МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН“
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



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

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ КАКО ОРГАНИЗАЦИОНЕН ОБЛИК НА ЈАВНИ СЛУЖБИ

СТУДЕНТ: **ДИМИТАР АТАНАСОВСКИ**
БРОЈ НА ИНДЕКС: **М207011**
МЕНТОР: **ПРОФ.Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ**

Свети Николе, 2021

Изјава

Јас, Димитар Атанасовски, студент на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“ Свети Николе, на студиската програма Административно право и јавна администрација, со постојано место на живеење на ул. Мирче Ацев бр.4, Кратово, и број на индекс М207011, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „Јавните установи како организационен облик на јавни служби“ претставува мој самостоен труд и истиот претставува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

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

Место и датум:
07.12.2021 година

Давател на изјава:
Димитар Атанасовски

АПСТРАКТ

Современото живеење и функционирањето на општеството во целина не може да се реализира без постоењето и работењето на јавните служби. Под општиот поим јавна служба се подразбира збир на услуги коишто им се неопходни на сите граѓани во општеството. Преку овие јавни служби се создаваат механизми на централно и локално ниво за задоволување на заедничките потреби на граѓаните кои се дел од организираното општество.

Терминот установа или институција потекнува од латинскиот збор *instituere*, што во превод означува *нешто да се постави*, односно *нешто да се основа*. Јавните установи, како организационен облик во рамките на едно организирано општество, внесуваат стабилност, ред и поредок и овозможуваат задоволување на потребите на граѓаните. Јавните установи доколку се разгледуваат во една историска конотација, слободно можеме да потенцираме дека се огромна цивилизациска придобивка, како за општеството во целина, така и за поединците.

Клучни зборови: служба, граѓани, установи, јавни служби, потреби.

ABSTRACT

Modern living and the functioning of society as a whole cannot be realized without the existence and operation of public services. The general term public service means the set of services that are necessary for all citizens in society. Through these public services, mechanisms are created at central and local level to meet the common needs of the citizens who are part of the organized society.

The term institution or institution comes from the Latin word instituere, which in translation means to set up something, ie to establish something. Public institutions as an organizational form within an organized society bring stability, order and order, as well as enable the satisfaction of the needs of the citizens. If public institutions are considered in a historical connotation, we can freely emphasize that they are a huge civilization benefit, both for the society as a whole and for the individuals.

Keywords: service, citizens, institutions, public services, needs.

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....8

- Проблем, предмет и цел на истражувањето.....10

- Хипотези на истражувањето.....11

- Методи на истражувањето.....11

- Оправданост на истражувањето.....11

1. ТЕОРЕТСКО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ.....13

1.1 Поим на јавна служба.....13

1.2 Поим на јавна установа.....15

1.3 Значење на јавните установи за општеството.....18

1.4 Општи напомени за јавните установи.....20

1.5 Карактеристики на јавните установи.....22

2. ПРАВНА РАМКА НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....26

2.1 Поим и видови на јавни установи.....26

2.2 Основање, промени и престанок на јавните установи.....28

2.3 Органи на јавните установи.....32

2.4 Организациони единици на јавните установи.....35

2.5 Финансирање на јавните установи.....37

2.6 Вработени во јавните установи.....38

3. ПРИНЦИПИ НА РАБОТЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ….....40

3.1 Принцип на сигурност.....40

3.2 Принцип на предвидливост.....43

3.3 Принцип на отвореност.....45

3.4 Принцип на транспарентност.....48

3.5 Принцип на одговорност.....51

3.6 Принцип на ефикасност.....53

3.7 Принцип на адаптација.....55

3.8 Принцип на еднаквост.....57

3.9 Принцип на континуитет.....60

4. КОМПАРАТИВНИ АСПЕКТИ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ.....63

4.1 Поставеност на јавните установи во Франција.....63

4.2 Поставеност на јавните установи во Германија.....65

4.3 Поставеност на јавните установи во Словенија.....68

4.4 Поставеност на јавните установи во Србија.....70

4.5 Поставеност на јавните установи во Велика Британија.....73

4.6 Поставеност на јавните установи во Соединетите Американски Држави.....75

5. ПОСТАВЕНОСТ И ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....77

5.1 Европски управен простор.....77

5.2 Европски стандарди за јавните служби.....79

5.3 Зелена книга за услуги од општ интерес.....82

5.4 Бела книга за услуги од општ интерес.....84

5.5 Социјални услуги од општ интерес.....86

6. Анализа на случај.....88

6.1 Анализа на Јавна установа Центар за образование на возрасните во системот на јавни установи во Република Северна Македонија.....88

6.2 Заклучоци од спроведената анализа во однос на Јавна установа Центар за образование на возрасните.....102

7. ЗАКЛУЧОК.....104

8. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....107

ВОВЕД

Магистерскиот труд под наслов „Јавните установи како организационен облик на јавни служби“ се состои од 6 глави, вовед и заклучок. Во рамките на овие глави разработени се различни аспекти кои се однесуваат на определувањето на јавните установи, како облици на јавни служби.

Во првата глава на магистерскиот труд, насловена како „Теоретско определување на јавните служби“, направено е теоретско определување на јавните служби. Во овој дел посебно е определен поимот јавна служба, како и јавна установа. Во насока на целосно разбирање на јавните установи, исто така, потенцирано е значењето на истите за општеството во целина, преку непосредно анализирање на нивните карактеристики.

Во втората глава од магистерскиот труд, насловена како „Правна рамка на јавните установи во Република Северна Македонија“, направена е анализа на правната рамка на јавните установи во Република Северна Македонија. Така, во оваа смисла посебно е анализиран Законот за јавни установи сè со цел да се утврдат различните аспекти на јавните установи. Направено е поимно определување на јавните установи, во смисла на нивната законска поставеност. Дополнително разгледан е начинот на основање, статусни промени и престанок на јавните установи. Направено е анализирање и утврдување на органите на управување на јавните установи, како и организационите единици на јавните установи. Во рамките на овој дел на трудот, исто така, разгледано е и прашањето за финансирање на јавните установи, како и правната положба и статусот на лицата кои се вработени во јавните установи.

Во следниот дел на магистерскиот труд, во третата глава насловена како „Принципи на работење на јавните служби“, опфатени се принципите на работење на јавните установи. Всушност, овие принципи се од суштинско значење за навремено и професионално извршување на дејностите од страна на јавните установи, како дејности кои имаат општествено значење. Така, во оваа смисла посебно се анализирани принципите на работење на јавните установи, и тоа: принципот на сигурност, принципот на предвидливост, принципот на отвореност, принципот на транспарентност, принципот на одговорност, принципот на ефикасност, принципот на ефективност, принципот на адаптација, принципот на еднаквост, како и принципот на континуитет.

Четвртиот дел на магистерскиот труд, т.е. четвртата глава насловена како „Компаративни аспекти на јавните установи“, се осврнува на компаративните аспекти на поставеноста и функционирањето на јавните установи во други држави. За потребите на ова компаративно анализирање на јавните установи земени се предвид неколку национални правни системи. Така, во оваа смисла направено е анализирање на јавните установи во Франција, јавните установи во Германија, јавните установи во Словенија, јавните установи во Србија, јавните установи во Велика Британија и јавните установи во Соединетите Американски Држави.

Во петтата глава на магистерскиот труд, насловена како „Поставеност и функционирање на јавните установи во Европската Унија“, направена е анализа на статусот на јавните установи во рамките на Европската Унија, во согласност со правото на ЕУ. Посебно е претставен европскиот управен простор на Европската Унија и Европските стандарди за јавните служби. Дополнително, во рамките на овој дел на трудот направено е анализирање на зелената книга за услуги од општ интерес, белата книга за услуги од општ интерес, како и анализа на социјалните услуги од општ интерес на ниво на Европската Унија.

Во шестата глава на магистерскиот труд, насловена како „Анализа на случај“, направена е анализа на Јавна установа Центар за образование на возрасните во системот на јавни установи во Република Северна Македонија сè со цел да се утврди поставеноста на јавните установи во практиката.

Современото живеење и функционирањето на општеството во целина не може да се реализира без постоењето и работењето на јавните служби. Под општиот поим јавна служба се подразбира збир на услуги коишто им се неопходни на сите граѓани во општеството. Преку овие јавни служби се создаваат механизми на централно и локално ниво за задоволување на заедничките потреби на граѓаните кои се дел од организираното општество. Овие јавни служби имаат заедничко, општо значење за сите луѓе и правни лица на одредено подрачје. Карактеристично за овие јавни служби е тоа што дејностите кои се извршуваат од нивна страна се гарантирани и заштитени со правни прописи.

Структурата на поимот јавна служба упатува на два засебни елементи, социолошкиот елемент и правниот елемент. Социолошкиот елемент на јавната служба всушност укажува

на фактот дека се работи за служба којашто извршува одредена дејност која е од општ интерес за сите граѓани. Додека пак, правниот елемент укажува на фактот дека се работи за извршување на општокорисни дејности, чие функционирање е обезбедено со закон или на закон заснован пропис.

Законот за установи на Република Северна Македонија ги покрива сите аспекти кои се однесуваат на јавните служби кај нас. Треба да се потенцира фактот дека во македонското позитивно право наместо терминот јавна служба, законодавецот го користи терминот установа.

Посебно внимание во функционирањето на системот на јавни служби привлекуваат јавните установи. Токму затоа во рамките на овој магистерски труд ќе биде направено истражување на јавните установи, во контекст на правната регулатива и во контекст на нивното реално функционирање во практиката.

Во однос на методологијата на истражувањето, примената на методолошки техники и научни методи е од посебно значење за успешна реализација на научното истражување кое е насочено кон јавните установи. Потребно да ги поставиме методолошките рамки на истражување, од причина што истите се од посебна важност за правилното и целосното проучување на материјата која е предмет на наш интерес.

- **Проблем на истражувањето** на магистерскиот труд дава целосна слика на системот на функционирање на јавните установи, како во Република Северна Македонија, така и во останатите држави. Проблемот на истражувањето всушност се поврзува со потребата од утврдување на причините кои можат да придонесат за нефункционирање на јавните установи во системот на установи на една земја.

- **Предметот на истражувањ**е се фокусира на определувањето на различните аспекти на јавните установи, сè со цел да се потенцира важноста на дејностите кои се извршуваат од нивна страна, како дејности кои се од општествено значење.

- **Цел на истражувањето е** преку спроведеното научно истражување да добиеме определени заклучоци кои се однесуваат на системот на јавни установи, односно да добиеме заклучоци кои ќе ни бидат од помош за утврдувањето на функционалноста/нефункционалноста на овие организациони облици во општеството.

- Главна хипотеза е: Постоењето на соодветна правна рамка за јавните установи во Република Северна Македонија е гаранција дека ефиксно и навремено ќе бидат задоволени потребите на корисниците на јавните услуги.

- Помошни хипотези се: Нестручноста на кадарот кој е дел од јавните установи негативно влијае во насока на успешно задоволување на потребите на граѓаните, односно на потребите на корисниците на јавните услуги; и

Постојаното следење на состојбите во областа на дејствување на јавните установи во земјата ќе овозможи функционирање на јавни установи кои се на висина на задачата.

- **Методи на истражувањето**

За потребите на истражувањето искористени се различни методи кои се од помош во разбирање на тематиката која ја истражуваме. Посебно, во оваа смисла, искористен е методот на анализа на содржина, методот на научно набљудување, биографскиот метод, историскиот метод, компаративниот метод и други.

- Оправданост на истражувањето

Самиот магистерски труд има јасно поставена научна и истражувачка оправданост. Научната оправданост на самото истражување со согледува во потребата од систематизирање на научно-теоретските сознанија за јавните установи, во смисла на нивно основање, функционирање, квалитет на извршување на услуги и слично.

Дополнително, преку изработката на трудот се очекува да се збогати стручната литература која го разработува прашањето на јавните сужби, конкретно прашањето на јавните установи.

Истражувачката оправданост на магистерскиот труд е тесно поврзана со научната оправданост. Едно вака поставено истражување ќе биде од голема помош во анализирањето на системот кој се однесува на јавните установи.

Поставениот предмет на магистерскиот труд бара преземање на точно определени активности и дејствија во насока на негово целосно определување. Предметот на магистерскиот труд ќе биде постигнат преку разработка на посебно избрани тематски целини, кои според својот содржински аспект ги претставуваат самите тези на трудот. Опфатени ќе бидат неколку различни аспекти на јавните установи за да би можеле да стигнеме до целосно нивно оснознавање и утврдување на нивната значајност за функционирањето на општеството.

1. ТЕОРЕТСКО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ

1.1 Поим на јавна служба

Живеењето во организирано општество претпоставува и постоење на некои механизми за задоволување на заедничките потреби на граѓаните. Овие заеднички потреби на граѓаните во организираното општество се задоволуваат преку работата и функционирањето на јавните служби. Незамисливо е потребите на човекот, на граѓанинот да бидат задоволени самите по себе единствено од негова страна, токму затоа се воспоставува систем на јавни служби, преку кои овие потреби би биле реализирани во практиката.

Анализата на поимот јавни служби задолжително бара и историско разгледување на овој институт. Во теоретското анализирање на поимот јавни служби како основоположник се смета Leon Duguit. Тврдењата и ставовите на Duguit се основа за развивање на таканаречена теорија на социјални функции. Според оваа теорија на социјални функции, целокупниот систем на административното право се поврзува единствено со правото на јавните служби. Појдовни елементи на оваа теорија на Duguit се правилното уредување на јавните служби во општеството, како и правилното управување со нив. Преку исполнувањето на овие два елементи на јавните служби, всушност се обезбедува функционалноста на истите. Дополнително, Duguit дава и дефиниционо определување на јавните служби. Јавната служба во принцип претставува вршење на дејност, која треба да биде регулирана, обезбедена и контролирана од страна на управувачите на истата. Овие јавни служби во општеството се неопходни за функционирањето на општествената меѓузависност. Функционирањето на јавните служби во практиката е единствено возможно само преку механизмите со кои располагаат управувачите, односно механизмите со кои располага државата.[1]

Во рамките на административно-правната литература постојат различни дефиниции за поимот јавна служба, кои тргнуваат од различни критериуми. Општиот заклучок за дефинирањето на поимот јавна служба е дека не постои една единствена дефиниција, напротив дефинициите се разликуваат во зависност од критериумите кои се користат за

[1] Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје, Скопје, 2018, стр. 112

определување на овој поим. Leon Duguit има непроценливо значење за определување на поимот јавна служба. Сепак, се појавува потреба и од презентирање на дополнителни дефиниции на овој поим за да би можела да се определи неговата суштина.

Markovic, анализирајќи го поимот јавна служба, утврдува материјална и формална страна на истиот. Материјалната страна на јавната служба се поврзува со целите на опстојување и функционирање на овие служби во општеството, како и со самата нивна содржина. Се работи за таков вид на служби кои се основаат сè со цел да извршуваат општествено-корисни дејности, за да би се задоволиле потребите на граѓаните. Додека материјалната страна на јавната служба се поврзува со целите и содржината на истата, формалната страна на јавната служба е фокусирана на носителот на истата, односно на субјектот кој презема конкретни дејствија за реализација на функциите на јавната служба.[2]

При определувањето на поимот јавна служба, македонските автори се решаваат за нагласување на материјалната и организационата страна на јавните служби. Материјалната страна на јавните служби конкретно се однесува на активностите кои се преземаат од овие служби, како активности кои се во насока за задоволување на потребите на граѓаните. Пред сè, се мисли на оние потреби на граѓаните кои се од јавен интерес во општеството. Организационата страна на јавните служби директно се однесува на носителите на овие служби.[3]

Некои автори при анализирањето на институтот јавни служби, говорат за постоење на таканаречени државни служби. Се работи за реална категорија и збир на дејствија и активности кои се преземаат од страна на лица кои директно се поставени за остварувањето на општествените функции. За да може да се зборува за функционирање на една државна, јавна служба, задолжително треба да биде воспоставен структурален систем на истата, како и постоење на соодветен персонал кој ќе може да ги извршува активностите на јавната служба. Според начинот на кој се воспоставени овие државни, јавни служби, се работи за

[2]Markovic, Milan, Upravno pravo, Pravni fakultet Nis, Nis, 2004, 221 - 224
[3]Гелевски, Симеон, Гризо, Наум, Давитковски, Борче, Управно право, Правен факултет – Скопје, Скопје, 1997, стр. 210 - 212

трајно изградени правни институти, преку кои се овозможува задоволување на потребите на граѓаните, од една страна, и функционирање на државата, од друга страна.[4]

Без разлика на различните дефиниции кои се однесуваат на јавните служби, за сите постои една заедничка работа, а тоа е дека преку нив се задоволуваат основните потреби на граѓаните во рамките на организираното општество. Задоволувањето на овие потреби на граѓаните најчесто се поврзува со неколку дејности, како што се: образование, заштита од пожари, полиција, хигиена, дистрибуција на вода и слично. Кај секоја јавна служба може да се зборува за два основни елементи на истата. Првиот елемент се однесува на социолошката страна на јавната служба, односно извршувањето на одредената дејност од оваа служба. Вториот елемент на јавната служба се однесува на правната страна на јавната служба. Преку оваа правна компонента на јавната служба, се потенцира општествената важност и значење на дејностите кои се извршуваат.

1.2 Поим на јавна установа

Терминот установа или институција потекнува од латинскиот збор *instituere*, што во превод означува *нешто да се постави*, односно *нешто да се основа*. Јавните установи, како организационен облик во рамките на едно организирано општество, внесуваат стабилност, ред и поредок и овозможуваат задоволување на потребите на граѓаните. Јавните установи доколку се разгледуваат во една историска конотација, слободно можеме да потенцираме дека се огромна цивилизациска придобивка, како за општеството во целина, така и за поединците.

Најголем придонес за дефинирањето и определувањето на поимот јавни установи има француското право. Од француското законодавство може да се дојде до заклучок дека јавните установи претставуаат генерички и флуиден поим. Јавните установи покажуваат определени карактеристики, според кои истите се разликуваат од останатите организациони облици. Како прва и основна каркатеристика на овие јавни установи се истакнува статусот на лицата кои се вработени во јавните установи, односно се работи за лица кои имаат статус на јавни службеници. Следна карактеристика на јавните установи се исцрпува во фактот

[4]Димитровски, Роберт, Кеконовски, Јове, Јавна администрација, Графос Куманово, Скопје, 2007, стр. 81 -82

што раководните органи на истите може да донесат одлуки со кои едностарано се наметнуваат некои обврски на трети лица, без притоа да биде прибавена каква било согласност од нивна страна. Јавните установи како организациони облици имаат можност да располагаат со буџетски средства. Располагањето со буџетските средства е сè со цел да се обезбеди непречено функционирање на јавните установи и обезбедување на потребите на граѓаните.

Француската административно правна теорија, потпирајќи се на законските решенија, го определува поимот јавна установа. Па така, во оваа смисла јавните установи во Франција се сметаат за правни лица кои се дел од јавното право. Се работи за организациони форми во кои имаме административно и финансиско управување за остварување на потребите на граѓаните. Во својата работа јавните установи уживаат определен степен на самостојност и независност, кои се законски определени.[5]

Законот за установите на Република Северна Македонија дава сеопфатна дефиниција на поимот јавни установи. Треба да се потенцира фактот дека македонскиот законодавец се решил да го користи терминот јавни установи, наместо терминот јавни служби. Во смисла на законското дефинирање, јавните установи се сметаат за форми на организирање кои се основаат заради вршење на некоја јавна услуга. Овие јавни услуги всушност се извршуваат како дејности кои не се подведени под трговските дејности кои се определени со закон, односно се работи за таканаречена нестопанска дејност. Дејностите кои се извршуваат од страна на јавните служби можат со закон да бидат утврдени и определени како дејности кои се од јавен интерес.[6] Слична дефиниција на јавните установи е дадена и во законодавството на Република Хрватска. Така, во оваа смисла според Законот за установите на Република Хрватска, јавните установи се сметаат за правни лица, чие основање и конституирање е уредено со закон. Јавните установи се основаат за трајно извршување на дејностите кои се од јавен интерес во согласност со посебни законски прописи. Јавните установи се самостојни во извршувањето на своите дејности, при што оваа самостојност е утврдена со самиот закон.[7]

[5]Maurin, Andre, Droit administratif, Aide memoire, Paris, 2005, p. 85-91
[6]Член 3 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Макеоднија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011
[7]Член 1 – 3 од Zakon za ustanovama, NN 127/19

Јавните установи како организационен облик се формираат со точно определени цели. Преку овие јавни установи во организираното општество се очекува да се обезбеди остварување на правата кои се утврдени со законските прописи и остварување на другите интереси на граѓаните во различни области и тоа: образование, култура, студентски стандард, ученички стандард, здравствена заштита, социјална заштита, заштита на децата, социјално осигурување и слично. Секоја јавна установа ги содржи посебните елементи, и тоа организацискиот елемент и содржинскиот елемент. Организацискиот елемент на јавните установи, всушност, ја покажува формалната страна на јавната установа. Овој организациски облик на јавните установи може да се согледа во устројството, односно во обликот на јавната установа која се формира за остварување на содржината на функциите поради кои всушност и се основа самата јавна установа. Од друга страна, содржинскиот елемент на јавните установи ја покажува материјалната, функционалната страна на истите. Преку содржинскиот елемент се манифестира вкупноста на активности кои се реализираат од страна на јавната установа.

Општиот заклучок за јавните установи е дека истите претставуаат правни лица кои се формираат и функционираат врз основа на посебни законски прописи. Основањето на јавните установи е сè со цел извршување на определени дејности кои се од јавен, општ интерес за сите во општеството. Работата која ја извршува јавната установа, односно активностите кои ги презема, се од јавен карактер. Презентирањето на различните дефиниции за јавните установи кои користат различни критериуми за определување на поимот јавна установа упатува на заклучок дека во правната литература не може да се најде една единствена дефиниција за јавните установи. Токму затоа при определувањето на јавните установи, како посебен организационен облик, од посебно значење е утврдувањето на нивните главни карактеристики, како што се: автономијата на јавните установи, флексибилноста во работењето, работење засновано на закон, тесната поврзаност со јавното право, специјалноста на извршување на работите во точно определени законски области и слично.

1.3 Значење на јавните установи за општеството

Проблематиката која се поврзува со јавните установи секогаш привлекува големо внимание од причина што се работи за правен институт кој е застапен и во минатото и во сегашноста. Низ текот на годините доаѓа до менување на ничините на функционирање на јавните установи во насока на подобрување на квалитетот на услугите кои се обезбедуваат од страна на овие јавни установи, сè со цел да се обезбеди задоволување на потребите на граѓаните.

Значењето на јавните установи за општеството најдобро може да се согледа во една историска конотација, односно преку потенцирање на нивната улога во различни периоди на развој на општеството. Уште во римското право може да се забележат определени почетни организациони облици на јавните установи. Како типична јавна установа, односно дејност која се извршувала во овој период, е дистрибуцијата на вода на трошок на државата, при што процесот на дистрибуција се сметал за јавна услуга. Обезбедувањето на оваа јавна услуга, согласно римското право, претпоставувало и исклучување на приватниот интерес. Јавните установи во времето на Стариот Рим имале својство на прави лица кои дејствувале и опстојувале и во делот на јавното и во делот на приватното право. Во текот на јустинијановиот период од развој на општеството се забележува давање на определена самостојност на јавните установи, пред сè, самостојност за управување со јавните установи. Потенцирањето на овие застарени облици и форми на јавни установи е сè со цел да се истакне фактот дека институтот јавна установа не е производ на своремето законодавство и современата административна практика, напротив овој правен институт покажува свои почетоци многу одамна во минатото.

На денешен степен на развој на општеството можеме да зборуваме за сосема друг поим на јавни установи, за разлика од порано. Појавувањето на овој современ поим се поврзува со постигнатото ниво на економска развиеност, постигнатото ниво на правна развиеност, како и постигнатото ниво на политичка развиеност. Функционирањето на јавните установи во современи услови на живеење ги потенцира заложбите на организираното општество за обезбедување на јавниот интерес во определени области.

Во современи услови на живеење не би можело да се замисли функционирање на општеството без постоењето на јавните установи. Всушност, преку јавните установи се

обезбедуваат услугите што им се неопходни на сите граѓани во општеството. Различни се областите во кои се обезбедуваат овие услуги за сите граѓани во општеството. Па така, може да се зборува за обезбедување на услуги во областа на образованието, здравството, телекомуникациите, транспортот, културата, социјалната заштита и слично. Обезбедувањето на јавните услуги преку јавните установи како организационен облик се реализира и на централно и на локално ниво. Во светот не постои држава или локална заедница која не ги обезбедува овие јавни услуги кои претходно ги потенцираме. Државата, односно единиците на локалната самоуправа, се тие кои се најповикани да создадат услови во општеството за обезбедување на овие јавни услуги сè со цел да се задоволат основните потреби на граѓаните во општеството.

Во современите законодавства може да се забележи дека во последно време во обезбедувањето на овие јавни услуги сè поголемо место заземаат приватни субјекти. Ова тврдење не треба да нè упати на заклучок дека државата се самоисклучува од процесот на обезбедување на јавни услуги, напротив државата и понатаму го има одлучувачкиот збор, во смисла на поставувањето на законските решенија, како и во смисла на вршењето на надзор над работата на приватните субјекти кои ги обезбедуваат овие јавни услуги. Токму во фактот дека државата ги определува правилата на игра кои се однесуваат на функционирањето на јавните установи, може да се забележи големото значење на истите за општеството. Државата е таа која преку законските прописи го гарантира остварувањето на јавниот интерес, за да непречно би се исполнувале јавните услуги од страна на јавните установи.

За да може да се постигне непречено извршување на јавните услуги преку јавните установи како организационен облик во една држава, од посебно значење е ефикасното управување со истите. Мора во целост да биде задоволен принципот на ефикасност во работењето на јавните установи за да би се обезбедиле и задоволиле потребите на граѓаните, односно за да би се остварале нивните права и интереси. Ефикасното управување со јавните установи претпоставува нивна добра организираност, соодветно насочување за преземање на конкретни активности и дејствија, спроведување на систем на правилно и законито владеење, систем на успешно раководење, како и систем на координираност.

Значењето на овие јавни установи за општеството, пред сè, може да се согледа во фактот дека истите извршуваат дејности кои се од јавен интерес, односно извршуваат јавни услуги. Под јавен интерес, односно работи од јавен интерес, се подразбира сè она што е од значење за заедницата, на централно и на локално ниво. Активностите и дејствијата кои се преземаат во рамките на јавните установи како организационен облик, имаат за цел да се задоволи некое барање на јавниот интерес. Јавните установи ги задоволуваат потребите на општеството кои се од заедничка природа, и се однесуваат на сите граѓани без исклучок.

1.4 Општи напомени за јавните установи

Јавните установи заземаат посебно место во системот на функционирање на една држава, и токму затоа истите прецизно се регулирани со законски прописи. Правната нормираност на јавните установи, во поглед на нивното основање и функционирање, е гаранција дека истите ќе ја остварат целта на нивното конституирање, а тоа секако е извршувањето на јавните услуги за задоволување на потребите на граѓаните во општеството.

Проучувањето на институтот јавни установи задолжително треба да биде направено во контекст на поставената законска рамка во една држава, како и во контекст на поставеноста на односите во истата. Во современите законодавства може да се забележи имплментирање на еден концепт на социјална држава, односно држава која во целост се грижи за остварување и чување на благосостојбата на своите граѓани, остварување на општиот интерес, културната благостојба и слично. Овој концепт за социјална држава полека го менува и сфаќањето дека државата единствено треба да ја извршува и применува државната власт. Како резултат на концептот на социјална држава, државата почнува да се грижи за потребите на граѓаните, во насока на нивно навремено и непречено задоволување.

Функционирањето на јавните установи, односно активностите кои се извршуваат од нивна страна задолжително претпоставува и определување на општиот, односно јавинот интерес. Со оглед на фактот дека преку јавните установи се задоволуваат потребите на граѓаните, секако дека е потребно определување на овој општ, јавен интерес.

Јавниот интерес претставува категорија во државата која задолжително се заштитува од страна на државниот апарат, односно државата е таа која треба да воспостави механизми за заштита на овој јавен интерес. Токму определувањето на јавниот интерес и неговата динстинкција од приватниот интерес е основа за поделбата на правото на јавно и приватно. Па така, во оваа смисла сите правни прописи, со коишто се штити јавниот интерес, се категоризираат во рамките на јавното право, додека сите правни прописи, со коишто се штити приватниот интерес, се категоризираат во рамките на приватното право. Категоризацијата на јавно и приватно право нема своја законска заснованост, туку истата е резултат на правната наука. Всушност, оваа поделба на јавно и приватно право нема свое правно знчање, туку единствено теоретско значење.[8]

Во теоријата, па и во практиката, поимите јавен интерес и општ интерес честопати се изедначуваат и се сметаат за синоними. Сепак, помеѓу овие два поими постојат суштински разлики, според кои истите меѓусебно се разликуваат. Јавниот интерес претставува правна категорија, категорија којашто е законски определена и нормирана. Од друга страна пак, општиот интерес претставува политичка категорија. Општиот интерес како политичка категорија го означува развојот на стопанството, на политичкиот систем, на културата, како и научниот развој на општествената заедница. Овој општ интерес во практиката задолжително мора да биде преточен во законски решенија, при што доаѓа до негово преформулирање, па така општиот интерес кој е политичка категорија станува јавен интерес, кој е правна категорија. Јавниот интерес се утврдува непосредно во законските прописи, како акти кои се од општ карактер и се донесуваат од страна на законодавното тело на една држава. Вака утврдениот јавен интерес во рамките на законските прописи е основа за работење на државната администрација, основа за работење на извршната власт која има обврска да обезбеди остварување на овој јавен интерес во практиката.

Преку јавните установи се овозможува извршување на јавните услуги кои се од посебно значење и интерес за сите граѓани во државата. Согласно различни критериуми, може да се зборува за различни видови на установи, јавни установи, приватни установи и мешовити установи. Сè со цел да се утврди разликата помеѓу овие различни видови на

[8]Дескоска, Рената, Каракамишева – Јовановска, Тања, Бриндевска, Снежана, Основи на јавно право за втора година, МОН, Скопје, 2010, стр. 3 - 4

установи, во посебен дел од трудот истите ќе бидат разработени, за да може да се направи нивна меѓусебна динстинкција.

1.5 Карактеристики на јавните установи

Јавните установи како организационен облик на јавни служби во рамките на една држава покажуваат свои карактеристики и одлики. Токму овие карактеристики и одлики овозможуваат јавните установи да се разликуваат од сите останати организациони форми кои опстојуваат во државата. Карактеристиките на јавните установи најдобро може да се утврдат од дефинициите кои веќе беа презентирани за истите.

Во литературата се зборува за четири општоприфатени карактеристики на јавните установи воопшто. Првата карактеристика на јавните установи е статусот на правно лице, во смисла на нејзината организациона форма, под која настапува во правниот поредок. Следната карактеристика на јавните установи е нејзината специјалност, односно извршување на точно определени активности. Третата карактеристика на јавните установи е нејзината автономија, во смисла на самостојно одлучување и слично. И на крај четвртата карактеристика на јавните установи е нејзината флексибилност, односно истовременото извршување на различни дејности. Сите овие карактеристики на јавните установи потребно е дополнително да бидат разработени за да би можела да се сфати суштината на постоење и функционирање на јавните установи како организациони форми. Првата карактеристика на јавните установи се изразува преку нивната поврзаност со јавното право. Така, во оваа смисла може да се разликуваат национални државни јавни установи и локални јавни установи. Специјалноста на јавните установи се однесува на точно определените овластувања која ги има истата на едно географско подрачје. Автономијата на јавната установа може да се разгледува од различни аспекти, односно јавната установа има автономија во поглед на одлучувањето, во поглед на располагањето со својот имот, како и во поглед на располагањето со својот буџет. И на крај, флексибилноста на јавните установи може да се согледа во можноста истовремено да се извршува административна дејност и комерцијална или индустриска дејност.[9]

[9]Maurin, Andre, Droit administratif, op. cit. 86 - 92

Секоја јавна установа може да се анализира како институција, како организационен облик во организациска и содржинска смисла. Се користат различни критериуми според кои се врши поделба, односно категоризирање на јавните установи. Согласно критериумот дали јавната установа има својство на правно лице или нема својство на правно лице јавните установи се делат на самостојни јавни установи и несамостојни јавни установи. За самостојни јавни установи се сметаат оние кои имаат својство на правно лице, додека пак за несамостојни јавни установи се сметаат оние кои немаат својство на правно лице. Согласно критериумот дали услугите на јавните служби се користат задолжително или факултативно од страна на корисниците, може да стане збор за јавни установи кои даваат услуги од задолжителен карактер и јавни установи кои даваат услуги од факултативен карактер. Следниот критериум за поделба на јавните установи е фактот дали нивните услуги се наплатуваат или не се наплатуваат, па така може да стане збор за наплатни јавни установи и бесплатни јавни установи.[10]

[10]Borkovic, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002, 56 - 59

Определувањето на јавните установи како организационен облик на јавни служби упатува на некои заклучоци за истите. Така, врз основа на дефиницијата на јавните служби, како и врз основа на нивните карактеристики, може да се извлечат следните заклучоци за јавните установи, и тоа:

- Јавните установи се основаат за задоволување на одредени потреби на граѓаните кои се од јавен интерес;
- Преку правилното управување со јавните установи, се презема обврска за остварување на интересите на корисниците на јавните услуги;
- Јавните установи покажуваат висок степен на прилагодливост на општествените промени;
- Сите граѓани се потполно еднакви во користење на јавните услуги кои се обезбедуваат од страна на јавните установи.

Секој од овие наведени заклучоци за јавните установи е потребно дополнително да биде разработен и елабориран. Првиот заклучок се однесува на тоа дека јавните установи се основаат за задоволување на одредени потреби на граѓаните кои се од јавен интерес. Од овој заклучок произлегува дека јавниот интерес всушност претставува суштински елемент при определувањето на јавните установи, бидејќи истите се основаат заради задоволување на определени потреби кои се од јавен интерес, како потреби кои се значајни за целокупното општество. Преку правилното управување со јавните установи се презема обврска за остварување на интересите на корисниците на јавните услуги, односно оние кои што управуваат со јавните установи имаат обврска за создавање на услови за непречено функционирање на самата јавна установа. На денешниот степен на развој на општеството може да се забележи дека настануваат бројни општествени промени, па токму затоа јавните установи се карактеризираат со прилагодливост на новонастанатите услови. Оваа прилагодливост на новонастанатите услови е сè со цел навремено да се задоволат потребите и интересите на граѓаните. Сите граѓани при користењето на јавните услуги, кои се обезбедуваат од страна на јавните установи, се потполно еднакви. Јавните установи за сите оние граѓани кои ги исполнуваат условите за користење на јавните услуги имаат обврска

еднакво да постапуваат со корисниците на јавните услуги. Принципот на еднаквост во работата на јавните установи е поставен во две насоки. Прво, јавните установи имаат обврска своите услуги да им ги обезбедат на сите оние лица кои ги исполнуваат условите за нивно користење, и второ, јавните установи се обврзани под еднакви услови да им ги обезбедат овие јавни услуги на корисниците на истите.

За постигнување на целите за кои се основаат јавните установи секако од посебна важност е нивната ефикасност. Постојат неколку ризик точки коишто можат да влијаат на ефикасноста во работењето на јавните установи. Па така, во оваа смисла проблем за работењето на јавните установи може да претставува фактот дека истите не се профитно ориентирани, па следствено на тоа, обезбедувањето на продуктивноста не претставува приоритет. Кадровската екипираност исто така може да биде проблем за функционирањето на јавните установи, во смисла на постоењето на строги и прецизни правила за вработување во истите, од една страна, и недостатокот на стручен кадар, од друга страна. Сложениот процес на набавки дополнително може да ја комплицира работата на јавните установи. Недоволните средства кои се издвојуваат за функционирањето на јавните установи исто така се препознава како проблем кој влијае врз нивната ефикасност.[11]

[11]Stiglic, Dzozef, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008, 85

2. ПРАВНА РАМКА НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2.1 Поим и видови на јавни установи

Јавните установи како организациони форми во Република Северна Македонија се уредни во рамките на Законот за установите од 2005 година. Основниот законски текст претрпува две изменувања, кои се резултат на околностите и услови во дадениот временски период. Првата измена на законскиот текст е од 2005 година, додека втората измена на законскиот текст е од 2011 година.[12]

Во рамките на законското решение се уредуваат различни прашања кои на директен начин се однесуваат на јавните установи во земјата. Па така, во оваа смисла посебно се уредени условите и начините на извршување на јавните услуги кои се од јавен карактер, организациониот облик на установите, постапката за основање на установите, управување, надзор над истите, престанок на установите, организационите единици на установите, формите на соработка, сопственоста и слично. Вака поставеното законско решение дава сосема доволна основа за непречено функционирање на јавните установи во Република Северна Македонија.

Законодавецот дава дефиниционо определување на поимот јавна установа. Основата на законската дефиниција е преку нагласувањето дека овие јавни установи се организираат, се основаат заради вршење на јавна услуга и тоа како дејност. Битно е да се напомене дека јавната услуга која се извршува како дејност не е подведена под општиот поим на трговски дејности кои се утврдени со позитивните прописи на државата.[13] Вака поставената дефиниција на јавните установи е основа за поделбата на истите на различни видови. Во теоретското разработување на јавните установи веќе направиме категоризирање на различните видови на јавни установи, користејќи различни критериуми, па токму затоа во овој дел ќе биде претставена категоризацијата на јавните установи која е направена во Република Северна Македонија, во согласност со законскиот текст кој се однесува на предметната материја.

[12]Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011
[13]Член 3 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

Установите, согласно позитивното право на Република Северна Македонија, може да бидат: јавни, приватни и мешовити установи. Јавните установи во Република Северна Македонија можат да бидат основани како национални јавни установи и општински јавни установи. Како главен критериум за оваа поделба е имотот, средствата со кои се основаат јавните установи. Па така, доколку истите се основаат со средства кои се во сопственост на државата, се работи за национални јавни установи. Додека пак, доколу установите се основаат со средства кои се во сопственост на општините, како единици на локалната самоуправа, се работи за општински национални установи.

Приватните установи може да бидат основани од страна на домашни и странски лица. Како основачи на овие приватни јавни установи може да се појаваат домашни и странски физички и правни лица. Како основен критериум кој е искористен за ова определување на овие приватни јавни установи е приватната сопственост со која располагаат физичките и правните лица кои изразиле подготвеност да основаат ваков тип на установи во земјата.

Последниот вид на установи согласно законот, кои можат да се основаат во државата, се мешовитите установи. Кај овој вид на установи како субјекти на основање се појавуваат соосновачите, односно овој вид на установи може да се основа со средства на државата или со средства на општината и со средства на домашно и странско правно и физичко лице. Суштината на овој вид на установа се манифестира преку учеството на различниот облик на сопственост, различниот облик на сопственички средства при нивното основање.

Законодавецот предвидува формирање и на установи кои се делат според дејноста што ја извршуваат. Согласно овој критериум, може да стане збор за следните установи, и тоа: јавни установи во областа на образованието (универзитети, факултети, училишта), во областа на науката (научни институти), во областа на здравството (клинички центри, завод, болница, аптека, здравствен дом и сл.), во областа на социјалната заштита (социјалните установи, градинките и сл.), во областа на културата (културните домови, театри, опера, балет и др.), во областа на детската заштита, во областа на заштита на лицата со интелектуална или телесна попреченост.[14]

[14]Член 5 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

Треба да се потенцира фактот дека установите, без разлика на нивниот вид, имаат статус на правни лица. Правата и обврските со кои располагаат овие установи непосредно им се утврдени со законските прописи. Работите кои смее да ги извршува установата, која е основана во согласност со закон, задолжително треба да бидат во рамките на дејноста која е запишана во соодветниот регистар. Во поглед на елементите на установата кои се од организационен карактер, треба да се спомене седиштето на установата која се наоѓа во местото во коешто установата ја извршува дејноста, како и печатот на установата, во кој се содржани називот и седиштето на установата.

2.2 Основање, промени и престанок на јавните установи

Основањето, промените и престанокот на установите претставува законско уредено прашање. Законот за установите прецизно ги пропишува условите кои задолжително мора да бидат исполенти за да би се основала една установа, како и условите за статусни промени и престанок на установата.

Како субјекти за основање на установите може да се појаваат следните, и тоа: Владата, советите на општините, како и домашните и странските физички и правни лица. Владата може да се појави како субјект на основање на јавна установа, но исто така може може да се појави и како субјект на основање на мешовита установа, конкретно да се појави во улога на сооснивач. Ова правило се однесува и на општините, кои преку советот на општината можат да основаат јавни установи. Општините, конкретно советот на општините, може да се појави и како сооснивач на установа. Кај приватните установи како субјекти на основање се јавуваат физички и правни лица, кои се од државата или се од странство. Основањето на приватните установи претпоставува задолжителна исполнителност на законските услови за основање на ваков вид на установа. Наведувањето на субјектите на основање на различните видови на установи е потребно да се согледа нивната генеза на основање, но истовремено и да се направи разлика помеѓу јавни, приватни и мешовити установи.

Законодавецот предвидува задолжително таксативно исполнување на неколку услови за да субјектите би можеле да основаат установа, без разлика на нејзиниот облик.

Појдовни услови за основање на установата се следните: елаборат за основање на установата и обезбедување на финансиски план, финансиска гаранција за работење на установата. Елаборатот за основање на установата треба да потврди неколку работи, и тоа: кадровска екипираност на установата која ќе се основа, посебно исполнителност на услови за професионален ангажман на овие кадри во установата, опрема и објекти кои би се користеле за извршување на дејноста која ќе се реализира од страна на установата, преземање на конкретни мерки и активности за целосна заштита на вработените, воспоставување на механизми за заштита на сите оние лица кои имаат статус на корисници на јавните услуги кои ќе се обезбедуваат од страна на самата јавна установа и слично. Финансискиот план на установата треба да претставува гаранција дека ќе се обезбеди непречено функционирање на установата, односно ќе се обезбеди непречено финансирање на истата.[15]

Иницијален акт со кој започнува постапката за основање на установата, е актот за основање кој се донесува од страна на основачот, како субјект на основање. Во актот за основање како базичен документ за конституирање, основање на установата, задолжително треба да стојат неколку работи. Па така, во оваа смисла во актот за основање, основачот треба да ги потенцира следните работи: називот на основачот кој се јавува како субјект на основање на установата, името кое установата ќе го користи во правниот промет, како и нејзиното седиште, дејноста која ќе биде извршувана, средствата за основање, како и средствата кои ќе бидат користени за опстојување и функционирање на установата, извори на финансирање на установата, правата и обврските на основачот, правата и обврските кои се воспоставуваат на релација установа и основач, временско определување на периодот за кој установата ќе ја извршува својата дејност, правата, обврските и должностите кои согласно правилата установата би ги имала во практиката, во реалноста, пропишување и предвидување на одговорноста на основачот на установата, лицето кое ќе ја претставува и застапува установата, именување членови на органот на управување, рок за донесување на Статутот на установата и рок за именување на директор, начин на располагање на определени материјални вишоци и слично. Успешно спроведената постапка за основање на установата резултира со акт за почеток со работа, кој се донесува од страна на надлежното Министерство, односно донесување на решение за почеток со работа на установата. Следен

[15]Член 16 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

чекор кој задолжително треба да биде исполнет е добивањето на дозвола за вршење на дејност, како резултат на исполнителноста на условите. Установите кои се основаат задолжително се запишуваат во соодветниот регистар.

Како акт на основање на установата се смета Статутот. Како важни прашања кои треба да бидат непосредно регулирани со Статутот на установата се издвојуваат следните: организациската поставеност на установата, начинот на кој ќе се извршува дејноста од страна на установата, називот на установата, нејзиното седиште, начинот на управување со установата, редовното работење и раководење со установата, механизмите за контрола на работењето, правата и обврските кои им стојат на располагање на сите оние лица кои ќе ги користат услугите на установата и други прашања кои се однесуваат на работата на самата установа.

Секоја установа којашто е основана, односно нејзините основачи во согласност со законот имаат право да направат статусни промени. Статусните промени на установата може да бидат од различен карактер. Па така, една веќе постоечка установа може да се припои кон некоја друга постоечка установа, две или повеќе установи може да направат спојување, една установа да се подели на повеќе установи и слично. Овие статусни промени кои може да бидат направени на установата може да се реализираат како целосни или делумни. Делумното статусно променување на установата се однесува кога само еден дел од веќе постоечка установа се припојува кон некоја друга, или пак, кога тој дел од установата се организира како самостојна установа.[16]

Установата којашто е основана, може да престане во случај на точно определени законски услови. Како начини на престанување на установите се издвојуваат следните:

- Утврдување на ништовност на уписот во регистарот во кој е запишана установата;
- Доколку на установата ѝ е изречена мерка за забрана за вршење на дејност, во ситуација кога установата престанала да ги исполнува условите кои се од суштинско значење за функционирање на истата;

[16]Член 34 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

- Доколку дојде до одземање на дозволата на установата во согласност со закон;
- Доколку самиот основач одлучи да престане со работа установата, односно ако донесе таква одлука;
- Доколку самиот основач одлучи да донесе одлука за престанување како резултат на финансиската состојба на установата и неможноста за обезбедување на финансиски средства за работа;
- Се извршат статусни промени на установата на начин опишан претходно, со спојување, поделба, раздвојување и слично;
- Доколку установата изврши преобразба во трговско друштво;
- Исполнување на некои други услови за престанок на установата, како услови кои се предвидени во закон.

Покрај овие начини на престанување на установите, кои се однесуваат на сите видови на установи (јавни, приватни, мешовити), треба да се истакне дека кај приватните установи постои и уште еден начин на престанување на установата, а тоа е спроведувањето на постапката за стечај согласно Законот за стечај на Република Северна Македонија. Стечајот, односно стечајната постапка, се дефинира како правен механизам со чија помош може да се направи подмирување на доверителите и тоа од имотот на должникот кој е инсолвентен, односно неспособен да врши плаќање спрема нив.[17] Со донесувањето на решението за отворање на стечајната постапка настапуваат правните последици од истата.[18] Имајќи ги предвид овие тврдења, може да се дојде до заклучок дека кога се донесува решение за започнување на стечајна постапка на приватна установа, настануваат сите правни последици од правниот институт стечај и во целост се применуваат одредбите од Законот за стечај на државата.[19]

[17]Ристов, Дарко, Причини за долгото траење на стечајните постапка во Република Македонија, Универзитет Гоце Делчев – Штип, Правен факултет – Кочани, Штип, 2011, 10

[18] https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/05/Priracnik-za-stecajna-postapka-L-2_11_2017.pdf, пристапено на 18.10.2021 год.

[19]Закон за стечај, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 34/2006, 126/2006, 84/2007, 47/2011, 79/2013, 164/2013, 29/2014, 98/2015, 192/2015

2.3 Органи на јавните установи

Органите на установите учествуваат во одлучувањето и управувањето со истата, за да би можело да се оствари и реализира дејноста на самата установа. Ова управување со установата е засновано на принципот на стучност, како и на принципот на компетентност. Кај установите како органи на управување се издвоени следните: управниот одбор на установата, директор на установата, орган за внатрешна контрола на установата и други органи на установата кои се утврдени или со закон или со Статутот на установата. Секој од овие органи на управување на установите има свои посебни надлежности кои ќе бидат анализирани во продолжение.

Управниот одбор или органот на управување на установата го сочинуваат претставници на основачот и претставници на стручниот орган. Во поглед на структурата на управниот орган, истиот според закон има најмалку три члена, а најмногу петнаесет члена. Законот за установите, како и Статутот на установата, ги уредуваат прашањата кои се однесуваат на мандатот на членовите на установата, начинот на одлучување на органот на управување, надлежноста и слично. Органот на управување има точно определени законски надлежности. Така, во оваа смисла органот на управување е надлежен за управување со установата, го донесува Статутот на установата, врши именување и разрешување на директорот на установата, го утврдува финансискиот план на установата, ја донесува завршната сметка на установата, органот на управување, исто така дава предлози за измена или проширување на дејноста и слично.[20]

Директорот на установата исто така е предвиден како еден од органите на истата. Како директор на установата може да се именува едно или повеќе лица. Основачот може со актот за основање на установата да предвиди да не се формира орган на управување, а управувањето да го извршува директор. Во оваа ситуација местото директор на установата се пополнува преку отворен повик кој е распишан од страна на установата. Лицето кое претендира да биде директор на установата задолжително треба да понуди програма за работа на установата, како и да даде соодветна финансиска гаранција. Изборот на директор на установата се врши од страна на основачот на установата. Основачот може со актот на

[20]Член 44 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

основање да предвиди директорот на јавната установа да се именува врз основа на јавен конкурс.

Именуваниот директор на јавната установа може да биде разрешен пред истекот на неговиот мандат во точно определени законски ситуации. Па така, до разрешување на директорот на јавната установа може да дојде при: поднесување на лично барање од страна на директорот за негово разрешување од позицијата на директор, настапување на која било законски определена причини која доведува до престанок на работниот однос, во смисла на законските одредби од областа на работни односи, не работи во согласност со закон и Статутот на установата и не ги извршува одлуките на органот на управување на установата, несовесно и неправилно ја извршува својата работа, при што настанува штета на установата, врши попречување или оневозможување на остварување на правата и обврските на корисниците на јавни услуги.[21]

Разрешувањето на директорот, што се реализира од страна на органот на управување, во претходна фаза треба да биде поткрепено со наведување на причините за разрешување на директорот и нивно образложение. Наведувањето на причините и нивното образложение се дава од страна на органот на управување. За конкретно наведените причини за разрешување, директорот има право да се изјасни во однос на истите. Постапката за разрешување на директор предвидува и можност на директорот да изјави жалба против одлуката на органот за управување за неговото разрешување. Жалбата се поднесува до органот на управување на јавната установа. Треба да се потенцира фактот дека жалбата која се изјавува против одлуката за разрешување на директорот нема суспензивно дејство, односно изјавената жалба на ја запира од извршување одлуката за разрешување. Донесената одлука за разрешување на директорот има правна сила од денот на нејзиното донесување и од тој момент се применува во правниот промет. Оваа одлука за разрешување на директорот на јавната установа задолжително треба да биде запишана во соодветниот регистар во кој се водат установите во земјата.

Широк е опсегот на надлежности кои ги има директорот при управувањето, раководењето на установата. Така, во оваа смисла директорот презема конкретни активности за организација на работата на установата, го води работењето на установата,

[21]Член 51 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

одлуките кои се однесуваат на работењето на установата ги донесува самостојно, дава предлози за поставеност на организацијата на установата, врши извршување на оние одлуки кои се донесени од страна на органот на управување, врши именување и разрешување на лица во установата кои имаат статус на раководни позиции, утврдува и доделува работни задачи за вработените во установата, поднесува извештај за својата работа, ја претставува и застапува установата и слично.

Органот за внатрешена контрола на установата уште се нарекува и орган на надзор. Основна надлежност на овој орган на надзор е вршењето на внатрешна контрола на работењето на установата. Во поглед на неговата структурна екипираност, органот на надзор на установата е сочинет од најмалку три, а најмногу од пет лица. Постојат неколку услови кои треба да бидат исполнети за едно лице да биде именувано за член на надзорен одбор на установата. Треба да се работи за лице кое не е во работен однос во установата во која се извршува надзорот, лице кое има стекнато високо образование и лице кое има знаења и искуство од областа на дејноста којашто ја врши установата.

Работењето на установата претпоставува преземање на конкретни активности во насока на заштита на правата на корисниците на услугите на установата, како и активности во насока на заштита на јавниот интерес. Како организациони облици кои имаат надлежност за заштитата на правата на корисниците на јавните услуги може да се појават нивни совети, одбори или кое било друго тело кое се формира токму за оваа намена. Основачот на установата има законска обврска да презема мерки со чија помош ќе обезбеди услови за непречено работење на самата установа. Заштитата на јавниот интерес на установата претпоставува дека при вршењето на нејзината дејност во целост ќе се почитуваат правилата и обврските кои произлегуваат од позитивно правните норми. За нарушување на работењето на установата, во смисла на законските одредби, се издвоени следните ситуации, и тоа:

- Кога не се обезбедува трајно извршување на услугите кои се даваат од страна на установата, а таквото постапување може да предизвика штета или предизвикало штета за корисниците;
- Ако со средствата за работа се располага на начин кој е спротивен од нивната основна намера.

2.4 Организациони единици на јавните установи

Согласно Законот за установите, може да се основаат организациони единици на установите. Овие организациони единици на установата може да се основаат за точно определени цели, како што е вршењето на дејноста на установата, вршењето на одделни работи од дејноста на установата, како и за вршење на дејноста на определено подрачје. Подетално надлежностите и активностите кои се преземаат од страна на овие организациони единици се уредени со актот за внатрешна организација на установата. Генералното правило е дека овие организациони единици немаат својство на правно лице во правниот промет, но по исклучок врз основа на Статутот на установата, може на овие организациони единици да им се доверат определени овластувања во правниот промет. Треба да се напомене фактот дека сите работи кои се извршуваат од страна на овие организациони единици се извршуваат во име и за сметка на установата.[22]

Организационите единици кои може да се основаат во установата, се основаат како подружници на истата. Подружниците немаат својство на правно лице, но во правниот промет учествуваат непречено и преземаат работи во име и за сметка на установата. За сите работи кои се извршени од страна на подружницата како организациона единица на установата, одговорност презема самата установа. Одговорноста за работењето на подружницата оправдано се лоцира кај установата, ако се има предвид фактот дека токму установата е таа која ја основа самата нејзина подружница. На чело на подружницата се наоѓа раководител, кој е именуван од страна на директорот на установата. Основањето на подружницата на установата задолжително се пријавува во регистарот во кој се водат установите во државата. Треба да се напомене фактот дека подружницата која е основана како организациона единица на установата може да има и определени права во поглед на управување и работоводење, во обем и под услови определени од страна на основачот. Начинот на работење и раководење со подружницата го пропишува единствено основачот.

Законодавецот предвидува можност установата за потребите на својата дејност да основа трговско друштво за вршење на трговска дејност. Ова трговско друштво може да извршува единствено работи кои се однесуваат на дејноста која ја извршува установата. Постојат два начини на основање на овој вид на трговско друштво за потребите на

[22]Член 59 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

установата. Првиот начин е кога установата самостојно го основа трговското друштво, додека пак вториот начин е кога трговското друштво се основа заеднички од страна на установата и други правни и физички лица. Ова основање на трговско друштво од страна на установата не е задолжително, односно установата за извршување на работите кои би биле во надлежност на трговското друштво може врз основа на договор да им се доверат на правни и физички лица.

Заради остварување на рационално вршење на дејноста, установите може да формираат разни облици на соработка и здружување. За формирањето на овие облици на соработка и здружување на установите задолжително е потребна согласност од страна на основачот на установата. Како основа за извршување на активностите и работите во рамките на облиците на соработка се смета спогодбата за здружување. Се претпоставува дека обликот за соработка и здружување на установите има својство на правно лице. Правниот субјективитет на обликот на соработка и здружување може и да не се манифестира како правно лице во ситуација кога со склучената спогодба е одлучено нешто друго.[23]

Кај установите постои и можност за нивно меѓусебно поврзување. Па така, во оваа смисла установите може да се поврзат преку создавање на владејачка установа, поврзување кое се однесува на функциите на установата и кое било друго поврзување кое може да биде направено во согласност со законските прописи. Владејачката установа која настанува преку процесот на поврзување на установите може да извршува работи кои се однесуваат на развојот, работи кои се однесуваат на инвестирањето, работи кои се однесуваат на управувањето, работи кои се однесуваат на маркетингот, како и научно-истражувачки и информациони работи.[24]

[23]Член 62 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011
[24]Член 63 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

2.5 Финансирање на јавните установи

Многу значајно прашање за обезбедување на функционалност на установите е прашањето за нивното финансирање. Јавните установи како организациони облици на јавни служби, согласно позитивното право, стекнуваат средства за работа на неколку начини, и тоа: средства кои се од буџетот на државата, средства кои се од буџетите на општините, средства стекнати од фондови, средства кои се стекнати непосредно од корисниците на јавните услуги, средства кои се стекнати со продажба на услуги и производи на пазарот, средства стекнати од камати, авторски права и патенти кои се во сопственост на установата, средства стекнати од легати, подароци, донации и од други начини на финансирање кои се дозволени со закон.

Кога се зборува за стекнувањето на средства кај јавните установи, истите дополнително може да стекнуваат средства и со воведување на надоместок и кофинансирање, односно со плаќање во целост или делумно на дополнителни услуги и трошоци на установата кои се поврзани со услугите кои ги дава установата. Овој начин на стекнување на средства на јавните установи е применлив во случај кога јавната установа не се стекнува со средства кои се сметаат за редовно финансирање на истата.

Покрај делот кој се однесува на финансирање на установите, треба да се спомене и имотот на установите со кои располагаат. Како имот на установата се смета сиот недвижен имот кој е во сопственост на установата и сите останати средства на установата. Во рамките на имотот на установата не се категоризираат средствата кои се стекнати врз основа на легати, наменски прилози, подароци и завештанија. Управувањето со имотот на јавните установи се прави на самостоен принцип, односно установите се самостојни во управувањето со имотот на установата.

Во ситуација на престанување со работа на јавната установа, законодавецот го разрешил и прашањето за припаѓањето на имотот. Кога јавната установа ќе престане со работа, целокупниот имот, средства и приходите што остануваат по исполнување на обврските му припаѓаат на основачот. Што се однесува пак до имотот, средствата и приходите што остануваат по намирувањето на обврските, а установата ги стекнала со донација, му припаѓаат на донаторот под услови кои се утврдени со закон.

2.6 Вработени во јавните установи

Лицата кои се вработени во јавните установи своите права и обврски ги остваруваат согласно Законот за работните односи и колективниот договор. Работниот однос настанува помеѓу работникот кој е вработен во установата од една страна и работодавачот од друга страна. Со оглед дека Законот за установите се повикува на Законот за работни односи за правата и обврските на вработните во јавните установи, во овој дел посебно ќе се задржиме на правилата за организирање на штрајк во јавната установа.

Правото на штрајк претставува право кое е загарантирано и за вработените во јавните установи и истото може непречено да се користи од нивна страна. Сепак, постојат определени законски правила и услови кои претходно треба да бидат исполнети за да вработените во јавната установа би можеле да го користат правото на штрајк. Синдикатот, односно вработените во јавната установа имаат обврска писмено да го предупредат директорот на установата за нивната намера на штрајк. Во ова писмено предупредување, кое се дава од страна на синдикатот, односно вработените, посебно се образложуваат причините кои довеле да се користи правото на штрајк во конкретната ситуација. Следен чекор за решавање на проблемите кои произлегуваат од штрајкот на вработените е презентирање на предлог за решавање на спорот. Овој предлог се составува на зедничка основа од страна на штрајкувачкиот одбор, претставниците на органот на управување и директорот. Со содржината на овој предлог за решавање на спорот задолжително треба да се запознаат вработените кои се најзинтересирани за исходот од целата постапка, како и да се запознае јавноста. Запознавањето на јавноста за содржината на овој предлог за решавање на спорот е потребна ако се има предвид дека јавната установа дава јавни услуги за корисниците, па и тие се заинтересирани за исходот од целата постапка.

Предлогот за решавање на спорот кој е презентиран автоматски не означува и решавање на проблемот. Па доколку не се постигне согласност од страна на вклучените субјекти, штрајкувачкиот одбор донесува одлука за стапување во штрајк. Одлуката за стапување во штрајк задолжително се доставува до директорот на установата 7 дена пред за започне штрајкот. Содржински во оваа одлука за стапување во штрајк треба да бидат наведени неколку елементи, и тоа: местото каде ќе се одржува штрајкот, датумот на кој ќе се одржува штрајкот, часот на одржување на штрајкот, како и траењето на штрајкот. Кон

одлуката за штрајк, која се доставува до директорот на установата, задолжително треба да се достави и изјава во која ќе биде опфатен начинот на обезбедување на условите на работа на уастановата. Одлуката за стапување во штрајк во установата нема суспензивно дејство, односно истата не ги запира приговорите за решавање на спорот.

Донесувањето на одлуката за стапување во штрајк на вработените во установата не значи и целосно парализирање на работите кои ги извршува самата установа. Напротив, потребно е да се преземат конкретни мерки во услови на штрајк за да би можело да се обезбеди извршување на обврските спрема граѓаните, правните лица и државните органи. Преземањето на овие конкретни мерки всушност означува дека треба да се обезбеди неопходно ниво на процесот на работа на установата. За обезбедување на функционалноста на установата за време на штрајк, штрајкувачкиот одбор има обврска да соработува со директорот на установата за да се обезбедат услови за непречено извршување на дејноста кои се утврдени со закон. Во случај на штрајк во установата времето на започнување на работењето и времето на запирање на работењето се однесува на сите лица во установата, односно започнувањето и запирањето на работењето не може да биде различно за одделни категории на вработени.

Основачот на установата има обврска да утврди кои лица кои имаат раководни и стручни позиции во установата не можат да учествуваат во штрајкот, од причина што се потребни за извршувањето на јавните услуги. Токму овие лица се сметаат за незаменливи за одвивање на дејноста на установата, па токму затоа се воведуваат и овие ограничувања за учество во штрајкот кој се организира во установата.

3. ПРИНЦИПИ НА РАБОТЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ

3.1 Принцип на сигурност

Јавните установи своето работење го засноваат на определени принципи, преку кои се обезбедува непречено извршување на дејноста на јавната установа, сè со цел да се задоволат потребите на корисниците на јавните услуги. Овие принципи кои се однесуваат на јавните служби се од фундаментален, основен карактер за сите јавни служби и токму затоа многу е значајно да се создадат услови за почитување и реализирање на овие принципи во практиката. Како принципи на работење на јавните установи може да се издвојат следните, и тоа: принципот на сигурност, принципот на предвидливост, принципот на отвореност, принципот на транспарентност, принципот на одговорност, принципот на ефикасност, принципот на адаптација, принципот на еднаквост, како и принципот на континуитет. Сите овие принципи содржински покриваат различни прашања кои се однесуваат на работењето на јавните установи. Не може да стане збор за помалку важни или повеќе важни принципи на работење на јавните служби, напротив сите потенцирани принципи се од суштинско значење за обезбедување на функционалност на јавните установи, со една единствена цел, а тоа секако е задоволување на потребите на граѓаните, задоволување на потребите на корисниците на јавните услуги.

Пред да се пристапи кон анализирање на принципот на сигурност во работењето на јавните установи, потребно е да се направи анализа на општиот принцип на правна сигурност, којшто е од суштинско значење за владеење на правото во една држава. Правната сигурност како принцип всушност им овозможува на граѓаните да го сфатат јасното значење на правните прописи и истовремено да ги сфатат правните последици кои може да настанат како резултат на непочитување на тие правни прописи.[25] Принципот на правна сигурност своја применливост наоѓа и во работењето на јавните установи, но тука е направено прилагодување на истиот. Во продолжение посебно ќе се задржиме на овој принцип на сигурност во работењето на јавните установи.

Принципот на сигурност во работењето на јавните установи всушност ги покрива оние аспекти преку кои треба да обезбедиме постоење на јавни установи кои се модерни,

[25]Milankovic - Vasovic, Lilljana, Poznavanje prava, Pravni informator, br. 3, 2004, 5 - 10

односно јавни установи кои се современи и со голем степен на сигурност ги извршуваат своите активности во насока на задоволување на потребите на граѓаните. Во рамките на општиот принцип на сигурност на јавните установи, може да се зборува и за степенот на самостојноста во одлучувањето од страна на установата при извршување на работите кои се од нејзина надлежност. Дополнително, преку принципот на сигурност во работењето на јавните установи треба да се обезбеди и правично задоволување на потребите на сите граѓани без исклучок, како и да се обезбеди навремено задоволување на овие потреби. Јавните установи обезбедувањето на јавните услуги за граѓаните мора да го прават навремено, сè со цел да се обезбеди брзо и ефикасно задоволување на потребите на граѓаните. Исто така, во широкиот опфат на принципот на сигурност во работењето на јавните установи треба да се спомене и степенот на професионалност, односно стручност кој треба да го поседуваат кадрите кои се вработени во самата јавна установа. Професионалноста, односно стручноста на вработените во јавните установи е гаранција за ефикасно, правилно и навремено задоволување на потребите на корисниците на јавните услуги. Професионалноста, односно стручноста на вработените во јавните установи ги отфрла сите можности за евентуални злоупотреби кои можат да бидат направени од нивна страна, а на штета на корисниците на јавните услуги.

Самостојноста на одлучување во јавните установи треба да создаде услови за функционирање на самата јавна установа. Преку самостојноста, како дел од принципот на сигурност, всушност, се воспоставуваат механизми за разрешување на определна конкретна ситуација во јавната установа. Пред сè, самостојноста како категорија своја применливост наоѓа во делокругот на работи кои се извршуваат од страна на директорот на установата.

Потребите кои се задоволуваат од страна на јавните установи кои ги даваат јавните услуги мора да бидат задоволени на една правична основа. Па така, во оваа смисла при постапувањето од страна на јавните установи задолжително мора да бидат заштитени интересите на корисниците на услугите на јавните установи, како и да бидат заштитени општоприфатените интереси во заедницата. Правичноста исто така е гаранција дека вработените во јавните установи своите работни задачи ќе ги извршуваат во рамки на законските прописи, со што се елиминира можноста за каков било волунтаризам во постапувањето.

Навременото задоволување на потребите на корисниците на јавните услуги се поврзува со временската динамика на задоволување на овие потреби. Недозволиво е постапувањето на јавните установи да се карактеризира со доцнење, од причина што тогаш во прашање се доведува навременото задоволување на потребите на граѓаните. Професионалноста, односно стручноста на вработените во јавните установи е доказ за интегритетот на самата установа. Професионалноста, односно стучноста на кадарот кои се дел од јавните установи е гаранција за ефикасно, брзо и правилно задоволување на потребите на граѓаните.

Вака претставениот принцип на сигурност во работењето на јавните установи упатува на заклучок дека истиот е неопходен за да би се создале услови за извршување на задачите и донесување на конкретни одлуки при задоволување на потребите на корисниците на јавните услуги од страна на јавните установи.

3.2 Принцип на предвидливост

За да се објасни суштината на принципот на придвидливост кој се применува во работењето на јавните установи, најпрво треба да се направи анализа на принципот на законитост, од причина што токму во рамките на принципот на законитост се категоризира и овој принцип на предвидливост. Анализирањето на принципот на законитост ќе биде направено во една општа правна смисла, но истото тоа анализирање на принципот на законитост се однесува и на работењето на јавните установи.

Принципот на законитост се смета за основен стожер на секој правен поредок. Преку овој принцип се обезбедува законитост во дејствијата кои се преземаат од страна на државните органи и институции во една држава. Принципот на законитост е принцип кој е од универзален карактер и се однесува на сите учесници во правниот поредок. Во рамките на правната литература се зборува за два вида посебна законитост, и тоа формална законитост и материјална законитост. Формалната законитост се однесува на обврската на овластените лица во јавните органи при донесувањето на конкретните акти и при преземањето на конкретните дејствија да ја почитуваат постапката којашто е пропишана со закон. Од друга страна пак, материјалната страна на законитоста се поврзува со содржината на правните акти кои се донесуваат и дејствијата кои се преземаат, во смисла дека истите задолжително мора да бидат усогласени со законот.[26]

Принципот на предвидливост во работењето на јавните установи е само еден аспект од поширокиот опфат на начелото на законитост. Овој принцип во работењето на јавните установи всушност означува дека истите задолжително мора да постапуваат по определени правни правила кои се пропишани за нивната дејност. Дополнително, принципот на предвидливост се однесува и на корисниците на јавните услуги кои се обезбедуваат од јавните установи, кои треба да добијат вистинска слика за тоа што може да очекуваат и да бараат од овие јавни установи. Како што може да се забележи, принципот на предвидливост во работењето на јавните установи е поставен двонасочно. Прво тој се однесува на самите јавни установи, во начинот на нивното постапување кое мора да биде усогласено со законските прописи, и второ, овој принцип се однесува и на корисниците на јавните услуги кои може да побараат и да очекуваат јавни услуги единствено во согласност со закон.

[26]Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, op.cit. 12 - 13

Јавните установи може да ги обезбедуваат јавните услуги на корисниците единствено ако за тоа имаат законска надлежност. Надлежноста на јавните установи всушност го означува правното овластување истите да одлучуваат за некое прашање кое е од делокругот на нивното работење. Вака поставената надлежност на јавните установи не се однесува единствено на давањето на јавни услуги, односно извршување единствено на дејноста, туку јавната установа истовремено за своите преземени дејства презема и одговорност. Па така, во оваа смисла јавната установа е одговорна за евентуалните штети кои би им ги нанела на корисниците на јавните услуги.

Вака определениот принцип на предвидливост во работењето на јавните установи упатува на заклучок дека истите може да работат и да функционираат единствено ако за нивната работа постои законско решение. Токму врз основа на ова законско решение, јавните установи се ограничени во нивните постапувања, односно истите задолжително мора да бидат усогласени со правните правила.

Принципот на предвидливост уште се нарекува и принцип на легитимни очекувања. Основната суштина на принципот на предвидливост се исцрпува во тоа што органот кој постапува во конкретна ситуација да се држи до веќе воспоставената практиката која била воспоставена за исти или слични случаи, и да одлучи на идентичен начин. Вака определениот принцип на предвидливост не се однесува на оние ситуации во кои органот кој постапува има оправдани причини да не одлучи на ист начин како што одлучил порано во ист или случен случај. Доколку постои одлучување кое е различно од порано воспоставената практиката, органот кој одлучувал задолжително мора да даде образложение на причините за таквото негово постапување во конкретната ситуација. Принципот на предвидливост покрај што се поврзува со принципот на законитост, своја тесна поврзаност манифестира и со принципот на еднаквост на сите граѓани, како принцип кој е уставно загарантиран. Кога се применува принципот на предвидливост во практиката, треба да се потенцира фактот дека истиот не се заснова на една единствена одлука којашто е донесена претходно, туку својата заснованост ја гради врз воспоставената вооедначена практика во однос на конретни прашања.[27]

[27]Tomic, Zoran, Milovanovic, Dobrosalv, Cucic, Vuk, Praktikum za primenuva zakona o optem upravnom postupku, Ministrarstvo drzavne uprave I lokalne samouprave, Beograd, 2017, 36 - 27

Принципот на предвидливост во работењето на јавните установи вушност би означувал постапување од страна на јавната установа врз основа на веќе воспоставената практика на самата институција. Битно е да се напомене дека оваа воспоставена практика од страна на јавните установи се заснова директно за позитивно правните прописи. Во анализата на принципот на предвидливост задолжително треба да се спомене и можноста за дискреционо овластување од страна на раководниот орган на установата, од страна на директорот. Дискрециониите овластувања се користат за разрешување на определени ситуации кои настануваат во работењето на јавната установа, а истите не се законски регулирани и предвидени. Сепак, овие дискрециони овластувања во никој случај не треба да се злоупотребат и истите да се искористат како механизам за нарушување на редовниот и законскиот тек на работење на јавната установа.

3.3 Принцип на отвореност

Отвореноста како принцип може да се анализира од две страни. Првата страна на отвореноста е онаа која се манифестира во обврската на органите да им ги дадат потребните информации на граѓаните кои се заинтересирани за остварување на некое свое право или интерес. Втората страна на отвореноста како принцип се манифестира во можноста граѓаните да даваат свое мислење за работата на органите. Принципот на отвореност се однесува на правото на граѓаните да го презентираат својот став, да го презентираат своето мислење во однос на работата на еден конкретен орган.[28]

Принципот на отвореност наоѓа своја применливост во работењето на јавните установи, па токму затоа потребна е негова анализа и разработка. Принципот на отвореност во работењето на јавните установи може непосредно да се дефинира од принципот на отвореност кој се однесува на сите административно-правни органи. Отвореноста како принцип создава механизми за постојано следење на работата на органите, во конкретниот случај механизми за следење на работата на јавните установи од страна на јавноста.

[28]Đurman, Petra, Europeizacija javne uprave i nacelo otvorenosti, Godisnjak Akademija pravnih znanosti Hrvstske, Vol. VII, No. 1, Zagreb, 2016, 351 - 352

Дополнително, преку овој принцип се обезбедува и испитување на работата на јавните установи во согласност со законските прописи.[29]

Отвореноста во работењето на јавните установи треба да ги елиминира сите можности кои може да влијаат во насока да се преземаат какви било коруптивни зделки во работењето на истите. Ваквата содржинска определба на принципот на отвореност на јавните установи овозможува максимална заштита на општествените интереси, како и заштита на интересите на корисниците на јавните услуги. Отвореноста како принцип исто така влијае во насока на подобрување на продуктивноста и квалитетот на работата на јавните установи. Во многу случаи се потврдило дека токму принципот на отвореност е од пресудно значење за намалување на степенот на корупција во различните видови на органи, вклучително и за намалување на корупцијата во рамките на јавните установи. Дополнително, отвореноста на јавните установи е од помош и за создавање на услови преку кои корисниците на јавните услуги ќе стекнат целосна доверба во јавните установи. Доколку корисниците на јавните услуги ја немаат потребната доверба во работењето на јавните установи, тогаш се доведуваат во опасност можностите за непречено задоволување на нивните потреби.

Принципот на отвореност на јавните установи подразбира преземање на конкретни мерки и активности сè со цел да се обезбеди негово реализирање во практиката. Па така, во оваа смисла потребно е објавување на извештаите за работа на јавните установи за да истите би станале достапни за јавноста, објавување на извештаи кои се од ревизорска природа, а се однесуваат на работењето на јавните установи, воспоставување на различни механизми за комуникација со јавноста, максимално искористување на новите техники и технологии во насока на воспоставување на брза и ефикасна комуникација со граѓаните, презентирање на предлози за подобрување на состојбата со работењето на јавните установи во земјата, реализирање на стручни дебати на кои би се разгледувале прашања за функционирањето и работењето на јавните установи, овозможување за партиципативно учество на корисниците на услуги во процесот на донесување на законски решенија кои се однесуваат на јавните установи и слично.

[29]Kamarck, Elaine, Globalization and Public Administration Reform, in GOVERNANCE IN A GLOBALIZING WORLD. Brookings Institution Press, Washington, 2000, 10 - 15

Отвореноста како принцип во работењето на јавните установи е гаранција за професионалноста во нејзиното работење, како и гаранција за квалитетот на извршување на работните од својот делокруг. Всушност, преку принципот на отвореност се обезбедува професионално постапување од страна на кадрите во јавната установа, како и високо ниво на квалитет на извршување на работните активности.[30] Принципот на отвореност во работењето на јавните установи ги елиминира сите дејствија на постапување од страна на јавната установа кои може да се карактеризираат како арбитрерни, односно ги елиминира оние дејствија што може да значат злоупотреба на законските овластувања од страна на јавната установа, а на штета на корисниците на јавните услуги. Применливоста на отвореноста како принцип во работењето на јавните установи е од суштинско значење за стекнување на доверба кај корисниците на јавните услуги, како и за рационализација на ресурсите кои се користат за работење на јавните установи.

Принципот на отвореност во работењето на јавните установи всушност овозможува достапност до јавните услуги на сите корисници на истите без исклучок. Оваа достапност на јавните услуги кои се даваат од страна на јавните установи претпоставува целосна информираност на корисниците на самите јавни услуги. Без доследното почитување и применување на принципот на отвореност на јавните установи, не можеме да зборуваме за владеењето на правото како концепт, за еднаквоста во една држава, како и за воспоставувањето на правила за одговорност во работењето на јавните установи.

Управувањето и раководењето со јавните установи треба да биде засновано на принципот на отвореност. Оваа отвореност во работењето и управувањето на јавните установи треба да се сфати како генерално, општо правило.

[30] Tripunovic, Jovana, Gajic, Mihailo, Nasevski, Sanja, Proaktivna transparentnost javne uprave u Srbiji: nedostizan cilj ?. Beogradska otvorena skola, Beograd, 2016, 18 - 26

3.4 Принцип на транспарентност

Принципот на транспарентност во работењето на јавните установи се надоврзува на претходно анализираниот принцип на отвореност. Доколку ги компарираме овие два принципи на работење на јавните установи, можеме да се дојдеме до заклучок дека принципот на транспарентност е многу потесно поставен, за разлика од принципот на отвореност во работењето на јавните установи.

Транспарентноста како принцип на работење всушност се однесува на достапноста и слободниот пристап на граѓаните до органите на јавната власт. Транспарентноста претставува едностран процес на давање на информации на граѓаните од страна на органите. Ова давање на информации може да биде по барање на самите граѓани, или пак, давањето на информации може да се направи самоиницијативно од страна на органот. Транспарентноста се поврзува со бројни морални и политички асоцијации, вклучително и искреноста и чесноста.[31]

Преку транспарентноста се создаваат механизми за унапредување на отчетноста во една институција. Поимот транспарентност подразбира можност за оценување на нечија работа, како и пристапност до таа работа којашто е предмет на оценување. Информациите кои се добиваат преку овој процес на оценување на работата се презентираат на пошироката јавност, за да би можел да се оствари принципот на транспарентноста. Во стручната литература, кога се зборува за транспарентноста, се истакнува дека колку повеќе се посветува внимание на определени аспекти на носењето на одлуките, толку помалку се остава простор за разни коруптивни дејствија.[32]

[31] Kim, Pan Suk, Halligan, John, Cho, Namshin, Oh, Cheol, Eikenberry, Angela, Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. Public Administration Review 65:6, 2005, 646-654

[32] Baldwin, Robert, Cave, Martin, Fodge, Martin, Understanding regulation: theory, strategy, practice, Oxford University Press, Oxford, 2012, 340

Принципот на транспарентност всушност упатува на достапност на информации кои се од суштински карактер за оценување на работата на еден орган. Оценувањето на работата на еден орган може да биде направено како резултат на редовно контролирање на работењето, или пак, како резултат на спроведување на ревизија на работењето. Оваа општа дефиниција за транспарентноста како принцип своја применливост наоѓа и во дефинирањето на транспарентноста во работењето на јавните установи. Преку принципот на транспарентност се создаваат услови непречно да се изврши потребно контролирање на работењето, преку обезбедување на потребните информации, било тие информации да се обезбедени по барање на јавноста, или пак, се работи за информации кои во јавноста ги споделиле самите јавни установи. Преку транспарентноста во работењето на јавните установи се обезбедува јавност и видливост на акциите, мерките, дејствијата и ефектите од работењето на самите јавни установи.

Транспарентноста претставува одлика на едно демократско општество и како таква е од суштинско значење за него. Кога збруваме за државните институции, во смисла на применување на принципот на транспарентност, треба да се спомене еден друг концепт кој се поврзува со транспарентноста, а тоа е проактивната транспарентност. Оваа проактивна транспарентност подразбира доброволно објавување на разни документи и информации кои се значајни за јавноста, како документи кои се разбирливи и точни. Објавувањето на информациите и документите што се однесуваат на буџетското и програмското работење на јавните институции само по себе, без притоа да се обезбедат механизми преку кои граѓаните ќе можат да го изразат своето мислење, не значи ништо. Дополнително, од особена важност, покрај информациите и механизмите за вклучување, се и континуитетот во нивното објавување, формата во која тие се објавуваат, вредностите и заложбите на јавниот систем и отвореноста на политичките субјекти за позитивно искористување на дадените препораки.[33] Јавните установи кои се транспарентни во своето работење испраќаат порака до јавноста дека нема што да сокријат во своето работење и дека се подготвени својата работа да ја презентираат пред поширокатa јавност, за да истата би се оценила. Токму поради ова

[33] http://www.esem.org.mk/pdf/Publikacii/2021/1/ProaktivnaTransparentnost%20022021.pdf, пристапено на 22.10.2021 год.

граѓаните ја ценат транспарентноста како значаен принцип на функционирање на јавните установи преку кои се создаваат механизми за надзор над работењето на јавните установи, надзор над работењето на кадрите во јавните установи, зголемување на довербата која корисниците на јавните услуги ја имаат во јавните установи, како и зајакнување на легитимитетот на јавните установи.

Не негирајќи ги предностите на принципот на транспарентност во работењето на јавните установи, сепак потребно е да потенцираме определени опасности кои може негативно да влијаат врз реализацијата на принципот на транспарентноста во реалноста. Така, во оваа смисла постојат определени принципи на работење кои доаѓаат во судир со принципот на транспарентност, како што е принципот на заштита на приватните податоци, заштитата на националната сигурност, заштитата на економските интереси и слично.

На денешен степен на развој на општеството, во време на брз информатички и технолошки напредок, достапноста до интеренет и достапноста до комупјутерите е многу голема. Токму оваа достапност може да им биде од помош на граѓаните и заинтерисираните лица во добивањето на потребите информации кои треба од институциите да се споделуваат како резултат на примената на принципот на транспарентност. Сепак, постојат и група на лица кои од најразлични причини немаат пристап до компјутер, немаат пристап до интернет, а со самотото тоа истите се оневозможени да го ползуваат принципот на транспарентост, односно во оваа ситуација постои една нееднаквост помеѓу оние кои во секое време може да пристапат до интернет и оние кои се лишени од оваа можност.[34]

[34]Musa, Anamarija, Đurman, Petra, Challenges of anticorruption policy: a case of Croatia, Godišnju konferenciju Srednjeuropskog politološkog udruženja Third democratic decade: challenges of / for consolidation, 2013, Plzen, 2013, 19 - 20

3.5 Принцип на одговорност

Во целосното функционирање на органите, вклучително и во функционирањето на јавните установи, многу голема важност има и принципот на одговорност. Согласно овој принцип, јавните установи имаат обврска постапките и дејствијата кои ги преземаат да ги образложат, да ги оправдаат, односно да ги објаснат. Согласно овој принцип, се воспоставуваат механизми за одговрност на јавните установи, па така сите работи коишто се извршени од страна на јавните установи, а се во спротивност со законот, повлекуваат и одговорност. Одговорноста овозможува да се реализира контрола на работата на јавните установи, како и да се реализира надзор над работењето.

Преку овој принцип јасно се нагласува потребата дека работењето на институциите, вклучително и работењето на јавните установи, задолжително мора да биде контролирано од страна на надлежните. Контролирањето на работата на јавните установи подразбира контролирање на различни аспекти во работењето. Па така, во оваа смисла потребно е да се следат постигнатите резултати од страна на јавната установа, да се направи компарирање на целите кои ги има зацртано јавната установа и постигнатите резултати, да се дадат определени укажувања за подобрување на работењето и слично.[35] Оваа контрола, која се однесува на работењето на јавните установи, овозможува и преземање на определени дејствија кои се од корективен карактер, за да би се подобриле состојбите во работењето на установата.[36]

Конкретните дејствија и активности кои се преземаат за спроведување на контрола и надзор над работењето на јавните установи се предвидени од рамките на Законот на установите на Република Северна Македонија. Надзорот над законитоста на работата и на актите на установата се врши од страна на надлежното Министерство. Сите акти од општа природа, кои се донесуваат од страна на установата, задолжително мора да бидат во согласност со уставот и законот. Во ситуација кога надлежниот министер ќе процени дека некој општ акт не е во согласност со уставот и законите, има право да го запре неговото извршување. Запирањето на извршувањето на општиот акт повлекува и обврска за

[35]Гризо, Наум, Гелевски, Симеон, Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, Административно право, Универзитет Св. Кирил и Методиј - Скопје, Правен факултет Јустинијан први – Скопје. Скопје, 2008, 121 - 123
[36]Наумовски, Петар, Администртаивно право, ЕУРМ, Скопје, 174 - 176

министерот да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот пред уставниот суд на Република Северна Македонија. Запирањето на извршување на општиот акт кој е донесен од страна на установата се прави со донесување на решение од страна на министерот кој е надлежен во конкретната област. Во самото решение се конкретизираат и посочуваат неправилностите на општиот акт, и се остава рок од 30 дена истите да бидат отстранети од страна на јавната установа. Не постапувањето од страна на установата за отстранување на неправилностите во општиот акт е основа министерот кој е надлежен да започне постапка пред Уставен суд на Република Северна Македонија, за оценување на уставноста и законитоста на општиот акт на установата. Неповедувањето на постапка пред Уставниот суд за оцена на уставноста и законитоста на општиот акт, всушност го означува моментот дека запрениот акт од извршување, повторно станува извршен. Во установите исто така се спроведува контрола и надзор врз материјалното и финансиското работење. Како субјекти кои го извршуваат овој вид на надзор се определени Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија. Исто така, работењето на јавната установа се контролира и од аспект на стручноста, при што треба да се нагласи дека овој вид на надзор се извршува од страна на надлежниот орган кој е определен со закон. Овој вид на надзор во практиката се спроведува врз основа на научни и стручни методологии и стандарди.[37]

Доследното применување на принципот на одговорност во работењето на јавните установи упатува на заклучок дека во целост се спроведува контролата и надзорот во истите. Исто така, преку остварувањето на овој принцип се потврдува и законското работење на јавните установи. Системот за воспоставена одговорност во работењето на установите е гаранција за нивно добро управување. Принципот на одговорност во работењето на установите е показател и за успешното и доследно применување на останатите принципи на работење. Па така, врз основа на примената на принципот на одговорност, може да се утврди дали една установа работи во согласност со законските прописи, дали нејзината работа е транспарентна и отворена, дали нејзиното работење е ефикасно и ефективно, дали постои еднаквост во постапувањето за сите корисници на јавните услуги кои се обезбедуваат од страна на установите и слично. Како што може да се забележи, постојат

[37]Член 88 – 91 од Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Макеоднија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

бројни начини на спроведување на контрола и надзор во работењето на установите, преку кои се обезбедува остварување на принципот на одговорност во практика.

3.6 Принцип на ефикасност

Јавните услуги кои се обезбедуваат од страна на установите, задолжително треба да бидат обезбедени на еден ефикасен и ефективен начин, за да корисниците на истите би биле задоволни и би можеле навремено да ги остварат своите права и интереси. Некои автори кои ја анализираат ефикасноста во работењето на органите доаѓаат до заклучок дека токму оваа ефикасност влијае во насока на подобрување на продуктивноста на кадрите кои се дел од институциите. Прашањето за ефикасност во работењето на определени организациони форми постои многу одамна, но треба да се потенцира фактот дека во последните неколку години на истиот овој принцип му се придава големо значење.[38]

Оваа поврзаност на ефикасноста во работењето и продуктивноста зависи од неколку околности во конкретна ситуација. Првата околност е потребата да се утврди обемот на работа, односно обемот на јавни услуги кои се даваат од страна на јавните установи. Додека пак, втората околност е потребата од утврдување на вкупниот кадар во рамките на јавните установи како организациони форми.

Ефикасното работење на една организациона форма, вклучително и на јавните установи, бара задоволување на неколку стандарди. Па така, во оваа смисла можеме да зборуваме за ефикасност во работењето на јавните установи доколку постои добра организираност во истите, доколку постои стручен и квалитетен кадар кој треба да ги задоволи потребите на корисниците на јавни услуги, постоење на доволно материјални средства за непречено функционирање на работата на јавната установа, воспоставен систем за наградување на вработените, во насока на зголемување на нивната продуктивност.

Некои автори анализирајќи го принципот на ефикасноста, посочуваат дека може да стане збор и за еден друг принцип кој е поврзан со ефикасноста, а тоа е принципот на ефективноста. Веднаш мора да се потенцира дека ефикасноста и ефективноста во

[38]Hall, David, Lobina, Emanuele, The relative efficiency of public and private sector water, University of Greenwich. Greenwich, 2005, 1 - 4

работењето на организационите облици е нешто што е сосема различно. Најдобро овие два поима може да се разграничат преку нивното непосредно дефинирање, за да би можеле да се детектираат елементите на дефиницијата и на ефикасноста и на ефективноста. Ефикасноста треба да се сфати како организирање и извршување на работите во една институција на правилен, вистински начин, односно извршување на работата на брз и квалитетен начин. За разлика од ефикасноста, ефективноста треба да се сфати како потреба од постигнување на правилниот, односно вистинскиот резултат. И ефикасноста и ефективноста наоѓаат своја примена во работењето на јавните установи. Па така, за ефикасни јавни установи се сметаат оние кои се добро организирани, установи во кои работата се извршува на еден правилен начин, како и установи кои потребите на корисниците на јавните услуги ги задоволуваат на брз и правилен начин. Додека пак, од друга страна, за ефективни јавни установи се сметаат оние кои овозможуваат постигнување на поставените цели и резултати, при давањето на јавни услуги на корисниците на истите.

Принципот на ефикасност во работењето на јавните установи треба да ни овозможи брзо и навремено остварување на поставените цели и активности. Овие цели и активности треба да бидат постигнати со рационално искористување на расположливите ресурси, како кадар и материјални средства. Давањето на јавните услуги од страна на установите задолжително мора да биде направено брзо, успешно и квалитетно. Ова не треба да значи дека брзината на задоволување на потребите ќе влијае на квалитетот на дадените јавни услуги. Вака поставената содржина на принципот на ефикасност во работењето на јавните установи не може да се сфати во апсолутна смисла и да се очекува дека во целост ќе бидат отстранети дејствијата во работењето кои се сметаат за неефикасни. Сепак, овој принцип на ефикасност е добра основа за навремено задоволување на потребите на корисниците на јавните услуги кои се даваат од страна на јавните установи. Брзината на обезбедување на јавните услуги согласно приниципот на ефикасност, не означува дека оваа брзина влијае на реализирањето на другите принципи на работење на јавните установи.

3.7 Принцип на адаптација

Последните години донесоа неверојатни промени. Технологијата суштински ги трансформира општествата, економиите и начините на водење бизнис. Процесите на глобализација се процеси кои се одвиваат со голема брзина, при што државите имаат реален и очекуван проблем да се прилагодат на сите овие промени кои настануваат во општеството. На овие промени, коишто се случуваат во глобални рамки, не се имуни ниту јавните установи, како организациони облици кои обезбедуваат јавни услуги за нивните корисници.

Јавните установи како организациони облици на јавни служби се адаптабилни на промените кои настануваат во општеството. Нивната адаптабилност на овие промени е од суштинско значење за да се обезбеди функционирање на овие јавни установи во такви променети околности.Преку принципот на адаптација во работењето на јавните служби се прави изменување на веќе воспоставениот начин на работа и се врши прилагодување на новонастанатите услови. Изменувањето на начинот на работа на јавните установи може да биде направено и на товар на корисниците на јавните услуги, ако тоа е резултат на промените кои настанале во економската сфера, како што е определувањето на нова тарифа во услови на постоење на висока инфлација во земјата. Оваа промена на начинот на работење сепак треба да биде направена и во корист на корисниците на јавни услуги, од причина што целта на нивното постоење се исцрпува во навременото задоволување на потребите на граѓаните. Адаптираноста како принцип на работење на јавните установи всушност го овозможува адаптирањето на јавните услуги на потребите на корисниците на истите. Остварување на принципот на адаптација во работењето на јавните установи ќе се постигне во ситуација кога ќе настане ова поврзување на јавните услуги и потребите на корисниците, преку процесот на адаптирање. Адаптирањето на јавните установи кон новите услови во општеството, задолжително претпоставува и внесување на технички иновации во работењето. Целокупниот процес на адаптирање на јавните установи на новите услови и околности во општеството се прави под директен надзор на органите кои се задолжени да ја спроведуваат потребната контрола.[39]

Во услови на постојани промени кои се случуваат на надворешен и внатрешен план во една земја, прилагодувањето на овие промени е повеќе од потребно ако очекуваме

[39]Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, op.cit. 118 - 119

институциите да ги постигнат своите цели и резултати. Општо процесот на прилагодување на нови промени, вклучително и процесот на прилагодување на јавните установи на новите промени, треба да се заснова на неколку елементи. Прилагодувањето на секоја промена најпрво бара утврдување на потребите за прилагодување, за адаптација. Адаптирањето, прилагодувањето на новонастанати околности од страна на јавните установи треба да биде направено на долгорочен план, односно да се исклучат какви било привремени прилагодувања, од причина што со таквите нема да може да се постигнат посакуваните резултати. Процесот на прилагодување на јавните установи на променетите околности во општеството треба да биде проследен и со максимално искористување на придобивките на новите технологии, интернетот, компјутерите. Секое прилагодување на јавните установи кон настанатите промени во општеството треба да биде фокусирано на создавање на услови за остварување на благосостојба на корисниците на јавните услуги. Процесот на адаптација на новите услови задолжително треба да биде направен квалитетно, правилно и издржано, за да во иднина не би дошло до затајување на системот, односно оневозможување на обезбедување на јавните услуги од страна на јавните установи.

Прилагодувањето на јавните установи на промените кои настануваат во општеството се заснова на четири основни варијабли. Првата варијабла се однесува на ефикасноста во работењето на јавните установи. Процесот на прилагодување задолжително мора да ја подобри ефикасноста во работењето, за да би можело и во такви променети услови и околности да се задоволуваат потребите на граѓаните. Процесот на адаптација на новите услови во општеството мора да биде направен навремено, за да би можел истиот да даде резултат. Брзината на направените промени во начинот на работење на јавните установи како резултат на промените во општеството е доказ дека установите се сервисоно ориентирани кон граѓаните. Процесот на прилагодување се прави на рамноправна основа. Оваа рамноправност всушност ја означува потребата процесот на прилагодување да биде направен за сите сектори, за сите дејности, без исклучок. Ефективноста треба да биде манифестација за постигнатите цели и резултати од страна на јавните установи, како резултат на процесот на адаптирање на истите.

[40]

3.8 Принцип на еднаквост

Принципот на еднаквост во работењето на јавните установи всушност треба да овозможи примена на веќе воспоставеното начело на еднаквост на граѓаните пред законот и пред органите на власта. За да може да се определи суштината на принципот на еднаквост во работењето на јавните установи, потребно е разработување на општото начело на еднаквост на граѓаните пред законот и пред органите на власта.

Еднаквоста како принцип кај нас во државата е уставно нормирана. Еднаквоста се смета за едно од основните човекови слободи и права на граѓанинот. Според Уставот на Република Северна Македонија, сите граѓани се еднакви во слободите и правата, независно од нивниот пол, раса, боја на кожа, национално и социјално потекло, политичко и верско уверување, имотна и општествена положба.[41]

Согласно принципот на еднаквост пред законот, се воспоставуваат правила според кои во една држава не може да се даваат привилегии или да се прави дискриминација на сите граѓани без исклучок. Принципот на еднаквост пред законот се смета дека е еден од темелните принципи на либерализмот.[42] Принципот на еднаквост пред законот на добар начин е определен во рамките на Универзалната декларација за човекови права, како меѓународен документ донесен од страна на Генералното собрание на Организацијата на Обединетите Нации во 1948 година. Во членот 7 од оваа декларација јасно е истакнат принципот на еднаквост. Согласно овој член, сите се еднакви пред законот и имаат право без каква било дискриминација, на еднаква заштита на законот. Дополнително, на сите граѓани им припаѓа еднаква заштита од каква и да е дискриминација, што е во спротивност

[40]Andrews, Rhys, Van de Walle, Steven, New Public Management and Citizens Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness", Public Management Review, 15(5), p. 762-783

[41]Член 9 од Устав на Република Северна Македонија, Сл. Весник на Република Северна Македонија бр. 01/1991, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 03/2009, 49/2011, 06/2019, 36/2019

[42]Evans, Makr, Mayers, Diana, Soper, Kate, Edinburgh Companion to Contemporary Liberalism: Evidence and Experience, Routledge, London, 2001, 55

на одредбите на Универзалната декларација за човекови права и од какво и да е поттикнување на таква дискриминација.[43]

Принципот на еднаквост пред законот и пред граѓаните е од суштинско значење во борбата против дискриминацијата од една страна, и во подигање на свеста за степенот на ефективна еднаквост и остварување на еднаков третман на граѓаните пред законот, од друга страна. Еднаквоста на граѓаните пред законот и гаранцијата за остварување на нивните права не би биле ефикасни ако граѓаните не би биле доволно запознаени со законите кои се применуваат во една држава. Имено, со објавувањето на законите се воспоставува една непосредна врска помеѓу државата и граѓаните. Една држава која не ги објавува законите што ги донесува, не може да се смета за правна држава. Транспарентноста на законите овозможува услови за рамноправност на граѓаните пред законот. Постојат две причини за објавување на законите, и тоа, првата која упатува на потреба дека граѓните треба да имаат податоци кои се во согласност со околностите и правните правила кои може да се применат во една конкретна ситуација и втората причина која упатува на тоа дека една правна норма не може да се смета за закон, ако истата не е формулирана со доволна прецизност за да би им се дала можност на граѓаните да го прилагодат своето однесување на истата.[44]

Принципот на еднаквост пред законот подразбира дека законот не смее да биде дискриминаторски според својата содржина од една страна, и сите оние лица кои имаат право да го применуваат законот во практика не смеат да вршат дискриминација, од друга страна. Ниту една привилегија не може да му се даде на поединец или на група на граѓани како резултат на различното толкување и примена на законот во конкретна ситуација. Сите органи во една држава задолжително мора да го почитуваат принципот на еднаквост пред законот и да постапуваат во согласност со неговата содржинска определба. Принципот на еднаквост пред законот и органите претставува темел на едно демократско и правично општество. Еднаквоста или да се биде еднаков претставува гаранција дека луѓето ќе се третираат на еден еднаков начин, без привилегии. Еднаквоста или да се биде еднаков со другите претставува еден феномен, кој, пред сè, зависи од човекот и до негово остварување во практика може да се дојде само како резултат на активно дејствување на поединците.

[43]Article 7, Universal Declaration of Human Rights, United Nations, 1948
[44]Gasi, Ramadan, Jednakost pred zakonom I garancije koja pruza sudstvo, Reviste shkencore juridike, Opinio Juris, no. 1, 2015, 137

Еднаквоста својата суштина на опстојување ја лоцира во фактот дека законот е еднаков за сите без исклучок во една држава, без разлика дали се работи за заштита на поединецот или се работи за негово казнување.

Вака претставениот и анализиран принцип на еднаквост е од огромна помош во определувањето на принципот на еднаквост во работењето на јавните установи. Така, во оваа смисла принципот на еднаквост во работењето на јавните установи треба да се сфати во смисла дека во секој конкретен случај секој поединец кој ги задоволува условите да стане корисник, се здобива со право на услугите што се нудат од страна на јавната установа. Дополнително, треба да се напомене фактот дека ова обезбедување на услугите од страна на јавните установи не смее да биде направено на дискриминирачки начин по која било основа. Принципот на еднаквост во работењето на јавните установи претставува гаранција дека кадарот, односно вработените кои се дел од овие установи, ќе постапуваат исто со сите корисници на услуги. Истоветноста на постапувањето се однесува на еднаквоста во толкувањето на законот од страна на вработените во јавните установи за да би можеле да се задоволат потребите на корисниците на јавните услуги. Еднаквоста во постапувањето се однесува на сите видови установи, без разлика дали се работи за приватни установи, јавни установи или мешовити установи. Генерално, кај јавните установи не постојат некои посебни проблеми во однос на реализирањето на принципот на еднаквост на корисниците на услугите. Меѓутоа, кај приватните установи, посебно оние кои се од економски и комерцијален карактер, може да се појават определени проблеми со оглед на економската ситуација на заинтересираниот. Сепак, и во овој случај корисниците на услугите ги имаат сосема истите права како и корисниците на јавните услуги кои се обезбедуваат од страна на јавните установи.

3.9 Принцип на континуитет

Принципот на континуитет, заедно со принципот на адаптација и принципот на еднаквост се сметаат за суштински, односно базични принципи во работењето на јавните установи. Ова тврдење не треба да нè наведе на заклучок дека претходно споменатите и анализирани принципи на работење на установите не се значајни, но сепак овие три принципи заземаат посебно место во работата и функционирањето на установите.

Јавните установи во принцип се основаат за задоволување на определени потреби и интереси на граѓаните, односно на корисниците на услугите. Токму поради фактот дека со помош на јавните установи се задоволуваат јавни потреби, овие јавни установи мора да работат и да функционираат редовно, односно непрекинато. Многу е важно нивниот тек на работење и функционирање да се одвива непрекинато, за да би можеле граѓаните да ги задоволат своите потреби. Токму како резултат на принципот на континуитет на јавната служба, која се реализира од страна на концесионер, може да му се наметнат санкции за неизвршување на службата која му била доверена.

Принципот на континуитет во работењето на јавните служби најдобро може да се согледа во начинот на користење на правото на штрајк на вработените кои се дел од установите. Како што веќе претходно потенцираме, правото на штрајк претставува право кое е предвидено за вработените во установите, но сепак истото е ограничено во согласност со закон. Ограничувањето на користење на правото на штрајк во установите е направено токму поради фактот дека со нивната работа и функционирање се задоволуваат определени јавни потреби на граѓаните, па мора да се обезбеди непречен тек на работата. Ограничувањето на користење на правото на штрајк во установите може да се согледа во фактот дека пред да се одржи штрајкот, треба да биде најавен, потребно е да се добие согласност за негово одржување, да се направи план за одвивање на работата во услови на штрајк на установата, да се наведе времетрењето на штрајкот и слично.

Како што може да се забележи, доста широко се поставени принципите кои се однесуваат на работењето на јавните установи, сè со цел да се создадат услови за непречено функционирање на јавните установи, за да би можело навремено да се задоволат потребите на граѓаните. Принципот на сигурност, принципот на предвидливост, принципот на отвореност, принципот на транспарентност, принципот на ефикасност, принципот на

адаптација, принципот на еднаквост и принципот на континуитет се гаранција дека установите ќе ги задоволат потребите на граѓаните, односно навремено ќе ги дадат потребните јавни услуги кои се бараат од страна на корисниците на истите. Според принципите на работење, јавните установи се сметаат за самостојни, сепак најдобрите резултати во работењето се добиваат кога сите овие принципи се применуваат и се почитуваат истовремено.

Овие принципи покриваат различни аспекти во работењето на јавните установи. Иако претходно детално ги анализиравме принципите на работење на установите, сепак е потребно уште еднаш да се потенцира суштината на секој принцип одделно, во работењето на јавните установи. Така во оваа смисла:

- Принципот на сигурност во работењето на јавните установи треба да создаде услови за извршување на конкретните задачи и активности од страна на јавните установи, за да би се задоволиле потребите на корисниците на јавни услуги;

- Принципот на предвидливост во работењето на јавните установи е гаранција дека јавните установи ќе постапуваат во согласност со законските прописи, елиминирајќи ги сите можности за какви било злоупотреби кои би биле на штета на корисниците на јавните услуги;

- Принципот на отвореност во работењето на јавните установи е значаен за следењето на нивната работа. Конкретно, преку овој принцип се воспоставуваат механизми за следење на работата на јавните установи, како и механизми за испитување на работата на јавните установи;

- Транспарентноста како принцип во работењето на јавните установи обезбедува достапност на информации кои се од суштинско значење за оценување на работата на установите;

- Принципот на одговорност во работењето на јавните установи ја нагласува потребата од воспоставување контролни механизми кои ќе бидат насочени кон контролирање на дејствијата, активностите и задачите што се преземаат и извршуваат во рамките на јавните установи;

- Брзото постигнување на поставените цели и резултати во работењето на јавните установи може да се постигне единствено со примена на принципот на ефикасност во нивното работење;

- Принципот на адаптација во работењето на јавните установи овозможува установите да се прилагодат на променетите околности во општеството сè со цел да можат да ги задоволуваат јавните потреби на граѓаните и понатаму, дури и во услови на друга констелација на односи во општеството;

- Еднаквоста како принцип на работењето на јавните установи означува дека секој поединец кој ги задоволува условите да стане корисник, се здобива со право на услугите што се нудат од страна на јавната установа. Обезбедувањето на јавните услуги од страна на јавните установи не смее да биде направено на дискриминирачка основа;

- Принципот на континунитет всушност покажува дека установите функционираат редовно, непрекинато, со оглед на фактот дека истите задоволуваат јавни потреби на граѓаните.

4. КОМПАРАТИВНИ АСПЕКТИ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ

4.1 Поставеност на јавните установи во Франција

Во рамките на овој дел на трудот ќе биде направено компаративно анализирање на поставеноста на јавните установи во различни држави, за да би се утврдиле евентуални сличности и разлики со поставеноста на јавните установи кај нас во Република Северна Македонија. Исто така, оваа компаративна анализа на јавните установи ќе биде од помош во детектирањето на добри и издржани законски решенија кои би можеле да најдат применливост во позитивното право на нашата држава, конкретно во законските прописи кои ја уредуваат материјата во врска со јавните установи. Во компаративното анализирање на јавните установи предвид се земени неколку држави, неколку национално-правни системи. Така, во оваа смисла ќе се направи посебна анализа на поставеноста на јавните установи во Франција, поставеноста на јавните установи во Германија, поставеноста на јавните установи во Словенија, поставеноста на јавните установи во Велика Британија, како и поставеноста на јавните установи во Соединетите Американски Држави. Како што може да се забележи, предвид се земени држави кои припаѓаат и на европско-континенталниот правен систем и држави кои припаѓаат на англосаксонскиот правен систем, сè со цел да се утврдат и увидат различните решенија во однос на јавните установи.

Француското законодавство има посебна важност во етаблирањето на системот на јавни служби, односно системот на јавни установи. Токму во Франција се развива теоријата за јавните служби, како служби кои треба да ги задоволат потребите на граѓаните. Јавните установи согласно француското законодавство, се определуваат како посебен организационен облик на јавни служби.

Во француското законодавство се прави разлика помеѓу административни служби од една страна и јавен сектор во областа на индустријата и трговијата, од друга страна. Согласно оваа поделба, односите на административната служба со нејзините граѓани се регулира во рамките на административното право, додека пак односите кои настануваат на релација јавен сектор во областа на индустријата и трговијата и корисниците на нивните услуги се под јурисдикција на судовите кои се од општа надлежност во земјата. Постојат неколку карактеристики кои треба да бидат исполнети за една јавна служба да биде окарактеризирана како јавна служба во областа на индустријата и трговијата. Па така, во

оваа смисла задолжително треба да се утврди областа на делување на службата, изворот на ресурси за функционирање на службата, како и начинот на управување. Доколку која било од овие карактеристики не се сретнува кај некоја служба, тогаш се работи за административна служба[45] Јавните служби во Франција може да бидат основани единствно со закон, односно волјата за основањето на јавна служба е во рацете на законодавецот.

Управувањето со јавните служби во Франција може да биде направено или од страна на јавни лица или од страна на приватни лица. Доколку станува збор за управување на јавните служби од страна на јавни лица, во таква ситуација овој начин на управување со јавните служби се појавува во форма на државен монопол. Овој вид на јавни служби во Франција немаат својство на правно лице, а нивните права и обврски произлегуваат од поставениот колективен интерес.

Во поглед на организациската поставеност на јавните служби во Франција, треба да се истакне фактот дека истите се директно зависни од правниот субјективитет и финансиската самостојност која им се признава. Вусшност, јавната служба има управувачка самостојност, односно правниот субјективитет ја обврзува јавната служба да има свои органи на управување, кои имаат надлежност да управуваат со јавната служба и да ги обезбедат потребите на граѓаните. Финансиската самостојност на јавните служби е гаранција дека истите не се зависни во своето работење и дека со правилно и рационално планирање на средствата и ресурсите, ќе се обезбеди непречено функционирање на јавната служба.

Функционирањето на јавните установи во Франција се заснова на три засебни принципи, кои ги покриваат различните аспекти на работењето на овие установи. Може да се зборува за следните принципи на работење на јавните установи во Франција, и тоа: принцип на самостојност, принцип на специјалност и принцип на поврзаност. Принципот на самостојност се однесува на самостојноста во управување на јавната установа и на финансиската самостојност на истата. Принципот на специјалност на јавните установи во Франција упатува на заклучок дека истите имаат само стварна надлежност, односно надлежност која е определена со нивните статути. Според ова, надлежноста на јавната установа може да биде ограничена на една јавна услуга, но надлежноста може да се

[45]Maurin, Andre, Droit administratif, op. cit. 97

прошири и на управување со други јавни услуги, по нивното набројување и определување во рамките на конститутивниот акт на установата, односно во рамките на Статутот. Третиот принцип на поврзаност ја манифестира поврзаноста на јавната установа со територијалниот колективитет.

Елаборацијата за поставеноста на јавните установи во Франција упатува на заклучок дека во француското законодавство може да се направи разлика помеѓу јавни установи и други правни лица, како што се установите кои обезбедуваат јавна корист и групациите од јавен интерес. Јавните установи во Франција се определуваат како правни лица на јавното право кои имаат административна и финансиска самостојност, со чија помош се управуваат јавните служби. Треба да се потенцира фактот дека јавните установи располагаат со одреден степен на независност, истите припаѓаат на јавното право и подлежат на јурисдикција на административните судови во земјата.

4.2 Поставеност на јавните установи во Германија

Уште еден од национално-правните системи кој припаѓа на европско-континенталниот правен систем, а значаен во определувањето на јавните установи, е правниот систем на Германија.

Кога се зборува за германската управа, треба да се потенцира фактот дека во земјата сè уште е жива традицијата која е воспоставена од страна на Маркс Вебер, односно неговиот идеален модел за бирократска-монократска управа во која владеат поделбата на работата, хиерархија во работењето, надреденост и подреденост, формализација, детална и прецизна регулираност, доживотно вработување, дисциплина, етика и слично. [46] Согласно германското законодавство, постои еден процес на индиректна администрација во државата. Овој процес се однесува на сите области на администтацијата кои државата ги пренела за извршување во надлежност на други независни правни лица. Во оваа смисла, како најзначајни се истакнуваат општините, кои во суштина претставуваат територијални правни ентитети и истите се одговорни за регулирање и администрирање на типичните општински или локални работи. Друг облик на независни правни лица кои се основаат во рамките на

[46]https://falco.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf, пристапено на 27.10.2021 год.

јавното право, кои извршуваат специфични функции, се: универзитетите, тела за национално осигурување, здруженија, односно комори на правници и слично.

Големо реформирање на администрацијата во Германија, вклучително и на јавните установи е направено во текот на 1990 година. Ова реформирање на јавната администрација се поврзува со спојувањето на Источна и Западна Германија. Што се однесува до системот на јавни служби, согласно овие реформи, треба да се истакне фактот дека во суштина е задржен традиционалниот систем на служби во земјата. Така, во оваа смисла, задржан е системот за напредување кој опфаќал: „висока служба“, „средно – висока служба“, „средна служба“, „ниска служба“, „државни службеници“ и „вработени во јавен сектор“. Реформата која е направена во Германија на администрацијата се проценува и анализира во различни насоки. Така, еден дел од авторите сметаат дека јавниот сектор во Германија претставува мешавина од одржливост и модернизација. Причините за ова определување се релативно малиот број на промени, при што како пример е земен меѓународниот спектар на модернизација на јавниот сектор по угледот на Новиот јавен менаџмент. Всушност, принципот на Rechtsstaata и Веберовата бирократија, како и државната служба биле земени како основни правци по кои се движела реформата на јавниот сектор во Германија. На овој начин настануваат значајни институционални, инструментални и културни промени, и тоа во еден урамнотежен облик.[47]

Прецизна дефиниција на јавните установи во Германија дава Bull, кој истакнува дека под поимот јавни установи треба да се подразбере збирот на средства, ствари и лица кои се определиле трајно да извршуваат една јавна цел. Што се однесува до видовите на јавни установи кои постојат согласно германското законодавство, може да се зборува за самостојни јавни установи и несамостојни јавни установи. Во оваа организациска структура на јавните установи во Германија исто така постојат и голем број на правно самостојни организациони единици, конкретно организациските тела и установи од областа на јавното право. Во овој дел посебно треба да се потенцираат носителите на социјално осигурување, стопанските комори и радиодифузните друштва. Установите се разликуваат од телата како

[47] https://falco.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf, пристапено на 27.10.2021 год.

организационен облик по тоа што немаат корисници. Всушност, се работи за организации кои следат една определена цел и тоа на трајна основа.[48]

Значајно прашање во работењето на јавните установи во земјата е нивната кадровска екипираност. Секој државјанин на Германија доколку ги поседува потребните компетенции и вештини, може да биде дел од јавната служба, вклучително и јавните установи. За да се осигура дека персоналот е квалификуван да се справи со широк спектар на задачи на јавната администрација, јавната служба нуди систематска прелиминарна и тековна обука за различните класи на услуги. За федералните државни службеници постојат четири класи на услуги, за секоја од нив е потребен различен образовен степен: обична служба - сертификат за завршено училиште или еквивалент (Hauptschulabschluss); средна служба - потврда за завршено училиште и успешно завршување на соодветна стручна обука или еквивалент; повисока средна служба – квалификација за влез на универзитет (Abitur) или еквивалент; повисока служба – соодветна универзитетска диплома за соодветната кариера.

Не постои еквивалентен систем на класи на услуги за вработените во јавниот сектор, иако структурите на платите се донекаде слични: тие исто така се засноваат на образовни степени, а потребната квалификација треба да се стекне пред регрутирањето или за време на стажирањето или на техничките факултети или на универзитетите. Германскиот јавен сервис вработува два типа на персонал: државни службеници и јавни службеници. Државните службеници се регрутираат за одредена кариера, а јавните службеници на одредена функција.

[48]Bull,Hans, Allgemeines Verwaltungsrecht, Gottemeyer, Leonberg, 2000, 56 - 59

4.3 Поставеност на јавните установи во Словенија

Процесот на реформирање на јавната администрација во Словенија опфаќа неколку области, и тоа: реформирање на државната управа, локалната самоуправа, јавните служби, заштитата на правата на поединците во однос на управата, системот на јавни службеници, системот на јавни финансии и развојот на администрацијата. За нас секако од посебен интерес е реформирањето на јавните служби. Како основни цели на реформата на јавната администрација се следните: зголемување на флексибилноста на јавната администрација, успешно спроведување на задачите, воспоставување на контролни механизми за следење на работата на јавната администрација, развој на конкурентноста, развој на јавните служби во насока на корисниците, подобрување на статусот на државните службеници, искористување на придобивките од новите технологии, подобрување на квалитетот на правната рамка и слично. Делегирањето на надлежности и зголемувањето на флексибилноста на управниот систем за да би се зголемила неговата ефикасност, е суштинска цел на процесот на реформирање на јавната администрација во Словенија. Транзициските процеси кои се случуваат во текот на 90-те години ја зафатија и Словенија, но сепак треба да се истакне дека токму оваа држава е една од најуспешните во процесот на транзиција.

Реформирањето на јавните установи во Словенија е направено во 2005 година со донесувањето на новото законско решение. Согласно Законот за установите, установата се дефинира како организационен облик кој има точно определена намена и истовремено претставува правно лице. Установите во Словенија се основаат доколку се процени дека истите имаат општокорисна примена, доколку се наменети во областа на науката, културата, спортот, воспитувањето и образованието, здравството, детската, инвалидската и социјалната заштита, заштита на средината, заштита на природните вредности и културното наследство, како и установи основани за добротворни намени.[49]

Основањето, функционирањето и престанокот на установите е во надлежност на Министерството, во чиј делокруг на работа е намената за која се основа самата установа. Како основачи на установите во Словенија може да се појават физичките и правните лица, при што треба да се истакне фактот дека се дава право како основач на установата да се појави и странско правно или физичко лице. Установите имаат статус на правно лице и тоа

[49]Член 2 од Zakon o ustanovah, Uradni list Sloveniji 70/2005

од моментот кога од страна на надлежниот орган ќе биде дадена согласност за актот на основање на установата. За да се добие согласност на актот за основање на установата, потребно е да бидат исполнети неколку услови, и тоа: задолжително потребно е да бидат исполнети условите за основање на установа, во смисла на одредбите од Законот за установите, намената за основање на установата да биде општокорисна или добротворна, да биде обезбеден основен имот, средства за работа на установата и на крај основањето на установата да не биде во спротивност со јавниот ред. Исполнувањето на овие услови, односно добивањето на согласност за актот на основање на установата, претпоставува и упис на установата во соодветниот регистар.

За управувањето со установите постои посебна управа, но установата може да има и други органи кои ќе имаат надлежност во управувањето. Доколку основачите на установата се побројни, тие можат да формираат заеднички орган на основачот, како орган кој не може да ги преземе задачите на управата. Управата на установата се состои од најмалку 3 члена. Именувањето на овие лица се врши во согласност со актот за основање на установата. Именувањето на членовите во управата не се прави на трајна основа, напротив нивното именување е од временски карактер. Во ситуација кога според актот за основање на установата не може да се направи именување на управа, именувањето се врши од страна на надлежниот орган за установите. Како членови на управата на установата не може да бидат лица кои се вработени во установата и лица кои извршуваат надзор над работењето на установата.

Работењето на установите во Словенија подлежи на надзор и контрола. За потребите на надзорот над установите значајни се обврските кои ги има установата, во смисла на изготвување на извештаи за работа, водење на работни книги, финансиски извештаи и слично. Установата има обврска овие извештаи да ги достави до надлежниот орган. Законот за установите на Словенија предвидува и неколку начини за престанување на установата. Па така, установата може да престане на еден од следните начини, и тоа: доколку имотот на установата повеќе не е доволен за исполнување на намената на установата, доколку работата на установата стане невозможна, доколку надлежниот орган утврди дека не постојат услови за понатамошно функционирање на установата, доколку е исполнета намената за која установата е основана. За престанокот на установата одлучува органот на управување или

надлежниот орган за установите, при што задолжително треба да се почитува волјата на основачот на установата.

Во однос на управувањето со установите, во Словенија постои законска можност да се именува управител, како специјален орган. Основна задача на овој специјален орган на управителот се состои во спроведување на конкретни задачи во врска со функционирањето или престанокот на установата. Надлежниот орган за установите врши именување на управителот од редот на стручњаци од наведената област.

4.4 Поставеност на јавните установи во Србија

Потребите за реформирање на јавната администрација во Србија се утврдени уште во текот на 2001 година. Иако овој процес на реформирање на јавната администрација започнува подоцна, сепак овие почетни обиди за реформирање се за поздравување. Основните заложби на процесот за реформирање на јавната администрација се во насока на обезбедување на администрација која е продуктивна, ефикасна, рационална и е сервисно ориентирана кон граѓаните. Како основни проблеми на јавниот сектор во Србија се истакнуваат: високите трошоци за државната управа и за јавните служби, гломазност во формирање на бројни институции, нерационално трошење на буџетските средства, неефикасен систем за пензиско осигурување, социјална и здравствена заштита и образование, неефикасна и бирократски поставена јавна администрација.[50] Процесот на реформа на јавната администрација треба да ги надмине сите овие проблеми за да би можело да се обезбеди непречено, ефикасно и ефективно работење на администрацијата.

Во Србија покрај органите на управата и посебните управни организации, во состав на државната административна структура како вршители на управни дејности може да се појават и недржавни субјекти, на кои со закон им е доверено извршување на некоја дејност. Овие недржавни субјекти може да се категоризираат на следниот начин, и тоа: јавни служби и јавни претпријатија.[51] Основни законски прописи со кои се регулира материјата која се

[50]Veselinovic, Petar, Reforma javnog sektora kao kljucna detrminanta uspesnosti tranzicije privrede Republike Srbije, Ekonomski horiznoti, Vol. 16, Sveska 2, Kragujevac, 2014, 144
[51]Lilic, Stefan, Dimitrievic, Predrag, Markovic, Milan, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 2004, 169 - 171

однесува на јавните служби и јавните претпријатија во Србија се: Законот за јавни служби и Законот за јавните претпријатија во извршувањето на дејности од општ интерес. За нас секако од посебен интерес е Законот за јавни служби бидејќи истиот разработува материја која е предмет на наш непосреден интерес. Основниот законски текст претрпува неколку измени и дополнувања, во зависност од потребите во даден временски период.[52]

Согласно Законот за јавните служби, се прави дефинирање на јавните служби во земјата како организационен облици кои се задолжени за преземање на активности во точно определени области. Па така, јавните служби во Србија се надлежни да обезбедат остварување на правата на граѓаните, односно остварување на интересите на корисниците на нивните услуги. Со конкретните активности на јавните служби се врши задоволување на потребите на граѓаните и правните лица во земјата. Дополнително, преку јавните служби се обезбедува остварување на некој друг интерес кој е утврден со закон во определени области (образование, наука, култура, здравствена заштита, социјална заштита, студентски стандард, социјално осигурување, јавно информирање, комунални услуги и сл.).[53]

Законското решение за јавните служби во Србија е од посебна важност за јавните установи од причина што со него се регулира организациската поставеност и активностите на јавните служби. Dimitrijevic прави дефиниционо определување на јавните установи во Србија, во смисла на законското решение. Според него, јавните установи претставуваат организации, односно правни лица кои извршуваат општествени активности во различни области, како што се: образование, култура, наука, здравствена заштита, социјална заштита и слично. Dimitrijevic посебно го нагласува јавно-правниот карактер на јавните установи, од причина што токму јавниот интерес претставува централна категорија во работењето на јавните установи.[54]

Јавните установи во Србија имаат свој правен субјективитет, односно истите имаат статус на правно лице, кој го стекнуваат во моментот на упис на установата во судскиот регистар. Задолжително пред уписот на установата во судскиот регистар од страна на надлежниот орган за установите се утврдува дали постои исполнетост на услови за

[52]Zakon za javnim sluzbama, Sluzbeni glasnik Republike Srbije br. 42/91
[53]Член 1 – 3 од Zakon za javnim sluzbama, Sluzbeni glasnik Republike Srbije br. 42/91
[54]Dimitrijevic, Predrag, Odgovornost uprave za necinenje, Pravni fakultet – Beograd, Beograd, 2005, 231

основање на установата. Основачот на установата има обврска да ги обезбеди средствата за почеток со работа, како и да го донесе основачкиот акт на истата. Актот за основање на установата уредува различни прашања со кои се покриваат сите аспекти на работењето на установите. Актот за основање на установата посебно содржи: назив на основачот на установата, назив и седиште на установата, активност, односно дејност на установата, износот на средства за основање на установата, почетокот на работа со установата, определување на начинот на кој ќе се обезбедуваат средства за работа на установата, правата и обврските на основачот на установата, определување на органите на управување на установата, именување на лице кое ќе ги извршува задачите на директорот сè до неговото именување, определување на рокот за донесување на Статутот на установата, именување на директор на установата.

Како органи на установата се издвојуваат: директорот, управниот одбор и надзорниот одбор. Секој од овие органи на установата има свои надлежности, во насока на остварување на целите на самата установа. Директорот претставува раководно лице на установата. Основачот на установата има право да врши именување и разрешување на директорот на установата, како раководно лице на истата. Основачот на установата има надлежност и за именување и разрешување на членовите на управниот одбор на установата. Што се однесува до составот на надзорниот одбор на установата, неговите членови исто така се именуваат и разрешуваат од страна на основачот на установата. Јавната установа која е основана во согласност со закон, може да биде укината, односно да престане нејзиното функционирање. Постојат псоебни ситуации кои повлекуваат укинување на јавните установи во Србија. Така, во оваа смисла може да се зборува за укинување на јавните установи во следните ситуации, доколку не се исполнети условите за извршување на активностите на јавната установа кои се пропишани со закон, доколку повеќе не постои потреба од активностите на јавната установа, доколку потребите може да се задоволат на некој друг поекономичен и рационален начин, доколку установата не ги остварува целите и задачите кои се утврдени со законот. Укинувањето на јавните установи се прави од страна на основачот на установата кој донесува акт за укинување на истата.

4.5 Поставеност на јавните установи во Велика Британија

За реформирањето на јавната администрација во Велика Британија, вклучително и за реформирањето на јавните служби, односно нивното приватизирање, најзначани се мерките и активностите преземени во времето на Маргарет Тачер во 80-те години, и во времето на Џон Мејџор во текот на 90-те години. Приватизацијата на јавните служби во Велика Британија се истакнува како позитивен пример во вкупното анализирање на јавните служби воопшто.

Реформата на јавната администтација во Велика Британија се движела во три засебни правци. Првиот правец ги покрива прашањата кои се однесуваат на организациската поставеност на управните служби. Вториот правец ги покрива прашањата кои се однесуваат на управувањето со управните служби. Третиот правец ги покрива прашањата кои се однесуваат на овластувањата на корисниците на јавните служби. Ова реформирање на јавната администрација во Велика Британија, вклучително и на јавните служби, резултира со еден процес на одвојување на оние институции кои обезбедуваат услуги, од управните органи кои вршат формулирање на јавната политика. Дополнително се врши делегација на контролата на менаџментот од страна на овие органи, односно агенциите, и се дава на значење на користење на приватниот сектор во обезбедувањето на јавните услуги.[55]

Реформирањето на управниот систем на Велика Британија се одликува со премин од принципот на владеење кон принципот на управување. Процесот на реформирање подразбира премин на јавната управа на методи за менаџирање кои се развиени и усовршени во приватното стопанство, работа врз основа на претходно утврдени стандарди, постигнување висок степен на деконцентрација и децентрализација, воведување на методи за пазарни иницијативи во рамките на јавната управа, како и воведување на поголема дисциплина при употребата на јавните средства.

Со реформирањето на управата во Велика Британија истовремено започнува и процесот на приватизација. Реформирањето на управата и приватизацијата се базираат на

[55]Гризо, Наум, Давиковски, Борче, Проблеми со управувањето, Универзитет Свети Кирил и Методиј - Скопје, Правен факултет Јустинијан први – Скопје, Скопје, 2001, 147 - 149

фактот дека раководењето со државната управа треба да се заснова на економски принципи, односно дека принципите на функционирање на пазарот се најдобар начин за постигнување на квалитетна услуга која се обезбедува од страна на државата. Оваа пазарна ориентација на државната управа, која треба да обезбеди јавни услуги, може да биде организирана на повеќе начини, и тоа: државните организации да ги извршуваат директно, но во рамноправен натпревар со недржавните даватели на исти услуги, државата да ги плаќа услугите, а услугите директно да се извршуваат од страна на недржавните организации, државата на пазарот да купува определени услуги кои ѝ се потребни, услугите да се извршуваат од страна на приватни или јавни организаци кои се регулирани од страна на државата, услугите да се извршуваат од страна на приватни претпријатија во пазарни услови. Натпреварот во услови на пазарна ориентираност е гаранција за корисниците на услугите дека истите ќе имаат право да го изберат најдоброто за себе.

Може да се заклучи дека во управниот систем на Велика Британија во рамките на неговото реформирање се одвивал процес на пренесување на управните работи и пренесување на управните организации и вработените од државната управа во пошироките потсистеми, односно во јавниот сектор. Со овој процес се врши намалување на влијанието од страна на државните власти кон организациите кои со своите методи на работење се приближиле до организациите кои опстојуваат во рамките на приватниот сектор. Согласно овие измени во структурата на управата, може да се утврди разлика помеѓу класичните ресори на државната власт и концентрични кругови на јавни служби во управните организации на централната администрација, кои немале статус на министерства, во квазидржавните управни организации, во јавните претпријатија и во другите организации.

Во стручната литература постојат различни ставови во однос на процесот на реформирање на јавната управа во Велика Британија, од негово одобрување, до негово негирање во целост. Без разлика на различните ставови во однос на реформата на јавната администрација во оваа земја, треба да се потенцира фактот дека реформите во областа управата даваат нов импулс за развој на јавните установи во земјата.

4.6 Поставеност на јавните установи во Соединетите Американски Држави

Реформирањето на јавната администрација во Соединетите Американски Држави се одвива во три засебни периоди. Првиот период го покрива времето на „Новиот јавен менаџмент“, чии носители биле теоретичарите на јавната управа. Следниот период на реформирање на јавната администрација е периодот за владеењето на Роналд Реган, кој во своите политики инсистирал на реформирање на јавната администрација. Третиот период на реформирање на јавната администрација го покрива времето на владеење на Бил Клинтон.

За јавните установи во Соединетите Американски Држави е карактеристично тоа што истите не извршуваат јавна служба, како што беше случајот со земјите од европско-континенталниот правен систем, туку јавните служби се предмет на работење на приватните претпријатија. Тргнувајќи од фактот дека приватниот сектор поефикасно и поефективно ги извршува активностите на јавните служби, најголемиот дел од јавните фондови, кој е наменет за социјални услуги, се троши на склучување договори со организациите, кои се склучуваат поради обезбедување на заштита на децата, домови за стари лица, услуги кои се наменети за хендикепирани лица и слично. Процесот на приватизација на јавните слчужби успешно се одвива во областа на јавната сигурност, националната одбрана, здравствената заштита, социјалните услуги, образованието и рекреацијата.

Процесот на приватизација на јавните услуги во Соединетите Американски Држави најдобро може да се согледа во приватизацијата на јавните служби. Треба да се потенцира дека договарањето на определени услуги, како што е архивирањето, службите за исхрана, одржувањето на зградите, се изнесени надвор од федералните државни органи, додека процесот на приватизација продолжил да се шири и на локално ниво, како во правец за обезбедување на услуги за поддршка, така и во правец за обезбедување директни услуги кои се наменети за јавноста, како што се: собирање на ѓубре, одржување на паркови и слично.[56]

[56]Emanuel, Savas, Privatization and public – private partnerships, New York, 2000, 15 - 17

Во обезбедувањето на услугите може да стане збор за три посебни учесници, субјекти, и тоа: корисник на услугите, давател на услугите и оној кој ја договара услугата. Како корисник на услугата може да се појави поединец, државен орган, приватна организација, група на поединци кои имаат заеднички интерес, или пак, државен орган кој обезбедува услуги за одржување. Како давател на услугата може да се појави владина единица, специјална област, волонтерска организација на граѓани, приватна фирма, непрофитна организација, и во некои исклучителни случаи и самиот корисник. Субјектот кој ја договара услугата има обврска да ги преземе сите активности за услугата да се обезбеди навремено од страна на давателот во полза на корисникот на услугата.

Различни се мислењата во однос на достигнувањата на процесот на реформирање на јавната администрација во Соединетите Американски Држави. Некои сметаат дека во самиот процес на реформирање на администрацијата повеќе се дава значење на економските аспекти, на сметка на правните вредности. Од друга страна пак, постојат размислувања кои во целост ги оправдуваат преземените активности во процесот на реформирање на јавната администација.

5. ПОСТАВЕНОСТ И ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

5.1 Европски управен простор

На ниво на Европската Унија постојат определени стандарди кои се однесуваат на администрацијата, вклучително и стандарди кои се однесуваат на јавните установи. Потребно е да се направи проучување на овие стандарди за да би можело да се направи една анализа до каде сме стигнати ние како држава во развојот, функционирањето и работата на јавната администрација.

Пристапувањето на една држава кон Европската Унија претпоставува исполнување на низа критериуми за да би можела истата да стане дел од ова големо европско семејство. Исполнувањето на критериумите и стандардите кои се пропишани на ниво на Европската Унија задолжително треба да се прави и по самиот чин на пристапување на државата. Во бројните процеси кои се одвиваат во времето пред пристапување кон Унијата и во времето по пристапување во Унијата, се случува и еден процес на модернизација на администрацијата. Овој процес на модернизација на администтацијата создава услови да добиеме ефикасна, ефективна и квалитетна јавна администтација, односно да добиеме администрација по европски стандарди. На ниво на Европската Унија постојат бројни документи кои ги уредуваат прашањата кои се однесуваат на јавната администрација воопшто. Токму овие документи се од значење за правната нормираност на јавните установи во земјите членки на Унијата, како и за земјите кои имаат статус на кандидати за членство во Унијата.

Европскиот управен, односно административен простор воспоставува единствени стандарди кои се однесуваат на сите аспекти на работењето и функционирањето на јавната администрација. Овие стандарди се однесуваат на сите членки на Унијата, како и на оние земји кои сакаат да бидат дел од европското семејство. Врз основа на овие страндарди, коишто се прокламирани во рамките на Европскиот административен простор, државите всушност го спроведуваат процесот на модернизација и процесот на усовршување на јавната администрација во конкретните земји. Стандардите предвидени во рамките на

Европскиот административен простор се од помош за приближување на законодавството на различните држави во областа на јавната администрација, сè со цел да се обезбеди модернизација на истата.

Европскиот административен простор влијае врз институциите кои се дел од општиот поим на администрација да го подобрат своето работење, односно да го модернизираат, за да граѓаните кои ги добиваат услугите од администрацијата би биле задоволни. Bulmer и Burch, анализирајќи го Европскиот административен простор, доаѓаат до заклучок дека истиот е од клучно значење за обезбедување на ефикасна, ефективна и добро организирана јавна администрација. Според нив, во овој процес на модернизирање на јавната администрација во државата клучната улога ја имаат самите институции, кои треба своите постапки и однесувања да ги прилагодат со стандардите и принципите кои се прокламираат во Европскиот административен простор. Процесот на модернизација има повеќекратно значење, од една страна тој е значаен за самата јавна администрација, додека пак од друга страна преку овој процес се обезбедува корист за функционирањето на целото општество.[57]

Согласно Европскиот административен простор, може да се зборува за неколку стандарди кои се однесуваат на јавната администрација во земјите воопшто. Во оваа смисла, можеме да зборуваме за следните стандарди кои воспоставуваат модерна и европска администрација:

- Создавање на услови во општеството за владеење на правото. Владеењето на правото во делот на работата на јавната администрација претпоставува дека ќе постои правна сигурност и предвидливост на сите дејствија кои се преземаат од страна на органите на јавната администрација;

- Почитување и применување на стандардите за отвореност и транспарентност на администрацијата. Со овие стандарди се очекува да се создадат механизми за контролирање на работата на административно-правните органи. Дополнително, овие стандарди се од помош и за оценување на работата на органите на јавната

[57]Bulmer, Simon, Burch, Martin, Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union. Public Administration, Vol. 76, 1998, 600 – 604

администрација, во смисла на исполнување или неисполнување на поставените цели и очекуваните резултати;

- Почитување и применување на стандардот за одговорност во работата на администрацијата. Одговорноста на администрацијата треба да обезбеди постапување во согласност со законските прописи и правила. Непочитувањето, односно непостапувањето во согласност со законските правила повлекува и одговорност;

- Примена на стандардот за ефикасност на администрацијата. Во овој дел, пред сè, се мисли на ефикасноста во користењето на јавните приходи во една држава. Јавните приходи треба да бидат искористени на еден рационален начин за да би можеле да се постигнат целите кои се утврдени со законот.[58]

Европскиот адмнистративен простор, заедно со стандардите кои ги прокламира, е од суштинско значење и за функционирањето на јавните установи во државите членки и државите кандидати за членки на Унијата. Овие стандарди се гаранција дека ќе имаме администрација која е модерна и европска, вклучително и јавни установи кои ќе бидат на висина на задачата.

5.2 Европски стандарди за јавните служби

Во рамките на Европската Унија се дава посебно значење на функционирањето на јавните служби, или како што уште се нарекуваат услуги од општ интерес. Посебното значење на овие услуги од општ интерес е тоа што со нив треба да се обезбеди подобар квалитет на животот на европските граѓани.

Услугите кои се од општ интерес во Европската Унија претставуваат една од оние вредности која е заедничка за сите европски држави. Токму овие услуги од општ интерес, односно нивното реализирање во практиката претставува основен, суштински елемент на моделот на европското општество. Постигнувањето на подобар квалитет на живот на

[58]Musa, Anamarija, Europski upravni proctor: priblizavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, god. 6, бр. 1, 2006, 131

европските граѓани не може да се замисли без овие услуги од општ интерес. Исто така, овие услуги од општ интерес се значајни за надминување на состојбите на социјална исклученост и изолација. Услугите од општ интерес претставуваат механизам со чија помош ќе бидат задоволени потребите на граѓаните, како и потребите на правните лица ширум Европската Унија.

Јавните служби, односно услугите од општ интерес, во Европската Унија се дефинирани преку три засебни елементи. Прво се работи за услуги кои се од суштинско значење за постоењето на европското општество. Второ, преку нивното применување се обезбедува подобар квалитет на животот на граѓаните во рамките на Европската Унија. И трето, остварувањето, односно непречената реализирање на овие услуги од општ интерес, е претпоставка и за реализирање на бројни права кои се од фундаментален карактер.

Препораката бр. R (84) 15 на добар начин прави определување на овие услуги кои се од општ интерес. Обезбедувањето на услугите од општ интерес се смета за една од клучните и заеднички вредности на европското семејство. Преку овие услуги од општ интерес во рамките на Европската Унија се обезбедува зголемување на конкурентноста на индустријата, како и зајакнување на социјалната и територијалната кохезија. Исто така, услугите од општ интерес се значајни и во делот кој се однесува на политиката за заштита на потрошувачите. Земјите кои сакаат да бидат дел од Европската Унија задолжително мора да создадат услови за реализирање на овие услуги од општ интерес.[59]

Услугите од општ интерес во рамките на Европската Унија може да се појават како услуги од општ економски интерес и како услуги од општ неекономски интерес. Треба да се има предвид фактот дека сите услуги од општ интерес, односно оние кои се од неекономска природа, не се предмет на конкурентските правила и правилата на внатрешниот пазар.

Во однос на парашањето кои услуги од општ интерес се сметаат за економски, односно неекономски, се изјаснил и Европскиот суд на правда, кој утврдил дека за една општа услуга да се смета дека е од економски карактер, потребно е истата да се состои од понуда на некои добра и услуги на пазарот.[60] Во практиката се покажало дека е многу тешко

[59]Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability. Adopted by the Committee of Ministers on 1984
[60]Pavel Pavlov and OthersvStichting Pensioenfonds Medische Specialisten [2000] ECR I-6451

да се издвојат нееконomските услуги од општ интерес, од причина што истите многу тешко се дефинираат, односно определуваат, што не е случај со економските услуги од општ интерес.

Кога станува збор за услугите од општ интерес во земјите членки на Унијата, треба да се потенцира фактот дека на земјите членки им е оставена слобода сами да одлучат на кој начин ќе ја обезбедат јавната служба. Па така, јавната служба би можела да биде обезбедена од страна на самата држава на директен или индиректен начин, или пак јавната служба да се додели на трето лице за извршување. Во ситуација кога постои економска активност на ниво на Унијата, во согласност со правилата од договорите на Унијата, сè со цел да се оствари еднаков третман и конкуренција помеѓу јавните и приватните субјекти, потребно е операторите да ги исполнат гаранциите кои се дефинирани дека овој вид на услуги ќе се извршат на најдобар можен начин. Услугите кои се од општ интерес се претпоставува дека имаат можност да ја постигнат својата цел во услови на постоење на таканаречена финансиска рамнотежа. На денешен степен на поставеноста на односите во Унијата голем дел од услугите кои се од општ интерес и кои се извршуваат во пазарни услови не бараат дополнителна поддршка за да истите би биле профитабилни. Но сепак, определени услуги од општ интерес имаат потреба од ваков тип на поддршка за да истите би опстанале.

Согласно правилата на Европската Унија, на земјите членки може да им се додели неопходна поддршка за извршување на услуги од општ интерес, кои инаку не би можеле економски да се одржат. Постојат специфични директиви по сектори кои се однесуваат на прашањата кои се поврзуваат со услугите од општ интерес. Согласно овие директиви, услугите од општ интерес може да создаваат различни фондови или да користат механизми за компензација за да би се обезбедило непосредно финансирање на услугите од општ интерес. Во Европската Унија постојат големи можности за разноликост во врска со услугите од општ интерес, во поглед на нивната организациска поставеност, начинот на нивото основање, применување на правилата кои се од потесната област, правилата кои се однесуваат на конкурентноста и слично.

5.3 Зелена книга за услуги од општ интерес

Зелената книга за услуги од општ интерес на ниво на Европската Унија го потенцира значењето на јавните служби, односно услугите од општ интерес и истовремено го потенцира фактот дека се работи за комплексна материја, која постојано се менува. Согласно оваа Зелена книга, во делот на услугите од општ интерес може да се вбројат различни прашања, како што се:

- Активности кои се извршуваат од страна на големи мрежни индустрии. Во прв ред тука се мисли на индустрии од областа на енергијата, поштенските услуги, транспортот, телекомуникацискиот сектор и слично. Исто така, во делот на услуги од општ интерес се вбројуваат и активностите во рамките на образовниот систем, здравствениот систем, социјалните услуги и слично.

- Различен е опфатот на услугите од општ интерес кои се обезбедуваат во рамките на Европската Унија. Дел од овие услуги имаат глобален карактер, додека пак друг дел делуваат само локално. Генералниот заклучок во однос на услугите од општ интерес е дека постои голем број на вакви услуги и може да се забележи голема разноликост кај истите.

- Според својата содржина, како и според целите, услугите од општ интерес може да се сретнат како пазарни или како непазарни.

- Системите и начините на организирање на овие услуги не се секаде истоветни, односно постојат различности во начинот на организираност кои произлегуваат од историските, географските и културните околности.[61]

Пристапот на сите граѓани до услугите од општ интерес на ниво на Европска Унија се смета за основен принцип во реализирањето на истите. Се претпоставува дека услугите од општ интерес се однесуваат на сите лица без исклучок, и како такви може да бидат користени од страна на сите граѓани кои ги исполнуваат условите за нивното користење. Обезбедувањето на услугите од општ интерес за сите граѓани во Европската Унија е од

[61]http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm, пристапено на 01.11.2021 год.

значење за промовирањето на социјалната кохезија, како и за територијалната кохезија во Унијата. Обезбедувањето на услугите од општ интерес задолжително на прво место треба да ги стават корисниците, од причина што тие и за нив постојат.

За значењето на услугите од општ интерес свои ставови има презентирано и Европскиот парламент. Според Европскиот парламент, заклучено е дека определени услуги кои се од општ интерес мора да бидат исклучени од правилата кои се однесуваат на конкуренцијата во унијата. Пред сè, тука се мисли на услугите од општ интерес кои се реализираат во здравството, образованието, социјалното сместување, како и во службите од општ интерес кои обезбедуваат плурализам на информациите. Севкупноста на услуги кои се од општ интерес упатува на заклучок деке не е возможно да се даде една единствена дефиниција на истите, па токму затоа е потребно истите да се анализираат поединечно во општиот систем на услуги од општ интерес.

Сепак, за овие услуги од општ интерес на ниво на Европска Унија постојат принципи кои се однесуваат на нивното работење. Принципите на услугите од општ интерес се утврдуваат од страна на Европската Унија. Од посебно значење за функционирањето на услугите од општ интерес се следните принципи, и тоа: принцип на универзалност и еднаков пристап, постојаност, сигурност, прилагодливост, ефикасност, транспарентност, заштита на корисниците, заштита на потрошувачите, заштита на околината.[62] Сите потенцирани принципи се од суштинско значење за опстојување на системот на услуги од општ интерес на ниво на Европската Унија. Универзалноста и еднаквиот пристап на овој вид на услуги претставува гаранција дека сите граѓани ќе може да ги користат овие услуги од општ интерес, без притоа да биде правена каква било дискриминација. Еднаш воспоставените услуги од општ интерес функционираат, односно опстојуваат на принципот на постојаност. Без разлика на промените кои настануваат во средината или промените кои настануваат во организационите облици кои ги обезбедуваат овие услуги, мора да бидат создадени услови за реализирање на услугите од општ интерес. Услугите од општ интерес, кои се предвидени за корисниците, се реализираат врз основа на правни правила и процедури, што зборува за нивната сигурност. Токму затоа сигурноста е определена како еден од принципите на услугите од општ интерес во Унијата. Услугите кои се од општ

[62]European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/portal/en, пристапено на 02.11.2021 год.

интерес во рамките на Европската Унија се претпоставува дека се прилагодливи. Прилагодливоста на услугите од општ интерес е резултат на принципот на прилагодливост, кој треба да обезбеди брзо и навремено адаптирање на овие услуги на промените кои настанале во општеството. Промените кои се случуваат во средината, во општеството, не смеат да влијаат врз процесот на обезбедувањето на услугите од општ интерес за корисниците на истите, па токму затоа потребно е преземање на конкретни активности и мерки за нивно прилагодување. Ефикасноста исто така е определена како еден од принципите во обезбедување на услугите од општ интерес. Ефикасноста треба да обезбеди брзо и навремено обезбедување на услугите за корисниците на истите. Услугите од општ интерес се смета дека се транспарентни услуги, односно услуги кои се достапни за граѓаните. Оваа достапност не се однесува единствно на услугите од општ интерес, туку ги покрива и прашањата кои се однесуваат на работењето на организационите облици кои ги обезбедуваат овие услуги од општ интерес. При реализирањето на услугите од општ интерес, мора да се обезбеди заштита на корисниците, заштита на потрошувачите, заштита на околината.

5.4 Бела книга за услуги од општ интерес

Покрај Зелената книга за услуги од општ интерес, во рамките на Европската Унија прашањето за овој вид на услуги е опфатено и во Белата книга на услуги од општ интерес. Европската Унија преку Белата книга за услуги од општ интерес уште еднаш ја потврдува заинтересираноста за истите. Европската Унија и понатаму презема конкретни активности и чекори за да би можело што попрецизно да се дефинира улогата на Унијата во реализацијата на услугите од општ интерес и тоа во рамка која ќе создаде услови овие услуги да функционираат непречено.

Во Белата книга за услуги од општ интерес Европската Унија го потврдува придонесот на Европската комисија за развојот и применувањето на овој вид на услуги на ниво на унијата. Потврдено е дека се преземаат конкретни дејствија за обезбедување развој на висококвалитетни услуги кои се од општ интерес. Заложбата на Европската Унија во однос на услугите од општ интерес е во насока на создавање на услови за достапност на

овој вид на услуги на сите заинтересирани лица, како на поединците, така и на правните лица.[63]

Додека услугите од општ интерес можат да бидат организирани во соработка со приватниот сектор, или пак, да бидат доверени на приватните или јавните претприемачи, обврските и дејноста на јавните служби останува во делокругот на работа на јавните власти. Исто така, тие се одговорни и за пазарната регулација и за сигурноста, во смисла дека операторите ги извршуваат оние дејности кои им се доверени.

Белата книга за услугите од општ интерес има големо значење за Европската Унија од причина што во неа се прави дефиниционо определување на определени поими кои се од предметната материја. Треба да го потенцираме фактот дека ова дефиниционо определување на поимите кои се однесуваат на услугите од општ интерес е направено во смисла на веќе поставените и определени дефиниции во рамките на Зелената книга на услуги од општ интерес. Преку овие дефиниции се очекува да се надминат разликите кои се присутни во различните национални правни системи во однос на услугите од општ интерес. Во земјите членки на Европската Унија може да се забележи дека се користат различни термини и дефиниции во контекст на услугите од општ интерес, како резултат на различниот историски, економски, културен и политички развој. Белата книга за услуги од општ интерес во принцип е фокусирана за услугите од општ интерес кои се од економски карактер.

Тргнувајќи од фактот дека поимот јавен интерес и поимот услуги од општ економски интерес не се истоветени со поимот јавни служби, во Белата книга за услуги од општ интерес се истакнува дека овој поим може да има различно значење и дека можат да се создадат определени конфузии. Поимот понекогаш се однесува на фактот дека дејноста на службата се нуди на јавноста, понекогаш се подвлекува дека на службата ѝ се препишува специфична улога на јавен интерес, а понекогаш се однесува на статусот на организациониот облик кој ја извршува услугата. Токму поради овие работи, поимот јавни служби не се користи во рамките на Белата книга за услуги од општ интерес.

[63]White Paper on services of general interest, COM (2004), http://aei.pitt.edu/45894/, пристапено на 02.11.2021 год.

5.5 Социјални услуги од општ интерес

Најголем придонес за развој и дополнително интересирање за социјалните услуги од општ интерес има Зелената книга за услуги од општ интерес на Европската Унија. Обезбедувањето на социјалните услуги од општ интерес само ги потврдува заложбите на Европската Унија за почитување на принципот на солидарност. Преку обезбедувањето на социјалните услуги од општ интерес, всушност се создаваат услови за социјална и територијална кохезија. Без социјалните услуги од општ интерес не може да се замисли остварување на фундаменталните права на поединците, па токму затоа обезбедувањето на овие услуги е од посебно значење на ниво на унијата. Давателите на социјални услуги од општ интерес на ниво на Европската Унија покажуваат подготвеност за постојана модернизација на овој вид на услуги за да би се одговорило на потребите на европските граѓани.

Социјалните услуги од општ интерес кои се обезбедуваат на ниво на Европската Унија покажуваат некои карактеристики, односно особености по кои овие услуги се разликуваат од останатите. Така, во оваа смисла социјалните услуги од општ интерес се одликуваат со следните работи, и тоа:

- Социјалните услуги од општ интерес се засноваат на принципот на солидарност, овозможувајќи постигнување на социјална кохезија во Унијата;
- Се работи за услуги кои се од персонализиран карактер, односно услуги кои се сеопфатни. Со помош на овие услуги од социјален карактер им се овозможува на граѓаните да ги задоволат нивните фундаментални права, како и да се воспостави систем за заштита на онаа категорија на граѓани кои се најзагрозени;
- Социјалните услуги од општ интерес се услуги кои се непрофитабилни, односно нивното работење не подразбира и стекнување на профит;
- Функционирањето на социјалните услуги од општ интерес претпоставува партиципирање на волонтери;

- Овој вид на услуги тесно се поврзуваат со културните традиции кои опстојуваат на локално ниво. Оваа теза најдобро може да се потврди помеѓу поврзаноста која се манифестира на релација даватели на услугите и корисници на услугите;

- Кај социјалните услуги од општ интерес постои таканаречена асиметрична врска помеѓу вршителите на услугите и корисниците на услугите и токму поради тоа се бара учество и на трета страна која ќе ги обезбеди финансиите.

Кога се зборува за социјалните услуги од општ интерес во различните земји членки на Европската Унија, може да се дојде до заклучок дека постои една голема разноликост во истите, како терминолошки, така и содржински. Сепак, постојат некои општи карактеристики кои се однесуваат на социјалите услуги од општ интерес, без разлика во која земја се реализираат, и тоа:

- Постојат определени стандарди кои се однесуваат на обезбедувањето на овој вид на услуги. Социјалните услуги од општ интерес претпоставуваат дека ќе бидат реализирани на квалитено ниво, за да би се задоволиле потребите на корисниците;

- Процес на децентрализација на овој вид на услуги на локално или на регионално ниво. Процесот на децентрализација на социјалните услуги треба да создаде услови за навремено, брзо и ефикасно задоволување на потребите на граѓаните;

- Јавните власти се појавуваат како регулатори, односно како чувари на регулираната конкуренција на пазарот;

- Развој на јавно приватно партнерство и користење на други методи за финансирање како дополнување на начините на финансирање.

6. АНАЛИЗА НА СЛУЧАЈ

6.1 Анализа на Јавна установа Центар за образование на возрасните во системот на јавни установи во Република Северна Македонија

Во рамките на овој дел на трудот е направена анализа на основањето и работењето на една јавна установа во системот на јавни установи во Република Северна Македонија. Конкретно, разработена и анализирана е работата на Јавната установа - Центар за образование на возрасни. Анализата е направена во контекст на одредбите од Законот за установите на Република Северна Македонија.

Центарот за образование на возрасните – Скопје е определен како јавна установа во системот на установите во земјата. Дејноста на оваа јавна установа е образование на возрасните лица во Република Северна Македонија. Јавната установа Центар за образование на возрасните – Скопје има свој правен субјективитет, односно претставува посебно правно лице. Како јавна установа Центарот за образование на возрасните – Скопје е основан од страна на Владата на Република Северна Македонија во текот на 2008 година.

Функционирањето и работењето на Центарот за образование на возрасните – Скопје има поставено точно определени цели, и тоа:

- Промовирање на систем на образование во Република Северна Македонија;
- Воспоставување на систем за образование на возрасни лица кој ќе биде современ, модерен, односно систем кој ќе биде во согласност со воспоставените стандарди во оваа област од страна на Европската Унија;
- Системот за образование на возрасните лица треба да им овозможи на оваа категорија на лица во општеството услови за стекнување на квалитетно образование во согласност со нивните потреби;
- Добро воспоставениот систем за образование на возрасните лица се очекува да ја зголеми стапката на вработеност на оваа категорија на граѓани во земјата;

- Стекнатите квалификации во рамките на системот на образование на возрасните лица треба да влијае и во насока на развивање на претприемништвото;

- Исто така, системот за образование на возрасните треба да овозможи задоволување на потребите на пазарот на труд во земјата, односно оваа категорија на лица да бидат правилно насочени при нивното вклучување на пазарот на труд;

- Функционирањето и работењето на системот за образование на возрасните лица во Република Северна Македонија треба да придонесе и за подобрување на економската состојба, како и за подобрување на општествените состојби;

- Подобрување на личниот развој на категоријата возрасни лица преку нивното партиципирање во системот на образование на возрасни;

- Поставеноста и функционирањето на системот на образование на возрасните лица треба да придонесе за остварување и реализација на социо-економските потреби на луѓето во Република Северна Македонија.

Вака поставените цели на Центарот за образование на возрасните – Скопје се гаранција дека оваа категорија на лица успешно ќе ги стекнат своите квалификации согласно нивните потреби, и истите успешно ќе се вклучат во пазарот на труд во Република Северна Македонија.

Пред Центарот за образование на возрасните – Скопје како јавна установа во системот на установи во земјата се поставуваат и неколку задачи, кои треба да бидат постигнати преку конкретните активности кои се преземаат од страна на Центарот. Така, во оваа смисла Центарот за образование на возрасните – Скопје има обврска да ги оствари следните задачи, и тоа:

- Да изврши хармонизирање и интегрирање на интересите од јавен карактер и интересите на социјалните партнери во системот на образование на возрасните во Република Северна Македонија. Преку процесите на хармонизирање и интегрирање всушност се очекува да се направи поврзување на јавните интереси и интересите на социјалните партнери;

- Центарот за образованието за возрасни – Скопје освен што презема активности на домашен план, во Република Северна Македонија исто така има надлежност и за преземање на конкретни мерки и активности на меѓународен план. На меѓународен план од Центарот за образование на возрасните – Скопје се очекува да спроведува процес на координација во насока на воспоставување на соработка со меѓународни институции и организации кои функционираат во областа на образованието на возрасните лица;

- Обезбедувањето на квалитетен систем за образование на возрасните лица е исто така една од главните задачи на Центарот за образование на возрасните – Скопје. Квалитетот на системот за образование на возрасните лица се определува во согласност со воспоставените стандарди и практики на ниво на Европска Унија, односно стандарди и практики кои директно се однесуваат на областа образование на возрасни;

- Квалитетното образование на возрасните лица, засновано на добри практики и стандарди треба да обезбеди стекнување на квалитетно формално и неформално образование на оваа категорија на лица;

- Центарот за образование на возрасните – Скопје преку својата работа има задача да создаде квалитетна работна сила која ќе може активно да се вклучи на пазарот на труд, односно да создаде работна сила која ќе биде конкурентна на овој пазар на труд.

Во продолжение ќе биде направено анализирање на Статутот на Центарот за образование на возрасните, како акт кој непосредно ги уредува прашањата кои се однесуваат на неговата работа. Статутот на Центарот за образование на возрасните е донесен од страна на Управниот одбор на јавната установа во текот на 2016 година.[64]

Од анализата на содржината на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје може да се дојде до заклучок дека истиот обработува прашања преку кои се покриваат сите аспекти на неговото работење. Структурално Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје е составен од единаесет засебни делови, кои секако претставуваат една целина. Така, во оваа смисла во Статутот се опфатени следните

[64]http://cov.gov.mk/%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%83%d1%82/, пристапено на 03.11.2021 год.

прашања, и тоа: основните одредби кои се однесуваат на Центарот за образование на возрасните, назив и седиште на центарот, дејноста која ја извршува Центарот за образование на возрасните, внатрешената организација, статусот на вработени лица во центарот, начинот на управување и раководење со центарот, активностите и надлежностите на стручниот колегиум на центарот, начинот на финансирање и работење на центарот, јавност во работењето, информации кои се сметаат за класифицирани во работењето на центарот, како и преодни и завршни одредби на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје. Секој од овие делови на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје уредува различни прашања кои непосредно се однесуваат на делокругот на неговата работа. Во продложение посебно е разработен секој од овие посебни делови во вкупната структура на Сатутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје.

Првиот дел на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје се задржува на основните одредби. Во рамките на овие основни одредби на Статутот посебно се нагласени прашањата кои се уредуваат во него. Исто така, во овој дел на Статутот се определува и правниот субјективитет на Центарот за образование на возрасните – Скопје. Јасно е нагласено дека Центарот за образование на возрасните – Скопје има својство на правно лице, и како такво учествува во правниот промет во државата. Центарот за образование на возрасните – Скопје е определен како јавна установа која се занимава со образование на возрасните. Со оглед на фактот дека Центарот за образование на возрасните е основан од страна на Владата на Република Северна Македонија, се работи за јавна установа во системот на установи во државата. Основна дејност на овој Центар е реализацијата на образованието на возрасните, при што треба да се има предвид фактот дека дејноста која се извршува од негова страна е од јавен интерес. Во првиот дел на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје решено е и прашањето за неговата одговорност во однос на трети лица. Па така, во оваа смисла Центарот за сите преземени обврски во прометот кон трети лица одговара со своите средства со кои располага.[65]

Следниот, или вториот дел на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје се задржува на определување на неговиот назив и седиште. Називот на оваа јавна установа согласно Статутот е „Центар за образование на возрасните, со седиште во Скопје“.

[65]Член 1 – 2 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

Како скратен назив на центарот кој се користи во правниот промет, е определен „ЦОВ“. Седиштето на Центарот за образование на возрасните е во Скопје. Центарот исто така има свој посебен назив за настапување во рамките на меѓународниот промет. Така, во оваа смисла кога Центарот за образование на возрасните настапува во меѓународниот промет го користи називот „ADULT EDUCATION CENTRE“. Со оглед на фактот дека Центарот за образование на возрасните има свој правен субјективитет, односно има својство на правно лице, очекувано е истиот да има свој печат и штембил. Начинот на чување и употребување на печатот и штембилот на Центарот за образование на возрасните се врши од страна на овластени лица врз основа на посебен акт донесен од страна на директорот на центарот.[66]

Третиот дел на Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје конкретно се осврнува на неговата дејност. Тука задолжително треба да се потенцира фактот дека преку дејноста на центарот се врши усогласување и интегрирање на јавните интереси и интересите на социјалните партнери во образованието на возрасните во државата. Центарот вршејќи ја својата дејност исто така воспоставува и меѓународна соработка со институции од областа на образованието на возрасните. Развојот на модерен, современ и квалитетен образовен систем на возрасните (формален и неформален) се смета за негова основа дејност. Дејноста на Центарот за образование на возрасните се извршува преку преземање на точно определени активности, како што се:[67]

- Постојано следење, анализирање и создавање на услови за развој на системот за образование на возрасните лица;
- Центарот презема конкретни активности и мерки за унапредување на образованието и обуката на возрасните. Унапредувањето се врши, пред сè, во тесна соработка со установите и институциите за образование на возрасните;
- Центарот има надлежност за планирање, развој и реализација на образованието на возрасните на сите нивоа. Дополнително, Центарот дава поддршка и на социјалното партнерство во насока на постигнување на целите за квалитетно образование на возрасните;

[66]Член 3 -4 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје
[67]Член 5 – 6 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

- Концепцијата за образование на возрасните во државата се подготвува од страна на Центарот за образование на возрасните – Скопје;

- Центарот е надлежен и за подготовка на наставни планови и програми за различните степени на образование, основно, средно и стручно образование кое се однесува на возрасните. Донесените програми за образование на возрасните задолжително се публикуваат во каталог и истите се стават на достапност на јавноста на официјалната интернет-страница на Министерството. Од страна на Центарот се изготвуваат и стандарди на занимања за програмите за образование на возрасните. Верификацијата на програмите за образование на возрасните, како и изготвувањето на модели на јавно важечки програми за образование на возрасните исто така е во надлежност на Центарот за образование на возрасните – Скопје;

- Центарот воспоставува тесна соработка со Министерството за труд и социјална политика, посебно во делот на изготвување на нови стручни квалификации по стандарди;

- Ги извршува сите работи од стручно-административен карактер за прашања за кои е надлежен да одлучува Советот за образование на возрасните;

- Истражувањата од областа на образованието на возрасните се спроведуваат од страна на Центарот за образование на возрасните – Скопје;

- Врши советодавна менторска работа на лицата кои се вклучени во реализација на програмите за образование на возрасните;

- Изготвува стандарди кои се однесуваат на опремата и просторните услови каде треба да се реализираат овие програми за образование на возрасни, како и стандарди кои се однесуваат на кадарот на установите во областа на образованите на возрасните;

- Центарот е надлежен да даде мислење за исполнетоста на стандардите на установите и институциите кои бараат верификација за реализирање на јавно признатите програми за образование на возрасните;

- Верифицираните и лиценцирани установи и институции во областа на образованието на возрасните задолжително се публикуваат во каталог издаден од страна на Центарот;

- Центарот е надлежен за организирање на стручно усовршување и обука на наставниците и обучувачите кои ги реализираат програмите за образование на возрасните;

- Врши поврзување на концептот на образование на возрасните со концептот на доживотно учење;

- Предлага мерки за развој и воведување на нови наставни технологии и нивна примена;

- Центарот има и посредувачка улога во кариерниот развој на учесниците кои се дел од системот за образование на возрасните;

- Предлага конкретни решенија во насока на подобрување на врските помеѓу формалното и неформалното образование;

- Доставува годишен извештај до Министерството и Советот за реализација на годишните акциони планови од стратегијата за развој на образованието на возрасните;

- Доставува Годишен извештај до Министерството за објавени јавни конкурси за доделување на средства за реализација на програми за образование на возрасните;

- Соработува со Министерството за образование и наука, Министерство за труд и социјална политика, Агенција за администрација, Агенцијата за вработување на Република Македонија, Државниот завод за статистика, меѓународни институции и организации од областа на образование на возрасните, социјалните партнери и други.

Како што може да се забележи, доста широко се определени надлежностите на Центарот за образование на возрасните – Скопје. Ваквата широка поставеност на надлежностите на Центарот е сè со цел да се обезбеди непречено остварување на дејноста

на Центарот за образованието на возрасни – Скопје, а тоа секако е процесот на образование на оваа категорија на лица.

Четвртиот дел од Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје се однесува на неговата внатрешна организација. Во овој дел посебно се потенцираат видовите и организационите облици на центарот, извршувањето на работите и работните задачи, работните места, конкретно звањата, видот и степенот на стручната подготовка на кадарот кој е дел до центарот, описот на работните места и слично. Попрецизно сите овие прашања се уредуваат со актите за организација и систематизација на работните места на Центарот за образование на возрасните – Скопје.[68]

Следниот дел на Статутот, петтиот дел се осврнува на прашањето на кадарот во Центарот за образование за возрасните – Скопје. Се истакнува фактот дека вработените во Центарот имаат статус на јавни службеници. Правата и обврските на лицата кои се вработени во Центарот за образование на возрасните – Скопје се остваруваат во смисла на законските одредби кои ја покриваат материјата за јавните службеници.[69]

Шестиот дел од Статутот на Центарот за образование на возрасните - Скопје уредува прашања кои се однесуваат на управувањето и раководењето. Како орган на управување на Центарот е издвоен Управниот одбор. Управниот одбор на Центарот го сочинуваат вкупно единаесет членови. Различни профили на лица членуваат во рамките на управниот одбор на Центарот, и тоа два члена од Министерството за образование и наука, еден член од Министерството за труд и социјална политика, еден член од Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија, еден член од Стопанската комора на Македонија, еден член од Сојузот на стопански комори на Македонија, еден член од Занаетчиска комора Скопје и четири члена од редот на јавните службеници вработени во Центарот. Членовите на Управниот одбор на Центарот за образованието на возрасни - Скопје се именуваат и разрешуваат од страна на Владата на Република Северна Македонија. Ова решение е сосема логично ако се има предвид дека токму Владата се јавува како основач на оваа јавна установа во земјата. Мандатот на членовите на Управниот одбор на Центарот трае 4 години. Мандатот на член на Управниот одбор може да престане предвреме, или пак,

[68]Член 7 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје
[69]Член 8 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

членот на Управен одбор може да биде отповикан. Престанувањето на мандатот на член на Управен одбор може да настане како резултат на барање на самиот член, со отповикување, настанување на трајна или привремена неспособност за вршење на функцијата подолго од шест месеци или ако настапи смрт, како и во ситуација кога му престанува статусот вработен во институцијата во која е избран. Отповикувањето на членот на Управниот одбор на Центарот е предвидено за следните ситуации, и тоа: членот неоправдано отсуствувал на три седници во континуитет, ако членот на Управниот одбор е осуден за извршено кривично дело со правосилна судска пресуда со која е изречена казна затвор во траење од најмалку шест месеци, како и во ситуација кога членот е на издржување на казна затвор подолга од шест месеци.[70]

Управниот одбор на Центарот за образование на возрасните – Скопје има точно определени надлежности согласно Статутот. Така Управниот одбор е надлежен за следните работи, и тоа:

- донесува Статут;
- донесува општи акти;
- донесува акти за организација на работа и акти за систематизација на работни места во Центарот на предлог на директорот;
- донесува Деловник за својата работа;
- ја усвојува Годишна програма за работа на Центарот и го усвојува Извештајот за работа;
- распишува јавен оглас за именување директор на Центарот, врши интервју со пријавените кандидати за директор на Центарот;
- врши избор и разрешување на директор на Центарот;
- предлага годишен финансиски план и завршна сметка до Владата на Република Северна Македонија;

[70]Член 9 - 11 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

- ја утврдува завршната сметка;
- одлучува по приговорите и жалбите на вработените во Центарот;
- дава согласност за формирање на работните тела и комисии и за ангажирање на надворешни соработници кои повлекуваат финансиски импликации, на предлог на директорот на Центарот;
- дава согласност за службени патување во странство, доколку од институцијата патуваат повеќе од тројца вработени;
- врши и други работи утврдени со закон, Статутот и други акти на Центарот.

Управниот одбор на Центарот за образование на возрасните работи своите одлуки ги донесува на седници. Со седниците на Управниот одбор раководи претседателот на управниот одбор, а во негово отсуство заменикот претседател на управен одбор.[71]

Управниот одбор на Центарот за образование на возрасните – Скопје е определен како орган на управување, додека пак директорот на Центарот се определува како орган на раководење на оваа јавна установа. Директорот е одговорен за законитоста во работењето на Центарот. Мандатот на директорот на Центарот трае 4 години, со право на уште еден избор. Центарот за образование на возрасните – Скопје во меѓусебните односи во прометот е застапуван токму од страна на директорот. Постапката за именување на директор на Центарот започнува со распишување на јавен оглас од страна на Управниот одбор. Статутот на Центарот предвидува и можност за именување на вршител на должноста директор. Директорот на Ценатарот за образование на возрасните – Скопје има точно определени надлежности, и тоа:

- непосредно раководи со работењето на Центарот;
- ја предлага Годишната програма за работа на Центарот и презема мерки за нејзиното спроведување;
- го предлага Годишниот финансиски план на Центарот;

[71]Член 12 - 13 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

- ги извршува одлуките на Управниот одбор;
- изготвува акти за организација и систематизација на работните места на Центарот, и ги предлага на Управниот одбор;
- одлучува за потребата од засновање работен однос во Центарот согласно закон;
- донесува одлуки за засновање и за престанок на работниот однос на вработените во Центарот согласно закон;
- одлучува за распоредување на вработените во Центарот согласно потребите и во согласност со актот за систематизација на работни места и согласно закон ;
- склучува договори, потпишува решенија, налози и други акти согласно закон, други прописи и акти;
- одлучува за правата и обврските на вработените во Центарот согласно закон;
- претседава и раководи со седниците на стручниот колегиум;
- ја координира работата на раководителите;
- одлучува за набавките и користењето на основните средства, согласно финансискиот план на Центарот;
- поднесува извештај за реализација на годишната програма и за материјално-финансиското работење на Центарот до Управниот одбор и до Министерството надлежно за работите од областа на образованието;
- врши и други работи утврдени со закон и со Статутот.[72]

За извршување на неговите надлежности, директорот има право да донесува правилници, наредби, упатства и решенија. Директорот на Центарот може да формира работни тела и комисии и да ангажира надворешни соработници. Статутот на Центарот предвидува неколку ситуации во кои директорот може да биде разрешен пред истекот на мандатот за кој бил избран. Така, директорот ќе биде разрешен ако тоа сам го побара, во

[72]Член 14 - 20 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

случај на спреченост на извршувањето на функцијата поради здравствени состојби подолго од шест месеци, се утврдат неправилности во неговото работење, или пак, во ситуација кога работи спротивно на одредбите на законот и Статутот на Центарот.

Седмиот дел од Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје ги покрива прашањата за функционирањето и надлежностите на стручниот колегиум во рамките на Центарот. Во поглед на организациската поставеност, овој стручен колегиум на Центарот е сочинет од страна на директорот и раководителите на секторите. Стручниот колегиум на Центарот има надлежност за утврдување на основи на програмата за работа на Центарот, му дава мислење и предлози на директорот за прашања кои се од делокруг на работење на Центарот, дава предлози за именување и отповикување на членови на Управниот одбор од редот на вработените и извршува други работи кои се во интерес на Центарот.[73]

Сè со цел да ја утврдиме организациската структура на Центарот за образование на возрасните – Скопје, во продолжение е прикажен еден органограм.

[73]Член 23 - 24 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје



Органограм број 1: Организациска поставеност на Центар за образование на возрасните – Скопје

Следниот дел од Статутот, односно осмиот дел се осврнува на прашањата кои се однесуваат на финансирањето на работата на Центарот. Со оглед на фактот дека Центарот за образование на возрасните – Скопје е јавна установа основана на Владата на Република Северна Македонија, нејзиното финансирање се прави од Буџетот на државата. Центарот може да остварува и дополнителни приходи, кои имаат статус на сопствени приходи на Центарот. Овие сопствени приходи на Центарот можат да бидат резултат на извршени услуги од страна на Центарот при остварувањето на основата дејност, резултат на донации, резултат на легати, подароци и завештанија, како и средства кои се стекнуваат од некои други извори.[74]

Деветтиот дел од Статутот на Центарот ги покрива прашањата кои се однесуваат на јавноста во работењето на оваа јавна установа. Работата на Центарот е јавна. Согласно оваа определба, Центарот има обврска да ја информира јавноста за извршувањето на својата дејност. Информирањето на јавноста се врши на различни начини, и тоа: средствата за јавно информирање, преку веб-страницата на Центарот, одржување на стручни собири и советувања, издавање на публикации и на други начини кои се соодветни за да се направи информирање на јавноста за работата на Центарот.[75]

Десеттиот дел од Статутот на Центарот за образование на возрасните – Скопје се осврнува на прашањето за класифицирани информации. Заради заштита на интересите на Центарот и поширокаta заедница, во Центарот се преземаат мерки за чување, ракување и соопштување на податоците согласно прописите за класифицирани информации. Сите податоци и документи што претставуваат класифицирани информации се заведуваат во посебен деловоден протокол и како такви се архивираат.[76]

Единаесеттиот, воедно и последен дел до Статутот на Центарот за образование на возрасни – Скопје ги наведува преодните и завршни одредби.

[74]Член 25 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје
[75]Член 26 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје
[76]Член 27 од Статут на Центар за образование на возрасните - Скопје

6.2 Заклучоци од спроведената анализа во однос на Јавна Установа Центар за образование на возрасните

Од анализата на работата на Центарот за образование на возрасни - Скопје, пред сè од анализата на неговиот Статут, може да се дојде до неколку заклучоци. Така, во оваа смисла потребно е да се истакнат следните заклучоци, и тоа:

- Центарот за образование на возрасни – Скопје работи како јавна установа во системот на јавни установи во Република Северна Македонија. Оваа јавна установа е основана од страна на Владата на Република Северна Македонија и истата има својство на правно лице;
- Јавната установа Центар за образование на возрасните - Скопје има точно определена дејност на делување. Како основна дејноста на Центарот се истакнува развојот на модерен и квалитетен систем на образование на возрасните, како на формалното, така и на неформалното образование;
- Програмите за образование на возрасните им овозможуваат на учесниците да се стекнат со нови знаења, вештини и компетенции во согласност со актуелните општествени случувања и потребите на пазарот на трудот. Овие програми се реализираат во рамките на формалното образование, неформалното и информалното учење;
- Преку работата на Центарот за образование на возрасните - Скопје се овозможува воспоставување на ефективен систем за менаџмент со квалитет, кој е ориентиран кон законитост, стручност, чесност, непристрасност, професионалност, самостојност, економичност, одговорност, совесност, ефикасност;

- Центарот за образование на возрасните врши хармонизирање и интегрирање на јавните интереси и интересите на социјалните партнери во образованието на возрасните во Република Северна Македонија;

- Центарот за образование на возрасни – Скопје како јавна установа функционира во смисла на законските одредби од Законот за установите на Република Северна Македонија.

7. ЗАКЛУЧОК

Јавните установи, како организационен облик на јавни служби, претставуваат многу важна категорија во едно општество, од причина што со нив се задоволуваат основните потреби на граѓаните. Јавните установи претставуваат формални, организациони облици на јавни служби кои извршуваат определени јавни услуги од општ интерес или јавен интерес сè со цел да се задоволат определени потреби на гараѓаните и токму поради тоа имаат посебен правен режим.

Анализарањето и истражувањето на јавните установи секогаш претставува интересно прашање од причина што истите имаат посебност во нивното функционирање, во смисла на обезбедувањето на јавни услуги за корисниците. Кога се истражува прашањето за јавните установи, неколку аспекти се посебно значајни, и тоа: правната рамка за уредување на проблематиката поврзана со јавните установи, начинот на нивното функционирање, историските аспекти на јавните установи, компаративните аспекти, јавните установи кои опстојуваат во рамките на Европската Унија, функционирањето на јавните установи во практиката и слично.

Во рамките на магистерскиот труд се разработени различни аспекти кои се однесуваат на јавните установи, сè со цел да се определи нивната правна природа. Структурално магистерскиот труд се состои од неколку посебни тематски единици кои овозможуваат остварување на предметот и целите на научното истражување.

Во воведниот дел на магистерскиот труд посебно се определени предметот на истражувањето, целите на истражувањето, хипотезите на истражувањето, методите на истражување, како и оправданоста. Во овој воведен дел, всушност, поставени се насоките за целосното анализирање на јавните установи.

Во првата глава на магистерскиот труд е направено теоретско определување на јавните служби. Посебно во овој дел се определени поимите јавна служба и јавна установа. Во насока на целосно разбирање на јавните установи, исто така, потенцирано е значењето

на истите за општеството во целина, преку непосредно анализирање на нивните карактеристики.

Во втората глава од магистерскиот труд е направена анализа на правната рамка на јавните установи во Република Северна Македонија. Така, во оваа смисла посебно е анализиран Законот за јавни установи сè со цел да се утврдат различните аспекти на јавните установи. Направено е поимно определување на јавните установи, во смисла на нивната законска поставеност. Дополнително, разгледан е начинот на основање, статусни промени и престанувањето на јавните установи. Направено е анализирање и утврдување на органите на управување на јавните установи, како и организационите единици на јавните установи. Во рамките на овој дел на трудот, исто така, разгледано е и прашањето за финансирање на јавните установи, како и правната положба и статусот на лицата кои се вработени во јавните установи.

Во следниот дел на магистерскиот труд, во третата глава, опфатени се принципите на работење на јавните установи. Всушност, овие принципи се од суштинско значење за навремено и професионално извршување на дејностите од страна на јавните установи, како дејности кои имаат општествено значење. Така, во оваа смисла посебно анализирани се принципите на работење на јавните установи, и тоа: принципот на сигурност, принципот на предвидливост, принципот на отвореност, принципот на транспарентност, принципот на одговорност, принципот на ефикасност, принципот на ефективност, принципот на адаптација, принципот на еднаквост, како и принципот на континуитет.

Четвртиот дел на магистерскиот труд се осврнува на компаративните аспекти на поставеноста и функционирањето на јавните установи во други држави. За потребите на ова компаративно анализирање на јавните установи земени се предвид неколку национални правни системи. Така, во оваа смисла направено е анализирање на јавните установи во Франција, јавните установи во Германија, јавните установи во Словенија, јавните установи во Србија, јавните установи во Велика Британија и јавните установи во Соединетите Американски Држави.

Во петтата на магистерскиот труд е направена анализа на статусот на јавните установи во рамките на Европската Унија, во согласност со правото на ЕУ. Посебно е претставен европскиот управен простор на Европската Унија и Европските стандарди за

јавните служби. Дополнително, во рамките на овој дел на трудот направено е анализирање на зелената книга за услуги од општ интерес, белата книга за услуги од општ интерес, како и анализа на социјалните услуги од општ интерес на ниво на Европската Унија.

Во шестата глава на магистерскиот труд е направена анализа на Јавна установа Центар за образование на возрасните во системот на јавни установи во Република Северна Македонија сè со цел да се утврди поставеноста на јавните установи во практиката.

8. КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Книги, списанија, публикации

1) Andrews, Rhys, Van de Walle, Steven, New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness, Public Management Review, 15(5), p. 762-783

2) Андревски, Живко, Методологија на научно истражување, Европски Универзитет – Скопје, Скопје, 2011, 26 - 29

3) Baldwin, Robert, Cave, Martin, Fodge, Martin, Understanding regulation: theory, strategy, practice, Oxford University Press, Oxford, 2012, 340

4) Батковска, Лилјана, Методологија на научното истражување, Факултет за туризам и угостителство – Центар за научноистражувачка работа, Охрид, 2005, 56

5) Беловски, Војо, Административно право, Правен факултет – Кочани, Кочани, 2010,

6) Borkovic, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002, 56 – 59

7) Borkovic, Ivo, Modernizacija hrvatske uprave, Narodne Novine, Zagreb, 2003, 36

8) Bull,Hans, Allgemeines Verwaltungsrecht, Gottemeyer, Leonberg, 2000, 56 – 59

9) Bulmer, Simon, Burch, Martin, Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union. Public Administration, Vol. 76, 1998, 600 – 604

10) Верпо, Мишел, Жанико, Латиција, Јавно право, јавна власт и административно дејство, Арс Лимана, Скопје, 2012, 98

11) Veselinovic, Petar, Reforma javnog sektora kao kljucna detrminanta uspesnosti tranzicije privrede Republike Srbije, Ekonomski horiznoti, Vol. 16, Sveska 2, Kragujevac, 2014, 144

12) Вилин, Жан, Административно право, Арс Лимана, Скопје, 2012, 26 - 35

13) Gasi, Ramadan, Jednakost pred zakonom I garancije koja pruza sudstvo, Reviste shkencore juridike, Opinio Juris, no. 1, 2015, 137

14) Гелевски, Симеон, Гризо, Наум, Давитковски, Борче, Управно право, Правен факултет – Скопје, Скопје, 1997, стр. 210 – 212

15) Гризо, Наум, Гелевски, Симеон, Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, Административно право, Универзитет Св. Кирил и Методиј - Скопје, Правен факултет Јустинијан први – Скопје. Скопје, 2008, 121 – 123

16) Гризо, Наум, Давиковски, Борче, Проблеми со управувањето, Универзитет Свети Кирил и Методиј - Скопје, Правен факултет Јустинијан први – Скопје, Скопје, 2001, 147 – 149

17) Гризо, Наум, Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, Јавна администрација, Академски печат, Скопје, 2011, 54

18) Давитковски, Борче, Павловска – Данева, Ана, Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје, Скопје, 2018, стр. 112

19) Дескоска, Рената; Каракамишева – Јовановска, Тања; Бриндевска, Снежана, Основи на јавно право за втора година, МОН, Скопје, 2010, стр. 3 – 4

20) Dimitrijevic, Predrag, Odgovornost uprave za necinenje, Pravni fakultet – Beograd, Beograd, 2005, 231

21) Димитров, Никола; Митрева, Елизабета; Серафимова, Мимоза, Методологија на научно истражувачка работа, Универзитет Гоце Делчев – Штип, Штип, 2017, 54

22) Димитровски, Роберт, Кеконовски, Јове, Јавна администрација, Графос Куманово, Скопје, 2007, стр. 81 -82

23) Drewry, Gavin, Butcher, Tony, The civil service today, Blacwell, Oxford, 1993, 23 - 27

24) Evans, Makr, Mayers, Diana, Soper, Kate, Edinburgh Companion to Contemporary Liberalism: Evidence and Experience, Routledge, London, 2001, 55

25) Emanuel, Savas, Privatization and public – private partnerships, New York, 2000, 15 – 17

26) Jurgen, Schwarze., European Administrative Law, Sweet and Maxwell, London, 1992, 68

27) Камбовски, Владо, Судско право, Правен факултет Јустинијан први – Скопје, Скопје, 2010, 25

28) Kamarck, Elaine, Globalization and Public Administration Reform, in GOVERNANCE IN A GLOBALIZING WORLD. Brookings Institution Press, Washington, 2000, 10 – 15

29) Kim, Pan Suk, Halligan, John, Cho, Namshin, Oh, Cheol, Eikenberry, Angela, Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. Public Administration Review 65:6, 2005, 646-654

30) Craig, Paul, Administrative Law, 6th edition, Indian Reprint, 2011, 45

31) Lilic, Stefan, Dimitrievic, Predrag, Markovic, Milan, Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, 2004, 169 - 171

32) Markovic, Milan, Upravno pravo, Pravni fakultet Nis, Nis, 2004, 221 – 224

33) Maurin, Andre, Droit administratif, Aide memoire, Paris, 2005, p. 85-91

34) Milankovic - Vasovic, Lilljana, Poznavanje prava, Pravni informator, br. 3, 2004, 5 – 10

35) Милков, Драган, Управно право, Контрола Управе, Београд, 2003, 54

36) Musa, Anamarija, Đurman, Petra, Challenges of anticorruption policy: a case of Croatia, Godišnju konferenciju Srednjeuropskog politološkog udruženja Third democratic decade: challenges of / for consolidation, 2013., Plzen, 2013, 19 – 20

37) Musa, Anamarija, Europski upravni proctor: priblizavanje nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, god. 6, бр. 1, 2006, 131

38) Наумовски, Петар, Администртаивно право, ЕУРМ, Скопје, 174 – 176

39) Павловска – Данева, Ана, Односот помеѓу државата и граѓаните од аспект на управното законодавство во Република Македонија, Правен факултет – Скопје, Скопје, 2010, 69

40) Ристов, Дарко, Причини за долгото траење на стечајните постапка во Република Македонија, Универзитет Гоце Делчев – Штип, Правен факултет – Кочани, Штип, 2011, 10

41) Stiglic, Dzozef, Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008, 85

42) Тасковска, Добринка, Вовед во правото, Правен факултет Јустинијан први – Скопје, Скопје, 2010, 1 - 9

43) Tomic, Zoran, Milovanovic, Dobrosalv, Cucic, Vuk, Praktikum za primenuva zakona o optem upravnom postupku, Ministrarstvo drzavne uprave I lokalne samouprave, Beograd, 2017, 36 – 27

44) Tomic, Zoran, Opste upravno pravo, Ekonomski fakultet – Beograd, Beograd, 2009, 36

45) Tripunovic, Jovana, Gajic, Mihailo, Nasevski, Sanja, Proaktivna transparentnost javne uprave u Srbiji: nedostizan cilj?, Beogradska otvorena skola, Beograd, 2016, 18 - 26

46) Hall, David, Lobina, Emanuele, The relative efficiency of public and private sector water, University of Greenwich. Greenwich, 2005, 1 – 4

47) Horvatin, Nevenka, Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih sluzb v Sloveniji, Svetovalni centar, Ljubljana, 2002, 54

48) Đurman, Petra, Europeizacija javne uprave i nacelo otvorenosti, Godisnjak Akademija pravnih znanosti Hrvstske, Vol. VII, No. 1, Zagreb, 2016, 351 – 352

49) Чавдар, Кимо, Чавдар., Кирил, Закон за управните спорови – коментари, објаснувања, практика и предметен регистар, Академик, Скопје, 2013,

Правни прописи

50) Устав на Република Северна Македонија, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 01/1991, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 03/2009, 49/2011, 06/2019, 36/2019

51) Закон за установите, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 32/2005, 120/2005, 51/2011

52) Закон за стечај, Сл. Весник на Република Северна Македонија, бр. 34/2006, 126/2006, 84/2007, 47/2011, 79/2013, 164/2013, 29/2014, 98/2015, 192/2015

53) Zakon za ustanovama, Sluzbeni list Hrvatske, Narodne Novine 127/19

54) Zakon o ustanovah, Uradni list Sloveniji 70/2005

55) Zakon za javnim sluzbama, Sluzbeni glasnik Republika Srbije br. 42/91

56) Universal Declaration of Human Rights, United Nations, 1948

57) Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to Member States relating to public liability. Adopted by the Committee of Ministers on 1984

58) White Paper on services of general interest, COM (2004), http://aei.pitt.edu/45894/, пристапено на 02.11.2021 год.

Интернает-извори

59) Pavel Pavlov and OthersvStichting Pensioenfonds Medische Specialisten [2000] ECR I-6451, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CC0180

60) https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2018/05/Priracnik-za-stecajna-postapka-L-2_11_2017.pdf

61) http://www.esem.org.mk/pdf/Publikacii/2021/1/ProaktivnaTransparentnost%20022021.pdf

62) https://falco.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/E.Pusic.prf

63) https://falco.pravo.hr/PRAVO/8_dogadanja/skupovi/modernizacija/HWollmann.pdf

64) http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/123013.htm

65) European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/portal/en

66) http://cov.gov.mk/%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%83%d1%82/

67) http://cov.gov.mk/

68) http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1908-preduzeca-i-ustanove/

69) http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Pagon-Teja.PDF

70) http://www.pppforum.si/podrocje/javne-sluzbe-in-javna-infrastruktura/

71) http://pravo.org.mk/

72) https://ener.gov.mk/Default.aspx

73) http://www.pravdiko.mk/

74) https://www.capgemini.com/de-de/karriere/branchen/it-jobs-public-sector/?utm_source=googlesea&utm_medium=paidsearch&utm_content=none_countrypaid_link_blog_none&utm_campaign=career_blog&gclid=EAIaIQobChMImJnC9rzR9AIVEAGLCh3fMgO6EAAYASAAEgLJWvD_BwE

75) https://www.thalia.de/shop/home/artikeldetails/A1031481740?ProvID=10907023&gclid=EAIaIQobChMImJnC9rzR9AIVEAGLCh3fMgO6EAAYAiAAEgIZ3fD_BwE&gclsrc=aw.ds&nclid=HGN2K_rV_s0oso_V2UznaA8QtpyPg09tV-d0ChMU076-fcjYYakCGB87O0ocFR0A

76) http://www.mio.gov.mk/

77) https://ener.gov.mk/Default.aspx

78) https://www.service-public.fr/

79) https://www.economie.gouv.fr/particuliers/france-services

80) http://mduls.gov.rs/obavestenja/obaveze-javnih-sluzbi-koje-u-2018-godini-proizilaze-iz-usvojenog-zakona-o-zaposlenima-u-javnim-sluzbama/