нови индустрии, како железниците и телеграфот.[45]

Во меѓувреме, притисокот за поголема демократија се зголеми. Во првата половина на XIX век, многу политичари сметаа дека е подобро да се дозволат ограничени политички реформи отколку да се ризикува револуција. Овој став стана пошироко прифатен по немирите од 1848–49 година низ цела Европа, со исклучок на Британија и Русија.

На пример, во Франција по 1848 година, целото машко возрасно население доби право на глас, додека во Британија, со Законот за претставување на народот од 1884 година, ова право се прошири на речиси сите машки работници. Во други земји, каде што процентот на гласачи беше понизок, беше воведен т.н. конзервативен реформизам: Бизмарк и други европски владетели презедоа невидени мерки за да обезбедат одредени добра и услуги за народот, често во обид да се намали заканата од социјализам.[46]

Накратко, на крајот на XIX век, Владата значително повеќе се вмеша во општеството отколку кога било претходно. Следните години донесоа поголем јавен пристап до претставничките институции во земји како Германија и Италија, бидејќи правото на глас се прошири на социјални групи кои претходно беа исклучени. Ова доведе до појава на нови идеи, а политичарите, во обид да осигураат гласови, донесоа нови закони.[47]

Ова ново законодавство бараше повеќе администрација во повеќе аспекти. Се создадоа нови јавни тела за извршување на новите функции, а значително се зголеми бројот на државни службеници. Покрај тоа, се зголеми она што француската правна наука го нарекува „puissance publique“, односно „зголемување на овластувањата на администрацијата“. Оваа промена се манифестираше и во способноста на администрацијата да ја наметне својата волја врз поединци преку решенија (наредби и казни што ја ограничуваат економската слобода, експропријација и други ограничувања

[45] L Aucoc, Conférences sur l'administration et le droit administratif , Dunod 1869, p.18
[46] JW Garner, 'Electoral Reform in France' (1913) 7 Am Pol Sc Rev, p. 610
[47] M Bussani, U Mattei (eds), The Cambridge Companion to Comparative Law, Cambridge up 2012, p. 145.

на приватната сопственост) и во можноста да создава регулативи со ефекти врз различни групи, па дури и врз целото општество.[48]

Овие овластувања често беа карактеризирани со широка дискреција, што предизвикуваше загриженост за произволност. Многумина сметаа дека постоечките правни процедури не се доволни за да се спречат злоупотребите на власта. Не беше доволно само да се воведат административни механизми, процедури и судски заштити во поголем обем од порано - беше потребен нов закон.

Административното право сè повеќе ја исполнуваше оваа празнина, а Британија не беше исклучок. Како и во Франција, каде Диги, Жез и други тврдеа дека административното право сè повеќе се однесува на обезбедување функции и услуги за граѓаните, така и Робсон во Британија промовираше функционален пристап. Во своето дело Justice and Administrative Law, тој не само што го оспори старото мислење дека Британија нема административно право, туку и тврдеше дека е време да се развие рационален систем на административни судови.[49]

По 1945 година, настана двоен развој – и во националните правни системи и надвор од нив. Административните одлуки сè повеќе влијаеја на индивидуални избори, како што се пристапот до пренатална грижа, абортус во јавни болници и гробишта што се преместуваат за да се направи место за инфраструктура. Современите правни системи препознаваат нови интереси, како заштитата на животната средина, биодиверзитетот и безбедноста на храната, кои не се прашање на поединци, туку на целото општество. Овие прашања добиваат заштита преку законски одредби што бараат административна акција, било преку решенија, регулативи или утврдување на стандарди.

Секоја компаративна правна анализа треба да ја земе предвид денатурализацијата на административното право што се случи во последните децении. Европската Унија има свои апарати со регулаторни и судски овластувања кои важат не само за земјите членки, туку и за поединци и компании. Тука, треба да се укаже на тешкотијата за усогласување на традиционалната концепција на административното право како провинција на државата и националната енклава во рамките на новите правни сценарија, како на регионално, така и на глобално ниво. Од раните години на Европските заедници, тие имаа свои апарати, со

[48] Goodnow, Comparative Administrative Law (n 28) p.7, J Stone, 'The Twentieth Century Administrative Explosion and after' (1964) 52 California L Rev, p.513.
[49] W Robson, Justice and Administrative Law, Stevens 1928.

овластувања за регулирање и судење во некои области, често со обврзувачки ефекти не само за земјите членки, туку и за индивидуалните и комерцијалните чинители. Токму постоењето на распространети и обврзувачки административни овластувања го направи неопходно да се обезбедат правни стандарди и судски лекови преку Договорите од Париз (1952) и Рим (1957), со цел да се ограничат и структурираат овие овластувања, правејќи ги одговорни.[50] Ова доведе до создавање на европско административно право, кое има двоен ефект: го регулира однесувањето на националните власти при спроведување на законите на ЕУ и има „spillover“ ефект врз националното административно право.[51]

Во поново време, овластувањата за регулација се префрлија од државите кон глобалните регулаторни режими, создавајќи нов концепт: глобално административно право. Ова резултираше со поголема меѓусебна поврзаност, правни трансплантации и транснационални процеси.

[50] Craig, EU Administrative Law (2nd edn, Oxford up 2012); C Harlow, P Leino Sandberg and G della Cananea (eds), Research Handbook on European Administrative Law (Edward Elgar 2017); JB Auby and J Dutheil de la Rochère (eds), Traité de droit administratif européen (3rd edn, Bruylant 2022).
[51] J Mashaw, Due Process in the Administrative State, Yale 1986, p. 14

2. Основни принципи на административното право

Иако дефинициите и концептите на административното право (Verwaltungsrecht, droit administratif) се разликуваат од една до друга национална правна традиција, може да се даде општа дефиниција за административното право, како збир на принципи и правила кои се однесуваат на функционирањето на јавната администрација и регулирањето на односите помеѓу административните органи и граѓаните.[52]

Основните принципи на административното право, како и насоките за однесување на државните службеници, често се вклучени во различни делови на законодавството – од уставните одредби, преку посебните закони донесени од парламентот, до секундарното законодавство и судската пракса. Ова е особено изразено во земји како Белгија, Франција, Грција, Ирска и Велика Британија. Од друга страна, некои држави имаат усвоено унифицирани кодекси на управна постапка, кои систематски ги уредуваат овие принципи, како што е случајот со Австрија (од 1925), Бугарија (1979), Данска (1985), Германија (1976), Унгарија (1957), Холандија (1994), Полска (1960), Португалија (1991) и Шпанија (1958).

Овие принципи не се само теоретски концепти или добра практика, туку се суштински дел од институциите и административните процедури на сите нивоа. Јавните службеници се законски обврзани да ги почитуваат овие принципи, а нивната примена се надгледува од независни контролни тела, судски органи, парламентарни комисии и други механизми кои обезбедуваат транспарентност и одговорност.

На европско ниво, Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ) има клучна улога во дефинирањето и примената на општите принципи на административното право, кои се заеднички за земјите членки. Посебно значајни принципи, коишто се дел од судската пракса на СПЕУ и мора да се почитуваат во националните правни системи при примената на законите на ЕУ, се:[53]

1. **Принцип на законитост** – администрацијата мора да дејствува во согласност со законите;

[52] J. Ziller, Administrations comparees : less systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, 1993, J. Schwarze, Europaisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1988.
[53] J. Schwarze, Europaisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden, 1988.

2. **Принцип на пропорционалност** – мерките преземени од административните органи мора да бидат соодветни на целите кои се постигнуваат;
3. **Правна сигурност** – граѓаните треба да имаат предвидливост во правните последици од административните одлуки;
4. **Заштита на легитимните очекувања** – јавните органи не смеат да донесуваат одлуки кои ги поткопуваат оправданите очекувања на граѓаните;
5. **Недискриминација** – сите лица мора да бидат третирани еднакво пред законот;
6. **Право на сослушување** – сите засегнати страни во административните постапки имаат право да бидат сослушани пред донесување на конечна одлука;
7. **Пристап до правна заштита** – граѓаните имаат право да поднесат жалби против административни одлуки пред независни судски органи;
8. **Одговорност на јавната администрација** – државните органи можат да бидат одговорни за штетите предизвикани од нивното незаконско или неправилно постапување.

Анализирајќи ги административните системи на западноевропските држави, можат да се издвојат пет главни групи на принципи кои се широко прифатени:

1. **Правна сигурност и предвидливост** – обезбедување стабилност и јасност во примената на законите;
2. **Отвореност и транспарентност** – граѓаните мора да имаат пристап до информации за административните процеси;
3. **Одговорност** – јавната администрација мора да биде отчетна за своите одлуки и дејствија;
4. **Ефикасност и ефективност** – администрацијата мора да функционира во насока на исполнување на јавните интереси со минимални ресурси;
5. **Законитост во управувањето** - администрацијата мора да дејствува во согласност со законите.

Овие принципи претставуваат основа на модерното административно право, осигурувајќи дека јавната администрација работи во служба на граѓаните, во рамките на законите и со почитување на фундаменталните права.

Принципите на административното право честопати е тешко прецизно да се дефинираат, бидејќи тие можат да изгледаат спротивставени во различни ситуации. На пример, ефективноста на администрацијата понекогаш се судира со очекуваните процедури, додека професионалната лојалност кон Владата може да изгледа во конфликт со политичката неутралност и интегритетот на службениците. Дополнително, дискреционите одлуки во некои случаи можат да се протолкуваат како спротивни на законските принципи.

Оваа недостапна природа на административните принципи објаснува зошто во правната регулатива често се користат општи концепти, без строги дефиниции. Таквата флексибилност им овозможува на судовите, вклучувајќи го и Европскиот суд на правдата, да толкуваат и да ги дооформуваат овие принципи преку конкретни случаи, прилагодувајќи ги на нови околности. Наместо да се настојува на нивно ригидно дефинирање, што би можело да доведе до правна несигурност и контрадикторности, се препорачува нивна адаптибилност во различни ситуации.

Во законодавниот процес, прекумерната деталност во дефинирањето на административните принципи може да доведе до компликации и до конфузија, наместо да ја подобри правната предвидливост. Наместо тоа, одредена флексибилност во нивната примена овозможува полесно адаптирање на регулативите во зависност од контекстот. Во оваа насока, однесувањето на јавните службеници треба да се заснова на разумност и усогласеност со утврдената судска пракса и обичајното право, кои обезбедуваат дополнителна насока во нивното спроведување.

2.1. Сигурност и предвидливост

Еден од клучните принципи на административното право е обезбедувањето правна сигурност и предвидливост во одлучувањето на јавната администрација. Овие принципи го елиминираат самоволието во управувањето со јавните работи, овозможувајќи доследност и стабилност. Владеењето на правото (Rechtsstaat, État de droit) претставува основен механизам кој го гарантира ова начело, истакнувајќи дека сите административни активности мора да бидат во согласност со законите. Овој принцип ја нагласува обврската

на администрацијата да ги почитува утврдените правни норми, применувајќи ги непристрасно и подеднакво кон сите граѓани.

Надлежноста на јавните органи е директно поврзана со сигурноста и предвидливоста. Властите можат да носат одлуки само во рамките на своите законски овластувања и не смеат да ја пренесуваат одговорноста што произлегува од нивните надлежности. Доколку јавниот орган донесе одлука надвор од своите законски овластувања, таа може да биде поништена од страна на судот.

Воедно, слободата на административно одлучување не треба да се поистоветува со самоволие. Дискреционите одлуки се неопходен инструмент во правниот систем, бидејќи законите не можат да ги предвидат сите можни ситуации. Меѓутоа, нивната примена мора да биде заснована на правни критериуми и да биде ограничена со судска контрола. Принципот на пропорционалност е уште еден значаен аспект кој обезбедува дека административните мерки не предизвикуваат поголема штета отколку што е неопходно за остварување на јавниот интерес.

2.2. Отвореност и транспарентност

Принципите на отвореност и транспарентност овозможуваат пристапност на административните постапки за граѓаните и создавање механизми за надворешна контрола. Отвореноста значи дека јавната администрација мора да биде достапна за граѓаните, а транспарентноста подразбира дека сите нејзини одлуки и постапки мора да бидат разбирливи и подложни на надзор. Овие принципи се основа за владеењето на правото, еднаквоста пред законот и отчетноста на јавната администрација.

Иако општото правило е дека работата на администрацијата треба да биде јавна, постојат одредени исклучоци, како што се националната безбедност и заштита на личните податоци. Сепак, потребно е да се избегне прекумерно класифицирање на информациите како доверливи, бидејќи тоа може да доведе до нетранспарентност и злоупотреба на моќта.

Отвореноста и транспарентноста исто така го зајакнуваат принципот на правична постапка. Ова значи дека ниту еден граѓанин не смее да биде засегнат од административна одлука без претходно да биде информиран за релевантните факти. Понатаму,

административните органи мора да ги образложат своите одлуки, овозможувајќи им на граѓаните да ги разберат причините за истите и да ги искористат своите права на жалба.

2.3. Одговорност

Принципот на одговорност подразбира дека јавните службеници и институции мора да ги оправдаат своите одлуки и постапки пред соодветните контролни тела. Секој административен орган е одговорен за своето работење и мора да биде подложен на надзор од страна на судовите, парламентарните комисии, независните регулаторни тела или државниот правобранител.

Овој принцип има суштинска улога во заштитата на владеењето на правото и осигурување дека јавната администрација работи транспарентно и во согласност со законите. Различните механизми, како што се: инспекции, истраги и судски ревизии, обезбедуваат ефикасен надзор врз административните органи. Целта на овие механизми е да се спречи злоупотребата на службената положба и да се заштитат правата на граѓаните.

2.4. Ефикасност и ефективност

Ефикасноста и ефективноста се важни принципи во модерното административно право, особено во контекст на зголемените фискални ограничувања и потребата за рационално управување со јавните ресурси. Ефикасноста се однесува на способноста на јавната администрација да постигне максимални резултати со минимални ресурси, додека ефективноста подразбира успешно спроведување на јавните политики и решавање на проблемите во општеството.

Овие принципи се особено значајни во процесите на донесување одлуки, каде што јавната администрација мора да ги балансира законските процедури со потребата за брзо и економично постапување. Европската Унија, преку своите директиви, бара ефикасна администрација во примената на европското законодавство. Ова барање поттикна многу земји членки да ги реформираат своите административни структури и да создадат подобри механизми за соработка со институциите на ЕУ.

Еден од начините за зголемување на ефикасноста е пренесувањето на одредени јавни услуги на приватниот сектор, додека администрацијата ја задржува контролата врз

клучните одлуки. Од правен аспект, многу земји имаат развиено комплексни регулативи за јавни набавки и договори со приватни субјекти со цел подобрување на административната продуктивност.

2.5. Законитост во управувањето

Законитоста во управувањето претставува основен принцип на административното право, кој гарантира дека сите активности на јавната администрација се засноваат на закон и правни прописи. Овој принцип ја обврзува администрацијата да ги спроведува своите функции во согласност со правниот поредок, без простор за самоволие или злоупотреба на службената положба.

Во контекст на управувањето, законитоста подразбира дека секоја одлука, постапка или акт на јавните органи мора да биде заснован на јасна правна основа. Тоа значи дека државните органи немаат дискрециono право да дејствуваат надвор од рамките на законските прописи, а секоја злоупотреба може да биде предмет на судска контрола. Европскиот суд на правдата ја нагласува законитоста како темелен принцип во административното управување, истакнувајќи дека владеењето на правото е неопходно за заштита на правата на граѓаните и стабилноста на правниот систем.

Дополнително, принципот на законитост има два главни аспекти: **формален и материјален аспект**. Формалниот аспект се однесува на обврската администрацијата да ги почитува прописите и процедурите, додека материјалниот аспект подразбира дека секоја одлука мора да биде праведна и оправдана во контекстот на правниот поредок. Овој принцип, исто така, е тесно поврзан со принципите на правна сигурност, транспарентност и одговорност, бидејќи обезбедува предвидливост и контрола врз административните акти.

Законитоста во управувањето, исто така, е тесно поврзана со принципот на хиерархија на правните норми. Ова значи дека законите имаат примат над подзаконските акти, а сите административни одлуки мора да бидат во согласност со Уставот и ратификуваните меѓународни договори. Со ова се спречува самоволието на јавните органи и се обезбедува усогласеност во правната практика.

Дополнително, принципот на законитост подразбира и обврска на администрацијата да постапува во рамките на својата надлежност. Надлежноста

претставува законски утврдена моќ за носење одлуки и преземање дејствија, а нејзиното пречекорување води кон ништовност на донесените акти. Судската контрола е механизам кој гарантира дека секое административно дејствие што излегува надвор од законски дозволените граници може да биде поништено или изменето.

Понатаму, принципот на законитост е од суштинско значење за правната сигурност и стабилност, бидејќи создава предуслови за граѓаните и бизнисите да имаат јасна претстава за нивните права и обврски. Со почитување на овој принцип, административните органи го јакнат владеењето на правото и ја зајакнуваат довербата на јавноста во институциите.

2.6. Европскиот административен простор

Административното право во европските земји се базира на заеднички принципи кои се применуваат во сите национални системи. Иако административните структури се историски утврдени, тие постојано се развиваат за да одговорат на современите предизвици, вклучително и барањата што произлегуваат од членството во Европската Унија. Постои постојана интеракција меѓу државните службеници на земјите-членки и институциите на ЕУ, што овозможува размена на искуства и усогласување со acquis communautaire – заедничкиот правен систем на Унијата. Овој процес доведе до постепено усогласување на националните административни системи, што го дефинира концептот на „Европски административен простор“.[54]

Овој концепт има за цел да објасни како се создава единствена административна рамка во Европа, кои стандарди и принципи се воспоставени, и како тие треба да бидат имплементирани во земјите кандидати за членство во ЕУ. Националните правни системи во рамките на Унијата постојано се прилагодуваат преку законодавството на ЕУ и пресудите на Европскиот суд за правда. Ова влијание доведува до промени во правните норми и административните практики во земјите членки.[55]

Законите на Унијата имаат значајно влијание врз националните административни системи преку директиви и регулативи кои мора да бидат вградени во националното

[54] SIGMA Papers, No. 23,Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998
[55] J. Schwarze (ed.), Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996.

законодавство. Судската пракса на Европскиот суд за правда, исто така, игра улога во обликувањето на административните принципи, со што придонесува кон постепена европеизација на административното право. Овој процес подразбира адаптација на националните административни системи според европските стандарди, што е клучен елемент во еволуцијата на правните промени во Европа.

Европскиот административен простор поставува стандарди за институционалните рамки, административните процеси и вредностите на јавната администрација. Иако постојат разлики меѓу земјите членки, унификацијата на административните практики е приоритет, особено во процесот на проширување на Унијата кон Централна и Источна Европа. Земјите кандидати мора да развијат администрација која ќе достигне одредено ниво на квалитет и сигурност, како предуслов за пристапување во ЕУ.

Интеграцијата во ЕУ е постепен процес кој бара континуиран развој на националните административни капацитети. Историјата покажува дека степенот на административно усогласување се менува со секое проширување на Унијата. Новите членки не треба само да го достигнат тековниот просек на административен развој во ЕУ, туку и да се усогласат со идните нивоа на развој. Ова значи дека земјите кандидати мора да демонстрираат способност за прилагодување на нивните административни системи со целосната рамка на европскиот административен простор.

Европскиот административен простор претставува динамичен процес на хармонизација на административните системи во Европа. Националните администрации се приспособуваат на заедничките стандарди и вредности, овозможувајќи поголема правна сигурност, ефикасност и транспарентност. За земјите кандидати, ова значи дека мораат да спроведат темелни реформи за да се интегрираат во заедничкиот европски административен простор. На овој начин, европската јавна администрација се развива како клучен инструмент за стабилност и ефективност во функционирањето на Европската Унија.

2.7. Поим за Европскиот административен простор

Концептот на „Европски административен простор“ произлегува од пошироките идеи за заеднички европски економски и општествен простор, кои биле предмет на дискусија во рамките на конституционалните преговори на Европската Унија. Овој

термин се поврзува и со поширокиот систем на судска соработка во ЕУ, кој опфаќа заемна правна помош, примена на законите и постепено усогласување на националните правни системи.

Заеднички административен простор постои кога административните принципи, правила и регулативи се применуваат подеднакво на дадена територија, регулирана од националниот устав. Традиционално, административното право е ограничено на границите на суверена држава, а создавањето единствен административен систем за сите членки на ЕУ сè уште е предмет на дебата. Од основањето на Европската заедница, постојат различни ставови за степенот до кој треба да постои заедничко административно право.

Основните правни документи на Европската Унија, како што се: Договорот од Рим (1957) и Договорот од Мастрихт (1992), не пропишуваат унифициран модел на јавна администрација за земјите членки. Наместо тоа, секоја држава задржува автономија во однос на сопствениот административен систем, сè додека ги почитува демократските принципи. Сепак, одредени аспекти на европското административно право се развиле преку основните договори и дополнителното законодавство донесено од Европската комисија.

Некои клучни принципи на административното право се експлицитно наведени во Договорот од Рим, како што се правото на судска ревизија на административните одлуки на институциите на ЕУ (член 173) и обврската за транспарентност при носење административни одлуки (член 190). Иако европските институции донеле релативно малку законодавни акти кои ги регулираат општите административни прашања, значајно е влијанието врз областите како што се јавните набавки, конкуренцијата на единствениот пазар и државната помош за компаниите.

Од друга страна, постојат многубројни законски одредби што ги регулираат специфичните административни сектори, кои се познати под заедничкиот термин acquis communautaire. Доколку некоја земја членка не ги имплементира овие правни норми, таа се соочува со правни последици, бидејќи покажува неспособност за усогласување со директивите на Европската Унија. Тоа, исто така, им овозможува на поединци да ја тужат својата држава доколку сметаат дека се прекршени нивните права.[56]

[56] Европски суд за правда во посочените случаи C-6/90 и C-9/90 "A. Francovich et al. v. Italy", 1991.

Иако не постои централизирано европско тело што ја регулира јавната администрација на сите земји членки, тоа не значи дека европското наднационално право е ирелевантно. Напротив, постои заедничка рамка на принципи на административното право, која може да се нарече „неформален acquis communautaire“. Оваа рамка, иако не е формално кодифицирана, претставува основа за развојот на заедничко европско административно право, кое сè повеќе се применува низ целата Европска Унија.

2.8. Придвижувачки сили за конвергенција

Европската Унија, која првично беше формирана како заеднички економски пазар, со текот на времето се разви во политичка и општествена заедница. Оваа трансформација не се засноваше само на економски интереси, туку и на зголемената потреба за поголема соработка и поврзаност меѓу европските народи, како што беше предвидено од потписниците на Договорот од Рим. Денес, Европската Унија не е само заеднички пазар, туку и механизам кој обезбедува координирана имплементација на слободното движење на стоки, услуги, луѓе и капитал, како што е дефинирано во основните договори.

Законодавството на Европската заедница и дополнителните прописи на Европската комисија претставуваат составен дел од националните правни системи на земјите членки. Националните јавни администрации и судови се обврзани да ги применуваат овие правни акти со исто ниво на посветеност како и домашното законодавство. Ова значи дека, иако секоја земја членка има одредена слобода во начинот на имплементација, таа е должна да ги почитува заедничките принципи и правила развиени во рамките на Унијата.

Овој процес е најизразен во областа на јавната администрација, каде што принципите и вредностите се усогласуваат преку законодавната активност на европските институции. Меѓутоа, административните структури и организациските договори сè уште покажуваат варијации поради различните форми на децентрализација во различните земји членки.

Законодавството на ЕУ, како главен извор на европското административно право, има директно влијание врз различни сектори како што се конкуренцијата на единствениот пазар, телекомуникациите, заштитата на животната средина, земјоделството, индустријата и граничната контрола. Примената на *acquis communautaire* се оценува и верификува од

страна на Европската комисија во процесот на пристапните преговори со земјите кандидати.

Покрај законодавните активности, значајна улога во административното приближување имаат и постојаните контакти и соработки меѓу претставниците на земјите-членки и Европската комисија. Овие меѓувладини односи создаваат основа за размена на добри практики, споделување на искуства и подобрување на административните процеси на национално ниво. Административната соработка е дополнително зацврстена со Договорот од Мастрихт, кој овозможува воспоставување на стандарди за исполнување на наднационалните обврски на земјите членки.

Европскиот суд за правда игра клучна улога во обликувањето на заедничките административни принципи. Со оглед на тоа што најголем дел од законодавството на ЕУ е секторски дефинирано, судската пракса станува основа за развојот на општите административни принципи. Одлуките на Судот создаваат обврзувачка правна рамка за земјите членки, при што се применуваат утврдените правни принципи во интерпретацијата на европското право.

Дополнително, постои тенденција на постепено усогласување на националните правни системи со правните стандарди на ЕУ.[57] Со текот на времето, државните институции во земјите членки почнуваат да применуваат слични принципи во спроведувањето и на националното и на европското законодавство. Овој феномен на европеизација придонесува за создавање на заеднички административен простор и ја зајакнува усогласеноста меѓу земјите членки на Европската Унија.

2.9. Улогата на Европскиот суд за правда во создавањето на единствен административен простор

Како што претходно беше истакнато, Европскиот суд за правда игра клучна улога во развојот и усовршувањето на административното право во рамките на Европската Унија. Голем дел од принципите што се сметаат за заеднички за европското административно право, произлегуваат токму од неговата судска пракса. Ова е природен процес, бидејќи правната рамка на Унијата е дизајнирана како основа што постојано се

[57] J. Schwarze (ed.), Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996.

надградува и развива. Договорите на ЕУ поставуваат општи насоки, додека конкретните административни прашања се регулираат преку дополнителното законодавство на Европската комисија, кое опфаќа секторски политики и општо право, а неговото толкување често завршува пред Европскиот суд за правда.

Националните судови имаат задача да осигурат правилна примена на договорите и регулативите на Европската унија. Со оглед на тоа што законодавството на ЕУ мора да се интерпретира доследно низ сите земји членки, во случаи на правна нејаснотија, националните судови се обврзани да бараат толкување од Европскиот суд за правда (член 177 од Договорот за ЕЗ). Ова овозможува хармонизација на административните принципи и обезбедува доследна примена на европското право на национално ниво.

Со текот на времето, Европскиот суд за правда воспостави заеднички корпус на административни принципи што се применливи низ сите земји членки. Првично, неговата судска пракса била под силно влијание на правните системи на првите земји членки, особено француското административно право. Сепак, со проширувањето на Унијата, Судот ги интегрирал и правните традиции на другите земји, создавајќи унифициран, но флексибилен систем.[58]

Одлуките на Европскиот суд за правда не се базирани само на една национална правна традиција, туку претставуваат спој на различни влијанија од сите земји членки.[59] На пример, концептот „администрација според закон“ е инспириран од францускиот principe de legalité, германскиот Rechtsstaatlichkeit и англискиот rule of law. Иако овие правни концепти потекнуваат од различни правни системи, нивната примена во европското административно право води кон слични практични ефекти.

Дополнително, принципот на „фер постапка“ има корени во англиската и германската правна традиција, но со текот на времето, преку пресудите на Европскиот суд за правда, стана општ стандард што мора да се почитува во сите земји членки. На овој начин, Европскиот суд за правда има централна улога во создавањето на единствен европски административен простор, гарантирајќи усогласеност во примената на административното право низ целата Унија.

[58] J. Schwarze, European Administrative Law, op. cit.
[59] J. Rivero, "Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif", in M. Capelletti (ed.), New perspectives for Common Law in Europe, Publications of the European University Institute, Vol. 1, Florence, 1978, p. 389 ff.

2.10. Степен на конвергенција на административните системи

Степенот на развиеност на еден административен систем може да се процени врз основа на тоа до кој степен неговите принципи се применуваат во правната рамка на земјата и во секојдневното работење на државните институции. Овие принципи на административното право служат како основа за мерење на стабилноста на јавната администрација, одговорноста на државните службеници, како и ефективноста на административните процедури во носењето и ревизијата на одлуките. Степенот на примена на овие принципи истовремено укажува на нивото на усогласеност на административните системи на различни земји. Со други зборови, тие се индикатор за нивната способност да се интегрираат во заедничката правна рамка на Европската Унија и да ги применуваат *acquis communautaire*.

Државната служба претставува клучен сегмент на јавната администрација, заедно со независните и процедуралните правни принципи. Нејзиното функционирање е засновано на административното право, што поставува основни правила за работењето на службениците и институциите. Националните устави и европското административно право создаваат правна рамка која ги обврзува властите и државните службеници да се придржуваат до овие принципи.

Овие елементи – законските норми и административните практики – формираат заеднички европски административен и политички простор. Иако принципите на административното право не секогаш се формално систематизирани, тие имаат суштинско значење и се рефлектираат во сите јавни административни документи. Овој неформален *acquis communautaire* игра важна улога во консолидирањето на Европскиот административен простор и во европеизацијата на националните јавни администрации.

Како заклучоци од ова може да го наведеме следново:

- Прво, степенот до кој принципите на административното право влијаат врз националното законодавство и функционирањето на јавните институции е индикатор за подготвеноста на една земја да ги усвои и примени формалните *acquis communautaire*.
- Второ, неопходно е внимателно следење на развојот на националните државни служби, бидејќи тие играат клучна улога во спроведувањето на овие принципи во јавниот сектор и во процесот на носење одлуки.

За земјите од Централна и Источна Европа кои се кандидати за членство во ЕУ, усогласувањето со административните принципи – правна сигурност, предвидливост, одговорност, транспарентност, ефикасност и ефективност – е суштинско за процесот на пристапување. Овие принципи не можат да бидат само декларативни, туку мора да бидат целосно интегрирани во секојдневното функционирање на јавната администрација преку законодавни измени, институционални реформи и воспоставување на правни вредности во државната служба. Ова дополнително ја нагласува важноста од професионална и стабилна државна администрација. Поголемиот дел од земјите членки на Европската Унија веќе имаат специјални одредби за државната управа, а нивните администрации се обврзани да ги применуваат административните принципи неопходни за воспоставување на стабилна и сигурна јавна администрација.

3. Правните модели на административно право во Европа – компаративна анализа

Административното право игра фундаментална улога во обезбедувањето на владините активности, а тоа е дека се спроведуваат во границите на законитоста, правичноста и одговорноста. Низ цела Европа, управното право се развивало преку различни правни традиции, што доведе до појава на различни модели. Овие модели ги одразуваат историските, политичките и културните влијанија кои ги обликувале правните системи низ вековите.

Во однос на поединците, јавната администрација има две главни цели: обезбедување услуги за поединците, обезбедување на заштита на сите права и слободи и, од друга страна, создавање систем за заштита на тие права и слободи од незаконски одлуки, дејствија или непостапување на самата јавна администрација. Следствено, за една држава е предизвик да формира независно, правично и транспарентно јавно тело за решавање на владините и приватните спорови. Затоа таков систем може ефективно да функционира само во демократски и правни држави. Овие функции се делегирани на системот на административна правда, кој се состои од управни судови, трибунали и други судски или квази-судски тела основани од државата. Суштината на административната правда во Европа доживеа бројни трансформации и промени под влијание на правните традиции, реформите и историската позадина.

Административното право во Европа е тесно поврзано со компаративната анализа и научните размена низ границите уште од крајот на 19 век, започнувајќи со правни гиганти како што се Ото Мајер со неговото „Француско административно право“ пред неговото „Германско административно право“, како и Гнајст со германската перспектива на англиското административно право. Разговорите помеѓу Дајси и Хауриу за постоењето или непостоењето на административното право во Англија и Франција исто така играа клучна улога. Во тие случаи, странското право се користеше за поттикнување на развој на нови идеи во сопствениот правен систем.

Компаративното административно право во Европа во почетокот беше производ на американска перспектива врз Европа, како што е трудот на Френк Гудноу „Компаративно административно право: Анализа на административните системи на САД, Англија,

Франција и Германија“ (1893). По почетниот интерес, во текот на 20 век интересот за компаративното административно право ослабе. Како што административната држава влезе во период на повлекување под влијание на неолибералните и јавно-менаџментски дискурси, компаративното административно право во Европа се повлече во сенка. Сепак, од околу 2010 година, научните трудови во оваа област повторно заживеаја, особено следејќи го проектот на Универзитетот Јејл под водство на Сузан Роуз-Акерман и Петер Линдсет.

Публикацијата на „Оксфордскиот прирачник за компаративно административно право“ во 2022 година го потврдува овој тренд, со дел посветен на европските правни традиции (англо-американска, француска и германска) и глави кои вклучуваат европска димензија. Споредбата меѓу административното право на САД и Европа е сè уште актуелна, иако сега е повеќе едностранa, во смисла дека европските научници повеќе се заинтересирани за споредба на нивните системи со САД отколку обратно.

Административното право претставува предизвик за споредба од три главни причини: прво, силно е поврзано со националните истории; второ, тешко е за научниците да поседуваат детално и ажурирано знаење за голем број административни системи; и трето, дефиницијата за административното право може да се разликува според два пристапа – еден што се фокусира на јавната администрација и друг што се концентрира на судската ревизија.

Компаративното административно право често се користи за реформи на национално или европско ниво. Примери за официјални извештаи што се потпираат на компаративни анализи вклучуваат:

- Воведувањето на омбудсманот во Обединетото Кралство.
- Реформи на британската јавна служба.
- Анализи на странски правни системи од страна на францускиот Conseil d’État.
- Компаративни студии во контекст на пристапниот процес кон ЕУ.

Студијата на административното право во Европа открива три доминантни правни модели: францускиот модел, германскиот модел и англосаксонскиот пристап. Францускиот модел се карактеризира со силна поделба помеѓу административните и судските функции, со специјализирани административни судови кои ги надгледуваат владините активности. Германскиот модел, вкоренет во правниот позитивизам, го

нагласува строгото почитување на владеењето на правото и правната предвидливост преку структуриран управен судски систем. Спротивно на тоа, англосаксонскиот модел, првенствено забележан во Обединетото Кралство и други јурисдикции со обичајното право, се потпира на судската пракса, судската ревизија и принципите на природна правда за да се обезбеди одговорност за административните дејствија.

Овие три модели илустрираат различни пристапи кон управувањето, судскиот надзор и јавната администрација. Со споредување на нивните структури, принципи и функции, овој труд има за цел да обезбеди сеопфатно разбирање на силните и слабите страни на секој модел и нивното влијание врз административното управување во Европа. Анализирањето на овие правни рамки е од клучно значење за научниците, креаторите на политики и правните практичари кои сакаат да разберат како различните јурисдикции обезбедуваат административна одговорност и го поддржуваат владеењето на правото.

3.1. Францускиот модел

Францускиот модел на административно право потекнува од ерата на Наполеон, нагласувајќи строга поделба помеѓу управната и судската гранка. Оваа поделба обезбедува административните прашања да ги решаваат специјализирани судови, а не општи судски судови. Системот е воспоставен за да се одржи независноста на извршната власт и истовремено да се обезбеди правна одговорност.

Темелите на овој систем биле поставени со создавањето на Conseil d'État во 1799 година, кој станал највисокиот управен суд во Франција. Со текот на времето, правните реформи ја проширија улогата на административните судови, правејќи ги подостапни и ја зајакнаа нивната способност да ги контролираат владините активности. Системот еволуираше преку важни случаи кои го зајакнаа судскиот преглед и ја зголемија транспарентноста во административните одлуки.[60]

Овој модел има одредени карактеристики по кои се разликува од другите модели. Клучни карактеристики на францускиот модел се: Систем со двојна јурисдикција, Conseil d'État, Законитост и дискреција, Административни договори и Судски преглед и правни лекови.

[60] Brown, L.N., & Bell, J.S. (1998). French Administrative Law. Oxford University Press.

Според системот со двојна јурисдикција, управните спорови се решаваат одвоено од граѓанските и кривичните прашања од страна на специјализирани управни судови.[61] Conseil d'État како институција обезбедува правен совет на Владата и решава административни спорови, осигурувајќи дека државните активности се усогласуваат со правните принципи.

Принципот на законитост (légalité) бара административните дејствија да се усогласат со правните норми, додека административната дискреција дозволува флексибилност во одлучувањето. Административни договори подлежат на принципите на административното право, обезбедувајќи заштита на јавните интереси.[62] Системот вклучува силен механизам за судска ревизија, дозволувајќи им на поединците да ги оспоруваат владините одлуки.[63]

Францускиот модел е широко применет во регулативите за јавни услуги, споровите за урбанистичко планирање и случаите за одговорност на владата. Conseil d'État често интервенира во случаи поврзани со Законот за животна средина, оданочувањето и јавните набавки, осигурувајќи дека административните тела не ги надминуваат нивните законски овластувања.

Францускиот модел, покрај споменатите карактеристики, има одредени предности и недостатоци, односно јаки и слаби страни. Како предност, односно јака страна е тоа што овој модел обезбедува висок степен на правна сигурност и специјализирано пресудување, обезбедувајќи правичност во управните спорови. Додека како недостаток е тоа што комплексноста на двојната јурисдикција може да доведе до процедурални одложувања и предизвици во пристапноста за граѓаните.[64]

3.2. Германскиот модел

Германскиот модел на административно право е вкоренет во правниот позитивизам и принципите воспоставени во 19 век, особено во прускиот правен систем. Тоа е значително обликувано од уставното право и судскиот надзор.[65]

---

[61] Garner, J.F. (2010). Administrative Law. Butterworths.
[62] Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). Law and Administration. Cambridge University Press.
[63] Craig, P. (2012). Administrative Law. Oxford University Press.
[64] Bell, J. (1993). French Administrative Law. Oxford University Press.
65 Forsthoff, E. (1959). *The Concept of the Rechtsstaat in Recent German Public Law*. The American Journal of Comparative Law.

И овој модел на административно право во Европа има свои карактеристики со кои се разликува од другите модели, а се однесуваат на институциите, принципите, владеењето на правото и контролата. Такви клучни карактеристики се владеење на правото, управните судови, принцип на пропорционалност, правна сигурност и предвидливост, судска контрола.

Во однос на владеење на правото, овој модел обезбедува дека сите административни дејствија се усогласени строго со законските одредби.[66] И овој модел слично на Франција, Германија има специјализирано административно судство со три нивоа, што кулминира во Сојузниот управен суд.[67] Административните активности според германскиот модел мора да бидат пропорционални на планираната цел, обезбедувајќи правичност и рамнотежа.[68]

Административните одлуки се обврзани со јасни правни норми, минимизирајќи ги произволните дејствија.[69] Судовите активно ги разгледуваат административните акти за да ги заштитат основните права и да ги почитуваат правните принципи.[70]

Судската независност беше зајакната по Втората светска војна, обезбедувајќи дека судовите имаат моќ да ги оспоруваат неуставните управни акти. Германскиот модел на административно право е широко користен во регулаторните рамки, заштитата на животната средина и мерките за јавно здравје. Тој игра клучна улога во случаите поврзани со деловните регулативи, заштитата на податоците и придобивките од социјалното осигурување.

Во однос на предностите кои ги имаат, германскиот модел нуди силен правен надзор, спречувајќи административни злоупотреби и обезбедувајќи усогласеност со Уставот. Додека пак како слаба страна е ригидноста на строгото правно толкување понекогаш може да ја ограничи административната флексибилност.[71]

---

[66] Schmidt-Aßmann, E., Dagron, S. (2008). The Comparative Foundations of the French and German Systems of Administrative Law, *In Revue française d'administration publique (2008/3 No 127)*
[67] Ruffert, M. (2001). The Transformation of Administrative Law in Europe. Sellier European Law Publishers.
[68] Oxford Handbook of Comparative Administrative Law (2022). Oxford University Press.
[69] Schmidt-Assmann, E. **(2008)**. *The Theory of Administrative Law and the Concept of the Administrative System*. *Oxford Journal of Legal Studies*.
70 Pieroth, B., & Schlink, B. (2013). *Grundzüge des Verwaltungsrechts*. C. H. Beck.
71 Elliott, M., & Thomas, R. (2017). *Public Law*. Oxford University Press.

3.3. Англосаксонскиот пристап

Англосаксонскиот модел, првенствено забележан во Обединетото Кралство и САД, значително се разликува од францускиот и германскиот модел. Се карактеризира со обичајно право традиции, судски преседани и парламентарен суверенитет.[72] Системот значително еволуираше во текот на 19 и 20 век, со појавата на управните судови и проширувањето на судската ревизија. Големите реформи, како што е Законот за трибунали, судови и извршување на Акт од 2007 година, придонесоа за поструктуиран административен процес на судење.

Клучни карактеристики на овој модел се систем на заедничко право според кој административното право се развива преку судски одлуки наместо кодифицирани статути.[73] Исто така, карактеристично за овој модел е тоа што Судовите имаат овластување да ги ревидираат административните одлуки засновани на принципи како што се природна правда и разумност.[74] Англосаксонскиот модел има систем на омбудсман, односно независен омбудсман ги истражува поплаките против јавната администрација.[75] Овој модел има флексибилен и прагматичен пристап, а тоа значи дека системот се прилагодува на променливите општествени потреби преку судски толкувања.[76] За разлика од Франција и Германија, управните спорови често се решаваат во општите судови, односно минимални специјализирани судови, наместо во специјализирани судови.

Проширувањето на управните судови во 20 век ја подобри пристапноста до правдата во споровите за јавното право. Англосаксонскиот модел се користи во области како што се имиграциското право, социјалната благосостојба и правото за конкуренција. Врховниот суд на ОК и пониските судови често одлучуваат за одговорност на Владата, обликувајќи го административното право преку преседани на случаи.

[72] Wade, H.W.R., & Forsyth, C.F. (2014). Administrative Law. Oxford University Press.
[73] Dicey, A.V. (1885). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Macmillan.
[74] Craig, P. (2012). Administrative Law. Oxford University Press.
[75] Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). Law and Administration. Cambridge University Press.
[76] Elliott, M. (2011). The Constitutional Foundations of Judicial Review. Hart Publishing.

Како јаки страни на англосаксонскиот модел е тоа што е многу приспособлив и нуди силна заштита од пречекорување на владата. Слабост е потпирањето на судската пракса може да доведе до недоследности и недостаток на сеопфатна кодификација.[77]

3.4. Компаративна анализа

Секој модел на административно право во Европа има свои предности и предизвици. Францускиот модел го нагласува специјализираниот правен надзор, германскиот модел дава приоритет на строгото почитување на владеењето на правото, а англосаксонскиот модел ја цени судската флексибилност. Разликите во овие системи одразуваат поширок правни и културни традиции, обликувајќи како функционира управното право во секоја јурисдикција. Разбирањето на овие модели дава увид во правното владеење и механизмите кои обезбедуваат одговорност и правда во јавната администрација.[78]

Табела 1: Компаративна анлиза на моделите на административно правни системи во Европа

Функција	**Француски модел**	**Германски модел**	**Англосаксонски модел**
Правна традиција	Граѓанско право	Граѓанско право	Заедничко право
Судски надзор	Државен Совет	Сојузен административен суд	Општи судови
Владеење на правото	Силен но флексибилен	Строг и ригиден	Флексибилен
Административни (управни) спорови	Специјализирани судови	Специјализирани судови	Општи судови
Судски преглед	Опширен	Опширен	Врз основа на случај

[77] Allison, J.W.F. (1996). A Continental Distinction in the Common Law: A Historical and Comparative Perspective. Oxford University Press.
[78] Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. (2010). *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar Publishing.

Извор: Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. (2010). Comparative Administrative Law. *Edward Elgar Publishing.*

Административните правни системи се засноваат на националните уставни правни традиции и културни вредности. Англиските судии со векови го применуваат обичајното право. Во Германија, судиите развиле административно-правни принципи за заштита на поединецот од државните активности. Сепак, во последните неколку децении, административните правни системи станаа помалку изолирани. Ова е резултат на фундаментални развои во европскиот правен пејзаж и на зголемената комплексност на административните правни проблеми.

Во Обединетото Кралство, уставната основа за судската ревизија, принципите на судска контрола и државната одговорност, како и организацијата на судовите, се менуваат. И англискиот и германскиот административен правен систем сè повеќе се соочуваат со прашањето како да се балансира динамиката на промените со зачувувачките сили на традицијата. Тука, отворениот став на судиите и законодавците во разгледување на решенија што се нудат од други правни системи претставува значаен развој во област на правото која долго време се перципираше како премногу национално специфична.[79]

[79] Oxford Handbook of Comparative Administrative Law (2022). Oxford University Press.

4. Улогата на наднационалните институции во европското административно право

Европската Унија денес обединува дваесет и седум членки. Околу тоа што точно претставува Европската Унија постојат многу мислења. Поради нејзините специфични карактеристики, таа не е ниту држава ниту меѓународна организација, но може да се каже дека Европската Унија е хибрид на двете – национална и наднационална форма.

Европската интеграција започна со Декларацијата на францускиот министер за надворешни работи Роберт Шуман во 1950 година, кога предложи економско поврзување на европските држави. Во Париз, во април 1951 година, беше потпишан договорот за Европската заедница за јаглен и челик, кој се засноваше на планот за економска и политичка обнова на Европа.

Економската интеграција и соработка меѓу западноевропските држави во 1957 година доведе до создавање на Европската економска заедница (ЕЕЗ). Првите членки на ЕЕЗ беа Франција, Сојузна Република Германија, Белгија, Италија, Луксембург и Холандија. Со укинувањето на цариниte меѓу овие земји во 1968 година, соработката се прошири и во други области. Велика Британија се приклучи на Европската економска заедница дури во 1975 година поради претходното француско противење, а пред тоа, во 1960 година, по иницијатива на Британија, беше создадена Европската асоцијација за слободна трговија (ЕАСТ) како противтежа на ЕЕЗ. Во 1972 година на ЕЕЗ ѝ се приклучија Данска и Ирска, во 1981 година Грција, а во 1986 година Шпанија и Португалија.

Крајот на Студената војна и распадот на Советскиот Сојуз и СФРЈ отворија нови хоризонти за меѓународната соработка и ја зацврстија улогата на Европската заедница во промовирањето на промени и одржување на стабилноста во Европа. Падот на комунизмот и создавањето на нови суверени држави во Средна и Источна Европа, како и нивната желба за поширока европска интеграција, го поставија континентот пред најголемиот предизвик на процесот на интеграција.

Покрај длабоките промени во политичката, економската и социјалната сфера, овие држави беа принудени да спроведат серија реформи за да се приближат кон ЕУ, која беше

формално основана во 1992 година со Договорот од Маастрихт, што ги обедини земјите на Европската економска заедница во политичка заедница.

- *Копенхашки критериуми (1993)*

Копенхашките критериуми претставуваат правила и стандарди што ја дефинираат способноста на една држава кандидатка за членство во Европската Унија. Во 1993 година, Европскиот совет во Копенхаген усвои три главни критериуми што државите-кандидатки мораа да ги исполнат за да станат членки на ЕУ:

- Политички критериум – стабилност на институциите кои ги гарантираат принципите на демократијата, владеењето на правото, човековите права и заштитата на малцинствата;
- Економски критериум – постоење на функционална пазарна економија и способност да се справува со конкуренцијата во рамките на Унијата;
- Правен критериум – способност за прифаќање и спроведување на законодавството на ЕУ (acquis communautaire) и обврските што произлегуваат од политичката, економската и монетарната унија.

- *Мадридски критериум (1995)*

Во 1995 година беше воведен и административниот критериум, познат како Мадридски критериум, кој бара од државите кандидатки да создадат услови за интеграција преку прилагодување на административните структури. Овој критериум бара администрацијата на земјата кандидатка да биде способна да го спроведе правото на ЕУ во националниот правен систем и да обезбеди негова ефективна имплементација преку соодветни административни и судски структури.

- *Луксембуршки критериум (1997)*

Овој критериум, усвоен од Европскиот совет во Луксембург, се однесува на зајакнување и подобрување на институционалниот систем на државите кандидатки за да се обезбеди стабилност и ефикасност во нивното функционирање во рамките на ЕУ.

- *Хелсиншки критериум (1999)*

Во 1999 година, Европскиот совет во Хелсинки донесе одлука дека државите кандидатки мора да ги почитуваат заедничките вредности и цели на Унијата, како што се утврдени со договорите на ЕУ.

- *Значење на претпристапните критериуми*

Целта на претпристапните критериуми е да се обезбеди непречено функционирање на Унијата по нејзиното проширување. Во пракса, тоа значи дека новите членки мораат да бидат способни да го спроведат целиот правен поредок на Унијата, освен во областите каде што се договорени преодни периоди, и да функционираат без пречки во рамките на институционалната структура на ЕУ.

За да ги исполнат овие услови, државите кандидатки мораа да спроведат политички и економски реформи, како и реформи во јавната администрација. Општиот рамковен пристап за потребните реформи беше ист за сите држави, но неговата содржина беше прилагодена на специфичната ситуација во секоја земја.

4.1. Административен капацитет

Критериумот за административен капацитет стана централна тема на преговарачкиот процес и врвен приоритет за земјите кандидати. Административниот капацитет значи формирање на административни институции како процес на обука на луѓе кои ќе се вработат во овие институции, пред сè, во областа на европските прашања, управувањето со новиот јавен сектор и во други области (управување со човечки ресурси, хоризонтални вештини, странски јазици итн.) важни за административниот систем за ефикасно и високо професионално работење. Административниот и институционалниот капацитет го дефинираме како квалитет на имплементација, развој и крајно влијание на јавните политики. Административната компетентност се карактеризира со квалитетот на јавните службеници, организациските карактеристики, внатрешната системска организација и односот меѓу властите и социјалната и економската средина.

Европскиот совет во Мадрид во 1995 година првпат го воведе административниот капацитет како критериум за влез во ЕУ. Критериумот за административен капацитет беше дефиниран од страна на Европската комисија во АГЕНДА 2000 година во 1997 година и последователно во сите редовни годишни извештаи. Административниот

капацитет стана најважен критериум за оценување на напредокот на земјите кандидати. Административниот капацитет беше оценет во областите на административните реформи, обуката на државните службеници и способноста на земјата кандидат да го имплементира правото на ЕУ во националното законодавство и да го исполни политичкиот критериум.

Земјите кандидатки мораа темелно да ги обучат своите институции и јавна администрација за да станат успешни земји членки на ЕУ. Мораа да го подобрат функционирањето на администрацијата, која мора да се заснова на флексибилност и независност во одлучувањето. Улогата на менаџментот во јавната администрација мора да се зајакне. Членството во ЕУ не е поента само по себе за земјите кандидатки да се зајакне капацитетот, бидејќи тоа носи директни придобивки од членството.

Тоа може да се илустрира со примерот на апсорпција на фондовите на ЕУ, кои се достапни за сите земји членки. Колкаво финансирање ќе добие еден поединечен член, последователно зависи од капацитетот на неговата јавна администрација. Затоа, во пракса, исполнувањето на критериумот за административен капацитет е многу важно за секоја земја кандидат.

Успешното членство во ЕУ, се дефинира како:

- ✓ способноста на државата да влијае на правилата на целиот систем, така што тие најдобро одговараат на нејзините национални интереси,
- ✓ строго спроведување на заедничките правила,
- ✓ искористување на сите можности што ги дава единствениот пазар,
- ✓ максимизирање на апсорпцијата на фондовите на ЕУ.

Административната надлежност не ја губи својата важност и вредност по влезот во ЕУ. Административниот капацитет е важен и за земјите членки и за земјите кандидати. За второто, надлежноста на административниот систем е клучен услов за членство во ЕУ, додека за земјите-членки, административната надлежност претставува механизам за успех на операциите во ЕУ. Затоа, постојаниот стремеж за модернизација и зајакнување на националните администрации е од клучно значење, бидејќи само соодветно административно компетентна држава е способна да ги спроведува политиките и насоките на Унијата. Опасноста што ја носи неефикасен и неподготвен национален административен систем може негативно да влијае на влошувањето на социјалните и економските услови, поради што земјите мора да се стремат кон економски раст и

севкупен национален развој преку континуиран развој и модернизација на административните системи, бидејќи тоа обезбедува социјална сигурност, заштита на широк спектар на права и подобри можности за вработување и претприемништво.

Административниот капацитет е важен за институциите на ЕУ, а ЕУ ги поддржува и земјите членки и земјите кандидати со финансиска помош. ЕУ, исто така, ја нагласува професионалната обука за вработените во јавната администрација и се стреми да воспостави институционален капацитет. Во текот на процесот на пристапување, Европската комисија годишно го оценуваше административниот капацитет на земјите кандидати, а проценката продолжи и по нивното пристапување, бидејќи само административно способна земја успешно ги спроведува регулативите на ЕУ. Само навременото и правилно спроведување на европското законодавство и овозможува на ЕУ да функционира. Затоа, уште поважно е земјите кандидати, пред полноправното членство, да ги развијат своите административни капацитети на таков начин што подоцна ќе можат да ги преземат поголемите обврски од членството.

Напредокот во зајакнувањето на административните капацитети е обезбеден преку политички и законодавни рамки и континуирано инвестирање во професионалниот развој на вработените. Ригидноста на институцијата може дури и да го попречи процесот на спроведување на европското законодавство и дополнително да ги зголеми разликите меѓу земјите. Затоа, зајакнувањето на административните капацитети во јавната администрација е од најголема важност во помалку развиените региони, кои треба да усвојат реформи на административните структури со цел да се забрза социјалниот и економскиот развој.

4.2. Карактеристики на јавните администрации во земјите на Централна и Источна европа

Во процесот на пристапување во ЕУ, кандидатите мораа да го прилагодат својот административен систем во согласност со насоките на Европската комисија. Земјите од ЦИЕ се обврзаа да ја реформираат својата јавна администрација и на тој начин да се подготват за целосен пристап во ЕУ. Демократската реорганизација на социјалистичките земји од Источна и Централна Европа започна со процесот на децентрализација на

политичката и административната моќ. Идејата за разбивање на бирократската еднопартиска држава беше една од најјасните политички цели.

Фундаменталните димензии на овој историски процес се воспоставување стабилна парламентарна демократија и граѓанско општество, ефективна и демократска одговорност на оние кои се на власт, ефикасна администрација и градење на институционална рамка за нормално функционирање на пазарната економија и правно и административно прилагодување на институциите за развој на понатамошна европска интеграција. Сите овие процеси се случија истовремено низ целиот регион, но достигнувањата се разликуваа од земја до земја. Демократските промени во посткомунистичките земји досега беа најуспешни во областа на партиските системи и парламентарната политика. Модернизацијата на административните системи, сепак, бара повеќе време и е помалку успешна.[80]

Земјите од Централна и Источна Европа (земјите од ЦИЕ) се всушност во средина на процес на развој на административни структури по моделот на административните институции на западните земји. Корените на консолидираните административни системи на западноевропските земји се наоѓаат во 19 век, за време на изградбата на големи и моќни национални држави. Меѓутоа, во Централна Европа, градењето на националните држави беше попречено од политичката фрагментација и немоќ (антинационалните политики на мултинационалните држави, на пр. Австро-Унгарија) и социо-економската заостанатост на населението. Дваесетгодишниот период меѓу двете светски војни беше прекраток за развој на силни административни системи во новите држави во Централна Европа, а тоа дополнително се надополни со подемот на комунизмот или социјализмот по 1945 година, кој беше доминантен во речиси сите земји во регионот. Враќањето на државниот суверенитет на крајот на 1990-тите и појавата на нови држави отвори нов период на консолидација на националните држави во централниот и источниот дел на европскиот континент.

Традиционалната административна култура и форма на владеење во Источна и Централна Европа немаа историска можност да се модернизираат во текот на 19 и 20 век. Причините лежат во клиентелизмот, ниските професионални квалификации, слабо развиената работна етика, недостатокот на одговорност и политичката нестабилност. Ако

[80] Jablonski, A. W. (1998). Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final report. NATO Research Fellowship Report., стр. 1

ова наследство продолжи како дел од административното функционирање по политичките промени од доцните 1980-ти, може да го попречи развојот во современите демократски земји. Особено важна за развојот на демократските односи меѓу државата и граѓанското општество е административната култура на службениците кои работат во областа на локалната самоуправа, канцелариите или институтите за вработување, институциите за социјално осигурување и здравствена заштита, заштитата на потрошувачите, безбедноста и редот (полицијата) итн. Природата и квалитетот на односите меѓу граѓаните и јавната администрација зависат од работната етика, културните навики, условите за работа, наградувањето и задоволството на административниот персонал, транспарентноста на административните процедури за одлучување и спроведувањето на владеењето на правото. Само поволните социо-економски услови во постсоцијалистичките земји од Централна Европа можат да доведат до позитивно ориентирана администрација во услови на истовремени економски, културни и општествени промени. Европеизацијата на правилата за демократска јавна политика може многу да придонесе за овој процес.

Напредокот на конвергенција (приспособување, движење, приближување) на административните структури на земјите од Источна и Централна Европа кон западноевропските земји зависи од неколку фактори: силата на традиционалните институции и националните специфичности, силата на политичкото лидерство и атрактивноста на надворешните политички и административни системи. Притоа, мора да ја земеме предвид мултидимензионалноста на транзициите на посткомунистичките земји. Меѓусебната зависност помеѓу културните, економските, политичките и административните фактори вклучени во процесот, е клучна за објаснување на процесот на промена.

По политичките промени во 1989 година во Централна Европа, фокусот на антисоцијалистичките реформи беше ставен на изградбата на парламентарните институции на новите демократии и ја пропушти можноста за сеопфатна реформа на административните структури и системот на државните служби. Сеопфатната и брза реформа на постојните административни структури не беше сфатена како главна потреба во раните процеси на демократизација на поранешните социјалистички режими. Она што се промени беше промената на безбедносните агенции од претходниот режим и централно-планската бирократија. Посеопфатните реформски предлози за промени на

локалната и централната (државната) администрација се појавија на почетокот на 1990-тите со првите административно-правни акти.

Понатамошните реформи мораа да чекаат подолго. Веќе во првите години на демократијата, многу аналитичари и државни службеници почнаа да ги сфаќаат недостатоците на постоечките административни системи. Старите административни правила и персоналот наследен од социјалистичкото минато можеа да ги попречат процесите на градење на демократска држава, отворањето на економските системи, разрешувањето на социо-економската криза, развојот на поволна социјална клима и појавата на зрело граѓанско општество. Тогашната ситуација во административната област може да се опише како доста критична.[81]

Нискиот квалитет на административниот персонал беше општа карактеристика на централноевропските административни системи. Недостасуваше традицијата на професијата државна служба, професионалните стандарди според кои работат вработените во јавната администрација и градењето на престижот на кариерен државен службеник. Појавата на професионална јавна администрација моделирана по европските и американските модели на јавна администрација во Централна Европа се случи набргу по демократските промени во 1989 година. Регрутирањето на јавната администрација во социјалистичкиот систем беше под строга контрола на Комунистичката партија. За да заземат високи позиции, функционерите мораа да бидат дел од владејачката политичка номенклатура и мораа да бидат лојални на раководството на партијата, дури и ако формално не беа партиски членови. Еднопартиската држава и идеолошки и политички лојалната бирократија на реалниот социјализам го контролираа целиот економски систем и сите други области на општественото живеење.

Во социјализмот, разбирањето за потребата од големи промени во јавната администрација постоеше само во рамките на академската заедница и либералното крило на владејачката социјалистичка елита, кое почна да го сфаќа тоа кон крајот на 1980-тите. Сепак, можеме да зборуваме само за рационална, менаџерска и компетентна јавна администрација во парламентарен систем, по укинувањето на социјалистичките режими во Централна Европа. Списокот на приоритетни цели што се формулирани за

[81] Kulezsa, цит.дело, оп.цит., 1993, стр. 36

реформирање на административните системи има некои заеднички карактеристики во сите земји. Можеме да утврдиме четири главни категории на реформскиот процес:[82]

- рационална, управувана и компетентна влада;
- владеење на правото;
- економична и ефикасна држава;
- чесна, одговорна и непристрасна држава.

Конкретните цели биле:[83]

- организација на управување или Влада;
- улогата и организацијата на министерствата;
- местото и улогата на централната (државната) администрација;
- реорганизација на државната територијална структура;
- развој на модел на јавни услуги;
- воведување нова управна постапка;
- воведување на посебно министерство или агенција за јавна администрација.

Стратегиите за реформа на јавната администрација во постсоцијалистичките земји од Централна Европа во првиот реформски период ги делат истите основни принципи:[84]

- повлекување од централната власт и менаџментот во насока на децентрализација и приватизација;
- подобрување на каналите за комуникација помеѓу Владата и граѓаните, како одговор на барањето за соработка;
- создавање на гостопримлива деловна средина и соодветна институционална инфраструктура за пазарна економија;
- грижа за јавната благосостојба и социјалната правда во однос на јавните услуги и почитувањето на човековите права;
- ефикасна и одговорна државна администрација на сите нивоа со можност за јавен надзор.

Иако институционалните промени беа спроведени во првата фаза од постсоцијалистичката трансформација, административните реформи на различни нивоа не

[82] Jablonski, A. W. (1998). Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final report. NATO Research Fellowship Report., стр. 20
[83] Toonen, цит.дело., оп.цит., 1993, стр. 154
[84] Jablonski, A. W. (1998). Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final report. NATO Research Fellowship Report. стр. 22

придонесоа за сеопфатно решение и нови стратешки насоки во современите административни текови. Раните реформи се фокусираа на укинување на агенциите за внатрешна безбедност и политичка полиција и на воспоставување соодветна економска средина подготвена за новите предизвици на пазарната економија во подем. Реорганизацијата на министерствата за внатрешни работи беше еден од првите чекори во процесот на демократизација на поранешните социјалистички режими. По укинувањето на системот за централно планирање, неопходно беше да се реконструираат стопанските субјекти и да се подготват програми за приватизација. Новите министерства брзо се интегрираа во новата структура на младите демократии. Територијалната и административната децентрализација, сепак, остана едно од најконтроверзните прашања на административните реформи.

Во административната практика, државата беше претерано централизирана и следствено на тоа се создаде демократски дефицит на регионално и локално ниво. Дискусиите за регионализација на административните структури честопати беа извори на конфликт меѓу политичките партии, регионалните или локалните заедници и административните власти. Недостатокот на политичка предвидливост во областа на правичниот развој на сите нивоа во земјата честопати е во спротивност со визијата за рационалната јавна администрација. Централноевропските земји немаат традиција на федерализам, а поради стравувањата од можно слабеење на територијалниот интегритет на нивните национални држави, на некои места сè уште не е спроведена сеопфатна административна децентрализација или деконцентрација.

Два од главните проблеми на модернизацијата на јавната администрација во Централна Европа се недостатокот на консензус меѓу политичките елити и експерти во однос на прашањето за рамнотежа помеѓу централизацијата, регионализацијата и локалната власт, како и недостатокот на јасна визија за територијална организација. Во секојдневниот живот, општините и другите самоуправни месни заедници се соочуваат со бројни проблеми во финансирањето на услугите и инвестициите и често се жалат дека премногу од нивните приходи собира државната власт. Во делот на соработката меѓу министерствата и локалните самоуправи, постојат големи противречности во однос на недостатокот на финансиски средства потребни за исполнување на нејзините задачи, утврдени со статутот на локалната заедница. Финансиската зависност на општините од

државниот буџет разочара многу централноевропски локални заедници и жители, како во руралните средини, така и во урбаните центри. По распадот на социјалистичкиот систем, децентрализацијата на јавната администрација беше најуспешна на најниското ниво на администрација (жупани, општини и други локални населби). Обидите да се прошири процесот на децентрализација кон средните нивоа на јавната администрација не беа толку успешни и насоката на идните промени е нејасна. За време на периодот на постсоцијалистичка транзиција, политичките елити се обидоа да развијат оптимален модел на територијална организација на јавната администрација. Реформите во раните 1990-ти беа само првиот чекор кон процесите на модернизација на земјата во ЦИЕ.[85]

4.3. Недостаток на административен капацитет на институциите на ЕУ

Примарни правни извори кои ги регулираат институционалните аранжмани на Европската Унија се договорите за основање и асоцијација. Во текот на развојот на европската економска и политичка интеграција, се развија следните институции на ЕУ:[86]

- Совет на ЕУ;
- Европска комисија (ЕК);
- Европски парламент (ЕП);
- Суд на правдата на Европската Унија (СЈЕУ);
- Суд на ревизори.

Во рамките на ЕУ, законодавната и извршната функција не се одвоени, туку се поделени меѓу Советот на ЕУ, Европскиот парламент и Комисијата, кои донесуваат регулативи. Европскиот парламент е директно избран во земјите членки од 1979 година и заедно со Советот на ЕУ врши законодавна функција, а до одреден степен и надзорна функција. Судската власт на ЕУ ја вршат Судот на правдата на ЕУ, Првостепениот суд и судовите на земјите членки. Судовите на земјите членки мора да го применуваат европското право, а ЕСП и ја оценува и толкува апликацијата. Европската комисија има најголема извршна моќ. Меѓу другото, подготвува и спроведува заедничка политика на ЕУ, има законодавна иницијатива и учествува во законодавниот процес. Суштинската

[85] Jablonski, A. W. (1998). Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final report. NATO Research Fellowship Report, стр. 22-27.
[86] Ferfila, B. (2007). Evropska unija. V: FERFILA, Bogomil (ur.): Zbornik o Evropski uniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, стр. 63-107

карактеристика на европските институции не е замената на националните институции, туку кооперативната соработка и меѓуинституционалната зависност.

Европската Унија нема развиено институција која сеопфатно ќе го имплементира европското законодавство, бидејќи самите тела на ЕУ не ги спроведуваат нормативните барања на правото на ЕУ. ЕУ никогаш не развила „класична“ извршна власт, каква што ја знаеме во земјите членки и ја спроведува една од нејзините институции. „Во ЕУ никогаш не се развила извршна власт слична по содржина и структура на извршната власт на државно ниво“.[87] Исто така, во рамките на извршното тело претставено од Европската комисија, т.н европска администрација или наднационална јавна администрација која би ги вклучила јавните администрации на земјите членки. Во согласност со појавата и целите на европската интеграција од 1950-тите наваму, можеме да претпоставиме дека земјите основачи во тоа време не ја предвиделе потребата од заедничка европска администрација. Во реалноста, Комисијата претставува само дел од административниот систем на Заедницата. Главните функции на Комисијата се да усвојува упатства, кои потоа ги надгледува, прегледува и надгледува. Само во некои области Европската комисија има директни административни задачи, како на пример, во областа на спроведување на Законот за конкуренција, каде што се среќаваат две нивоа на спроведување, едното на ниво на Заедницата, а другото на ниво на национална администрација, врз основа на принципот на директен ефект. Но, генерално, имплементацијата ја вршат националните администрации, кои стануваат меѓузависни организации: структурно тие остануваат национални администрации, функционално тие се дел од администрацијата на Заедницата. Сепак, тоа не значи дека националните администрации, врз основа на делегирањето на овластувањата, ги извршуваат задачите на институциите на Заедницата. Националните администрации го спроведуваат законодавството на Заедницата врз основа на договорите, а не на принципот на деволуција.[88]

Европската Унија нема своја извршна власт, па оваа функција делумно ја вршат административните органи на земјите членки. Во процесот на приближување кон ЕУ, земјите кандидати мораа да изградат административен систем кој ќе биде способен и да го имплементира и да го спроведе европското законодавство, бидејќи Европската Унија и нејзините институции немаат законски овластувања да ги регулираат и работат

[87] Bugarič, B. (2001). Globalni in evropski okviri reforme javne uprave. Slovenska uprava. 2., стр. 73
[88] Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz, стр. 4.

националните јавни администрации. Административните задачи наметнати од ЕУ ги извршуваат јавните администрации на земјите членки. Бидејќи извршната власт никогаш не се развила институционално на ниво на едно тело на ЕУ, земјите членки се обврзани да ги имплементираат барањата што им ги наметнува европското право во согласност со договорите и исто така се одговорни за неуспехот да ги спроведе. Извршната власт во Европската Унија ја сочинуваат телата на ЕУ и националните администрации на поединечните членки. Јавните администрации на земјите членки играат клучна улога во административното функционирање на ЕУ. Во претпристапните преговори, земјите кандидатки веќе ги извршуваат работните обврски и задачи поврзани со имплементацијата на европското законодавство. Ефективноста на ЕУ како целина зависи и од повеќе или помалку ефективното спроведување на европското право од страна на новите земји-членки.[89] Како што беше утврдено, поголемиот дел од европските закони го спроведуваат јавните администрации на земјите-членки.

4.4. Недостаток на правен поредок на ЕУ во областа на јавната администрација

Европската Унија е посебна наднационална организација која е создадена преку политичка и економска интеграција на европските земји. Европското право е посебно меѓународно право кое се применува истовремено со националното право. Тоа има директно влијание врз националното право, па дури и приоритет или примат во областа на економската и социјалната политика. Ова значи дека законот усвоен на ниво на ЕУ е над националното право и затоа е автономен, што произлегува првенствено преку законодавните активности на телата на ЕУ.

Правниот поредок на Европската Унија ги има следните главни извори:

- примарно законодавство - основачките договори на кои се заснова Европската заедница, или Европската Унија, и сите амандмани и дополнувања на основачките договори и договорите за пристапување кон ЕУ;
- подзаконски акти - правни акти донесени од институциите на Европската Унија (прописи, директиви, одлуки, препораки и мислења).

[89] Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta, стр. 227

Меѓународните договори и судската практика на телата на ЕУ, т.е. Судот на правдата на Европската Унија или Судот на правдата на ЕУ и првостепените судови, се исто така важни правни извори. Правосудните институции на ЕУ обезбедуваат усогласеност и толкување на правото на Заедницата. Практиката на европските правосудни органи ги обврзува и земјите членки и самите институции на ЕУ подеднакво да го применуваат законот. Правните системи на земјите членки служеа за создавање на општите правни принципи на европското право (заедничкиот правен систем на Европската заедница). Правниот поредок на ЕУ ги опфаќа правните области кои го регулираат функционирањето на нејзините институции и обезбедувањето на четирите слободи во согласност со основачките договори. Европскиот правен поредок има специфична природа на важност и ефект. Овој европски наднационален закон се спроведува преку стандардизиран механизам на правни правила.

Од институционална перспектива, административните системи на земјите членки не се дел од ЕУ, но од перспектива на извршување, тие се во голема мера, бидејќи токму овие системи всушност го спроведуваат заедничкиот правен поредок. Иако Европската Унија нема директна јурисдикција да ги регулира јавните администрации или административните системи на земјите членки, успешното и ефикасното функционирање на нив е важно за самата ЕУ. Токму во процесот на пристапување на земјите кандидати овој аспект стана многу јасен.[90]

Како всушност функционира овој комплексен систем, структуриран слично на мрежата? Попрецизно, кои се принципите на судската пракса кои ја зачувуваат автономијата на националните администрации додека обезбедуваат правилно функционирање на Заедницата? Решението доаѓа од комбинација на два комплементарни принципи. Првиот принцип е автономија на националните административни системи, а со тоа и структурна супсидијарност. Секојдневната средба со правото на ЕУ, неговата конкретна примена, во принцип е доверена на националното законодавно ниво и другите релевантни тела, кои станаа надворешна гранка на администрацијата на Заедницата. Меѓутоа, само во ограничен број случаи, правото на Заедницата има директно влијание врз националните системи, или со регулирање на функционирањето на органите (на

[90] Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta, стр. 230

пример, со наметнување обврска за следење на дадените процедури) или со барање за формирање соодветни органи (во некои случаи дури и со одредување на нивниот состав). Очигледно се работи за изолирани случаи, но нивната важност не треба да се потценува. Јавните набавки се многу важна област. Законодавецот во една земја членка веќе интервенираше во оваа област во неколку наврати со усвојување униформни правила што јавните службеници мора да ги почитуваат при доделување договори. Така, во централната област на јавната потрошувачка, националното административно право мора да отстапи место на заедничкото административно право на Заедницата. Освен овие случаи, општото правило е дека правниот систем на Заедницата мора да дозволи и да ја почитува институционалната и административната организација на земјите членки. Затоа, без конкретни и единствени процедурални правила или упатства за хармонизација, спроведувањето на законодавството на Заедницата е оставено на националните администрации, кои работат во согласност со правилата на домашното административно право.[91]

При усвојување на регулативите на ЕУ, проблемот со празнината во имплементацијата се јавува кај земјите членки, што во пракса значи разлика помеѓу донесената легислатива и способноста за нејзино спроведување. Претпристапните процеси беа насочени токму кон тоа земјите кандидатки да бидат способни да ги опремат своите административни системи на таков начин што ќе можат правилно и навремено да ги имплементираат европските регулативи. Неправилното спроведување и спроведување на европските правни норми во секоја земја членка може да доведе дури и до парализа на целиот оперативен систем на ЕУ. Самото имплементирање на европското законодавство во правниот систем на една земја членка не е доволно, тоа мора да биде дополнето со домашен правен акт, бидејќи тоа е единствениот начин на кој тоа има правно дејство.

Задачите и целите на јавната администрација на секоја земја членка на ЕУ или земја кандидат се исти и првенствено се однесуваат на обврските при усвојување и спроведување на европското законодавство во домашниот правен поредок. Правниот поредок на ЕУ не ги специфицира методите и средствата за спроведување на овие задачи на земјите членки, туку само целта што тие мора да ја постигнат. Во овој поглед, зборуваме за принципот на обврзувачки резултат (fr. obligation de résultat). Политичкото

[91] Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz, стр. 5

одлучување и имплементацијата на усвоените политики во Европската Унија се повеќеслојни, бидејќи вклучуваат европско наднационално, национално и супнационално (регионално и локално) ниво, секое со свои институционални форми. Всушност, овие нивоа на одлучување се толку испреплетени што е тешко да се направи разлика помеѓу едното и другото. Иако земјите членки се откажаа од одреден суверенитет во некои области, националните и супнационалните институции сè уште имаат големо значење. Тие се директни извршители на одлуките донесени на европско ниво, бидејќи, освен во одредени области, Европската Унија или нејзините институции немаат моќ да ги спроведуваат. Ова се случува во голема мера во националните, регионалните и локалните администрации на земјите членки.

Регулативите кои се однесуваат на функционирањето на јавната администрација во земјите членки никогаш не биле развиени во ЕУ. Основачките договори на Заедницата или на ЕУ, во ниту еден член, не поставуваат правила кои би биле општо применливи за работата на државната или јавната администрација. „Единствената одредба од Договорот за Европската заедница која директно ги обврзува националните државни администрации е членот 10, или принципот на лојалност, кој предвидува дека земјите членки мора да ги преземат сите соодветни мерки за да обезбедат усогласеност со обврските кои произлегуваат од актите на ЕУ“.[92] Во согласност со принципот на супсидијарност, самите земји се одговорни за сопствената јавна администрација. Владата мора да ги постигне целите на заедничката европска политика преку својата државна администрација, додека Унијата структурното и функционалното формирање на јавната администрација го препушта на секоја поединечна членка, бидејќи според член 4 од Договорот за Европската унија, „Унијата ќе ја почитува еднаквоста на земјите членки пред Договорите, како и нивните национални идентитети, кои се неразделно поврзани со нивната фундаментална политичка и регионална и уставна структура“. Ги почитува нивните основни државни функции, особено обезбедувањето територијален интегритет, одржувањето на јавниот ред и мир и заштитата на националната безбедност.

„Националните државни администрации се автономни во однос на сопствената организација, но правото на ЕУ бара од нив ефективно и униформно да го спроведуваат

[92] Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta, стр. 228

европското право“.[93] „Законот на ЕУ не се занимава со формата на државната администрација, туку се занимава со резултатите од нејзиното работење. Структурата и организацијата на јавната администрација во земјите членки не е директно дел од европското законодавство. Јавната администрација е регулирана во согласност со националното законодавство и правниот поредок. Административниот систем на секоја земја членка е исклучиво под суверенитет на националната влада и оставен да се регулира без влијание од ЕУ или нејзините институции.

4.5. Потреба од административно прилагодување на земјите кандидати

„Условите кои обезбедуваат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата се стабилни институции кои една земја кандидат за Европската унија мора да ги исполни за да стане членка“.[94] За да можат земјите кандидати од Централна и Источна Европа да се интегрираат во ЕУ, тие мораа да ги приспособат своите административни и институционални структури за време на процесот на пристапување. Сите три гранки на власта (судска, извршна и законодавна) мора да се придржуваат до демократските стандарди и да обезбедат ефективен правен систем. Правниот поредок на ЕУ бара и почитување на човековите, граѓанските, политичките, економските, социјалните и културните права, бидејќи тоа е суштински услов за функционирање на ЕУ во целина.

Административниот капацитет на земјата беше најважниот критериум во пристапните преговори. Земјите мораа да се прилагодат, реформираат и изградат систем на јавна администрација за краток временски период кој ќе биде способен да извршува конкретни задачи поврзани со спроведувањето на правото на ЕУ. Токму поради недостатокот на регулативи на ЕУ во однос на самата организација на јавната администрација, тоа претставуваше дополнителна отежнувачка околност за кандидатите. Административниот систем на поединечна земја членка е еден од најважните инструменти во процесот на полноправно членство во периодот на приближување. Белата книга (1995) за подготовка на земјите кандидати од Централна и Источна Европа за вклучување на заедничкиот пазар на ЕУ ја признава неговата важна улога и наведува дека формирањето

[93] Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz, стр. 231
[94] Sigma (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Sigma Paper,, стр. 18

тела за имплементација и спроведување на адаптираното законодавство е исто толку важно како и самото законодавство и често е многу потешко од подготовката и усвојувањето на законодавството.[95]

Институционалното уредување на јавната администрација на секоја земја кандидат мора да биде уредено со цел да се усвои и имплементира европското законодавство и мора да се земе предвид принципот на обврзувачки резултати. Токму поради слободата да се дизајнира национален административен систем, земјите членки подлежат на механизам на ЕУ, којшто бара ефективно исполнување на обврските во форма на резултати од политиките поставени од ЕУ. Кандидатот или членката мора да има доверлив систем на управување способен да ги интегрира европските стандарди и правни норми и да обезбеди нивна имплементација во рамките на своите граници.[96] Извршната моќ на телата на ЕУ е ограничена поради надлежностите, така што во повеќето случаи европското законодавство го спроведуваат јавните администрации на земјите членки. Поради природата на транспонирањето на европското законодавство, административните системи на земјите членки имаат посебна улога и одговорност во функционирањето на самата ЕУ, што значи дека тие мораа да ги приспособат своите институционални аранжмани на јавните администрации за ефективно спроведување на задачите и политиките на ЕУ.

Развојот на административните институции и обуката на персоналот го вклучија барањето за воспоставување професионални и деполитизирани системи на јавна администрација во тогашните земји кандидати. Бидејќи е потребно одредено ниво на квалификации за влез во „европската елита“, земјите кандидати несомнено мораа соодветно да ги приспособат своите администрации, иако структурите на јавните администрации на земјите членки не се директно регулирани со ниту еден европски акт. Членот 10 од Договорот за основање на Европската заедница само предвидува дека земјите членки мора да ги преземат сите соодветни мерки за да обезбедат исполнување на обврските кои произлегуваат од Уставот или од актите на институциите на Европската Унија. Влијанието на Европската Унија врз јавната администрација на одделни земји членки е само индиректно. Задачите на јавната администрација во оперативниот процес на ЕУ се усогласување со стандардите за работа и резултати ориентирани кон целта, бидејќи

[95] Pirnat, R. (2001). Velik napredek pri pripravi reforme uprave. Slovenska uprava , стр.19
[96] Brezovšek, M., Haček, M. (2002). Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa. 39, št. 4, стр. 693

организацијата на националниот административен систем не е поврзана со регулативите на ЕУ. Затоа, административниот капацитет на една земја кандидат или земја членка е исклучително важен во усвојувањето, координацијата и спроведувањето на европските политики и правото на ЕУ.

4.6. Европеизација и хармонизација на јавната администрација

Глобализацијата е процес од политичко, економско и информативно значење. Интернационализацијата на политиките ја одразува зголемената важност на меѓународната интеграција и меѓузависноста на националните политики кои влијаат на полето на јавната политика и јавното дејствување.[97] Интернационализацијата има технички, економски, културни и политички димензии. Денес не можеме да зборуваме за јавни политики и акции без да го земеме предвид меѓународното опкружување. Светот е сè повеќе меѓусебно поврзан, како резултат на технолошката револуција и политичката и економската интеграција. Земете ја на пример Европската заедница. Како и сите земји во светот, европските земји мора да го приспособат своето планирање на јавните политики на новата ситуација што произлегува од економската глобализација и интернационализацијата на политиките. Интеграцијата на Европа во изминатите 60 години му дава неспоредлива слика на феноменот на глобализација или интернационализација на политиката. Уникатноста на интеграцијата на Европа произлегува од самата природа на интеграцијата, како и од нејзиното влијание врз внатрешниот состав на наднационалните организации.

Од перспектива на економската интеграција, процесот во голема мера е завршен, бидејќи сега се применуваат заеднички економски правила во ЕУ. Овие правила се спроведуваат веднаш и директно од јавните администрации на земјите членки (принцип на директен ефект), и имаат предност над националното законодавство без оглед на хиерархијата на домашните правни акти (принцип на првенство). Националните јавни администрации се обврзани да ги почитуваат предложените законски акти кои во исто време и неминовно предизвикуваат промена во начинот на спроведување на јавната администрација.

[97] Sigma (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Sigma Paper, št. 23, Pariz., стр. 15

Земјите од ЦИЕ се соочија со нови предизвици како резултат на структурните промени во политичката карта и новите правила на економските односи. Рамката на меѓународните односи за овие земји се промени речиси до непрепознатливост. Геополитичката солидарност, трговските текови, економските механизми и местата за одлучување повеќе не се исти.

Се вели дека земјите од Централна и Источна Европа, вклучително и Словенија, имале сличен политички фазен развој:[98]

- трансформација – создавање на нови политички и институционални структури, што опфаќа воведување на повеќепартиски систем, регуларни демократски избори, децентрализација на централната власт (развој на локалната самоуправа) и промена на власта;
- консолидација – стабилизација на политичкиот систем, развој на пазарна економија и почетоци на продажба на државен или општествен имот (приватизација и денационализација);
- модернизација – емулирање и усвојување на западните практики на реформирање на националните административни системи, воведување на принципите на новото јавно управување, реорганизација на општествените потсистеми и дерегулација;
- адаптација – воведување мерки по примерот и притисокот на ЕУ за мерење на ефикасноста и ефективноста на целиот јавен сектор и последователно изменета легислатива и реорганизација на јавната администрација.

Државните административни структури повеќе не се светови во нивните национални граници, туку се вклучени во поширокатa административна комуникација во рамките на европскиот простор. Ова ја зајакнува природната конвергенција, бидејќи националните институции и државните службеници учествуваат во бројни тела и комитети на Заедницата. Овие тела всушност поттикнуваат создавање на постабилни врски помеѓу администрацијата на Заедницата и националните администрации, како и помеѓу самите национални администрации. Процесот на административна интеграција ја постави основата за регулирање на владините активности на одделни земји.[99] Се

[98] Cardona P., Francisco, F., A. (2007). The European Administrative Space and Sigma Assessment of EU Candidate Countries. Hrvatska javna uprava. 7, št. 1, стр. 36

[99] Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz, стр. 8

поставува прашањето: Што значи ова за националните администрации на земјите кандидати и членки? Дали можеме да зборуваме за европеизација како усогласување или дури и приближување на националните јавни администрации?

Во последните години, проучувањето на јавната администрација особено се фокусираше на истражување на концептот на европеизација како усогласување на различните административни системи на националните држави, што во пракса значи приближување кон појавата на, условно кажано, европскиот модел на управување (т.н. европски принципи на владеење). Европеизацијата се сфаќа на неколку начини: може да се анализира како транснационален процес (ширење на западноевропските норми, стилови и однесувања), институционален процес на прилагодување кон барањата на Европската Унија, европеизација како противтежа на глобализацијата или како специфична антиконфликтна стратегија за управување, на пример во Западен Балкан.[100] Од сето горенаведено, концептот на европеизација како институционално прилагодување беше најпривлечен за административната правна наука и оваа задача. Концептот на „европеизација“ е замислен како повеќедимензионален процес на демократизација, децентрализација, дестатизација и сеопфатна модернизација на јавната администрација во Централна и Источна Европа.

Стивенс ја концептуализира европеизацијата како „развој и проширување на надлежностите на европско ниво и влијанието на акцијата на Заедницата врз земјите членки“.[101] Според Радаели, европеизацијата е процес илустриран со три важни елементи: конструкцијата, проширувањето и институционализацијата на „формалните и неформалните правила за имплементација и процедурите се дефинирани. олидирани во процесот на донесување одлуки во ЕУ и потоа инкорпорирани во логиката на домашниот дискурс, идентитетот, политичката структура и јавните политики“.[102] Според други автори пак, европеизацијата не е конвергенција, усогласување или политичка интеграција на изедначување, туку притисок.[103]

[100] Federstoun,цит.дело, оп.цит., 2003.
[101] Cardona P., Francisco, F., A. (2007). The European Administrative Space and Sigma Assessment of EU Candidate Countries. Hrvatska javna uprava. 7, št. 1, стр. 1
[102] Goetz, K. H. (2005). The New Member States and the EU: Responding to Europe,, стр. 4
[103] Matei, A., Matei, L., Iancu, D., C. (2011). The Internalization of the European Administrative Space Principles in National Public Administrations - Study Case: Romania. South-Eastern European Administrative Studies, ASsee-Online Series, No. 4/RR 3.1/2011

Аспектот на европеизација на поранешните земји кандидатки кои беа ангажирани во усвојувањето на европските норми е „надворешната стимулација претставена со предноста на членството во ЕУ, како поширок процес на општествено учење“.[104] Списокот на предности на членството во ЕУ, кој е присутен во речиси секој политички дискурс на земјите членки, е: стабилни политички и економски услови кои обезбедуваат одржлив развој, поголема предвидливост и стабилност на економското опкружување, зголемена пристапност до европските пазари на капитал и инвестиции, нова опрема и високи технологии, присуство на домашни економски субјекти на единствен голем пазар, зајакнување на националната безбедност со цел вклучување на ЕКСП. Европско државјанство, перспективи за професионална обука и пристап до европскиот пазар на труд за сите граѓани.[105] „Европизацијата значи дека европското право влијае на државните администрации на земјите членки во многу области. Влијанието е подиректно, но има доста форми на индиректно влијание. Некои автори тврдат дека влијанието на европското право е значително посилно врз земјите кои влегуваат во ЕУ отколку врз земјите членки“.[106]

Во генеричка смисла, европеизацијата значи влијание на Европската Унија врз организацијата на земјите членки и со тоа единствен и едногласен генератор на развојот на ЕУ.[107] Европската Унија денес е најистакнатиот меѓународен актер меѓу европските институционални сојузи. Од јануари 2007 година, 27 земји членки учествуваат и придонесуваат за заеднички регионален, социјален, земјоделски и монетарен пазар, а истовремено создаваат единствена европска безбедносна и одбранбена област. Со делумно пренесување на својот суверенитет на Европската унија, земјите членки исто така се согласија да ги усвојат европските (правни) норми како посебна категорија на надворешни барања. Последиците од овие законски обврски се создавање на заеднички модели, стандарди или институционални аранжмани.[108] Европеизацијата создава нов систем на управување за земјите членки и нивните јавни администрации, нов сет на

[104] Epstein, R., Sedelmeier, U. (2008). Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement. Journal of European Public Policy. 15, št. 6,, str. 147
[105] Matei, A., Matei, L., Iancu, D., C. (2011). The Internalization of the European Administrative Space Principles in National Public Administrations - Study Case: Romania. South-Eastern European Administrative Studies, ASsee-Online Series, No. 4/RR 3.1/2011., стр.4
[106] Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta., стр. 231
[107] Goetz, K. H. (2005). The New Member States and the EU: Responding to Europe,., стр. 2
[108] Andersen, 2004, оп.цит., стр. 17-18)

европски структури и јавни процеси и соработка со различни национални системи. Според Демке, столбовите на европското влијание се: европското законодавство, преговарачките процеси, одлуките и спроведувањето на судската практика на Судот на правдата на ЕУ, како и влијанието врз државната администрација, административната соработка и новосоздадените административни мрежи во европскиот простор.[109]

4.7. Конвергенција на националните јавни администрации во процесот на административна европеанизација

Во претпристапните преговори, влијанието на европеизацијата се зголеми не само со барањето за подобрен административен капацитет на кандидатите, туку овој процес беше олеснет и со времето кога националните влади имаа на располагање да го имплементираат европското законодавство во националното законодавство. Поради недостаток на административни традиции, демократски вредности, политички рамки за дејствување и критички поглед на европската интеграција, националните влади и нивните административни системи некритички ги усвоија административните модели и практики на западните или земјите-членки во процесот на пристапување во ЕУ. Иако земјите кандидатки успеаја да ги исполнат европските критериуми за административен капацитет за време на пристапувањето, ефектите од политичките и административните реформи варираат во голема мера меѓу земјите. Само функционирањето на јавната администрација на новите земји членки ќе ги покаже ефектите од имитирањето на странските административни практики и ќе ги открие предностите или недостатоците на копирањето. Сепак, многу студии покажуваат дека земјите-членки често спроведуваат заеднички правила на различни начини, бидејќи националното право е отпорен механизам, а влијанието на националната правна и политичка култура е толку силно што остава силен белег врз организацијата и методите на работење на државната администрација[110].

И покрај европеизацијата на административните процеси и практики и влијанието врз структурата и оперативниот систем на јавната администрација, целта не е да се обединат националните системи за јавна администрација. Јавната администрација ги

[109] Demmke, C. (2004). European Civil Services between Tradition and Reformation. EIPA, št 1
[110] Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta., стр. 231

следи општите развојни трендови и користи слични реформски методи, но крајните резултати често се различни. И покрај силните светски трендови во јавната администрација, административниот сектор на секоја земја е проникнат со национални административни традиции и специфики. Кога се формираше Заедницата и се интегрираа земјите основачи, а делумниот суверенитет беше префрлен на органите на ЕЗ, немаше прашање за промена или префрлање на националните јавни администрации во ЕЗ, бидејќи првите членки беа на високо ниво на јавна администрација. Новата интеграција на земјите од постсоцијалистичкиот режим на Централна и Источна Европа покрена прашања за нивниот административен капацитет, бидејќи тоа е од клучно значење за имплементацијата и правилното спроведување на европското законодавство. Бидејќи ЕУ нема своја извршна јавна администрација (на пример, администрацијата на ЕУ) и бидејќи нејзините регулативи главно се спроведуваат од националните административни системи, Европската комисија затоа посвети особено внимание на зајакнувањето на поединечните национални јавни администрации во процесот на пристапување.

Поради својата политичка природа, ЕУ нема моќ да ги менува административните правни системи на нејзините членки. Се поставува и прашањето дали земјите членки би биле подготвени да се откажат од суверенитетот на административно поле, бидејќи тоа би значело дополнително губење на (внатрешниот) политички суверенитет, кој тие веќе делумно го пренеле во ЕУ. Националните јавни администрации мора да работат ефективно во рамките на основните слободи на ЕУ (слободно движење на стоки, услуги, луѓе и капитал), кои се веќе воспоставени со Договорот од Рим. Иако секоја земја членка има целосна слобода да одлучува за начините и средствата за постигнување на резултатите предвидени во Договорите, принципите и средствата се развиени во рамките на Унијата. Оваа состојба е особено видлива во делот на принципите на управното право. Ова е помалку видливо во административната и организациската структура поради големата разновидност на институционалното опкружување низ поединечните земји членки. Сепак, сигурно можеме да идентификуваме некои сили кои водат до приближување во јавната администрација.[111]

[111] Freiber, цит.дело, оп.цит., 2007, str. 54

4.7.1. Законодавни активности на институциите на ЕУ

Законодавните активности на европските институции се главниот извор на заедничкото европско административно право, кое се спроведува на законодавно ниво во сите земји членки на ЕУ. Европското административно право е специфично административно право и се однесува на различни сектори, но постои и хоризонтално законодавство (на пример, правното регулирање на јавните набавки и, до одреден степен, системот за контрола на јавните финансии).

4.7.2. Соработка меѓу службениците

Друг извор на административно приближување е постојаната соработка помеѓу државните службеници на земјите членки и оние на институциите на Заедницата со цел да се промовира заедничко разбирање и спроведување на политиките или регулативите на национално ниво и плодна размена на најдобри практики за да се постигнат посакуваните резултати. Соработката и размената создаваат одреден општествен притисок за поставување на заеднички стандарди за постигнување на политичките резултати предвидени во Договорите и другите правни акти на ЕУ.

4.7.3. Зголеменото влијание на законодавството на ЕУ врз националната правна рамка

Во последниве години, законодавството на ЕУ дури влијаеше на националната правна рамка и имплементација во области каде што не постојат европски стандарди. Овој феномен се јавува поради фактот што е многу тешко да се применат различни стандарди и практики за примена на првобитното национално право и правото засновано на обврската на ЕУ. Како резултат на тоа, националните институции постепено почнуваат да применуваат слични правни стандарди и практики од двата правни извори (ако стандардите и практиките претходно биле различни).

4.7.4. Улогата на Судот на правдата на ЕУ

Судот на правдата на ЕУ игра доминантна улога во развојот на принципите на заедничкото административно право во Европската Унија. Судската практика на Судот на правдата е главниот извор на општото административно право во Унијата. Во ЕУ, националните судови мора да обезбедат спроведување на договорите и секундарното

право на ЕУ (директиви, регулативи, препораки). За да се обезбеди еднообразно толкување, националните судови мора, во случај на нејасно законодавство, да го упатат предметот до Европскиот суд на правдата за толкување преку постапката за прелиминарно одлучување предвидена во член 177 од Договорот за ЕЗ (сега член 234 од Договорот за ЕУ во сила).

Судот има фундаментална интерпретативна улога во развојот на заедничките принципи. Во раните години на Заедницата, Европскиот суд на правдата влијаеше врз правните системи на првите земји членки преку својата судска практика, особено преку концептите изведени од француското административно право, но никогаш немаше единствено француско влијание врз развојот на правото на ЕУ. Растот на членството во европското семејство доведе до диверзификација на изворите на правното размислување на Европскиот суд. Тоа значи дека одлуките на Судот не соодветствуваат на одредена национална правна рамка, туку судската пракса е составена од влијанија од речиси сите земји членки на ЕУ. На пример, принципот на законитост (или законитост) на работењето на администрацијата (начело на управа преку закон) е преземен од француската (fr. principe de légalité) и германската (германска Rechtsstaatlichkeit) правна терминологија, кои се доста блиски до британскиот концепт за владеење на правото. Иако сите три концепти потекнуваат од различни национални правни средини, тие придонесуваат за сличен практичен ефект денес. Концептот на принципот на правична постапка потекнува од британската и германската правна традиција; принципот на пропорционалност доаѓа првенствено од германската правна традиција, а може да се наведат повеќе.

Судската практика на Судот на правдата на ЕУ одразува пристап насочен кон целта во однос на одговорноста на земјата членка за спроведување на правото на Заедницата, каде што акцентот е повеќе на конечниот резултат отколку на процесот на тоа како се постигнува резултатот. Генерално, Судот на правдата зазема став врз основа на концептот на строга одговорност на земјата членка во случај на несовесно спроведување на правото на ЕЗ, што последователно предизвикува штета на физичко или правно лице (на пример, претпријатија). Со потемелна анализа на имплементацијата на правото на Заедницата, откриваме дека нема конвергенција во областа на (процедурална) имплементација, која всушност може да се разликува од земја до земја, туку се создава конвергенција во однос на конечниот (правен) резултат. Всушност, има многу малку акцент на функционирањето

на националниот уставен поредок и административниот систем она што е важно е исполнувањето на одредени стандарди на ефикасност.[112]

Други фактори за конвергенција на националните административни правни системи вклучуваат случаи во кои правото на Европската заедница го редефинира опсегот на јавниот сектор. Ова се случи на различни начини. Во некои случаи, дури и Судот на правдата интервенираше во дефинирањето на самиот концепт на национална јавна администрација. Релевантната судска пракса создаде решенија кои водат до значително преструктуирање на државната интервенција во економијата. Интервенции во кои државата влезе на пазарот како активен играч, на пример, во форма на јавно претпријатие кое обезбедува стоки и услуги на своите граѓани во сектори кои се од клучно значење за општеството (т.е. јавни добра – транспорт, гас, електрична енергија, вода итн.). Посебните или ексклузивни права за јавните претпријатија може да се оправдаат само доколку националните интереси се компатибилни со интересите на Заедницата.

Судот воведе заеднички принципи и стандарди за јавната администрација без да ја отстрани можноста на земјите членки директно да интервенираат во економијата преку јавни претпријатија. Државниот апарат, навикнат да прифаќа економски калкулации, сега се соочува со конкуренција. Ова создаде силен фактор на конвергенција на државните администрации во областа на различностите и разликите. Се разбира, сè уште има значителни разлики во начинот на кој земјите членки се справуваат со клучните јавни потреби. Но, не може да има сомнеж дека судската практика на Судот даде одлучувачки придонес во намалувањето на интервенционистичката улога на државата и влијаеше на усогласувањето на административните практики со цел вистинска реализација на единствениот европски пазар. Денес, бидејќи секој национален систем сè уште ги задржува своите особености, кои се карактеризираат со застареност на традиционалните инструменти на авторитарна, централно планирана влада и подемот на независните тела, трендот е кон заеднички модел кој е во пораст во сите земји.

Видовме дека конвергенцијата е сеприсутна во феноменот на европската интеграција и дека правото на Заедницата јасно го наоѓа својот пат во внатрешноста на националните административни правни системи. Во некои случаи, влијанието е директно и има директно влијание врз тоа како функционира јавната администрација - формирање

[112] Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Paris,. стр. 122

на нови државни органи и одредби за нивниот состав, воведување јасно дефинирани процедури (на пример, за јавни набавки) и редефинирање на самиот концепт на јавна администрација со цел правилно спроведување на одредбите на Заедницата. Во други случаи, влијанието произлегува од потребата за заедничка шема. Да го земеме односот помеѓу државата и пазарот: правото на Заедницата не го лишува членот од правото да ја контролира економијата, но бара владините мерки да се усогласат со барањата на пазарната економија (одредби за државни субвенции, јавни услуги и реорганизација на јавните претпријатија). Во овој случај, конвергенцијата е неизбежен природен процес, и покрај фактот што се земаат предвид различните законодавни практики на секоја земја-членка.

Постојат и фактори на конвергенција од општа природа, кои се повеќе последица на специфичната структура на правниот поредок на Унијата. Од една страна, Судот воспостави заеднички принципи преку долгогодишна судска практика, кои го сочинуваат таканаречената европско управно право, кое не го заменува националното управно право, но е правно „компатибилно“ со него и претставува надградба што националното законодавство мора да ја земе предвид. Од друга страна, администрацијата на ЕУ не ги заменува домашните јавни администрации, туку националните администрации дејствуваат како администрации на Заедницата. Ова се рефлектира во многу поширока перспектива; Додека државата, пред обединувањето, главно дејствуваше врз основа на јавниот интерес на сопствените граѓани, сега мора да ги промовира заедничките интереси на наднационалната заедница. Поради ова, постои повеќе од само приближување на интереси, постои, така да се каже, заеднички интерес.[113]

Накратко, постои заеднички административен простор во кој областа на конвергенција ја надминува дивергенцијата. Улогата на Судот на правдата на Европската Унија е од суштинско значење за изградба на систем кој ја почитува автономијата на националните административни системи и истовремено обезбедува целосна имплементација на правото на Заедницата. Автономијата се одржува бидејќи и европската администрација е составена од администрациите на земјите членки. Затоа, ефективната администрација е од суштинско значење за земјата членка која сака да го извлече максимумот од европската интеграција. Терминот ефикасна администрација значи

[113] Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz, стр. 7-8

институционална структура која обезбедува соодветно исполнување на обврските на Заедницата. Во пракса, тоа значи многу напор од страна на сите јавни власти. Европската заедница рутински ги надгледува земјите членки, кои мора да обезбедат дека правата на поединците се одржуваат во рамките на европското право.

Судот на правдата на Европската Унија може да биде од непроценлива помош за националните судови со усвојување прелиминарни правни мислења, вклучително и со упатување прашања до нив за случаи кои вклучуваат толкување или примена на правото на Заедницата. Сепак, и покрај достапната помош од Судот на правдата, националните судови мора да бидат способни да го спроведуваат правото на Заедницата независно, во иста мера како што го спроведуваат сопственото национално законодавство. Така, јавната администрација, како што ја разбираме во потесна смисла, се најде во сосема нова правна средина; Не само што мора да биде прилагоден на домашното и европското законодавство, туку мора да работи и во согласност со второто, а исто така мора да се прилагоди на визијата на политиката во која центарот на одлучување во голема мера се пресели во Брисел. Затоа, јавната администрација која не работи во согласност со стандардите на Заедницата и не е интегрирана во мрежата на европски администрации, ризикува да ја трансформира својата земја членка во пасивен гледач на одлучувањето на европско ниво. Со други зборови, земјите членки може да ги сносат последиците од интеграцијата без да можат да влијаат врз нив. Како резултат на недостатокот на ефикасна администрација, пристапувањето во ЕУ може да има негативни последици. Затоа, одговорноста за прекршување на правото на Заедницата од страна на националните администрации е исклучиво објективна. Принципот на директен ефект, исто така, значи дека поединците кои бараат обесштетување пред домашните судови може да се потпрат на одредбите на Заедницата кои имаат приоритет во случај на конфликт меѓу националните правила и административната практика.

Законодавството во Европската Унија (ЕУ) се усвојува според таканаречениот метод на заедницата, кој им дава клучна улога на наднационалните институции како што се Европската комисија (Комисијата) и Европскиот парламент (ЕП). Имплементацијата на оваа легислатива треба да биде обезбедена главно од националните влади, при што Комисијата има улога на мониторинг. Имплементацијата им обезбедува на владите во земјите членки одреден простор за маневрирање во однос на тоа како тие го спроведуваат

законодавството на ЕУ на национално ниво. Според Јаблонски (1997, стр. 45), овој аранжман создава значителни разлики меѓу земјите во однос на преточувањето на политиката на ЕУ во национални практики, со што делумно го поткопува она што првично беше наменето да се постигне со заедничкото законодавство.

Неисправната јавна администрација може да создаде услови кои се штетни за социо-економскиот развој на една земја и со тоа да ја оддалечат од процесот на интеграција. Повторените прекршувања и неусогласеноста со *acquis* на Заедницата, исто така, може да доведат до економска штета за земјата членка со пренасочување на економските текови на друго место. Компаниите фокусирани на подобро водење бизнис можат да ги искористат предностите на правото на основање и слободата за давање услуги во други земји членки, каде што институционалната средина е попогодна за остварување на економските слободи гарантирани со договорите. Дополнително, странските компании немаат намера да инвестираат во земјата поради несигурното опкружување, што дополнително ѝ штети на земјата од перспектива на економскиот развој.[114] Од горенаведеното, можеме да заклучиме дека националните јавни администрации мора да имаат доволен капацитет за ефективно спроведување на правото на ЕУ за да се постигнат посакуваните резултати во согласност со Договорот за Европската Унија. Неуспешното спроведување на *acquis* истовремено ги лишува граѓаните од нивните права и им штети на заедничкиот (европски) интерес на сите земји членки застапени во институциите на Европската Унија.

Процесите на европеизација и глобализација го забрзаа ширењето на истите идеи за административни реформи во европските земји. Идеите за нов јавен менаџмент и процесите на деконцентрација и децентрализација се присутни во реформите на јавната администрација во речиси сите земји членки на Европската Унија. Сепак, не можеме да зборуваме за единствен модел на јавна администрација во Европската Унија. Така, можеме да тврдиме дека модернизацијата и европеизацијата на јавната администрација не значи конвергенција на различни модели на јавна администрација во Европската Унија. Административните правни системи на земјите членки во голема мера се разликуваат едни од други. Истите предизвици за реформите и спроведувањето на теоретски идентични принципи доведоа до различни реформски исходи, бидејќи почетната точка на

[114] Исто, цит. дело, оп.цит., стр. 9

секоја поединечна земја беше различна, а земјите исто така различно ги толкуваат реформските идеи и концепти и различно реагираат на барањата за промени во администрацијата.[115]

Еден од столбовите на европеизацијата е усогласувањето на државната или јавната администрација, бидејќи се стреми кон униформа имплементација на европските политики, при што крајниот резултат е од клучно значење. Најважните акти на усогласување се европските директиви, кои правно ги обврзуваат земјите членки по усвојувањето на кој било правен акт или форма на извршување (начело на обврзувачки резултат), чијшто конечен ефект е клучен.[116] Законодавството на ЕУ има значително влијание врз економската и социјалната состојба во земјите членки, а со тоа и врз нивната економска конкурентност. Националните јавни администрации и судските органи обезбедуваат нејзино спроведување, како и највисоката судска инстанца во Заедницата – Судот на правдата на ЕУ. Со текот на времето, интересот на државите за управување со јавните работи во другите земји членки се зголеми. Овој интерес за административни и судски капацитети е уште поочигледен кога станува збор за капацитетот и професионалноста на јавната администрација и судството во земјите кандидати.

Процесот на усогласување на јавните администрации на земјите членки е резултат на политичка и административна соработка насочена кон подобро функционирање, извршување на задачите и остварување заеднички цели на јавната администрација. Почитувањето на принципите на управното право обезбедува демократија, додека принципите на владеење на правото и почитувањето на човековите права обезбедуваат минимален стандард за развој на ефикасен и успешен административен систем. Европскиот суд на правдата игра клучна улога во развојот и спроведувањето на овие принципи.[117] Развојот на меѓународната соработка на административно поле доведе до развој на заеднички принципи на добро владеење, кои земјите-членки и земјите кандидати се обидуваат да ги имплементираат во својот национален административен простор. Овие принципи се владеење на правото, предвидливост, транспарентност, отчетност и доверливост, а покрај нив, важни се и капацитетите за јавно управување, организациски

[115] Исто, цит. дело, оп.цит., стр. 11
[116] Demmke, 2002, оп.цит., стр. 10
[117] Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta, стр. 230

капацитети и учеството на граѓаните во јавните работи. Признавањето и спроведувањето на овие принципи се суштински дел од реформските напори во областа на администрацијата во земјите кандидати за време на периодот на приближување кон ЕУ.

„Имплементацијата на заедничките фундаментални принципи на административното право, кои ги обединуваат сите земји-членки на ЕУ, е и основа за градење на т.н. на европската административна област и претставува дел од непишаното европско право или неформалниот правен поредок на ЕУ“.[118]

4.7.4. Влијание на Советот на Европа врз хармонизацијата на административното право

Советот на Европа има значајна улога во обликувањето и хармонизацијата на административното право низ европските држави. Како најстара паневропска организација, основана во 1949 година, нејзината главна мисија е заштита на човековите права, унапредување на демократијата и зајакнување на владеењето на правото.[119] Иако Советот на Европа нема законодавна моќ како Европската Унија, неговите стандарди и препораки имаат силно влијание врз националните правни системи, особено во однос на административното право.[120]

Основата на ова влијание е Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), која воспоставува правни стандарди што се директно применливи во сите земји-членки. Судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), кој функционира како механизам за надзор на примената на ЕКЧП, придонесува за обликување на административното право во земјите членки. Овој суд често пресудува во случаи кои се однесуваат на административни постапки, при што неговите одлуки налагаат промени во националните закони и практики за да се обезбеди нивна усогласеност со европските стандарди. Принципите како правната сигурност, транспарентноста, пристапот до правна заштита и правото на фер судење се столбови на административното право што Советот на Европа ги промовира преку своите механизми.[121]

---

[118] Sigma, 1998, оп.цит., стр. 16

[119] Council of Europe, "About the Council of Europe," www.coe.int

[120] Harris, D. J., O'Boyle, M., & Warbrick, C. (2018). *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press.

[121] European Court of Human Rights, "Case-law database," HUDOC

Еден од главните начини на кои Советот на Европа влијае врз административното право е преку усвојување на препораки, резолуции и други инструменти кои служат како насоки за земјите членки. На пример, Препораката CM/Rec(2007)7 за доброто управување поставува основни принципи што треба да ги почитуваат јавните администрации, како што се: правичноста, ефективноста, отчетноста и почитувањето на човековите права во сите административни постапки. Овие препораки не се правно обврзувачки, но тие честопати се користат како модел за реформи на национално ниво.

Европската комисија за демократија преку право, позната како Венецијанска комисија, претставува уште еден значаен инструмент на Советот на Европа за хармонизација на административното право. Ова тело обезбедува правни анализи и совети за уставни и административни реформи, особено во земјите кои се во процес на транзиција кон демократско владеење. Преку своите извештаи и мислења, Венецијанската комисија помага во унапредувањето на административната транспарентност, независноста на судскиот надзор над администрацијата и почитувањето на владеењето на правото во јавната управа.

Понатаму, Советот на Европа има влијание и преку своите конвенции, кои, иако не се специфично насочени кон административното право, имаат значително влијание врз неговиот развој. Конвенцијата за пристап до официјални документи, позната како Тромсо конвенција, воспоставува јасни стандарди за транспарентност во управувањето, обврзувајќи ги земјите членки да обезбедат ефективен пристап до јавни информации. Оваа конвенција има значителна улога во создавањето на култура на отвореност и отчетност во јавната администрација.[122]

Европскиот суд за човекови права одигра суштинска улога во обликувањето на административното право преку своите пресуди. Случаи како Guerra and Others v. Italy ја нагласуваат потребата за транспарентност во административното управување, додека други, како Vilho Eskelinen and Others v. Finland,[123] ја зајакнуваат заштитата на правата на државните службеници.[124] Овие судски одлуки често водат кон законодавни промени и

[122] Venice Commission, "Opinions and Reports," www.venice.coe.int
[123] Guerra and Others v. Italy, ECHR Judgment
[124] Vilho Eskelinen and Others v. Finland, ECHR Judgment

административни реформи на национално ниво, принудувајќи ги државите да ги усогласат своите процедури со европските стандарди.[125]

Иако Советот на Европа нема формална надлежност да ги принуди државите на усогласување, неговите инструменти за надзор, како што се извештаите на експертските тела, механизмите за мониторинг и меѓународните правни стандарди, имаат голема тежина во обликувањето на административното право. Земјите членки честопати доброволно спроведуваат реформи врз основа на препораките на Советот на Европа за да избегнат потенцијални пресуди на ЕСЧП и да ја зајакнат довербата во своите институции.[126]

Хармонизацијата на административното право преку Советот на Европа е процес кој не се одвива со правна принуда, туку преку креирање на унифицирани стандарди и вршење на индиректен притисок врз земјите членки. Овој пристап доведе до постепено усогласување на административните системи во Европа, особено во областа на транспарентноста, пристапот до правда и заштитата на човековите права во административните постапки. Преку својата работа, Советот на Европа продолжува да игра витална улога во модернизацијата на административното право, осигурувајќи дека националните управи функционираат во согласност со највисоките демократски стандарди.

[125] European Court of Human Rights, "Case-law database," HUDOC
[126] Council of Europe, "Monitoring Reports," www.coe.int.

5. Современи предизвици на административното право во европските земји

Административното право во европските земји претрпува значајни трансформации поради различни современи предизвици. Овие предизвици ги менуваат правните рамки, административните процедури и управувачките структури. Меѓу најитните прашања се дигитализацијата и нејзиното влијание врз административното право, правните одговори на пандемиите и кризите и еволутивната улога на административното право во справувањето со климатските промени. Секој од овие фактори претставува уникатни тешкотии и бара адаптивни правни рамки за да се обезбеди ефикасност, транспарентност и заштита на основните права.[127]

5.1. Дигитализацијата во европското административно право

Дигитализацијата ја револуционизира јавната администрација со зголемување на ефикасноста, намалување на бирократијата и подобрување на услугите кон граѓаните. Европските земји сè повеќе усвојуваат системи за е-управување за да ги поедностават административните процеси и да ја олеснат комуникацијата со граѓаните.[128] Сепак, интеграцијата на дигиталните алатки во административното право отвора важни правни прашања поврзани со заштитата на податоците, сајбер-безбедноста и пристапот до дигиталните услуги.

Предизвици на дигиталната трансформација во административното право се:[129]

- **Правна адаптација** - Традиционалните правни рамки тешко држат чекор со брзиот технолошки напредок.
- **Заштита на податоци и приватност** - Имплементацијата на Општата регулатива за заштита на податоци (GDPR) наметна значајни правни обврски за јавните администрации во однос на обработката на личните податоци.

[127] Snellen, I. (2005). E-Government: A Challenge for Public Management. *Information Polity, 10*(1-2), 21-31.

[128] Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies. *Public Administration Review, 62*(2), 174-184

[129] Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector. *International Journal of Public Administration, 42*(7), 596-615

- **Алгоритамско носење одлуки -** Користењето на вештачка интелигенција (AI) во административните одлуки отвора прашања за транспарентност, одговорност и правична постапка
- **Дигитален јаз -** Нееднаквиот пристап до дигитални ресурси создава разлики во можностите на граѓаните за комуникација со административните институции

Европското административно право се развива за да ги реши овие предизвици преку законодавство како Регулативата eIDAS, која овозможува безбедни електронски трансакции. Исто така, се појавуваат национални закони кои ја регулираат употребата на вештачката интелигенција во јавната администрација, но усогласеноста и судската контрола над дигиталните административни активности остануваат клучни прашања.[130]

Од 2001 година, Европскиот парламент бара формирање на збир на норми кои би се однесувале на администрацијата на ниво на ЕУ. Таквата акција е потребна за да се обезбеди довербата на граѓаните во администрацијата на ЕУ и нивната усогласеност со правилата. Тековната дигитализација покренува нови прашања и предизвици, на пример, во врска со употребата на „автоматско“ или „алгоритамско“ одлучување, што може да предизвика загриженост за усогласеност со основните права, како што се заштита на податоците и недискриминацијата, како и со принципите како што се технолошката и мрежна неутралност и инклузивност.[131]

Потребата за централизација и усогласување е поголема со дигитализацијата, како што беше истакнато уште во оценката на влијанието од 2018 година. Истражувањето презентирано во анексот на студијата на Европскиот парламент, ја потврдува фрагментацијата на административните процедури на ЕУ и нејзините негативни влијанија врз отвореноста, ефикасноста и независноста на администрацијата на ЕУ. Тој забележува дека овие негативни влијанија најверојатно ќе се влошат со текот на времето, поради тековната „агенција“ (припишување зголемени регулаторни овластувања на агенциите и телата) и трендот кон дигитализација на јавната администрација.[132]

Дигитализацијата на јавните услуги е една од клучните цели наведени во дигиталниот компас за Дигиталната декада на ЕУ. Целите поставени за 2030 година се:

[130] Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector. *International Journal of Public Administration, 42*(7), 596-615

[131] Resolution of 20 May 2021 on shaping the digital future of Europe, European Parliament.

[132] Possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration, EPRS, European Parliament, 2018.

100 % онлајн обезбедување на клучни јавни услуги за граѓаните и бизнисите; 100 % од граѓаните на ЕУ да имаат пристап до електронските медицински досиеја; и 80 % од граѓаните да користат дигитален идентитет.[133] Земјите членки мора да посветат најмалку 20 % од нивната распределба на проекти кои придонесуваат за дигиталната трансформација или за справување со предизвиците што произлегуваат од неа. Дигиталните јавни услуги, особено, претставуваат 10 % од вкупните расходи во областа на дигиталната политика.[134]

Иницијативите на ЕУ се обидуваат да ја подобрат дигитализацијата на јавната администрација, да го зајакнат пристапот до јавните услуги за граѓаните и бизнисите и да ја поддржат трансформацијата на ЕУ кон единствен дигитален пазар. Регулативата за единствена дигитална порта (SDGR) има за цел да ги ажурира јавните административни услуги и да го олесни дигиталниот пристап до информации, административни процедури и помош за граѓаните и бизнисите кога се сместени во друга земја на ЕУ.[135]

Регулативата за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар (Регулатива eIDAS21) им овозможува на бизнисите, граѓаните и јавните тела да комуницираат дигитално на безбеден и беспрекорен начин. Предлогот на Комисијата од јуни 2021 година има за цел да воспостави рамка за европски дигитален идентитет и е дизајниран да обезбеди високо безбедни и доверливи електронски системи за подобрување на обезбедувањето прекугранични јавни и приватни услуги. Конечно, тој обезбедува оперативни аспекти кои ја поддржуваат целта на принципот „само еднаш“ според SDGR и е во согласност со европската стратегија за податоци и предложениот акт за управување со податоци.[136]

Во светло на неодамна договорениот текст на директивата за отпорност на критичните субјекти, давателите на критични услуги ќе бидат предмет на проценки на ризик и обврски за подобрување на нивната отпорност. Земјите членки ќе треба да ги идентификуваат критичните субјекти во клучните сектори и да усвојат национални стратегии за зајакнување на отпорноста на овие сектори. На барање на Европскиот парламент, јавната администрација беше вклучена во рамките на предлогот.[137]

---

[133] 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, COM(2021) 118, European Commission, March 2021.
[134] Recovery and Resilience scoreboard – Thematic analysis: Digital public services, European Commission, December 2021.
[135] Regulation (EU) 2018/1724 of 2 October 2018 establishing a single digital gateway.
[136] Proposal for a regulation on European data governance, COM(2020) 767, European Commission, November 2020.
[137] Protecting essential infrastructure: committee vote confirms agreement, press release, European Parliament, 10 October 2022.

5.2. Регулаторни празнини во статус кво и нивните влијанија

Според анализата на ЕУ, идентификувани се пет регулаторни празнини кои се однесуваат на тоа како моментално се спроведува административното право на ЕУ. Овие празнини се:[138]

- ✓ Заблуда во опфатот: Нејасно кои административни дејствија треба да бидат предмет на контроли;
- ✓ Проблем со несовпаѓање: Ограничена кохерентност помеѓу различните групи на норми кои ги регулираат дигиталните правила и административното право;
- ✓ Познато непознато: Поединци и правни лица имаат ограничени информации за употребата на нивните податоци;
- ✓ Непознато непознато: Физичките и правните лица не можат да знаат дали е направена грешка; и
- ✓ Јаз во правна заштита: патиштата за поединци и правни лица да бараат надомест не се добро развиени.

Овие празнини го ограничуваат правото на добра администрација и отвореноста и правичноста на администрацијата на ЕУ. Дигитализацијата е клучен елемент во сите овие регулаторни празнини.

Дигитализацијата игра клучна улога во сите овие празнини, кои генерираат трошоци за граѓаните, бизнисите и јавната администрација на ЕУ. Некои земји-членки нудат примери за најдобри практики, бидејќи постои јасна врска помеѓу високо дигитализираните национални јавни администрации со воспоставени административни правила и високо ниво на транспарентност од една страна, и високо ниво на доверба во владата од друга страна.

ЕУ би можела да преземе акција за промовирање на ефикасноста и ефективноста на јавната администрација на ЕУ. Поконкретно, оваа акција може да промовира правна сигурност, да го намали товарот на граѓаните и јавната администрација на ЕУ, да се справи со административната неправда и на крајот да го прекине кругот на недоверба на граѓаните во јавната администрација на ЕУ.

[138] European Parliament. (2022). Digitalisation and administrative law, European Added Value.

Правна основа за такво дејство за регулирање на јавната администрација на ЕУ може да се најде во член 298 од Договорот за функционирање на Европската Унија (ТФЕУ). Покрај тоа, јавната консултација од 2018 година покажа силна поддршка за дополнителни мерки на ниво на ЕУ за подобрување на административните процедури на ЕУ. Подобрувањето на ефикасноста и транспарентноста се рангирани меѓу главните причини искажани од граѓаните за интервенција на ЕУ.[139]

Оттука, произлегуваат три опции за политика, кои се опишани накратко подолу.

Опција за политика 1: Регулирање на управната постапка. Оваа политичка опција ќе има за цел да го ажурира предлогот за 2016 година во контекст на дигитализацијата, како одраз на правилата во врска со дигиталните технологии и податоци усвоени неодамна, и употребата на дигитални алатки од јавната администрација на ЕУ. Опцијата се фокусира на поединечни механизми за правна заштита во контекст на административните процедури кои често резултираат со управен акт.

Опција за политика 2: Регулирање на административната активност. Наместо да се фокусира на фазата на обесштетување, оваа политичка опција би ги регулирала правата и процедурите за информации. Сличен пристап беше следен и во Данска како дел од концептот на подготовка на дигитално законодавство .

Опција за политика 3: Шифра „Дигитална администрација на ЕУ“. Инструментот на мекото право, исто така, може да биде алтернатива на правно обврзувачката регулатива. Ова ќе дојде во форма на „код наменет за дигитална администрација на ЕУ“, сличен на предлогот испитан во проценката на влијанието од 2016 година, при што треба да се земат предвид дигиталните аспекти. Примери за овој пристап може да се најдат во Повелбата за дигитални права на Шпанија и Декларацијата за европски дигитални права од 2021 година.

Акцијата на ЕУ преку предложените политички опции може да ја промовира ефективноста и ефикасноста на јавната администрација на ЕУ и да ја зајакне нејзината подготвеност за иднината. Една клучна разлика помеѓу опциите за политика е опсегот на она што би било засегнато. Додека опцијата 1 на политиката би се фокусирала на административните процедури помеѓу поединец или правно лице и јавната администрација, што обично резултира со административен акт, политичката опција 2 би

[139] T. Evas, EU law for an open independent and efficient European administration – Summary report of the public consultation, EPRS, European Parliament, 2018.

се фокусирала на административните активности пошироко. Друга клучна разлика се однесува на влијанијата. Клучните влијанија поврзани со целите на акцијата на ЕУ вклучуваат правна сигурност и правото на добра администрација. И на крај, политичката опција 3 би била мерка „мек закон“ во споредба со законодавната акција што ја подразбираат политичките опции 1 и 2.

Дополнителна додадена вредност на акцијата на ЕУ може да се добие преку дополнителни мерки, на пример, преку промовирање на свеста на граѓаните за нивните права на јавна администрација. Со тоа може да има и потенцијал да ја зајакне нивната доверба во институциите на ЕУ.

Во студијата за Дигитализација и административно право, изготвена од страна на Европскиот парламент, е претставена додадената вредност на активностите на ЕУ за поддршка на законодавната иницијатива за дигитализација и административното право. Го анализира статус квото на правото на добра администрација за европските граѓани и бизниси во контекст на дигитализацијата и зголемената употреба на дигитални алатки во јавната администрација. Оваа студија ги посочува следните празнини:

- нејасен опсег на административни дејствија;
- ограничена кохерентност помеѓу правилата што ги регулираат дигиталните и административните правила;
- ограничени информации за употребата на податоци за поединци и бизниси;
- недостаток на свест за можни грешки/неправда; и
- празнините во механизмите за обесштетување.

Утврдено е дека идентификуваните регулаторни бариери предизвикуваат негативни влијанија, вклучително и недостаток на правна сигурност за граѓаните, бизнисите и властите; недостаток на спроведување; несразмерно оптоварување на граѓаните; и недостаток на свест за административната неправда. Со текот на времето, овие влијанија може да доведат до ерозија на довербата на граѓаните во институциите. Студијата открива дека овие негативни влијанија се меѓусекторски и не се ограничени на конкретни акти на ЕУ. Заедничкиот пристап кон сите акти на ЕУ може да биде поефективен во решавањето на празнините отколку конкретен секторски. Дигитализацијата е двигател на овие празнини и може да ги зголеми нивните негативни влијанија врз поединци, правни лица и администрации. Дигитализацијата на јавната

администрација го менува начинот на кој државните службеници работат и донесуваат одлуки, додавајќи повеќе сложеност на постојните фрагментирани правила, што на крајот влијае на правото на добра администрација. Употребата на дигитални алатки овозможува поефикасна интеракција, што носи предности, во смисла на заштеда на време и ресурси. Во исто време, ова може да наметне несразмерно оптоварување на граѓаните да се вклучат во јавната администрација, на пример, ако треба да се поправи некоја грешка. Овој товар е непропорционален и се зголемува за ранливите групи или луѓето со послаби дигитални вештини.

Додадената вредност на акцијата на ЕУ е идентификувана во подобрувањето на ефективноста и ефикасноста на администрацијата на ЕУ и зајакнувањето на правото на добра администрација во контекст на дигитализацијата и зголемената употреба на дигитални алатки. Регулаторната акција за воведување на заеднички правила на административна процедура погодни за дигиталната ера ќе биде важен градежен блок во подготовката на администрацијата на ЕУ да ги искористи придобивките од дигиталната трансформација. Дигиталните технологии, исто така, даваат можност јавната администрација да се направи посигурна, ефикасна и поотпорна, во согласност со неодамна усвоената иницијатива за критичните субјекти, која ја вклучува јавната администрација како еден од 11-те опфатени сектори. Обезбедување подобра свест за правата на граѓаните *vis-à-vis* јавната администрација

5.3. Пандемии и кризни мерки

Иако многубројните мерки усвоени од ЕУ како одговор на пандемијата COVID-19 поттикнаа обемни коментари и истражувања од страна на правните практичари и академици, целокупното значење и импликациите на таквите мерки од институционална перспектива допрва треба да се разгледаат и да се разгледаат. Ова е несомнено напорна задача за месеците и годините што доаѓаат, бидејќи прашината се спушта и меѓусекторските, структурни трансформации произлегуваат од она што беше замислено главно како секторски специфични, конјуктурни мерки.

Пандемијата со COVID-19 ја истакна потребата од силни административно-правни рамки за управување со кризи во јавното здравство. Европските земји воведоа вонредни мерки како што се карантини, ограничувања на движењето и дигитално следење на

инфекциите. Овие мерки, иако неопходни, го тестираа лимитот на административното право и основните права.

Како предизвици кои се појавуваат во времето на во управувањето со кризи се:[140]

- **Рамнотежа помеѓу јавната безбедност и граѓанските слободи** претставува наоѓање баланс помеѓу заштитата на јавното здравје и почитувањето на основните слободи како движење и приватност.
- **Правна неизвесност е кога** многу вонредни мерки беа воведени преку извршни декрети, што предизвика загриженост за правната контрола и владеењето на правото.
- **Судска ревизија на кризните мерки** се однесува на тоа дека судовите низ Европа одиграа клучна улога во оценувањето на законитоста и пропорционалноста на административните активности за време на кризата.
- **Меѓувладина координација** за време на пандемијата откри недоследности во примената на кризните мерки во различни европски земји, нагласувајќи ја потребата од подобро усогласени правни рамки.

Искуствата од управувањето со пандемијата иницираа дискусии за законодавни реформи со цел подобро дефинирање на насоките за управување со кризни ситуации. Многу земји сега ги преиспитуваат своите административни закони за да осигураат подобра подготвеност за идни кризи при зачувување на демократските принципи.[141]

Пандемијата COVID-19 и сите нејзини економски последици од втор ред сочинуваат историска, светска криза која помина низ фази и доведе до милиони смртни случаи, изгубени работни места и нераскажани страдања. Долгорочните ефекти ќе бидат длабоки и трајни. Како што кризата допре до секој аспект на човечкото општество, научниците од различни дисциплини најдоа дека е неопходно да размислат за нејзините импликации, обидувајќи се да одговорат не само на барањата на моментот, туку и да научат како подобро да се спречат или ублажат идните вирусни епидемии и нивните јавно здравје и економски ефекти.

[140] Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). The comparative politics of COVID-19. *Journal of European Public Policy*, *28*(8), 1113-1132.

[141] WHO. (2021). Strengthening health emergency preparedness in Europe.

За експертите од административното право, фактот дека многу различни земји биле предмет на суштински иста закана приближно во исто време, дава можност да учат за и од разликите во регулаторните одговори на овие нации, како и да истражат како разликите во владините структури на нациите влијаеле на нивната способност да реагираат во време на вонредна состојба. Распространетиот економски хаос, смртни случаи и болести што ги нанесе новиот коронавирус низ светот, создаваат повеќе од само можност за учење за компаративно административно право. Мора да ја проучуваме таа пандемиска криза за да бидеме подготвени да направиме подобро во следната. Поточно, и научниците и креаторите на политики треба да научат повеќе за опсегот на различни правни одговори достапни за справување со кризите во јавното здравје, како и за веројатните последици од изборот од овој опсег.

Исто така, тие треба да ја разгледаат улогата што треба да ја играат вредностите на заедничкото административно право на процедурална регуларност, отвореност и правичност во време на криза, но и дали правните доктрини кои добро функционираат во нормални времиња може да се покажат контрапродуктивни во време на криза. Тие треба подобро да ја разберат врската помеѓу административното право (како збир на доктрини и институционални дизајни) и други фактори кои веројатно влијаат врз способноста на владите да работат добро како одговор на факторите на јавното здравје, како што се лидерството и комуникацијата со ризик.

5.4. Covid -19 и компаративното административно право

Како што се случи во многу земји членки, најнепосредното и најзабележливото влијание на пандемијата на институционалната страна беше во форма на одредени нарушувања во функционирањето на институциите, агенциите и телата на ЕУ и доведе до привремено прилагодување на нивната внатрешна организација и во некои случаи, на нивните деловнички правила. Најрелевантните промени во овој поглед се случија во рамките на Советот на ЕУ. На 12 март 2020 година, беше најавено дека суштинските состаноци на Советот ќе продолжат (воведување безбедносни мерки за учесниците), додека несуштинските или неитни состаноци на Советот ќе бидат откажани или одложени и во некои случаи, ќе се одржат преку видеоконференции.

На 23 март 2020 година, Советот одлучи привремено да го отстапи членот 12(1) од својот Деловник, со што ќе го олесни донесувањето одлуки во писмена постапка (за која вообичаено бараното едногласност привремено престана да важи за еден месец). Поконкретно, отстапувањето наведе дека одлуката за користење на обичната писмена постапка, кога е донесена од Комитетот на постојаните претставници на владите на земјите членки, ќе се усвои во согласност со правилото за гласање што се применува за усвојување на односниот акт на Советот (а не со едногласно гласање). Ова се сметаше за суштинско за да се обезбеди институционален континуитет на неговата работа и покрај исклучителните околности предизвикани од пандемијата COVID-19, што претставуваше сериозни пречки за министрите да патуваат за да присуствуваат на состаноците на Советот, а со тоа влијаеше на можноста да се постигне кворум потребен за донесување одлуки на формалните состаноци на Советот според член 11(4) од неговиот Деловник.

Размислувајќи за ваквите предизвици во управувањето, забележуваме дека, без оглед на тоа како нациите им ја делегираат регулаторната моќ на нивните владини службеници, начинот на кој тие службеници ја извршуваат својата власт кога се соочуваат со одредени кризи е прашање од заедничка и длабока важност. Во Соединетите Држави, последните години беа обележани со „оживување на антирегулаторните и антивладините сили кои ја загубија битката за Њу Дил.[142]

За време на администрацијата на Трамп, ова оживување имаше форма на одредени регулаторни повлекувања според Законот за ревизија на Конгресот и некои забавувања во издавањето на „економски значајни“ правила, назначување на невообичаено голем број вршители на должност на највисокото ниво на владата и годишно стремеж за големи намалувања во финансирањето на агенциите за социјална заштита. Заедно со остри реторички напади врз таканаречената длабока држава, овие политики и други слични на нив помогнаа да се задржи довербата на јавноста во владата на историски најниски нивоа.[143]

Противставувањето на регулативата, исто така, собра пареа во инаку либералните демократски земји, вообичаено во врска со подемот на десничарските популистички

[142] Gillian E. Metzger, Foreword: 1930s Redux: The Administrative State Under Siege, 131 HARV. L. REV. 1, 2 (2017).

[143] Peeters, M., et al. (2020). Law and COVID-19: The legal framework for pandemic response. *European Journal of Risk Regulation, 11*(2), 275-299.

движења. Напуштањето на Обединетото Кралство од Европската Унија најпрво беше претставено, во голем дел, како начин да се откачи британската економија од товарот на европските регулативи. Иако самиот Брегзит останува аномалија во Европа, барем засега, истата антирегулаторна визија е истакната во дискурсот на Матео Салвини (поранешен вицепремиер) во Италија, Марин Ле Пен (претседател на Партијата за национален собир) во Франција и Герт Вилдерс (парламентарен лидер на Партијата за слобода) во Холандија. На друго место, владините лидери, како Скот Морисон во Австралија и Жаир Болсонаро во Бразил, направија агресивна дерегулација, особено во однос на заштитата на животната средина, централен дел од нивните политички агенди во последните неколку години. Во оние демократии каде регулирањето на јавното здравје, безбедност и благосостојба е најмногу под опсада, се чини дека раниот одговор за ублажување на пандемијата COVID-19 беше особено слаб. Придонесите во серијата во Регулаторниот преглед ги документира регулаторните дефекти во нациите како што се Соединетите Држави, Обединетото Кралство и Бразил, од кои секоја драматично не успеа да го спречи раното ширење на коронавирусот и продолжуваат да се борат до ден денес. Овие неуспеси се чинеше дека природно произлегуваат од антирегулаторните трендови што преовладуваат во последните години во овие земји.

Во меѓувреме, првичниот неуспех на кинеските власти да ги откријат и пријават случаите на коронавирус откако тие првпат се појавија во градот Вухан, неуспех за кој се зборува во серијата Регулаторни прегледи беше засенет, до изненадувачки степен, од релативната ефикасност на подоцнежните напори за ограничување во земјата. За компаративните научници, оваа спојување на перформансите на демократските и авторитарните режими покрена непријатни прашања за различните модели на владеење во услови на јавно здравје или други кризи, прашања кои не се изгубени и кај поширокатa јавност.

Додека научниците, креаторите на политиките и загрижените граѓани на светот продолжуваат да се борат со последиците од COVID-19, се повеќе истражувања нудат вредни компаративни сознанија за тоа како законот може да се прилагоди и да се користи за да одговори на кризите во јавното здравје. Како значаен придонес во компаративното административно право, претставуваат насоките на Френк Гуднау дека „само со проучување и споредувајќи ги нашите со странските административни методи“ можеме

адекватно да одговориме на „огромните барања на административната страна на Владата“ поставени од „нашите современи сложени социјални услови“ оддалеку аналогно на сегашниот момент.

Компаративното проучување на административното право носи нова важност денес, бидејќи светот се соочуваше со разорна пандемија и очигледно треба да разбере како законот комуницира и може да ја обликува владината политика, индивидуалното однесување и економската активност за да се унапреди јавната благосостојба. Гледајќи напред, можеме да се надеваме дека научените лекции од оваа криза ќе се вклучат во позитивната динамика на регулаторните иновации и дифузија преку границите на јурисдикцијата и ќе ги избегнат врските на „исклучително“ национално размислување.

Законодавците и советниците за политики ширум светот треба да се обидат да продолжат со „трка до врвот“ со позајмување на најдобрите практики и настојување да учат едни од други за ефективни регулаторни одговори на глобалните здравствени кризи. Најдобриот вид на регулаторно натпреварување би било оној во кој сите нации произведуваат значајни промени во нивните домашни регулативи и владини институции кои можат подобро да се борат против следната вирусна епидемија. Понатаму, како што научниците и креаторите на политиката сè повеќе ги препознаваат негативните прелевачки ефекти што може да ги имаат регулаторните неуспеси поврзани со коронавирусот врз другите нации, уште една лекција што се надеваме дека ќе се научи од оваа глобална пандемија е за важноста на меѓународната регулаторна и јавно-здравствена соработка. На крајот, кога кризата стивна, се надеваме дека размислувањето за тоа како различни земји реагираа и поминаа може да помогне да се обнови импулсот кон зајакнување на меѓународните јавни здравствени институции и да се зајакне регулаторната соработка.

Додека светот се бори дури и денес од „многу долгата опашка на негативни политички последици“ што ја поттикна глобалната финансиска криза во 2008 година, и бидејќи веројатно ќе доживее уште подлабоки негативни последици од сите досегашни кризи вклучувајчи ја и пандемијата, да се надеваме дека административното право, може да одигра дури и мала улога во однос на глобалната закана во иднината.

5.5. Климатски промени и административното право

Меѓу најактуелните прашања од интерес за специјалисти од различни области се оние кои се однесуваат на животната средина, посебно климатските промени во светот. Во поширокиот контекст на анализата на прашањата за одговорноста во административното право, развиен е различен пристап кон правната одговорност, посебно во однос на обврските на државата кон животната средина.

Истражувачите ширум светот веруваат дека климатските прашања треба да се решат, односно постои загриженост за теми како што се климатските промени во врска со климатските вонредни состојби, штетите на животната средина и судските спорови за климата. Оттука, ризиците и тешкотиите поврзани со климатските промени создаваат огромен процес на реконфигурација и концептуална елаборација во дисциплини колку што се различни толку се и важни.

Беше предложено формирање на Национален совет за климатски промени на линијата на Европскиот научен советодавен совет за климатски промени предвидени во Европскиот акт за климата. Одговорот на законот на климатскиот предизвик е дел од вонредните состојби и клучните пристапи за решавање на еколошката криза во сите нејзини димензии.

Со право се оценува дека ефектите од климатските промени се неизбежни и сега се чувствуваат насекаде низ планетата. Што се однесува до најранливите држави на ефектите од климатските промени, како што се малите островски држави, нивниот капацитет да управуваат со нивната територија и население е веќе погоден, што може да го промени нивниот статус на суверени држави на долг рок, дури и нивниот опстанок.

Со климатските промени како сè поитно глобално прашање, административното право има суштинска улога во спроведувањето на еколошките политики, регулирањето на емисиите и спроведувањето на одржливи стандарди. Европските земји усвоија амбициозни климатски закони, како што е Европскиот зелен договор, кој има за цел да постигне јаглеродна неутралност до 2050 година.

- **Спроведување на регулативите** - Обезбедувањето усогласеност со еколошките регулативи останува предизвик поради политички, економски и правни ограничувања.

- **Судски активизам -** Судовите во неколку европски земји сè почесто ги држат владите одговорни за неисполнување на климатските обврски.

Современите предизвици со кои се соочува административното право во европските земји ги одразуваат пошироките општествени трансформации предизвикани од дигитализацијата, кризите и климатските промени. Додека овие прашања продолжуваат да ги обликуваат правните и институционалните рамки, административното право мора да се прилагоди за да обезбеди отпорност, праведност и заштита на основните права. Тековните законодавни реформи, судски надзор и иновативни политики ќе бидат клучни за справување со овие предизвици и за зајакнување на владеењето на правото во Европа.

5.6. Правна рамка за климатските промени во ЕУ

Европското административно право игра клучна улога во обликувањето на еколошките политики, особено во справувањето со климатските промени. Европската Унија (ЕУ) е на чело на глобалното управување со климата, спроведувајќи регулаторни рамки, поставувајќи амбициозни цели за намалување на емисиите и осигурувајќи усогласеност преку своите административни механизми. Овој документ ги истражува правните инструменти, принципите и административните структури кои ја регулираат политиката за климатски промени во ЕУ, како и предизвиците и идните перспективи на европското административно право во справувањето со климатските промени.

Договорна основа

Посветеноста на ЕУ за заштита на животната средина, вклучително и климатската акција, е утврдена во Договорот за функционирање на Европската Унија (TFEU). Член 191 од TFEU ги утврдува целите на еколошката политика на ЕУ, нагласувајќи го принципот на претпазливост, превентивно дејствување, отстранување на штетите врз животната средина во нивниот извор и принципот „загадувачот плаќа“.[144] Договорот од Лисабон (2009) дополнително ја зајакна улогата на ЕУ во борбата против климатските промени, признавајќи ја како клучна цел на политиката на ЕУ.

Европскиот зелен договор

[144] European Commission (2019), European Green Deal

Европскиот зелен договор (2019) претставува најамбициозна климатска стратегија на ЕУ, со цел постигнување климатска неутралност до 2050 година. Тој служи како политичка мапа за интеграција на одржливоста во сите сектори. Клучните законодавни мерки под Зелената агенда вклучуваат:[145]

- Европскиот закон за климата, кој законски ја обврзува ЕУ да постигне нето-нула емисии на стаклени гасови до 2050 година.[146]
- Пакетот Fit for 55, кој вклучува ревизија на главните законски инструменти за намалување на емисиите за најмалку 55 % до 2030 година.[147]

Клучни законодавни инструменти

Неколку регулаторни рамки претставуваат основа на климатското управување во ЕУ:[148]

- Систем за тргување со емисии (ETS): Воведена во 2005 година, оваа шема е најголемиот пазар за јаглерод во светот, користејќи систем на ограничување и тргување за намалување на индустриските емисии на стаклени гасови.
- Регулатива за распределба на напори (ESR): Поставува обврзувачки национални цели за секторите што не се опфатени со ETS, како што се транспортот и земјоделството.
- Директива за обновливи извори на енергија (RED): Воспоставува обврзувачки цели за употреба на обновлива енергија низ ЕУ.
- Директива за енергетска ефикасност (EED): Поставува барања за подобрување на енергетската ефикасност во зградите, индустриите и инфраструктурата.

Како клучни административни механизми за климатско управување се следниве:

Улогата на Европската комисија - Европската комисија игра централна улога во спроведувањето и следењето на климатските политики. Таа предлага законодавство и го надгледува усогласувањето на државите-членки. Исто така покренува постапки за прекршување против државите кои не ги почитуваат прописите и администрира

[145] European Commission (2019), European Green Deal
[146] Regulation (EU) 2021/1119 Of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union

[148] European Environment Agency (2022). The EEA′s annual environmental statement report

финансиски програми, како што се Фондот за праведна транзиција и Хоризонт Европа, за поддршка на климатските иновации.[149]

Улогата на Европската агенција за животна средина (EEA) - EEA обезбедува независни податоци и анализи за животната средина, поддржувајќи политики базирани на докази и осигурувајќи транспарентност во климатското известување.

Судска контрола - Судот на правдата на Европската Унија (CJEU) осигурува правилна интерпретација и примена на законите за животната средина во ЕУ. Тој има донесено пресуди во клучни случаи поврзани со климата, зајакнувајќи ги обврските на државите членки.[150]

5.7. Предизвици во спроведувањето на климатските политики

Како еден од предизвиците во спроведувањето на климатските политики претставуваат прашањата со усогласеноста и спроведувањето. И покрај амбициозните климатски цели, спроведувањето претставува предизвик. Некои држави членки одолговлекуваат со имплементација на директивите, што бара преземање правни мерки од страна на Комисијата. Покрај тоа, има разлики во националните политики и капацитетите за нивна реализација, што доведува до различни нивоа на усогласеност меѓу земјите членки. Понекогаш, административните процедури можат да бидат сложени и долготрајни, што го забавува процесот на прилагодување кон новите регулативи.

Понатаму, економски и социјални последици се уште еден предизвик со кој се соочуваат политиките задолжени за климатски промени. Климатските политики често носат трошоци за индустриите и потрошувачите. Некои сектори, како што се производството на енергија од фосилни горива и индустријата за тешка механика, се повеќе погодени од строгите регулации. Ова може да доведе до економски нестабилности, губење на работни места и зголемување на социјалната нееднаквост. За да се минимизираат негативните последици, ЕУ воведува програми за поддршка, како што е Фондот за праведна транзиција, но постои загриженост дека овие мерки не се доволни за сите засегнати региони и индустрии.

[149] European Commission (2019), European Green Deal
[150] Court of Justice of the European Union (2021)

Климатското управување бара соработка меѓу ЕУ и државите членки, па оттука, координација со националните администрации е од суштинско значење за спроведувањето на климатските политики. Разликите во националните интереси понекогаш доведуваат до одложувања или неконзистентности во спроведувањето на политиките. Некои влади даваат приоритет на економскиот развој пред еколошките мерки, што предизвикува тензии во Советот на ЕУ при донесувањето нови прописи. Дополнително, недостатокот на техничка експертиза во одредени земји членки може да претставува пречка за ефективно спроведување на климатските регулативи.

Отпор од индустријата и интересните групи игра исто така важна улога во климатските политики. Големите корпорации во енергетскиот и транспортниот сектор честопати вршат лобирање за ублажување на строгите регулации. Тие користат различни стратегии за одложување на спроведувањето на климатските политики, вклучувајќи правни предизвици и финансиска поддршка за истражувања кои ја релативизираат потребата за радикални промени. Ова може да доведе до компромиси кои ја намалуваат ефикасноста на климатските мерки.

Недостаток на инвестиции во одржливи технологии е предизвик со којшто ако ЕУ активно ги промовира обновливите извори на енергија, преминот кон зелена економија бара значителни инвестиции. Малите и средни претпријатија (МСП) често немаат доволно ресурси за прилагодување кон новите стандарди, што создава економски предизвици. Дополнително, инфраструктурните проекти за обновливи извори на енергија бараат долгорочни инвестиции и стабилна политичка поддршка, што не секогаш е загарантирано. Глобалната политичка ситуација има големо влијание врз климатските политики на ЕУ. Конфликти, како што е руско-украинската криза, влијаат врз снабдувањето со енергија и ја менуваат енергетската стратегија на ЕУ. Во време на економски или безбедносни кризи, климатските приоритети може да бидат ставени во втор план, што го забавува напредокот кон климатска неутралност.

За зајакнување на улогата на европското административно право во климатското управување, можат да се усвојат неколку мерки:

- Зајакнување на механизмите за усогласеност: Построги казни за непочитување и подобрени механизми за мониторинг.

- Поттикнување на зелени инвестиции: Проширување на финансиската поддршка за обновливи извори на енергија и проекти за климатска адаптација.
- Јавно учество и транспарентност: Охрабрување на поголема вклученост на граѓаните во креирањето на климатските политики.

Европското административно право претставува фундаментален столб на климатската стратегија на ЕУ. Преку комбинација на правни рамки, регулаторни инструменти и механизми за спроведување, ЕУ продолжува да биде глобален лидер во борбата против климатските промени. Справувањето со климатските промени преку европското административно право претставува сложен процес кој бара ефективна координација меѓу различните институции, индустрии и општествени групи. И покрај предизвиците, ЕУ останува глобален лидер во климатските политики, но за да се постигнат целите за 2050 година, неопходни се континуирани реформи и зголемена посветеност на сите актери во општеството.

Заклучок

Истражувањето за административното право во Европа, базирано на историскиот развој, компаративните правни модели и улогата на наднационалните институции, доведе до неколку значајни заклучоци. Овие наоди произлегуваат од анализата на францускиот, германскиот и англосаксонскиот модел на административно право, како и од проучувањето на влијанието на Европската Унија (ЕУ) и Советот на Европа врз хармонизацијата и модернизацијата на административните системи во државите членки.

Ова истражување овозможи длабинска анализа на административното право во Европа, неговиот историски развој, компаративните правни модели и улогата на наднационалните институции во процесот на модернизација и европеизација. Целите на истражувањето беа насочени кон идентификување на клучните принципи што го обликуваат административното право, како и кон анализа на влијанието на Европската Унија (ЕУ) и другите меѓународни организации врз хармонизацијата и унификацијата на административните системи во Европа.

Истражувањето за административното право во Европа доведе до неколку значајни заклучоци кои се резултат на истото, а се однесуваат на поставените хипотези.

Хипотеза H1: Административното право во европските земји е длабоко обликувано од историските околности и културните традиции, што резултира со постоење на различни правни модели.

Оваа хипотеза е потврдена бидејќи анализата покажа дека францускиот, германскиот и англосаксонскиот модел на административно право се развиле како резултат на историски и културни фактори. Францускиот модел е обележан со автономни административни судови, германскиот со принципот на Rechtsstaat, додека англосаксонскиот се потпира на судската пракса и принципот на владеење на правото.

Хипотеза H2: Европските институции, како ЕУ и Советот на Европа, имаат клучна улога во унификацијата и модернизацијата на административното право.

Оваа хипотеза е потврдена, бидејќи Европската Унија преку своите директиви и регулативи, како и Советот на Европа преку препораките и судската пракса на Европскиот

суд за човекови права (ЕСЧП), значително влијаат врз административното право во европските земји. Хармонизацијата се одвива преку унифицирање на процедурите, зајакнување на владеењето на правото и заштита на човековите права.

Хипотеза H3: Современите општествени, економски и технолошки промени бараат адаптација на административното право за да одговори на новите предизвици.

Оваа хипотеза е потврдена, бидејќи истражувањето покажа дека дигитализацијата, климатските промени и глобализацијата бараат нови регулаторни механизми во административното право. На пример, Тромсо конвенцијата обезбедува транспарентност во управувањето, додека дигиталните платформи бараат засилена заштита на личните податоци.

Хипотеза H4: Континенталниот модел на административно право е позастапен и има поголемо влијание во европскиот контекст отколку англосаксонскиот модел.

Оваа хипотеза е потврдена, бидејќи компаративната анализа покажа дека повеќето европски земји, вклучително и оние во Централна и Источна Европа, се придржуваат кон континенталниот модел, кој обезбедува посистематизирани и кодифицирани правила на административното право.

Во целина, истражувањето ја потврди важноста на административното право како динамична правна гранка што се развива во согласност со потребите на модерното општество. Советот на Европа и Европската Унија продолжуваат да играат клучна улога во неговата хармонизација, а идните предизвици ќе бараат понатамошна адаптација на правните рамки.

Истражувањето покажува дека административното право не е статична правна гранка, туку динамичен систем што постојано се развива како одговор на политичките, економските и технолошките промени. Клучните наоди од истражувањето потврдуваат дека современото административно право во Европа е резултат на историски процеси, компаративни правни влијанија и континуираните напори за подобрување на јавната администрација во контекст на владеењето на правото и заштитата на човековите права.

Истражувањето покажа дека административното право во Европа е длабоко вкоренето во историски традиции што водат потекло од римското право, преку апсолутистичките држави на 17 и 18 век, до современите демократски системи.

Доминантниот континентален модел на административно право, кој е најзастапен во Франција и Германија, се карактеризира со кодифицирани принципи и специјализирани административни судови. Овој модел, кој поставува јасни граници помеѓу извршната власт и судската контрола врз администрацијата, е основа за правната рамка во повеќето европски земји.

Од друга страна, англосаксонскиот модел, кој доминира во Обединетото Кралство, е пофлексибилен и заснован на судска практика (common law). Овој пристап е ориентиран кон принципот на владеење на правото (rule of law), каде што административното право е дел од пошироките судски механизми за контрола на власта. Оваа разноликост во пристапите кон административното право покажува дека, иако постојат обиди за унификација во рамките на ЕУ, националните правни традиции остануваат клучни во дефинирањето на административните системи

Со процесот на европеизација, административното право во Европа постепено се трансформира за да одговори на заедничките стандарди на ЕУ. Клучен фактор во овој процес е Судот на правдата на Европската Унија, кој преку својата судска пракса воведе важни принципи како што се:

- Законитост – сите административни акти мора да имаат правна основа.
- Пропорционалност – секоја административна мерка мора да биде разумна и неопходна.
- Правна сигурност – граѓаните мора да имаат предвидливост во однос на административните одлуки.
- Право на пристап до правда – секој поединец има право да ги оспори административните одлуки.

Со ова, ЕУ воспостави унифициран правен систем што влијае врз националните административни закони, без да го укине суверенитетот на државите членки.

Современите технолошки промени, како што се дигитализацијата, електронската управа (е-управување) и автоматизацијата на административните процеси, поставуваат нови предизвици за административното право. ЕУ воведе директиви за заштита на

личните податоци (GDPR), електронско управување и сајбер-безбедност, кои бараат од националните администрации да ги адаптираат своите процедури за да ги заштитат правата на граѓаните и да обезбедат ефикасност во јавните услуги. Овие реформи ја потенцираат потребата за континуирано усогласување на административното право со технолошкиот развој, особено во однос на регулацијата на вештачката интелигенција, дигиталната трансформација и управувањето со личните податоци.

Иако ЕУ не бара целосна унификација на административните системи, постои значителен тренд на хармонизација, особено во следниве области:

- Јавни набавки и конкуренција – воведени се строги правила за транспарентност и фер конкуренција.
- Заштита на животната средина – националните администрации се обврзани да применуваат европски еколошки стандарди.
- Антикорупциски мерки – постојат заеднички механизми за борба против злоупотребата на јавни ресурси.

Сепак, различните административни традиции создаваат предизвици за целосната примена на европските стандарди. Истражувањето покажува дека државите со поцврсти административни структури, како Германија и Франција, побрзо ги имплементираат овие реформи, додека земјите од Источна Европа често се соочуваат со институционални и управни пречки.

На крајот од трудот може да се дадат некои препораки за понатамошен развој на административното право, како што се:

- Зголемување на транспарентноста во управувањето преку користење на дигитални платформи за јавни услуги.
- Зајакнување на независните институции за надзор врз административните одлуки.
- Понатамошно усогласување на административните процедури во рамките на ЕУ за да се намалат разликите меѓу државите членки.
- Адаптација на правните рамки кон новите економски, технолошки и климатски предизвици, особено во областа на еколошкото управување и одржливиот развој.

Истражувањето ја потврди важноста на административното право како динамична гранка што се прилагодува на потребите на модерното општество. Европската Унија игра централна улога во дефинирањето на заедничките стандарди, но националните правни традиции останууваат силен фактор во обликувањето на административните системи. Во иднина, успешноста на административното право ќе зависи од неговата способност да остане флексибилно, транспарентно и ефективно, при што иновациите, дигитализацијата и владеењето на правото ќе бидат клучни елементи на неговиот понатамошен развој.

Користена литература

- Aviani, D. (2002). Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV.
- Allison, J.W.F. (1996). A Continental Distinction in the Common Law: A Historical and Comparative Perspective. Oxford University Press.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216-224.
- Auby, J., B. and J Dutheil de la Rochère (eds), Traité de droit administratif européen (3rd edn, Bruylant 2022).
- Aucoc, L. (1869). Conférences sur l'administration et le droit administratif , Dunod p.18.
- Bataveljić, D. (1999). Stvaranje prava – davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti, u zborniku radova, „Stvaranje prava", Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava.
- Blagojević, S. M. (2000). Apstraktno-regulativna funkcija prava (Stvaranje prava kao dio pravnog procesa), u zborniku „Stvaranje prava", Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd.
- Bell, J. (1993). French Administrative Law. Oxford University Press.
- Binns, R. (2018). Algorithmic accountability and public reason. Philosophy & Technology, 31(4), 543-556.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies. Public Administration Review, 62(2), 174-184.
- Boyd, W. (2012). Climate change, fragmentation, and the challenges of global environmental law. University of Pennsylvania Law Review, 161(6), 1807-1873.
- Brezovšek, M., Haček, M. (2002). Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa. 39, št. 4, str. 691-704.
- Brown, L.N., & Bell, J.S. (1998). French Administrative Law. Oxford University Press

- Brown, L. N., Kennedy, T. (2000). The Court of Justice of the European Communities, Sweet & Maxwell, London.
- Bryce, J. (1905). The Holy Roman Empire (5th edn, McMillan) 72.
- Bugarič, B. (2001). Globalni in evropski okviri reforme javne uprave. Slovenska uprava2.
- Bugarič, B. (2004). Evropeizacija državne uprave: vpliv evropskega prava na državno upravo držav članic. V: Seliškar Toš, Mojca (ur.): Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v EU. Mednarodna konferenca, Portorož, 21. – 23. april 2004. Ljubljana, Pravna fakulteta, str. 227–240.
- Bussani, M., U Mattei (eds), The Cambridge Companion to Comparative Law, Cambridge up 2012, p. 145.
- Cardona P., Francisco, F., A. (2007). The European Administrative Space and Sigma Assessment of EU Candidate Countries. Hrvatska javna uprava. 7, št. 1, str. 51 – 59.
- Cassese, S., 'New paths for administrative law: a manifesto' (2012) 10 Int J Const L 603;
- Cassese, S., 'Une des formes de l'Etat nouveau du monde' (n 35) 167.
- Cassese, S., La construction du droit administratif (Monthchrestien 2000) 21.
- Centeno, C., Bavel, R. van, Burgelnman, J. C., e-Government in the EU in the Next Decade: The Vision and Key Chalanges (http://www.jrc.es/home/publications/publications.html)
- Council of Europe, "About the Council of Europe," www.coe.int
- Council of Europe, "Monitoring Reports," www.coe.int.
- Chiti, M., P. (1995). Are there Universal Principles of Good Governance?, European Public Law, Vol. 1.
- Craig, P. (2005). Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives, u Jacques Ziller (editor), „What's New in European Administrative Law", European University Institute, Florence.
- Craig, P. (2006). EU Administrative Law, Oxford University Press.
- Craig, P. Búrca, Gráinne de. (2008). EU Law, Text, Cases and Materials, Oxford University Press.
- Craig, P, Búrca, Gráinne de (2011). The Evolution of EU Law, Oxford University Press.
- Craig, P. (2012). EU Administrative Law. Oxford University Press.

- Craig, P. (2016). The Legitimacy of US Administrative Law and the Foundations of English Administrative Law: Setting the Historical Record Straight', Oxford Legal St. Research Paper No. 44/2016, 3.
- Court of Justice of the European Union (2021)
- Čavoški, A. (2009). Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti reformskog ugovora, u Strani pravni život 1/2009, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Čavoški, A. (2006). Knežević-Bajović, Ana, Popović, Dušan, Evropski sud pravde, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- Denković, D. (1993). Guy Braibant, Le droit administratif français, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3–4.
- Denković, D. (1983). Medijator – francuski ombudsman, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1–4.
- Denković, D. (1968). Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2.
- Demmke, C. (2004). European Civil Services between Tradition and Reformation. EIPA, št 1.
- Epstein, R., Sedelmeier, U. (2008). Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement. Journal of European Public Policy. 15, št. 6, str. 795–805.
- Dimitrijevic, P. (2001). Elektronska vlada, Pravni život, Belgrade, br. 9/2001.
- Dimitrijević, M. (2007). Evropski upravni prostor, Pravni život br. 10/2007, Beograd.
- Dicey, A. V. (1985). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Macmillan.
- Evas, T. (2018). EU law for an open independent and efficient European administration – Summary report of the public consultation, EPRS, European Parliament, 2018.
- Elliott, M. (2011). The Constitutional Foundations of Judicial Review. Hart Publishing.
- Elliott, M., & Thomas, R. (2017). Public Law. Oxford University Press.
- European Administrative Studies, ASsee-Online Series, No. 4/RR 3.1/2011. Privzeto 2. 2. 2013: http://aei.pitt.edu/15777/1/Internalization_EAS_priciples.pdf
- European Environment Agency (2022). The EEA′s annual environmental statement report

- European Commission. (2014). Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS Regulation).
- European Commission. (2019). The European Green Deal.
- European Commission. (2020). Proposal for a regulation on European data governance, COM(2020) 767, November.
- European Commission. (2021). 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, COM, 118.
- European Commission. (2021). Recovery and Resilience scoreboard – Thematic analysis: Digital public services, December.
- European Parliament. (2016). General Data Protection Regulation (GDPR).
- European Parliament. (2018). Possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration, EPRS,
- European Parliament. (2021). Resolution of 20 May 2021 on shaping the digital future of Europe.
- European Parliament. (2022). Protecting essential infrastructure: committee vote confirms agreement, press release, 10 October.
- European Parliament. (2022). Digitalisation and administrative law, European Added Value.
- European Court of Human Rights, "Case-law database," HUDOC)
- Faure, M., & Peeters, M. (2011). Climate change liability. Edward Elgar Publishing.
- Favret,M . (1997). La primauté du principe communautaire de proportionnalité sur la loi nationale, RFDA.
- Ferfila, B. (2007). Evropska unija. V: FERFILA, Bogomil (ur.): Zbornik o Evropski uniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 63 – 107.
- Forsthoff, E. (1959). The Concept of the Rechtsstaat in Recent German Public Law. The American Journal of Comparative Law.
- Foucalt, M. (1979). Naissance de la biopolitique (Collège de France 1979) 42
- Freund, E. (1894). The Law of the Administration in America' (1894) 9 Pol Sc Quart 403- 405
- Fromont, M. (2006). Droit administratif des Etats européennes 3.
- Garner, J.,W. (1913). Electoral Reform in France, 7 Am Pol Sc Rev, p. 610

- Garner, J.F. (2010). Administrative Law. Butterworths.
- Garcia, E., de Enterria, La formación del Derecho Público europeo tràs la Revolucin Francesa (3rd edn, Editorial Civitas 2009).
- Gillian E. Metzger, Foreword: 1930s Redux: The Administrative State Under Siege, 131 HARV. L. REV. 1, 2 (2017).
- Greer, S. L., King, E. J., Massard da Fonseca, E., & Peralta-Santos, A. (2021). The comparative politics of COVID-19. Journal of European Public Policy, 28(8), 1113-1132.
- Gneist, R., Das heutige englische Verfassungs und Verwaltungsrecht, Springer 1857
- Gneist, R., Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart (3rd edn, Springer 1882) § 1.vii;
- Goodnow, Comparative Administrative Law (n 28) p.7.
- Goodnow, F., Comparative Administrative Law. An analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France and Germany (Burt Franklyn 1893) 6.
- Groussot, X. (2007). EU Law Principles in French Public Law: Un Accueil Réservé, Review of European Administrative Law, No. 1.
- Guerra and Others v. Italy, ECHR Judgment, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58135%22]}
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). Law and Administration. Cambridge University Press.
- Harlow, C., P Leino Sandberg and G della Cananea (eds), Research Handbook on European Administrative Law (Edward Elgar 2017).
- Harris, D. J., O'Boyle, M., & Warbrick, C. (2018). Law of the European Convention on Human Rights. Oxford University Press).
- Hauriou, M., Principes de droit public (Dalloz 1911; 2010) 122;
- Isaak, G. (1999). Blanque, Marc, Droit communautaire général, 7. edition, Armand Colin.
- Jacobini, H. B. (1991). An Introduction to Comparative Administrative Law, New York/ London/Rome: Oceana.
- Jablonski, A. W. (1998). Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final report. NATO Research Fellowship Report.
- Jéze, G., Principes généraux du droit administratif (Giard et Brière 1905) i, 1–2.;

- Lindseth, P. (2010). Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State. Oxford University Press.
- Lilić, S. (2008). Primena koncepta Evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji, u zborniku „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“, knjiga 3, Pravni fakultet, Beograd, 2008.
- Lilić, S. (2000). Sudske odluke i stvaranje prava (sa posebnim osvrtom na stvaranje Upravnog prava Evropske unije), u zborniku „Stvaranje prava“, Pravni fakultet, Beograd,.
- Lilić, S. (2010). Upravno pravo/Upravno procesno pravo, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
- Lučić, S.(2004). Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde, Pravni život, br. 7–8/2004.
- Lenaerts, K., and Gutiérrez-Fons, J., A. (2017). EU Administrative Law in the Context of Multilevel Governance. Cambridge University Press.
- Leyland, P. and G. Anthony, (2012).Textbook of administrative Law (3rd edn) 1.
- Maier, O. (1995). The Fundamentals of Administrative Law. Heidelberg: Springer.
- Macarel, M., Cours d'administration et de droit administratif (Plon 1852) 5–7.
- Mashaw, J. (1986). Due Process in the Administrative State, p. 14
- Matei, A., Matei, L., Iancu, D., C. (2011). The Internalization of the European Administrative Space Principles in National Public Administrations - Study Case: Romania. South-Eastern.
- Mignet, AFA., Histoire de la Révolution française depuis 1789 jusque'en 1814 (1825), History of the French Revolution from 1789 to 1814 (Bogue 1846) 397.
- Montesquieu, De l'esprit des lois (1748), ed by V Goldschmit (Flammarion 1979) 40
- Neville Brown, L., Bell, J. and Galabert, JM., (1998). French Administrative Law (5th edn) 45–46.
- Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz.
- Oxford Handbook of Comparative Administrative Law (2022). Oxford University Press.
- Peeters, M., et al. (2020). Law and COVID-19: The legal framework for pandemic response. European Journal of Risk Regulation, 11(2), 275-299.

- Pieroth, B., & Schlink, B. (2013). Grundzüge des Verwaltungsrechts. C. H. Beck.
- Pirnat, R. (2001). Velik napredek pri pripravi reforme uprave. Slovenska uprava 2, 6-7. Nizzo, C. (2001). National public administrations and European integration. OECD. Sigma, Pariz.
- Plantey, A. (1975). Prospective de l'Etat, 198.
- Regulation (EU) 2018/1724 of 2 October 2018 establishing a single digital gateway
- Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union
- Regulation (EU) 2016/679 - General Data Protection Regulation (GDPR)
- Rivero, J. (1978). Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif", in M. Capelletti (ed.), New perspectives for Common Law in Europe, Publications of the European University Institute, Vol. 1, Florence, p. 389 ff.
- Robson, W. (1928). Justice and Administrative Law, Stevens.
- Rose-Ackerman, S., & Lindseth, P. (2010). Comparative Administrative Law. Edward Elgar Publishing.
- Ruffert, M. (2001). The Transformation of Administrative Law in Europe. Sellier European Law Publishers.
- Saunders, C. (2006). Apples, Oranges and Comparative Administrative Law'1 Acta Juridica 423, 425.
- Savigny, von FK., System des heutigen romischen Rechts (1840),
- Savigny, von FK., Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Mohr und Simmer 1814) § 2.
- Schmidt-Assmann, E. **(2008**). The Theory of Administrative Law and the Concept of the Administrative System. Oxford Journal of Legal Studies.
- Schmidt-Aßmann, E., Dagron, S. (2008). The Comparative Foundations of the French and German Systems of Administrative Law, In Revue française d'administration publique (2008/3 No 127)
- Savaresi, A., & Setzer, J. (2021). Rights-based climate litigation in the Global South. Cambridge University Press.
- SIGMA Papers, No. 23,Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Paris, 1998

- Sigma (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Sigma Paper, št. 23, Pariz.
- Stone, J., 'The Twentieth Century Administrative Explosion and after' (1964) 52 California L Rev, p.513.
-
- Snellen, I. (2005). E-Government: A Challenge for Public Management. Information Polity, 10(1-2), 21-31.
- Schwarze, J. (1998). Europaisches Verwaltungsrecht, Nomos, Baden-Baden.
- Schwarze, J. (2006). European Administrative Law. Sweet & Maxwell.
- Spiliotopoulos, E. (2004). Greek Administrative Law, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels).
- Tomkins, A. (2003). Public Law. Oxford University Press.
- Tiers, Histoire de la Révolution Française (2nd edn, Furne 1865)
- Tocqueville, De la démocratie en Amérique (1831), види во E Nolla, Democracy in America (Liberty Fund 2012) vol i, 145.
- Tocqueville, L'Ancien régime et la Révolution (1856),
- Wade, H.W.R., & Forsyth, C.F. (2014). Administrative Law. Oxford University Press.
- Weber, M. (1978). Economy and Society. Berkeley: University of California Press, 1978.
- Wade, H.W.R., & Forsyth, C.F. (2014). Administrative Law. Oxford University Press.
- Watson, A., Legal Transplants An Approach to Comparative Law (Scottish Academic Press 1974) 87.
- WHO. (2021). Strengthening health emergency preparedness in Europe.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector. International Journal of Public Administration, 42(7), 596-615
- Venice Commission. (2020). Rule of law and pandemic measures in Europe.
- Venice Commission, "Opinions and Reports," www.venice.coe.int
- Vilho Eskelinen and Others v. Finland, ECHR Judgment, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58135%22]}
- Vučetić, D. (2008). Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja – iz ugla Republike Srbije, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu.

- Vukadinović, R. (2006). Pravo Evropske unije, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac.
- Ziller, J. (1993). Administrations comparees : less systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris.
- Европски суд за правда во посочените случаи C-6/90 и C-9/90 "A. Francovich et al. v. Italy", 1991.