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

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

МАГИСТЕРСКА РАБОТА

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ОДГОВОРНОСТА ВО РАБОТЕЊЕТО НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО Р ФРАНЦИЈА И РС МАКЕДОНИЈА

СТУДЕНТ: СИЛВИЈА ТРАЈКОВА
БРОЈ НА ИНДЕКС: М217014
МЕНТОР: ПРОФ. Д-Р ИВАН ЕФРЕМОВСКИ

Свети Николе, 2023

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА СЛИКИ.....1

АПСТРАКТ.....2

Клучни зборови.....2

ABSTRACT.....3

Keywords.....3

ВОВЕД.....4

1. ЕТИКА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА.....7

1.1. Значењето и улогата на етиката во јавната администрација.....7

1.2. Професионална етика.....8

2. ПОИМ ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА.....11

2.1. Основни принципи на локалната самоуправа.....12

2.2. Основни карактеристики на локалната самоуправа.....12

2.3. Единици на локалната самоуправа во РС Македонија.....13

2.4. Единици на локалната самоуправа во Р Франција.....15

2.4.1. Општина.....17

2.4.2. Департман.....20

2.4.3. Регион.....20

2.5. Надлежности на органите на локалната самоуправа.....22

2.5.1. Надлежности на општините во РС Македонија.....22

2.5.2. Надлежности на општините во Р Франција.....22

2.5.3. Надлежности на департманите во Р Франција.....23

2.5.4. Надлежности на регионите во Р Франција.....23

2.6. Организација и работа на органите на локалната самоуправа.....24

2.6.1. Организација и работа на органите на општината во РС Македонија...24

2.6.1.1.Финансирање на органите на локалната самоуправа во Република Северна Македонија.....26

2.6.2. Организација и работа на органите на локалната самоуправа во Р.Франција.....30

2.6.2.1. Организација и работа на органите на општините во Франција.....30

2.6.2.2. Организација и работа на органите на департманите во Франција.....32

2.6.2.3. Организација и работа на органите на регионите во Франција.....34

3. АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....36

3.1. Одговорност на административните службеници во Република Северна Македонија.....37

3.1.1. Дисциплинска одговорност на администрацијата.....38

3.1.1.1 Постапка за дисциплинска одговорност (дисциплинска постапка).....41

3.1.2. Материјална одговорност на администрацијата.....43

4. АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА.....45

4.1. Права и обврски на административните службеници.....46

4.1.1. Права на административните службеници.....47

4.1.2. Обврски на административните службеници.....49

4.2. Одговорност на административните службеници во Р Франција.....52

4.2.1. Граѓанска и административна одговорност.....52

4.2.2. Дисциплинска одговорност.....56

4.2.2.1. Водич/Правилник за дисциплинска постапка – Guide de procédure disciplinaire.....58

4.2.3. Кривична одговорност.....77

4.2.4 Финансиска одговорност.....79

4.3. Најчести грешки на административниот службеник во Р Франција.....87

4.4. Суспензија од работа.....91

5. СУДСКА КОНТРОЛА НАД АДМИНИСТРАЦИЈАТА.....94

5.1. Судска контрола над администрацијата во РС Македонија.....95

5.2. Судска контрола над администрацијата во Р Франција.....98

6. ОМБУДСМАН.....101

6.1. Омбудсманот во Р Франција.....102

6.2. Народниот правобранител во РС Македонија.....104

ЗАКЛУЧОК.....107

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....111

ЛИСТА НА СЛИКИ

Слика 1: Табеларен приказ на бројот на советници во општинскиот совет според бројот на жители во општините (на француски јазик).....18
Слика 2: Табеларен приказ на бројот на советници во општинскиот совет според бројот на жители во општините (на македонски јазик).....19
Слика 3: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од прв степен (на француски јазик).....64
Слика 4: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од прв степен (на македонски јазик).....65
Слика 5: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од втор степен (на француски јазик).....70
Слика 6: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од втор степен (на македонски јазик).....71
Слика 7: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од трет степен (на француски јазик).....75
Слика 8: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од трет степен (на македонски јазик).....76

АПСТРАКТ

Населението во една држава има право на квалитетна, стручна и одговорна јавна администрација. За да постои таква администрација неопходно е таа да функционира врз база на јасни, добро формулирани и точно утврдени правни основи и да располагаме со високо стручни и одговорни административни службеници, кои поседуваат високи етички вредности, кои имаат капацитет одговорно да ја извршуваат функцијата која им е доверена во установата во којашто работат, но она што е најважно истите да се погрижат за остварување на правата и обврските на граѓаните и правните субјекти во постапки предвидени со закон. Мора да напоменеме дека, во овој контекст, најсуштинско значење имаат одредбите на одговорноста на административните службеници во извршувањето на работните задачи кои им се доделени. Гледајќи воопштено, однесувањето на физичко или правно лице според законски и морални норми всушност претставува одговорност. И во случаи кога законските и моралните норми се прекршени, се применуваат одредени дисциплниски или кривични казни предвидени со закон. Одговорноста на администрацијата во РС Македонија е уредена со Законот за административни службеници. Во него јасно се разграничени повредите настани при извршувањето на работните должности, како и начинот на докажување на дисциплинската и материјалната одговорност на административните службеници. Додека пак, во Франција правата и обврските на административните службеници се уредени во Законот од 13 јули 1983 година, каде се потенцира дека за „секоја грешка направена од страна на административен службеник при вршењето на својата службена должност тој е изложен на дисциплинска санкција без штета, во случај кога тоа е соодветно, како и на казни предвидени со кривичниот закон.“

Клучни зборови: администрација, административни службеници, одговорност, дисциплинска санкција, закон.

ABSTRACT

The population of a country has the right to quality, professional and responsible public administration. In order for such an administration to exist, it is necessary for it to function on the basis of clear, well-formulated and precisely determined legal bases and to have highly professional and responsible administrative officers, who possess high ethical values, who have the capacity to responsibly perform the function assigned to them. is entrusted to the institution in which they work, but what is most important is that they ensure the realization of the rights and obligations of citizens and legal entities in procedures provided for by law. We must mention that, in this context, the provisions of the responsibility of the administrative officers in the performance of the tasks assigned to them are of the most essential importance. Generally speaking, the behavior of a natural or legal person according to legal and moral norms actually constitutes responsibility. And in cases where legal and moral norms are violated, certain disciplinary or criminal penalties provided by law are applied. The responsibility of the administration in R. S. Macedonia is governed by the Law on Administrative Officers. It clearly delineates the injuries that occurred during the performance of work duties, as well as the method of proving the disciplinary and material responsibility of the administrative officers. While, in R. In France, the rights and obligations of administrative officers are regulated in the Law of July 13, 1983, where it is emphasized that for "any mistake made by an administrative officer in the performance of his official duty, he is exposed to disciplinary sanctions without prejudice, in the event that it is appropriate, as well as punishments provided by the criminal law."

Keywords: administration, administrative officers, responsibility, disciplinary sanction, law.

ВОВЕД

Општеството го сочинува збир од односи кои луѓето ги остваруваат помеѓу себе во различни домени на општественото живеење. Есенцијален услов кој треба да биде исполнет за да владее хармонија во општеството е регулирањето на однесувањето на луѓето, а за таа цел постојат правила. Правилата, истовремено преточени во нормативни акти и обезбедени со државна санкција стануваат закони. Оттука, ако знаеме дека законодавните органи ги создаваат законите, тогаш извршната власт е задолжена да ги спроведува тие закони, а органите на администрацијата претставуваат систем за остварување на донесените закони. Администрацијата всушност е потсистем на извршната власт, таа е рамката во која функционира модерното општество.

Администрацијата, независно дали се работи за државната администрација или за општинската администрација, секогаш е сервисно ориентирана кон граѓаните. Аднинистративните службеници се оние што се во постојан контакт со граѓаните, комуницираат со нив, им помагаат, но за сметка на тоа тие ги воочуваат ефектите од мерките кои ги преземаат, односно од одлуките кои ги донесуваат. За да може добро да се реализира принципот на сервисна ориентираност кон граѓаните, неопходно е администрацијата да им се доближи на граѓаните. Токму во тој контекст, е спроведен децентрализацискиот процес и создавањето на општинската администрација. Голем дел од надлежностите се пренесени од централно на локално ниво.

Преку обработка на содржините на темата, на почетокот, ќе се обидам да ја утврдам улогата на етиката во јавната администрација воопшто, ставајќи акцент на професионалната етика. Понатаму, преку направената компаративна анализа на административниот систем во Република Северна Македонија и Република Франција, најпрво ќе дадам краток осврт на основните карактеристики и единиците на локалната самоуправа во двете држави, со кој се потврдува фактот дека локалната самоуправа е основата на модерната демократија, дека нема демократски политички систем без развиена локална самоуправа и локална демократија - самостојно одлучување на граѓаните (жители на локалните заедници) за проблемите со кои секојдневно се соочуваат. Посебно ќе се задржам на правата и обврските, а особено на одговорноста на која подлежи јавната администрација при извршувањето на своите должности. Значи, во овој труд ќе направам компаративен преглед на одговорностите на кои подлежат административните службеници во Република Северна Македонија и Република Франција, а кои се уредени со Законот за

административни службеници во Република Северна Македонија, односно Le code général de la fonction publique (Општиот законик за уредување на јавните функции) и Законот од 13 јули 1983 год. во Република Франција.

Општо земено, одговорност значи дека една личност или органите мораат да ги објаснат и оправдаат своите постапки пред другите. Одговорноста е ефикасна за покажување дали пред законот се почитуваат принципите, како што се: владеењето на правото, отвореноста, транспарентноста, непристрасноста и еднаквоста. Одговорноста е потребна за обезбедување на вредностите, и тоа: ефикасност, ефективност, сигурност и предвидливост на јавната администрација.[1] Одговорноста, воедно е поврзана и со тоа колку принципите, врз кои се темели административното право, се почитуваат од страна на државните службеници и власта, од една страна, односно колку добро се следат законските процедури што ги формираат одлуките на јавната администрација, од друга страна.

Во административното право тоа значи дека секое административно тело треба да биде одговорно за своите постапки пред друга административна, законодавна или судска власт. [2]

Успехот на секоја јавна политика првенствено зависи од правилното функционирање на јавната администрација. Корупцијата и воопшто која било неправилност во јавниот сервис го попречуваат извршувањето и ја нарушуваат легитимноста на владеењето на правото. На ова се додава и губењето на довербата на граѓаните во институциите.[3] Многуте иницијативи насочени кон воспоставување на етиката во јавната администрација во земјите членки на Организацијата за економска соработка и развој се засновани од констатацијата дека репресивните мерки не се доволни за да се спречат прекршоците при вршењето на дејноста. Исто така важно е да се постават и т.н. „стандарди за однесување". Тие стандарди немаат за цел да го елиминираат недозволеното однесување, туку имаат само превентивен ефект, односно во рамките на една позитивна корпоративна култура да поттикнат адекватно однесување во Јавната служба.[4]

За да се осигура одговорноста на јавната администрација и дали административните органи ги користат своите овластувања во согласност со законот, т.е. дали ги следат зацртаните процедури, потребен е надзор. Целта на надзорот е да

---

[1] Европски принципи за јавната администрација, SIGMA документ: бр. 27

[2] Денкова Ј., Ананиев Ј., Астојановски С. (2019). Одговорноста на администрацијата основен принцип во управната постапка

[3] Под корупција ја подразбираме злоупотребата на јавните ресурси за остварување на лични интереси

[4] L`etique dans le service public (1998). Services du Parlement, Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne.

процени дали јавните органи ги извршуваат своите функции ефективно, ефикасно и навреме и дали се спроведуваат принципите и процедурите утврдени со посебни или општи одредби. Овие надзорни институции и механизми можат да имаат различни форми: судови, обвинителства, државен правобранител, внатрешна и надворешна контрола, инспекции, вообичаени органи на власта, парламентарни комитети, медиумите итн. Тие имаат за цел да ги заштитат правата на поединецот како и јавниот интерес, да извршат унапредување на квалитетот на процесот на донесување одлуки, но исто така и унапредување на сигурноста, правната заштита и законитостите на јавната администрација.[5]

[5] SIGMA paper No. 27: European principles for public administration

1. ЕТИКА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Општо кажано, под „етика“ се подразбираат принципите, стандардите и моралните вредности кои владеат во едно општество или со една општествена група. Овој термин доаѓа од грчкиот збор êthos, што значи „начин на живот“. Етиката е гранка на филозофијата која се интересира за човековото однесување и, поконкретно, за однесувањето на поединците во општеството.

1.1. Значењето и улогата на етиката во јавната администрација

Етиката го испитува рационалното оправдување на нашите морални судови, проучува што е морално, добро или лошо, правилно или неправилно. Таа се однесува на вреднување на вредностите, а исто така и на однесување, што го дефинира најдобриот став што треба да се усвои во дадена ситуација.

Во поширока смисла, етиката се одразува на човечката личност и на неговата интеракција со природата и другите луѓе, на слободата, на одговорноста и на правдата. Може да се каже, на општ начин, дека етиката, кога се обврзува да размислува за односот што постои меѓу луѓето и светот, се занимава со автономијата на личноста.

Етиката е поврзана со карактерот, однесување кое е навистина човечко и вкоренето, кое доаѓа одвнатре.[6]

Која е разликата помеѓу етиката и моралот? Иако етиката и моралот често се користат во сличен или ист конекст, тие имаат различни значења. Моралот се регулира со закони, правила, стандарди и норми кои се стекнуваат преку образованието, во општествениот, семејниот и културниот домен, односно нешто што доаѓа однадвор кон внатрешноста. За германскиот филозоф Хегел, моралот има два аспекти, субјективен морал - поврзан со исполнувањето на должноста по волја и објективен морал - послушност кон законите и стандардите наметнати од околината.

Од научна гледна точка, „теоретската“ етика е една од филозофските дисциплини чија цел, во тесна соработка со други научни дисциплини, е да ги опише актуелните стандарди на однесување („морално“) во општеството, да формулира и да развие општи принципи за правилно однесување и да ги анализира нормативните предлози.

„Применетата“ етика се развила во рамките на практичната филозофија за да ги анализира и решава сложените проблеми кои имаат последици врз луѓето и

[6] https://www.onselancequand.fr/lethique-professionnelle-ce-quelle-est-et-son-importance/

животната средина. Таа се состои од конкретизирање на општите правила за однесување кои се однесуваат на одредени области на активност кои, поради нивната зголемена сложеност имаат малку релевантни упатства (на пр. биоетика, медицинска етика итн.)

Етичкиот принцип го разликува доброто од лошото - нешто како морална доктрина, со таа разлика што етиката пред сè ги сугерира основите на правилното однесување преку барање дијалог и размислување за тоа што е правилно, а што погрешно, без притоа присилно да се наметнуваат казни во случај на непочитување.

1.2. Професионална етика

Професионалната етика е концепт кој сè повеќе и повеќе се развива во денешно време. За тоа зборуваме особено во контекст на интегритетот на работата, како и во врска со процедурите за работа во една институција.

Но, што е професионална етика и за што служи таа? Во професионалната област, поимот етика е построг и несомнено подразбира обврзувачки одредби. Ова е познато и како « déontologie professionnelle » -„професионална етика“ – термин кој го дефинира професионалниот идентитет, т.е. етичките правила специфични за одреден сектор на делување.[7]

Професионалната етика е збир на вредности, стандарди и однесувања кои поттикнуваат и ја подигнуваат свеста за ставовите и однесувањето на професионалецот во организацијата. Така, професионалната етика е од интерес и важност за компанијата/институцијата, но и за професионалецот кој сака да ја развие својата кариера. Покрај искуството и автономијата во своето поле на работа, професионалецот кој покажува етичко однесување добива почит, кредибилитет, доверба и признание од претпоставените и колегите.[8]

Етичкото однесување придонесува и за напредок во организацијата, за зголемување на продуктивноста, за постигнување на целите и за подобрување на меѓучовечките односи и организациската клима. Кога вработените во одредена институција, како и самата институција ги ценат вредностите и етичките принципи како што се љубезноста, воздржаноста, пријателството и трпението, тогаш резултатот е добри меѓусебни односи, поголема автономија, задоволство, проактивност и иновативност. За ова, соодветно е институцијата/компанијата да има етички кодекс на однесување, да го води однесувањето на своите вработени во согласност со правилата и држењето на организацијата. Кодексот на деловна етика

[7] https://ch-fr.indeed.com/conseils-carriere/evolution-professionnelle/ethique-professionnelle
[8] https://www.onselancequand.fr/lethique-professionnelle-ce-quelle-est-et-son-importance/

го олеснува прилагодувањето на соработката и служи како прирачник за добар соживот во самата институција.

Професионалната етика е гранка на „применетата“ етика која се занимава конкретно со професиите. Со развојот на низа различни професии, професионалната етика станува особено важна компонента која на специфичен начин се надоврзува на личната етика на секоја индивидуа и нејзиното однесување на рабтното место. Базата на професионалната етика лежи во фактот што секоја индивидуа е општествено одговорна кон себе си и кон останатите луѓе, но и кон животот како една целина. Таа претставува средство за регулација со кое се утврдуваат принципите, мисијата и вредностите на професијата, компанијата или организацијата. На тој начин, етичките норми кои се применуваат на одредено професионално поле ги прецизираат границите во чии рамки треба да се однесува секој соработник во однос на извршената активност.

Во многу компании/институции, кодексите на професионалната етика ја дефинираат улогата на секое лице кое е дел од таа компанија/институција. Етичките одредби имаат многу предности за сите вработени, како и за претпоставените. Кои се придобивките од професионалната етика?

Предностите се многубројни. Професионалната етика:

- Служи за да го направи вршителот на функцијата свесен за своите постапки

(Етичките принципи кои се практикуваат во одредена институција му овозможуваат на вршителот на функцијата подобро да ги оцени своите постапки во рамките на неговата професионална активност. Ова му помага, доколку е потребно, да ги направи потребните корекции за успешно извршување на зададените задачи – и тоа без да бара помош од колегите или од претпоставените.)

- Создава хармонија во однесувањето

(Јасните и конзистентни одредби во професионалната етика овозможуваат унифициран однос на сите лица кои работат во компанијата/институцијата. Ова ги олеснува односите и солидарноста помеѓу колегите. На професионалец кој се раководи според принципите на професионалната етика, му се восхитуваат. Почитта на неговите колеги и неговите клиенти е она што ја прави разликата. Во таков случај етиката би била еден вид филтер кој не би дозволил озборувања, лаги, желба да му се наштети на друг вработен, и сл.)

- Претставува гаранција за квалитет и транспарентност

(За пошироката јавност и заедницата, една компанија или институција што дејствува според јасни и конзистентни принципи на професионалната етика го отелотворува

квалитетот, како и транспарентноста. Така, поседувањето и примената на кодекси на професионална етика ѝ овозможува на таа компанија/институција да стекне кредибилитет, почит и доверба.)

- Ја зголемува продуктивноста

(Поврзаноста помеѓу концептот на деловна етика и подобрената продуктивност може да изгледа невообичаено, но сепак оваа врска е многу реална: всушност, работењето според цврсти и воспоставени принципи на деловната етика им помага на компаниите/ институциите на оптимален начин да ги канализираат ресурсите и следствено на тоа, овозможува да се подобрат внатрешните процеси.)

- Ја зајакнува довербата на клиентите
- Ја зголемува конкурентноста
- Го подобрува имиџот на брендот
- Учествува во создавањето на вредноста.

Негувањето професионална етика во работната средина носи предности и придобивки за сите, бидејќи обезбедува раст на компанијата и на сите вклучени. Со добро структурирано етичко однесување, можно е да се работи како тим и да се воспостави меѓусебно почитување меѓу сите вработени. А со таков систем секако се добиваат поангажирани, помотивирани и позадоволни професионалци кои придонесуваат за развој на комапнијата/институцијата.

Професионалната етика служи за доброто на општеството. Почитувањето на етичките одредби кои се на сила во одредена институција, при вршење на одредена професионална активност овозможува дејствување со почит кон секое човечко суштество. Неопходно е да се почитуваат специфични професионални етички правила за да се извршува работа која ги задоволува потребите на општеството. Воспоставувањето на професионалната етика е долгорочна.

Под етика во јавната служба се подразбира збир на принципи и стандарди на соодветно однесување во јавната администрација. Етиката во јавната служба служи за спречување на службените прекршоци кои очигледно се зголемуваат и има за цел да ја врати довербата во администтарцијата.

Едно од главните обележја на современите, демократски држави е професионална јавна администрација. Не е можно да се зборува за развиена држава, ако јавната администрација не се јавува како чувар на демократските вредности во таа држава (тука не се мисли само да се извршуваат дејностите согласно законот туку и да се промовираат општоприфатени вредности), како и на правата и интересите на граѓаните на кои им служи.

2. ПОИМ ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Во политичката и правната теорија, а исто така и во науката за локална самоуправа постојат многу дефиниции на локалната самоуправа. Сите тие дефиниции се израз или на состојбата и положбата на локалната самоуправа во определена земја, или на проучувањата на повеќе системи и облици на локалната самоуправа. И во нив, помалку или повеќе, се среќаваат слични, па дури и сосема исти, елементи на локалната самоуправа.

Според професорот Ѓорѓевиќ, како обележја на локалната самоуправа можеме да ги наведеме следниве: [9]

- таа е категорија на уставното право;
- по своето потекло таа е политичка организација на територијалните заедници, право на граѓаните непосредно и самостојно да решаваат прашања од интерес за самата територијална заедница;
- тоа право се огледа во непосредното управување на граѓаните или во нивното право да ги избираат и контролираат своите локални органи, а, пред сè, претставничките тела (локалните совети);
- тие претставнички тела треба да имаат одредени „решавачки“ права што ги вршат непосредно или преку извршните органи;
- локалните органи имаат своја месна и стварна надлежност;
- односите со централните органи се карактеризираат со отсуство на т.н. административна тутела, а правото на надзор е сведено на контрола над законитоста (а понекогаш и над целисходноста) на работата;
- локалната заедница треба да има свои финансиски ресурси и други средства со кои управуваат и чија намена ја утврдуваат или самите граѓани на собири и собранија, или нивните претставнички тела и други органи.

Оттука, може да се потенцира дека локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните директно, или преку претставнички тела и други локални органи одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области на општествениот живот во локалната заедница. Тоа е локална власт која ја вршат локалните органи.

Треба да постојат уставни и законски основи за локалната самоуправа. Во оваа смисла се и определбите на Европската повелба за локалната самоуправа, која

[9] Đorđevič, J. (1961) “Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije”, стр. 62

стакнува дека принципот на локалната самоуправа ќе биде утврден со законодавството на земјата потписничка и, каде што е тоа можно со уставот.

2.1. Основни принципи на локалната самоуправа

Едно од централните прашања или карактеристики на локалната самоуправа е прашањето за делокругот (надлежноста) на локалната самоуправа.

На ова прашање, низ неколку принципи, определени одговори дава и Европската повелба за локалната самоуправа.[10]

Според првиот принцип, со устав и со закон се пропишуваат работите што спаѓаат во изворен делокруг на органите на локалната самоуправа. Со тоа не се спречува врз локалната власт со закон да се пренесуваат и други права и одговорности со цел постигнување специфични барања и задачи.

Според вториот принцип, локалните власти, во границите на законот, имаат полно дискрециono право да ги спроведуваат своите иницијативи во врска со сите прашања што не се исклучени од нивната надлежност, ниту, пак, се ставени во надлежност на некоја друга власт.

Третиот принцип укажува дека јавните работи првенствено се вршат од страна на оние власти што се најблиску до граѓаните. При пренесувањето на одговорноста на некоја друга власт треба да се води сметка за обемот и природата на задачите и барањата за ефикасност и економичност.

Со четвртиот принцип се определува дека функциите што им се доверуваат на локалните власти, по правило, се целосни и исклучиви. Тие не смеат да бидат одземени или ограничени од страна на некоја друга, централна или регионална власт, освен во случаите што се предвидени со закон.

Според петтиот принцип, во случаите кога овластувањата се пренесуваат од централните и регионалните на локалните власти, на локалните власти им е дозволено нивното спроведување да го приспособат на локалните услови.

И, според шестиот принцип, локалните власти, во најголема можна мера, благовремено и на соодветен начин, се консултираат во процесот на планирање и донесување одлуки за сите прашања кои непосредно ги засегаат.

2.2. Основни карактеристики на локалната самоуправа

[10] Европската повелба за локална самоуправа

Постојат неколку карактеристики на локалната самоуправа, а тоа се:[11]

1. Како политички облик на локалната заедница таа несомнено е категорија на политичкиот систем, а некаде и на уставното право.
2. Таа е израз на правото на населението на одредена локална заедница самостојно да управува со работите врзани за 1ocus-от.
3. Таа е начелно демократска установа, важна за демократизацијата на политичкиот систем.
4. Во процесот на централизација, етатизација и урбанизација таа попримила обележја на децентрализација и станала на некој начин облик на децентрализација.
5. Таа се однесува на социолошки одредена заедница.
6. Неа ја карактеризираат одредени организациони обележја без кои нема локална самоуправа. Тука ќе ги споменеме:

а) населението на одредено локално подрачје само ги бира своите органи на управување;

б) Населението непосредно или преку своите органи ги врши функциите на локална власт и сите други функции врзани за локалната заедница (месна надлежност);

в) Претставничкото тело има своја стварна надлежност - со чија реализација влијае врз животот на заедницата;

г) Претставничкото тело избира свои органи и установи;

д) Локалната самоуправа има своја материјална подлога;

ѓ) Односите со повисоките и централните органи се востановени со уставот и законот. Тие се засновани првенствено на оцена на законитоста на работата на органите, а само во делот на делегираната надлежност и на оцена на целисходноста на работата.[12]

2.3. Единици на локалната самоуправа во Република Северна Македонија

Во Уставот на Република Северна Македонија се вели дека единици на локалната самоуправа се **општините**.[13]

Општините во Република Северна Македонија претставуваат единици на локалната самоуправа т.е заедница на жителите на одредено подрачје како природна

[11] Николиќ, П. (1993). Уставно право. Београд, стр. 447

[12] Силјановска-Давкова, Г. (1993). Општината помеѓу нормата и стварноста, докторат одбранет на Правниот факултет во Љубљана, стр. 35-37.

[13] Член 114 став 2 од Уставот на Република Македонија

господарска и друштвена целина, поврзана од заеднички интереси и потреби, каде постојат услови за материјален и општествен развој.[14]

Утврдувајќи ја положбата на општината, Законот за локалната самоуправа истакнува дека општината претставува единица на локалната самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираните јавни служби овозможува вршење на надлежностите пропишани со законот.[15]

Уставот, исто така, ги набројува областите на кои се протегаат законските надлежности, а тоа се: јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и други области утврдени со Законот за локалната самоуправа.[16]

Една од основните карактеристики на единиците на локалната самоуправа е тоа што општините имаат статус на правно лице.[17]

Втора значајна карактеристика е правото на општината вршењето на своите надлежности да го уредува со статутот[18] и други прописи кои самата ги донесува.

Статутот е највисок акт на општината и со него се уредуваат: организацијата и работењето на органите на општината, организацијата и работењето на комисиите на Советот; вршењето на работите од членот 20 на Законот за локалната самоуправа[19]; начинот на информирање на граѓаните; случаите на исклучување на јавноста од седниците на Советот; начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив; начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните; начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа. Според позитивното македонско законодавство, единиците на локалната самоуправа, односно општините, имаат свое подрачје и име, како и свој грб и знаме.[20]

Името е важен елемент на единицата на локалната самоуправа. Со него се врши идентификација на општините во Република Северна Македонија и насекаде во светот. Не постои безимена единица на локалната самоуправа.

---

[14] Силјановска-Давкова, Г. & Митков, В. (2004). Локална Самоуправа. Магор, Скопје, стр.9
[15] Член 2 став 2 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).
[16] Член 115 став 1 од Уставот на Република Македонија
[17] Член 3 став 2 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).
[18] Член 7 став 1 и 2 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002)
[19] Член 20 од Законот за локалата самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002)
[20] Членови 9 и 10 од Законот за локалата самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002)

Општината мора да има свое подрачје кое е утврдено со закон. Единицата на локалната самоуправа не може да постои доколку нема свое подрачје, а органите на општината не ќе можат да ги остварат своите надлежности, како и одговорноста кон граѓаните. Општината може да се основа за подрачје на едно или повеќе населени места во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси, на кое постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси.[21] Секој дел од државната територија (град, приградска населба, село, планина, река, езеро и сл.) мора да се наоѓа во состав на една општина и ниту еден дел од државата не смее да остане надвор од подрачјето на една општина. Основањето на општината се врши исклучиво со закон.

Според Уставот на Република Северна Македонија, градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа и неговата организиција се уредува со посебен закон. Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на градот Скопје, како главен град на Република Северна Македонија.[22]

Со законот за локална самоуправа во РС Македонија се уредуваат:

- надлежностите на општината;
- непосредното учество на граѓаните во одлучувањето;
- организацијата и работата на органите на општината;
- актите на органите;
- општинската администрација
- имотот во сопственост на општината;
- надзорот над работата на органите на општината;
- механизми на соработка меѓу општините и Владата на Република Северна Македонија;
- месната самоуправа;
- заштитата на локалната самоуправа;
- утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.[23]

2.4. Единици на локалната самоуправа во Република Франција

Во Членот 72 од Уставот (кој произлегува од Уставниот закон бр. 93-952 од 27 јули 1993 година) се содржи листата на територијалните заедници на Републиката, а

[21] Член 16 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002)
[22] Член 4 став 1 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр .5/2002)
[23] Закон за локална самоуправа на Р Македонија, бр.05/02, чл.1

тоа се: општините, департманите, регионите, заедниците со посебен статус и прекуморските територијални заедници уредени со Член 74. Со овие заедници слободно управуваат избрани совети и под услови предвидени со закон.[24]

Со став 1 на Членот 72 од Уставот од 1958 година, регионите се додаваат на листата на категории на „територијални заедници на Републиката“ дефинирани во Уставот. Претходно, регионите постоеле само административно, од Законот бр. 72-619 од 5 јули 1972 г.

Франција е унитарна држава, во која денес постојат три нивоа на локална управа. Во Член LO1114-1 од Општиот законик за територијалните заедници е наведено дека, трите нивоа на локална управа во Франција се споменати во став 3 на Член 72-2 од Уставот и тие се[25]:

I. **Општини** (communes)[26]

Според податоците од 2020 год., во Франција постојат 36682 општини. Тие претставуваат единици на локалната самоуправа од прв степен.

II. **Департмани** (départements)[27]

На департманите им се додаваат и Департманот Мајот, територијалната заедница на Сен Пјер и Микелон и заедниците со посебен статус кои произлегуваат од соединувањето на една или повеќе општини со департман.

Според податоците од 2020 год., во Франција постојат:

- 96 департмани (франц. départements) и
- 5 прекуморски департмани (франц. départements “d’outre-mer”)

Тука спаѓаат: Réunion, Martinique, Guadeloupe, French Guiana и Paris.[28]

Париз е и општина и департман.

Департманите претставуваат единици на локалната самоуправа од втор степен.

III. **Региони** (régions)[29]

Во Франција постоеле 22 региони, (кои ја вклучуваат и Корзика) и 4 области “d’outre-mer” (Réunion, Martinique, Guadeloupe, French Guiana).[30]

Корзика не се однесува на “регион” туку на “територијална заедница со посебен статус”, која донекаде значи како “локална управна област”.[31]

---

[24] L'article 72 de la Constitution de la France de 1958
[25] Article LO1114-1 du Code général des collectivités territoriales
[26] commune – општина (превод од француски јазик)
[27] département – департман (превод од француски јазик)
[28] 5 прекуморски департмани: Реунион, Мартиник, Гвадалуп, Француска Гвајана и Париз
[29] région – регион (превод од француски јазик)
[30] 4 прекуморски окружни/традиционални области: Реунион, Мартиник, Гвадалуп и Француска Гвајана
[31] https://mk.wikipedia.org/wiki/Локална_управа

Регионите претставуваат единици на локалната самоуправа од трет степен.

2.4.1. Општина

Општина (француски: commune) — претставува најмалата административна единица во Франција.

Слободно можеме да кажеме дека општините во Франција се поистоветуваат со општините во Германија, околиите во Велика Британија, но и со најмалите општини во Република Северна Македонија. Тоа значи дека, општината во Франција може да биде и милионски град како Париз, град со неколку илјади жители, или пак некое мало село со десетина жители. Но, генерално, општините во Франција имаат мал број на жители, односно, дури 90 % од нив имаат помалку од 2 000 жители (всушност, околу 24 850 општини имаат помалку од 1 000 жители).

Општините во Франција се појавиле во екот на Француската револуција (во 1789 г.), но својот официјален статус го добиле со Законот од 14 декември 1789 година, донесен од страна на Националното собрание.[32] Ова се однесувало, како на градовите, така и на сите населени места, вклучувајќи ги и селските области.

На 9 јануари 2008, во Франција имало 36 781 општини, од кои 36 569 во континентална Франција и 212 во прекуморските територии. Вкупниот број на општини е многу повисок од секоја друга европска земја. Но оваа бројка на општини се менува секоја година, односно Франција ги губи своите општини (тоа се случува при спојување на општините). Така, од 2010 година, Франција загубила 1 744, а од 2020 година загубила повеќе десетици општини. Моментално, во Франција има околу 34 945 општини.[33]

Општината има совет. Советот на општината го сочинуваат општински советници кои се избираат за период од шест години со непосредно општо гласање. Со советот претседава градоначалникот. Градоначалникот го избираат членовите на општинскиот совет со мандат од шест години. Тој раководи со општинската администрација, а во тоа му помагаат неговите заменици.[34]

Бројот на советници во секоја општина е точно определен според бројот на жителите во општината. Тоа е регулирано со Член L2121-2 од Општиот законик за територијалните заедници.[35]

Во табелата подолу може да се види точниот број на советници во општинскиот совет согласно бројот на жители во општините.

---

[32] Bonnard, M. (2005). Les collectivités territoriales en France. La Documentation française.
[33] Les villes et communes de France - lescommunes.com
[34] Fiche de synthèse n°11 L'organisation territoriale de la France
[35] Article L2121-2 du Code général des collectivités territoriales

Слика 1: Табеларен приказ на бројот на советници во општинскиот совет според бројот на жители во општините (на француски јазик)

COMMUNES	Nombre des membres du conseil municipal
– De moins de 100 habitants	7
– De 100 à 499 habitants	11
– De 500 à 1 499 habitants	15
– De 1 500 à 2 499 habitants	19
– De 2 500 à 3 499 habitants	23
– De 3 500 à 4 999 habitants	27
– De 5 000 à 9 999 habitants	29
– De 10 000 à 19 999 habitants	33
– De 20 000 à 29 999 habitants	35
– De 30 000 à 39 999 habitants	39
– De 40 000 à 49 999 habitants	43
– De 50 000 à 59 999 habitants	45
– De 60 000 à 79 999 habitants	49
– De 80 000 à 99 999 habitants	53
– De 100 000 à 149 999 habitants	55
– De 150 000 à 199 999 habitants	59
– De 200 000 à 249 999 habitants	61
– De 250 000 à 299 999 habitants	65
– Et de 300 000 et au-dessus	69

20

Извор: Code général des collectivités territoriales - Article L2121-1

Слика 2: Табеларен приказ на бројот на советници во општинскиот совет според бројот на жители во општините (на македонски јазик)

ОПШТИНИ	БР. НА СОВЕТНИЦИ ВО ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ
– Помалку од 100 жители	7
– Од 100 до 499 жители	11
– Од 500 до 1 499 жители	15
– Од 1 500 до 2 499 жители	19
– Од 2 500 до 3 499 жители	23
– Од 3 500 до 4 999 жители	27
– Од 5 000 до 9 999 жители	29
– Од 10 000 до 19 999 жители	33
– Од 20 000 до 29 999 жители	35
– Од 30 000 до 39 999 жители	39
– Од 40 000 до 49 999 жители	43
– Од 50 000 до 59 999 жители	45
– Од 60 000 до 79 999 жители	49
– Од 80 000 до 99 999 жители	53
– Од 100 000 до 149 999 жители	55
– Од 150 000 до 199 999 жители	59
– Од 200 000 до 249 999 жители	61
– Од 250 000 до 299 999 жители	65
– Повеќе од 300 000 жители	69

20

Извор: Општиот законик за територијалните заедници - Член L2121-1

2.4.2. Департман

Департман (француски: dépertement) – поголема административна единица во Франција. Има вкупно 101 департман и сите имаат ист правен статус како делови од Франција. Департманите се групирани во 13 региони во континентална Франција и 5 региони во прекуморските територии. Понатаму, тие се поделени на 332 округи, кои пак се делат на кантони. Секој кантон е составен од неколку општини. Во прекуморските територии, некои општини играат улога на департмани.[36]

Административниот центар на департманот се нарекува **префектура**[37] Обично, префектурата не мора да биде најголемиот град во департманот, туку се работи за некој поважен град сместен во средишниот дел на департманот. Понатаму, департманите се делат на еден или повеќе округи. Седиштето на округот се нарекува **потпрефектура**.[38]

Секој департман има свој управен орган — Генерален совет (conseil général). Од редот на своите членови, Генералниот совет избира претседател кој добива тригодишен мандат. Тој всушност претставува извршен орган на департманот (тоа е уредено со Законот за децентрализација од 1982 година) поставен од централната власт. Генералниот совет е составен од членови кои се избираат преку општо, директно гласање, со мандат од шест години. Постои и Комисија на департманот (постојан орган), а членовите на таа комисија, секоја година ги одредува генералниот совет. На чело на департманот стои претставникот на државата на територијата, таканаречениот **префект.** Префектот има свои помошници — потпрефекти (sous-préfet) зависно од потпрефектурите во департманот. Префектот има моќ да ги контролира активностите на локалните власти.[39]

2.4.3. Регион

Регион (француски: régions) – територијална заедница што произлегува од децентрализацијата. Од јануари 2016 год. бројот на региони, со спојување, се намалува на 18 (од нив 13 се матични (континентални), а 5 се прекуморски).[40]

Во својата актуелна форма регионите биле создадени во 1956 година. Тие биле формирани за одделни служби, а не како единици со општи надлежности. Во

[36] Fiche de synthèse n°11 : L'organisation territoriale de la France
[37] Превод од француски јазик: préfecture/chef-lieu de department – префектура (административен центар на департманот)
[38] Превод од француски јазик: sous-préfecture/chef-lieu d'arrondissement – потпрефектура (седиште на округот)
[39] Donier, V. (2014). Droit des collectivités territoriales. Paris, Dalloz.
[40] https://mk.wikipedia.org/wiki/Региони_во_Франција

1982 година, со Законот за децентрализација регионите се здобиле со статус на локална власт.[41]

Иако опсегот на интервенција на регионите е многу широк, тие и понатаму немаат општа надлежност. Регионите се единици со надлежности во делот на економското планирање и организирање на јавните работи.[42] Тоа особено се однесува на управувањето со средните училишта и на таканаречениот „регионален“ транспорт (регионален експресен транспорт), преку економскиот развој на територијата. Нивната главна правна задача е да градат и одржуваат средни училишта, но освен овие правни должности, регионите имаат значителни трошоци за инфракструктура (образование, јавен превоз, помош на универзитети и истражни тела итн.).

Регионите имаат две собранија, и тоа: советодавно собрание, **Регионален совет** и консултативно собрание, **Регионален економски, социјален и совет за животна средина**.[43]

Регионалниот совет, кој исто така се нарекува и „територијално собрание“ на Корзика, претставува советодавно тело на регионот. Него го сочинуваат советници кои се избираат на шест години со општо директно гласање. Регионалниот совет може да го делегира извршувањето на дел од своите надлежности на Постојаната комисија, а потпретседателите се членови на постојаната комисија.

Од редот на своите членови, Регионалниот совет избира претседател со мандат од шест години. Тој е регионален извршен менаџер и раководи со администрацијата. Неговите функции, во голема мера се слични како и оние на претседателот на Генералниот совет на департманот.

Префект на регионот е префектот на департманот во кој се наоѓа главниот град на регионот. Тој раководи со регионалните децентрализирани служби на државата, ја применува владината политика на големите проекти, ја контролира законската регулатива и почитувањето на буџетските правни акти во регионот и неговите јавни претпријатија, подготвува политики за економски развој и социјално и регионално планирање.[44]

Забелешка: Корзика има посебен статус. Таа претставува локална власт и има специфични институции (корзиканско собрание, извршен совет).

---

[41] La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

[42] Климовски, С. & Каракамишева-Јовановска, Т. & Спасеновски, А. (2017). Современи политички системи. Скопје

[43] L'article L4131-2 du Ccode général des collectivités territoriales

[44] Article L1424-33 du Code général des collectivités territoriales

2.5. Надлежности на органите на локалната самоуправа

2.5.1. Надлежности на општините во Република Северна Македонија

Општините, во рамките на законот, имаат право на своето подрачје да ги извршуваат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.[45]

Општините во РС Македонија се надлежни за вршење на следниве работи:[46]

- Урбанистичко планирање
- Заштита на животната средина и природата
- Локален економски развој
- Комунални дејности
- Култура
- Спорт и рекреација
- Социјална заштита и заштита на децата
- Образование
- Здравствена заштита
- Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и др. несреќи
- Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици
- Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност
- Други работи определени со закон.

2.5.2. Надлежности на општините во Франција

Општината претставува посредник помеѓу државата и граѓаните. Таа има широк спектар на делување. Општината извршува разни јавни дејности во интерес на граѓаните, а кои се однесуваат на нивниот секојдневен живот. Меѓудругото, општината го контролира и планира урбанизмот со помош на Локален план за урбанизам (PLU - Plan Local d'Urbanisme) и издава дозволи за градба.[47]

Општините во Франција имаат два типа на надлежности:[48]

---

[45] Член 21 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на Р Македонија“ бр.5 од 29 јануари 2002 год.)

[46] Член 22 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на Р Македонија“ бр.5 од 29 јануари 2002 год.)

[47] La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité (https://www.vie-publique.fr/fiches/19613-quest-ce-quune-commune)

[48] Силјановска-Давкова, Г. & Митков, В. & Каракамишева-Јовановска, Т. & Спасеновски, А. & Кртолица, М. (2020). Локална самоуправа. Скопје, стр.150

Традиционални надлежности. Тука спаѓаат:

- Изборни надлежности
- Надлежности на регистарот
- Социјална работа
- Образование
- Одржување на локалната патна инфраструктура
- Планирање на просторот и развој
- Локален јавен ред и мир

Децентрализирани надлежности. Тука спаѓаат:

- Урбанистичко планирање
- Образование
- Економски развој
- Домување
- Здравство
- Социјална работа
- Култура

2.5.3. Надлежности на департманите во Франција

Департманите имаат еден сет на надлежности и тие се:

- Надлежности поврзани со здравството и социјалните работи;
- Урбанистичко планирање;
- Образование, култура и наследство;
- Економски развој;
- Животна средина

2.5.4. Надлежности на регионите во Франција

Регионите имаат еден сет на надлежности, и тие се:

- Економски развој;
- Територијален развој и планирање;
- Транспорт;
- Образование и програми за вработување;
- Култура;
- Изградба и одржување на средните училишта;
- Здравство.

2.6. Организација и работа на органите на локалната самоуправа

2.6.1. Организација и работа на органите на општината во Република Северна Македонија

Органи на општината во Република Северна Македонија се:[49]

- советот и
- градоначалникот.

Совет на општината. Советот е претставнички орган на граѓаните кој одлучува во рамките на надлежностите на општината. Него го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Членовите на советот се избираат за време од четири години.[50]

Бројот на членовите на советот се утврдува според бројот на жители во општината и тој број не може да биде помал од девет, а поголем од триесет и три члена:[51]

- до 5 000 жители – 9 членови на советот
- од 5 001 до 10 000 жители – 11 членови на советот
- од 10 001 до 20 000 жители – 15 членови на советот
- од 20 001 до 40 000 жители – 19 членови на советот
- од 40 001 до 60 000 жители – 23 членови на советот
- од 60 001 до 80 000 жители – 27 членови на советот
- од 80 001 до 100 000 жители – 31 членови на советот
- над 100 000 жители – 33 членови на советот

Од редот на членовите на советот, со мнозинство гласови од вкупниот број на членови на советот, се избира Претседател на советот, со мандат од четири години.

Претседателот на советот ги свикува и раководи со седниците на советот. Седниците на советот се свикуваат по потреба, но најмалку еднаш на три месеци.

Надлежности на Советот[52]

Советот:

- го донесува статутот на општината и други прописи;
- го донесува буџетот на општината и годишната сметка на општината;
- ја утврдува висината на сопствените извори на приходи за финансирање на општината;
- основа јавни служби;
- именува членови во управните одбори на јавните служби кои таа ги основа;

[49] Член 31 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).
[50] Член 32 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).
[51] Член 34 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).
[52] Член 36 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).

- усвојува програми за работа и финасиски планови за финансирање на јавните служби;
- ги усвојува извештаите за извршување на буџетот и годишната сметка на општината;
- одлучува за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење;
- ги усвојува извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби, кои ги основала општината;
- одлучува за начинот на располагање со сопственоста на општината;
- одлучува за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на општината;
- го избира лицето кое раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината (командирот);
- го разгледува и усвојува годишниот извештај за јавната безбедност на подрачјето на општината;
- може да дава препораки на раководното лице на подрачната единица на МВР од областа на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот;
- врши и други работи утврдени со закон.

Градоначалник на општината. Градоначалникот претставува извршен орган на општината и како таков има значајна улога во функционирањето на локалната самоуправа во општината.

Градоначалникот се избира на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање во согласност со законот со кој се регулираат локалните избори, со мандат од четири години. Новоизбраниот градоначалник, во рок од седум дена од денот на изборот ја презема должноста од претходниот градоначалник.

Надлежности на градоначалникот[53]

Градоначалникот:

- ја претставува и застапува општината;
- ја контролира законитоста на прописите на Советот;
- ги објавува прописите на Советот во службеното гласило на општината;
- го обезбедува извршувањето на одлуките на Советот;
- го обезбедува извршувањето на работите коишто со закон се делегирани на општината;
- иницира и предлага донесување на просписи од надлежност на Советот;

[53] Член 50 од Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/2002).

- редовно го известува Советот за извршувањето на своите надлежности;
- го предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот на општината;
- го извршува буџетот на општината;
- избира директори на јавните служби кои ги основала општината, врз основа на јавен конкурс;
- решава во управи работи за права, обврски и интереси на правни и физички лица;
- донесува правилник за систематизација на работните места на општинската администрација;
- раководи со општинската администрација;
- одлучува за вработувањето, правата, должностите и одговорностите на вработените во општинската администрација;
- обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на општината.

2.6.1.1. Финансирање на органите на локалната самоуправа во Република Северна Македонија

Сите активности што ги преземаат органите на локалната самоуправа делумно се финансираат од државниот буџет, а делумно од сопствените приходи. Учеството на тие два вида на средства во вкупните средства на локалните органи е различно.

Според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа изворите на финансирање на општините се делат во три групи, и тоа:[54]

1. Сопствени извори на приходи;
2. Дотации од буџетот на РС Македонија и од буџетите на фондовите и
3. Задолжување.

Во групата на **сопствени извори на приходи** спаѓаат:[55]

- Локалните даноци;
- Локалните такси;
- Локалните надоместоци;
- Приходите од сопственост на општината;
- Приходите од донации;
- Приходите од парични казни утврдени со закон;

[54] Член 3 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.61/2004

[55] Член 4 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.61/2004

- Приходите од самопридонеси;
- Други извори на приходи утврдени со закон.

Локалните даноци претставуваат даноци кои што ги наплатува општината во свое име и самата таа ја утврдува висината на стапката во границите утврдени со закон. Во групата на локални даноци припаѓаат: [56]

- данокот на имот (овој данок го плаќаат сопствениците на недвижен имот - станови, куќи и друг недвижен имот);
- данокот на наследство и подарок (овој данок се плаќа во случај на смрт на сопственикот на имот, доколку неговиот имот го наследуваат наследници од втор или подалечен наследен ред - негови браќа, сестри, внуци и сл.
- данокот на промет на недвижности (овој данок се плаќа при продажба на куќа, стан или друг вид на недвижност);
- други локални даноци утврдени со закон.

Локалните такси претставуваат паричен надоместок за услугите и правата кои општинските органи ги дававаат на правни и физички лица и нивната висина ја утврдува општината во границите утврдени со закон. Овде припаѓаат: [57]

- комуналните такси (овие такси граѓаните ги плаќаат при паркирање, истакнување на фирма во општината);
- административните такси (овие такси ги плаќаат граѓаните на општината кога таа им издава уверенија);
- други локални такси утврдени со закон.

Локалните надоместоци претставуваат паричен надоместок за покривање на трошоците поврзани со услуги кои општинските органи им ги даваат на физички и правни лица и нивната висина ја утврдува општината во согласност со закон. Локални надоместоци се:[58]

- надомест за уредување на градежно земјиште (општината им обезбедува приклучок со водоводната мрежа и канализациска мрежа на оние лица кои изградиле куќа на градежно земјиште кое е во надлежност на општината, а за возврат вклучените лица на овие мрежи плаќаат надоместок за користењето);
- надоместоци од комунална дејност (општината преку јавните комунални претпријатија им обезбедува на граѓаните водоснабдување, чистење на

[56] Член 4, став 1 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[57] Член 4, став 2 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[58] Член 4, став 3 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

сметот, а за возврат секое домаќинство што ги користи овие услуги му исплаќа надомест на јавното комунално претпријатие во општината каде што лицата живеат);

- надоместоци за просторни и урбанистички планови (ако на граѓанинот поради која било причина му е потребен извод од Деталниот урбанистички план што го направила општината, тој плаќа надомест за истото) и
- други локални надоместоци утврдени со закон.

Приходите од сопственост на општината се приходи кои општината ги стекнува преку економско експлоатирање на својот имот. Овде припаѓаат: [59]

- приходите од закупнина на имот (ова се средствата кога општината своите простории - недвижен имот, го дава под закуп - кирија на некое друго лице);
- приходите од камати (општината има право да внесе во банка свои средства за кои добива приходи од камати);
- приходите од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините (општината има право да продаде имот за да се здобие со дополнителни приходи).

Донациите[60] претставуваат финансиски средства или ствари кои определен субјект ѝ ги дава како донација на општината. Доколку донациите се изразени во вид на финансиски средства, тие претставуваат приход на буџетот на општината, а доколку се ствари, тогаш се заведуваат како имот кој го поседува општината. По претходно дадена согласност од страна на Советот на општината, неопходно е да се направи договор помеѓу донаторот и градоначалникот на општината за извршената донација со цел да се регулира намената на донацијата и начинот на кој ќе се користи.

Преку референдум, Општината може да воведе самопридонес[61] со цел задоволување на определени потреби на граѓаните. Со одлука на Советот на општината се уредува висината на самопридонесот (основица и стапка), начинот на пресметување на самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонесот и сл.

---

[59] Член 4, став 4 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[60] Член 6 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[61] Член 7 од Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Дотации од Буџетот на РС Македонија и од буџетите на фондовите. Со дотации од Буџетот на РС Македонија и од буџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во буџетот на општината за финансирање на нејзините надлежности определени со закон. Од Буџетот на РС Македонија и од буџетите на фондовите се распределуваат следниве видови на дотации:[62]

- приходи од данок на додадена вредност;
- наменска дотација;
- капитална дотација;
- блок дотација и
- дотација за делегирана надлежност.

Третиот вид на извор на финансирање на општините е **задолжувањето**. Општината може да се задолжува во земјава и странство само по добиена претходна согласност од Владата, а сето тоа базирано на мислењето на Министерството за финансии.[63]

Задолжувањето на Општината може да биде краткорочно и долгорочно.

Краткорочното задолжување се случува во државата, но сепак се одвива според одредени услови и подлежи на одредени ограничувања прецизирани во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (на пример, заемот не смее да надминува 20% од вкупните остварени приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година и мора да се отплати до крајот на тековната фискална година). Средствата добиени по пат на краткорочно задолжување обично се користат за покривање на привремен недостиг на готовински средства во општината, но никако не смеат да се користат за плаќање на казни и казнени камати.[64]

Долгорочно, Општината може да се задолжува кога се работи за финансирање на капитални средства и инвестиции и се обврзува отплатата на долгот да ја реализира во еднакви или опаѓачки ануитети. Вкупниот износ на долгот за долгорочното задолжување, на годишно ниво, не смее да надминува 15% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.[65]

Секоја општина има свој буџет. Општинскиот буџет се состои од два дела, и тоа: општ и посебен дел. Општиот дел содржи консолидиран биланс на приходи и расходи, биланс на тековно-оперативни приходи и расходи, биланс на капитални

[62] Член 8 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[63] Член 18 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[64] Член 19 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа
[65] Види подетално во Член 20 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа

приходи и расходи и функционална класификација на расходите. Во посебниот дел на буџетот се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува министерот за финансии, групирани според корисници и програми. Исто така, посебниот дел на буџетот содржи и анекси кои се однесуваат на финансиските планови. Советот на општината со донесувањето на буџетот, донесува и одлука за извршување на буџетот.[66]

2.6.2 Организација и работа на органите на локалната самоуправа во Р Франција

2.6.2.1. Организација и работа на органите на општините во Франција

Институционално, најголем дел од власта во општините е концентрирана во:[67]

- општинскиот совет и
- градоначалникот.

Општинскиот совет е составен од советници кои се избираат на општи и непосредни избори за мандатен период од шест години.

Градоначалникот се избира од страна на членовите на општинскиот совет за период од шест години. Тој, всушност претставува децентрализиран орган на државата, односно заедно со своите заменици е гранка на извршната власт во општините. Негова надлежност, меѓу другото, е и раководењето со општинската администрација.

Значи, градоначалникот има двојна улога, тој дејствува и во име на општината како територијална заедница, но извршува, и во име на државата, одредени административни и судски функции.[68]

Во општините, градоначалникот е одговорен за извршување, во име на државата, под надлежност на префектот или на јавниот обвинител, на одредени административни и судски функции:[69]

- под овластување на префектот – градоначалникот е задолжен за објавување закони и прописи, организирање избори, легализација на потписи;
- под надлежност на државниот обвинител – градоначалникот е и државен службеник и службеник во судската полиција.

Комбинацијата на овие две функции го става на чело на општинската полиција, тој е одговорен за нејзините активности.

---

[66] Види подетално во Член 23 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа

[67] Article L. 2121-1 du Code général des collectivités territoriales (Член L2121-2 од Општиот законик за територијални заедници)

[68] Article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales (Член L2122-2 од Општиот законик за територијални заедници)

[69] La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité (https://www.vie-publique.fr/fiches/19617-les-fonctions-les-pouvoirs-dun-maire)

Во рамките на извршната власт во општините

- градоначалникот е одговорен за извршување на одлуките на Советот на општината и постапува под негова контрола. Тој ја претставува општината на суд, потпишува договори, го подготвува буџетот, управува со општинскиот имот итн.
- градоначалникот ги извршува овластувањата доделени од Советот на општината и потоа мора да одговара пред него за своите постапки. Тие овластувања се однесуваат на многу различни области (доделување на општински имоти, земање заеми, создавање настава во училиштата, правна постапка, итн.) и можат да бидат отповикани во секое време.

Законот од 13 август 2004 година, кој се однесува на локалните права и одговорности го овластува градоначалникот да ги подделегира, на некој делегат или општински советник, овластувањата што му се доверени со делегирање.

Во однос на полицијата, градоначалникот поседува свои лични овластувања и е одговорен за спроведување и одржување на јавниот ред и мир и безбедноста.[70]

Финансирање на општините во Франција

Буџетот на општината се состои од приходи и расходи.[71]

Првите два извори на приходи се:

- локални даноци и
- финансирање од страна на државата.

Во локалните даноци спаѓаат:

- такса за живеење – која ја плаќаат сите жители
- данок на имот (или данок на земја) – кој го плаќаат сопствениците на недвижен имот

Овие даноци се пресметуваат според проценетата вредност на закупнината на живеалиштата, како и од каматната стапка што ја одредува општината, а државата ја интегрира.

Што се однесува до финансирањето од страна на државата, во минатото државата раководела се детските градинки и основните училишта, но од 1982 год. овие овластувања им се делегирани на општините. За да можат да ги преземат, државата им ги обезбедува потребните финансиски средства. Тоа е всушност децентрализацијата.

---

[70]Article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (Член L2212-2 од Општиот законик за територијални заедници)

[71]Articles L2311-1 à L2311-7 du Code général des collectivités territoriales (Членовите од L2311-1 до L2311-7 од Општиот законик за територијални заедници)

Од друга страна, со оглед на тоа дека цените за изнајмување на стан/куќа (кириите) се различни во сите општини, даноците кои се собираат по основ на такси за живеење и данок на имот се разликуваат од една до друга општина. Со цел да се постигне еднаквост помеѓу општните, државата им дава повеќе финансиски средства на посиромашните општини. Тоа е всушност пропорционална распределба на средствата.

Општините, со цел обезбедување на финансиски средства можат да направат и задолжување во банките, но само за да инвестираат во долготрајна опрема , како што е рекреативен центар. Општината не смее да се задолжува за да им исплати паричен надоместок на своите вработени, на пример.

Постојат 3 вида на трошоци/расходи:[72]

- Трошоци за работа – плати на вработените во општината и градоначалникот, како и субвенции (парична помош) на здружнијата
- Трошоци за опрема – изградба на училиште, линија за трамвај, спортски објект итн.
- Отплата на заеми.

Извршната власт, односно градоначалникот заедно со неговите помошници е одговорен за подготовка на буџетот. Па така, секоја година пред 15 април буџетот се поднесува на гласање на советот на општината.

2.6.2.2. Организација и работа на органите на департманите во Франција

Со Законот од 10 август 1871 година, департманите стануваат полноправни територијални заедници, а Генералниот совет е надлежен да се грижи за сите работи кои се во нивен интерес. Значи, институционално, власта во департманите е концентрирана во:

- Генерален совет и

- Претседател.

Генералниот совет претставува советодавно тело на департманот (не заседава постојано, туку има само две редовни сесии годишно). Неговите членови се избираат на општи и неспоредни избори за мандатен период од шест години, при што половината се избираат на секои три години. Генералниот совет е составен од специјализирани комисии кои работат на различни прашања. Од 2004 година, една од позначајните надлежности на ова тело е управувањето со структурните фондови на Европската Унија.

[72] L`Institut Montaigne - Tout savoir sur le budget d'une commune (https://www.institutmontaigne.org/municipales-2020/tout-savoir-sur-le-budget-dune-commune/)

Претседателот на департманот е член на Генералниот совет и се избира од страна на советниците со мандат во времетрање од три години. Негова главна должност е извршување на актите и политиките на департманот, при што во остварувањето на неговите задолженија му помагаат неговите заменици кои се структурирани во Постојана комисија (членовите на постојаната комисија секоја година ги одредува Генералниот совет).[73]

Префектот, пак, е претставник на државата во департманот (територијалната заедница). Според член 72 од Уставот, тој е одговорен за националните интереси, административната контрола и почитувањето на законите. Тој исто така е одговорен и за одржување на јавниот ред и мир (има полициски овластувања), а во негова надлежност е и контролирањето на активностите на локалната власт.[74]

При извршување на обврските, на префектот на департманот му помагаат генерален секретар, раководители на децентрализираните служби, претседател/шеф на кабинетот и окружните подпрефекти.

Неговите овластувања се предвидени со декретот од 29 април 2004 година кој се однесува на овластувањата на префектите, организацијата и дејствувањето на државните служби во департманите и регионите.[75]

Финансирање на департманите во Франција[76]

Департманите се финансираат преку:

- Сопствени извори (локални даноци)
- Дотации и субвенции од државата
- Аванси и позајмици
- Приходи од наследство (данокот на наследство) и
- Приходи од давање услуги

Расходите во департманите се насочени кон:

- Просторно планирање и уредување на територијата
- Патишта
- Заштита на околината
- Транспорт
- Развој на територијата

[73] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018). Административно право. Скопје.
[74] La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité (https://www.vie-publique.fr/fiches/20169-quelle-est-le-role-dun-prefet)
[75] Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements
[76] Articles L3311-1 à L3311-3 du Code général des collectivités territoriales (Членовите од L3311-1 до L3311-3 од Општиот законик за територијални заедници)

Извршната власт, односно Генералниот совет на департманот го подготвува буџетот на департманот.

2.6.2.3. Организација и работа на органите на регионите во Франција

Институционално, власта во регионите е концентрирана во:

- Регионален совет;
- Постојана комисија и
- Претседател.

Регионалниот совет претставува советодавно тело на регионот. Тој има функција на претставување и е составен од советници кои се избираат на општи и непосредни избори за мандат од шест години.

Од 2004 година, како и во случајот со департманите, една од позначајните надлежности на ова тело е управувањето со структурните фондови на Европската Унија.

Постојаната комисија има функција на претставување. Во неа членуваат претседателот и потпретседателите на регионалниот совет, како и еден или повеќе други членови. Постојаната комисија има задача да соработува со Регионалниот совет при извршувањето на одредени надлежности. Советот може да ѝ делегира дел од своите функции, со исклучок на оние кои се однесуваат на гласањето на буџетот, одобрувањето на административната сметка (извршен буџет).[77]

Претседателот на регионот е член на Генералниот совет и се избира од страна на советниците со мандат во времетраење од шест години. Негова надлежност, меѓу споменатото е и раководењето со општинската администрација.

Постои и префект на регионот, кој во исто време е и префект на департманот во кој е лоциран главниот град на регионот.

Надлежностите на префектот во регионот се:[78]

› Реализација и надгледување на спроведувањето на проектите на државата;

› Мониторинг над легалноста на буџетските акти на регионот;

› Подготовка на политики за економски, социјален и територијален развој на регионот.

Финансирање на регионите во Франција[79]

[77] La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité (https://www.vie-publique.fr/fiches/19627-quest-ce-quun-conseil-regional)

[78] Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements (Articles 2 à 8)

[79]Articles L4310-1 à L4313-3 du Code général des collectivités territoriales (Членовите од L4310-1 до L4313-3 од Општиот законик за територијални заедници)

За да дејствуваат во областите кои се под нивна надлежност, регионите имаат свој сопствен буџет.

Приходите во регионите главно се обезбедуваат од:

- локални даноци – данок на додадена вредност (ДДВ) како дел од територијалниот економски придонес
- други даноци и такси – внатрешна такса за потрошувачка на енергетски производи и такса за сертификати за регистрација на возила (сиви карти)
- дотации од државата.

Износот на приходите варира од еден до друг регион што всушност ги одразува различните нивоа на екомска активност.

Трошоците во регионите.

- Транспортот и движењето (мобилноста) се главната ставка на трошоците во регионите. На пример, во 2020 год. овие трошоци тежеле близу една четвртина од буџетот.
- Образование – за него се издвојува околу 16 % од буџетот
- Вработување и професионален развој
- Економија
- Управување со европските фондови

Извршната власт, односно регионалниот совет го подготвува буџетот на регионот.

3. АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Поимот администрација (јавна администрација, државна администрација, општинска администрација итн.) е поим кој секојдневно е присутен во животот на

луѓето, па оттука произлегува прашањето - Што е предмет на работа на јавната администрација? Одговорот на ова прашање е дека јавната администрација управува со јавните работи (работи коишто се општокорисни, корисни за населението, корисни за целото општество). Но, сепак, мора да се истакне дека управувањето со јавните работи опфаќа и вршење власт (административен орган кој врши власт, со цел да обезбеди јавен ред е полицијата) и вршење јавни служби (збир на услуги што им се неопходни на сите граѓани во општеството, без кои не може да се замисли современото живеење: образование, култура, здравје, социјална заштита, обезбедување струја, вода, телекомуникации, изградба на инфраструктура, транспорт и сл.).

Од многуте дефиниции за поимот јавна администрација можеби најсоодветна и најсеопфатна е следнава: *Јавната администрација е систем од процеси, организации и лица поврзани со извршувањето на законите и другите нормативни акти во сферата на извршната дејност на државата*.[80]

Администрацијата опфаќа две основни компоненти: управна функција и административна дејност.[81]

1. Управната функција претставува збир на дејства кои значат вршење власт, а тоа вклучува:

- авторитативни активности на издавање разни дозволи и лиценци;
- изрекување забрани и наметнување обврски за граѓаните кои ако не бидат извршени доброволно, подразбираат и примена на принуда.

2. Административната дејност е збир на:

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

Јавната администрација од организационен аспект ги опфаќа: [82]

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

[80] Димитровски, Р. & Кекеновски, Ј. (2007). Јавна администрација. Скопје.
[81] Беловски, В (2010). Административно(авторизирани прадавања). Кочани
[82] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018). Административно право. Скопје

- невладините организации со јавни овластувања.

Значи, системот на јавната администрација е јадрото на државната администрација и во законодавната, и во извршната и во судската власт, тука вклучувајќи ја и општинската администрација, додека пак, администрацијата на дејностите од јавен интерес е опфатена со поширокиот поим на јавната администрација.

Административен службеник е лицето кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од следниве институции:

- органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон и
- институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.[83]

Во зависност од институцијата во која е вработен, административниот службеник може да биде: [84]

- државен службеник, односно друг вид на службеник утврден со посебен закон во институциите од ставот (1) алинеја 1 на член 3 или
- јавен службеник во институциите од ставот (1) алинеја 2 на член 3 од Законот за административни службеници.

3.1. Одговорност на административните службеници во Република Северна Македонија

Административниот службеник е лично одговорен за вршењето на работите и работните задачи од работното место. За повреда на службената должност административниот службеник одговара дисциплински. Одговорноста на административните службеници се регулира со Законот за административни службеници на Република Северна Македонија.

3.1.1. Дисциплинска одговорност на администрацијата

Исто како и во секоја друга организација, така и во управните организации постојат дисциплински санкции против кршењето на прописите што ги регулираат

[83] Член 3, став 1 од Законот за административни службеници
[84] Член 3, став 2 од Законот за административни службеници

правата и должностите на вработените. Па така, според Законот за административни службеници[85], за повреда на службена должност одговараат сите административни службеници, освен државниот секретар. Државните секретари, како и министрите, нивните заменици и другите државни функционери, не сносат дисциплинска одговорност.

За повреда на службената должност, односно за сторено дело во рамките на вршењето на службената должност и по своја вина, административниот службеник сноси дисциплинска одговорност. Тоа се случува кога административниот службеник доверените работи и работни задачи кои со закон му припаѓаат, не ги врши совесно и уредно, и доколку отстапува од законот и другите правила и прописи за однесување.

Дисплицинската одговорност може да се јави како:

- дисциплинска неуредност и
- дисциплински престап

Законот за административни службеници, прави разлика помеѓу дисциплинска неуредност и дисциплински престап. Дисциплинската неуредност претставува полесна незначителна повреда на работната дисциплина и работните задачи, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на административниот службеник, а дисциплински престап претставува потешка, значителна таква повреда.

За дисциплинска неуредност се смета[86]:

- непочитување на работното време, распоредот и користењето на работното време;
- неуредно чување на службени списи и податоци;
- недоаѓање на работа два работни дена во текот на една календарска година без оправдување;
- непочитување на обврската за носење на ознаките со личното име и звањето или називот;
- неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата;
- непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи со полесни последици од повредата;

[85] Член 70 став 2 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)
[86] Член 72 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

- недомаќинско користење и употреба на доверените финансиски средства и средствата за работа;
- неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот административен службеник или секретарот за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од три часа
- одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое административниот службеник се упатува.

За дисциплинска неуредност, на административниот службеник може да му се изрече: писмена опомена и парична казна во висина од 20 % од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинска неуредност, во траење од еден до три месеци.[87]

Дисциплинскиот престап претставува потешка и значителна повреда на службената должност, односно повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник и како такви се сметаат следниве дејствија:[88]

- неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи;
- непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи;
- искажување и застапување на политичко уверување во вршењето на работните задачи, учество во изборни активности или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време;
- одбивање на давање или давање на неточни податоци на институциите, односно на граѓаните и правните лица;
- незаконито располагање со материјалните и финансиските средства;
- одбивање на вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден;
- одбивање на писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на институцијата издадени од непосредно претпоставениот административен службеник, односно раководното лице на институцијата; -
- непреземање или нецелосно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети во работа;
- предизвикување на материјална штета со намера или од крајно невнимание;

[87] Член 74, став 1 од Закон за административни службеници
[88] Член 73 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

- повторување на дисциплинска неуредност повеќе од два пати во тековната година;
- примање на подароци или друг вид на корист;
- злоупотреба на статусот на административен службеник;
- злоупотреба на доверените овластувањата во вршењето на работните задачи;
- злоупотреба на боледување;
- злоупотреба на лични податоци;
- злоупотреба на доверливи податоци;
- одавање на класифицирана информација, со степен на тајност утврдена со закон;
- внесување и употреба, како и работење под дејство на алкохол или наркотични средства;
- непридржување кон прописите за заштита од болест, безбедност и здравје при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и на прописитеза заштита на животната средина;
- поставување на личен финансиски интерес во судир со положбата и статусот на административен службеник;
- навредливо или насилничко однесување на работното место;
- однесување спротивно на одредбите на Кодексот;
- неоправдано одбивање на учество во работата на органите во кои е избран за спроведување на изборна постапка, попис, како и во други постапки утврдени со закон;
- спречување на избори и гласање, повреда на избирачкото право и на слободата на определување на избирачите, поткуп при избори, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборни исправи, или изборна измама кои како член на изборен орган, ги извршил административниот службеник;
- непостапувањето по обврската за оценување на административен службеник;
- во управна постапка не бара докази и податоци по службена должност во рокот утврден со закон;
- во управна постапка не доставува докази и податоци кои се побарани по службена должност во рокот утврден со закон и не ги решава предметите во управна постапка во рокот утврден со закон.

За дисциплинските престапи се изрекува:[89]

[89] Член 74, став 2 од Закон за административни службеници

- парична казна во висина од 30 % од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинскиот престап во траење од еден до шест месеци,
- распоредување на работно место во непосредно пониско ниво и
- престанок на работниот однос кога настапиле штетни последици за институцијата, а притоа не се утврдени олеснителни околности за административниот службеник кој го сторил престапот.

3.1.1.1. Постапка за дисциплинска одговорност (дисциплинска постапка)

Право да поднесе иницијатива за покренување дисциплинска постапка против административен службеник има секој административен службеник и друго лице, а иницијативата треба да биде образложена.[90] Врз основа на поднесената иницијатива, или по сопствена иницијатива, непосредно повисокиот службеник, односно секретарот (или функционерот на органот онаму каде што не е именуван секретар), поднесува предлог за покренување дисциплинска постапка против административниот службеник. Дисциплинската постапка не може да се покрене ако поминал еден месец од денот кога непосредно повисокиот административен службеник дознал за повредата на службената должност.[91] Ова се нарекува субјективен рок на застареност и тој има релативно дејство. Апсолутниот или објективниот рок на застареност изнесува три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност.

Мерките за дисциплинска неуредност ги изрекува секретарот, односно функционерот на органот, а по претходен писмен извештај на непосредно повисокиот административен службеник. Извештајот мора да му биде доставен на административниот службеник против кој се води дисциплинска постапка и тој има право да се изјасни по наводите од извештајот, односно да даде свој одговор на извештајот.

Кога станува збор за дисциплинска постапка за сторен дисциплински престап, секретарот, односно функционерот на органот е должен да формира Комисија за водење на дисциплинска потапка за дисциплински престап во рок од осум дена од денот на поднесувањето на предлогот за водење на постапката. Комисијата брои претседател, шест члена и нивни заменици. Претседател на дисциплинската комисија е раководен административен службеник, а членови се административни службеници од кои еден е претставник на синдикатот, доколку таков е вработен во

[90] Член 77, став 1 од Закон за административни службеници
[91] Член 78, став 1 од Закон за административни службеници

институцијата. Доколку во институцијата нема доволен број на административни службеници претседателот и членовите се определуваат од редот на другите вработени, а ако во институцијата нема седум вработени другите членови на дисциплинската комисија се определуваат од вработените во Агенцијата за администрација кои не се од редот на членовите на комисијата која одлучува по жалби и приговори на административни службеници во втор степен.

Претседателот е должен најдоцна во рок од 20 дена од денот на формирањето на дисциплинската комисија да свика седница за која уредно ги поканува членовите и административниот службеник против кој е поведена постапката, десет дена пред денот на одржувањето на седницата. На седницата ќе се изведат доказите и административниот службеник против кој е поведена постапката лично ќе се произнесе по наводите во предлогот за покренување на дисциплинска постапка, а доколку од оправдани причини не може да присуствува на седницата писмено ќе се произнесе и ќе приложи документација, односно докази со кои ќе го оправда отсуството. Доколку административниот службеник против кој е поведена постапката лично или писмено не се произнесе по наводите во предлогот за покренување на дисциплинска постапка, дисциплинската комисија ќе ја спроведе дисциплинската постапка без неговото произнесување. Дисциплинската комисија, по изведувањето на доказите и произнесувањето на административниот службеник против кој е поведена постапката, со мнозинство гласови преку тајно гласање, се изјаснува за дисциплинската одговорност на административниот службеник. Доколку дисциплинската комисија ќе утврди дека административниот службеник не е одговорен му предлага на секретарот (односно раководното лице на институцијата) да го отфрли предлогот за што во рок од три дена мора да донесе решение за отфрлање на предлогот. Доколку дисциплинската комисија утврди дека административниот службеник е одговорен, претседателот и секој од членовите на дисциплинската комисија тајно гласаат за една од трите дисциплинските мерки по што онаа дисциплинска мерка која има најмногу гласови се смета за усвоена. По усвојување на дисциплинската мерка истата му се предлага на секретарот, кој во рок од три дена е должен да донесе решение за изрекување на дисциплинска мерка. Доколку секретарот изрече дисциплинска мерка различна од онаа која му е предложена од дисциплинската комисија должен е истата особено да ја образложи со наведување на причините поради кои изрекол мерка различна од предложената. Донесеното решение му се врачува лично на административниот службеник, по правило, во работните простории на институцијата во која административниот

службеник работи, односно на адреса на живеалиштето, односно престојувалиштето од кое административниот службеник секојдневно доаѓа на работа. Ако административниот службеник не може да се пронајде на адресата на живеалиштето, односно престојувалиштето или ако го одбие врачувањето, решението се објавува на огласната табла во институцијата. Против решението незадоволниот административен службеник има право во рок од осум дена да поднесе жалба до Агенцијата.[92]

Административниот службеник може да биде суспендиран од институцијата врз основа на решение на секретарот во случаи кога против него е покрената кривична постапка за кривично дело сторено на работа или во врска со работата или е покренатa дисциплинска постапка за дисциплински престап, а повредата е од таква природа што неговото натамошно присуство во институцијата додека трае постапката штетно ќе се одрази врз институцијата, односно ќе го осуети или оневозможи утврдувањето на одговорноста за дисциплински престап. Суспензијата може да трае до донесувањето на правосилно решение.[93]

3.1.2. Материјална одговорност на администрацијата

Административните службеници, при вршењето на својата службена должност, можат да им нанесат извесна штета и на физички и на правни лица.

Во Република Северна Македонија, исто како и дисциплинската одговорност, и материјалната одговорност на административните службеници е уредена со Законот за административните службеници. Тоа значи дека, според овој Закон, административниот службеник е одговорен за штетата која на работа или во врска со работата, намерно или од крајна небрежност ја предизвикал на органот/институцијата во кој/а е вработен и истата е должен да ја надомести. [94]

За утврдување на материјалната одговорност на службеникот, секретарот, односно раководното лице во органот, формира Комисија за утврдување на материјалната одговорност. Комисијата брои три члена и нивни заменици. Членови на комисијата се двајца административни службеници кои се на исто ниво како и административниот службеник против кого се води постапка за утврдување на материјална одговорност, а претседател на комисијата е раководен административен службеник. Комисијата ја утврдува материјалната одговорност за направената материјална штета, висината на штетата, начинот на кој е направена, кој ја предизвикал штетата и кој ќе ја надомести. За спроведена постапка комисијата

[92] Член 76, од став 1 до став 22 од Закон за административни службеници
[93] Член 80 од Закон за административни службеници
[94] Член 81 од Закон за административни службеници

составува извештај и му го доставува на секретарот, односно лицето кое раководи со органот, за тој да донесе решение за надомест на штетата. Против ова решение, незадоволниот административен службеник има право да поднесе жалба во рок од осум дена до Агенцијата за администрација. Решението на Агенцијата е конечно. Доколку административниот службеник не ја надомести штетата во рок од 60 дена од денот кога решението стапува на сила, институцијата започнува судска постапка против него. Секретарот на институцијата има право комплетно или делумно да го ослободи административниот службеник од надоместување на направената штета, ако утврди дека штетата ја предизвикал без умисла или ако на тој начин се загрозува неговата или егзистенцијата на неговото семејство.[95]

Субјективен рок за поведување постапка за материјална одговорност е 30 дена откако надлежниот за поведување на постапката (непосредно претпоставениот, секретарот, односно функционерот на органот) дознал за сторената штета, а објективниот рок за поведување постапка за материојална одговорност изнесува една година од денот кога е сторена штетата. Постапката не може да се води подолго од 60 дена откако е донесено решението за формирање комисија.[96]

Доколку административниот службеник стори материјална штета кон трети лица, а во врска со вршењето на своите работи и работни задачи, штетата ја надоместува органот/институцијата во кој работи службеникот.[97]

4. АДМИНИСТРАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА ФРАНЦИЈА

Со донесувањето на Уставот на Петтата Француска Република во 1958 година, кој важи и денес, започнува третиот период во уставно-правната историја на Франција (период на конечна политичка стабилизација) и претставува реализација на идејата на Де Гол за реформа на државниот и политичкиот систем во Франција.

[95] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018). Административно право. Скопје, стр.174
[96] Член 82 од Закон за административни службеници
[97] Член 83, став 2 од Закон за административни службеници

Уставно-политичкиот систем на Петтата Француска Република е мошне оригинален и самостоен. Станува збор за мешовит, парламентарно-претседателски систем во кој доминираат елементите на претседателскиот систем (посебно од 1962 година).[98]

Според Член 1 од Уставот од 1958 година, Франција е неделива, секуларна, демократска и социјална република. Таа обезбедува еднаквост пред законот на сите граѓани без разлика на нивното потекло, раса или религија. Таа ги почитува сите уверувања. Франција има децентрализирана организација. Законот фаворизира еднаков пристап и на жените и на мажите до изборните мандати и изборните функции, како и до професионалните и општествените одговорности.[99]

Француската администрација не претставува единствен систем. Во тој систем припаѓаат и државната (централната) администрација и администрацијата на територијалните заедници.

Централната администрација ја раководи извршната власт, односно Владата, на чело со премиерот. Според член 20 од Уставот од 1958 година „Владата ја одредува и води политиката на земјата. Таа располага со администрацијата“.[100] Со овој член на Владата ѝ се дава големо значење, потребно е спроведување на сите одлуки донесени од страна на извршната власт. И Претседателот на Републиката има административни овластувања, бидејќи уредбите со кои се обликува дејството на администрацијата бараат негов потпис. Оттука произлегува фактот дека Владата е во рацете на претседателот на Републиката, тој се смета за вистински шеф на Владата (Владата не може да донесе ниту една поважна одлука без согласност на претседателот на Републиката и не може да води каква било сопствена политика различна од онаа на претседателот на Републиката). Поради ова, слободно може да се каже дека, во Франција, претседателот на Републиката владее, а министрите управуваат.[101]

Администрацијата на територијалните заедници ја раководат шефовите на локалната извршна власт (т.е. локални избрани функционери). Администрацијата во општините (комуните), департманите и регионите зависи соодветно од Регионалниот совет, Генералниот совет и градоначалниците. Локалните власти се одговорни за назначување локални административни службеници (според законот од 26 јануари 1984 година).[102]

---

[98] Климовски, С. & Каракамишева-Јовановска, Т. & Спасеновски, А. (2017). Современи политички системи. Скопје
[99] Article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958
[100] Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958
[101] Климовски, С. & Каракамишева-Јовановска, Т. & Спасеновски, А. (2017). Современи политички системи. Скопје
[102] La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité

На крајот на 2006 година, според податоците објавени во Годишниот извештај за јавни функции, 2007-2008 година, вкупниот број на лица кои работат за државната администрација, територијалните заедници или јавните претпријатија бил проценет на 5,2 милиони јавни службеници, односно 21,2 % од вкупното активно население.[103]

Административните службеници може да бидат:[104]

- службеници врз основа на договор или
- службеници според статусот.

Службениците кои се назначени врз основа на договор, се службеници кои всушност се ангажирани по пат на склучување договор за да одговорат на некоја конкретна потреба.

Службениците според статусот се одликуваат со законски и извршен статус. Постојат три категории службеници според статус:

- во првата категорија спаѓаат соработници кои се агажираат за работни места со цел да исполнување на привремени мисии;
- во втората категорија спаѓаат стажантите. Тоа се службеници кои се вработени по пат на конкурс и тие сè уште не се сметаат за функционери бидејќи немаат доволно професионално искуство;
- во третата категорија спаѓаат службениците според статус, кои се всушност функционери во вистинска смисла на зборот. Тие имаат постојано работно место и им се доделува одреден степен на надлежност.

4.1. Права и обврски на административните службеници

Во Франција, административните службеници имаат одредени права, но и обврски при вршење на јавната функции. Правата и обврските на административните службеници се уредени со закон.[105]

4.1.1. Права на административнитените службеници

Административните службеници имаат права поврзани со вршењето на нивната функција и права како граѓани. Нивните права како граѓани понекогаш се ограничени, под одредени услови, поради специфичните прописи според кои треба да постапуваат при извршување на нивните служби.

(https://www.vie-publique.fr/fiches/20222-qui-dirige-ladministration)

[103] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres 2007-2008. La Documentation française, Paris 2008

[104] Verpeaux, M. & Janicot, L. (2009). Droit public, Pouvoirs publics et action administrative. Paris

[105] Les articles 25 à 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

На почетокот, правата на административните службеници биле поставени од страна на административниот судија, но потоа биле изрегулирани и со закон.

Права на административните службеници поврзани со вршењето на нивната функција

Административните службеници ги уживаат следниве права:[106]

1. Право на надомест и право на пензија

Административните службеници имаат право на надомест по извршувањето на службената должност. А како награда за уредно извршување на нивните должности, тие добиваат и дополнителни надоместоци, бонуси и сл. По исполнување на работниот стаж, административните службеници имаат право на пензионирање и исплата на пензија која е соодветна со посебниот режим кој се применува при пензионирањето;

2. Право на напредување (развој на кариера);
3. Право на отсуство: годишен одмор, отсуство поради стручно усовршување (обука), породилно отсуство или боледување;
4. Право на учество

Административните службеници, преку нивни делегати кои партиципираат во телата за социјален дијалог, учествуваат во организацијата и работењето на јавните служби, во развојот на статутарните правила, во дефинирањето на ориентации во однос на политиката за човечки ресурси итн. Тие, исто така, учествуваат и во дефинирањето и управувањето со социјалните, културните, спортските и рекреативните активности што ги организираат;

5. Право на заштита од страна на јавната служба/администрацијата

Кога административен службеник е инволвиран во непријатни ситуации поврзани со извршувањето на неговата функција (закани, навреди, насилство, вознемирување, клевета, итн.), јавната служба/администрацијата треба да преземе одговорност за негова заштита (трошоци за адвокат, правна постапка и сл.), а онаму каде што е соодветно, може и да ја надомести штетата што ја претрпел административниот службеник;

Како граѓани, административните службеници уживаат јавни слободи, но во зависност од работното место, односно од функција што ја извршуваат, тие може да имаат ограничувања за остварување на некои од нив (ограничена слобода на изразување или делување, како и ограничена синдикална слобода).

6. Слобода на мислата и нејзино изразување

[106] https://www.vie-publique.fr/fiches/20258-quels-sont-les-droits-des-fonctionnaires

Слободата на мисла и нејзиното изразување им се гарантира на административните службеници (тие имаат предност во согласност со алинеја 5 од уставната преамбула од 1946 год., така што „никому не смее да му биде нанесена штета на работното место или при вработувањетопоради неговото потекло или верските убедувања“).[107] Конкретно, ова се преточува во принципот на недискриминација меѓу административните службеници поради нивните политички, синдикални, филозофски, религиозни мислења или нивната сексуална ориентација. Меѓутоа, од друга страна, слободата на мисла и слободата на изразување мора да се усогласи со почитувањето на принципот на секуларизам и со обврската за неутралност, со која на функционерите им се забранува да ги изразуваат своите политички, религиозни или филозофски ставови кон граѓаните. Оваа обврска особено треба да се почитува од страна на одредени функционери кои, со посебни одредби, се предмет на засилена обврска за неутралност и дискреција поради природата на нивната функција (воени лица, судски чиновници и други функционери кои се назначени со дискреција од страна на владата);

7. Право на синдикална слобода

Правото на синдикално организирање е признато од 1946 година. Административните службеници можат слободно да создаваат синдикати, да членуваат во нив, но и да извршуваат мандати во одредена синдикална организација. Административниот службеник кој на кој било начин учествува во синдикална организација има посебни овластувања за отсуство, отсуство за учество на синдикални обуки и ослободување од одредени активности поврзани со услужната дејност која ја дава; Но според одредбите на членот L4121-4 од Законот за одбрана, воените професионални групирања во синдикални организации не се усогласени со правилата за воена дисциплина, тие се сметаат за законски рестрикции на слободата на здружување, на синдикалната слобода.[108]

8. Право на штрајк

Специфичноста на правото на штрајк на функционерите се состои во потребата тоа да биде усогласено со принципот на континуитет при вршењето на јавната услуга. Правото на штрајк долго време било забранувано, но сепак во 1946 година било признато. После 1946 год. биле донесени неколку закони со кои се уредува правото на штрајк на одредени функционери. Тие закони имаат за цел не да го забранат штрајкот, туку да се спречи неговото практикување во одредени сектори.

[107] Верпо М. & Жанико Л. (2009). Јавно право, Јавна власт и административно дејство. Париз
[108] Article L4121-4 - Code de la défense

Па така, според тие закони некои функционери се лишени од правото на штрајк (на пример: полиција, војска, судски чиновници) или пак неговото остварување е ограничено (на пример за контролорите на летање, особено) од причини поврзани со природата на нивните функции.[109]

Кога не постојат посебни случаи и општи прописи што се однесуваат на организирањето на штрајк во областа на јавните услуги, Владата е одговорна за соодветното функционирање на јавните услуги. Таа треба со посредство на судска контрола за услугите, сама да ги утврди природата и опсегот на ограничувањата кои треба да бидат извршени врз овој вид право, како и другите видови права за да се избегне негова злоупотреба или употреба која е спротивна на потребите за одржување на јавиот ред.[110]

Државниот совет врши ограничена контрола врз таквите мерки на организација за да ги усогласи општиот интерес, поддршката наменета за јавните услуги и правото на штрајк. Тој врши проверки за да утврди дали правото на штрајк се спроведува единствено заради одбрана на колективните интереси и дали со него не се врши повреда на правото на воздржаност.[111] Во спротивно, тој може да изврши санкционирање на правото на поднесување жалба, со која целосно би било опфатено правото на штрајк.[112]

4.1.2. Обврски на административните службеници

Сите административни службеници , вклучувајќи ги и тие што се ангажирани врз основа на договор мора да ги почитуваат обврските предвидени според општиот Статут.

Општиот статут се состои од четири закони. Прв е Законот бр.83-634 од 13 јули 1983 год. (la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)[113] кој важи за сите функционери и кој подразбира не само права, туку и обврски, содржани во Општиот законик за јавните служби. Тие вклучуваат особено:[114]

1. Обврски во однос на вршење на функцијата

Административниот службеник има обврска да ги извршува сите задачи што му се доделени во текот на целото работно време. Без оглед на неговото ниво во хиерархијата, тој е одговорен за извршување на задачите што му се доверени. Тој не

[109] Auby J.-B. & Auby J.-M. & Didier J.-P. & Taillefait A. (2008). Droit de la function publique. Dalloz
[110] Conseil d'État, 7 juillet 1950, Dehaene
[111] Верпо М. & Жанико Л. (2009) Јавно право, Јавна власт и административно дејство. Париз, стр.452
[112] Conseil d'Etat, 9 décembre 2003 - le droit des agents, Mme Aguillon
[113] la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983
[114] Code général de la fonction publique

е ослободен од своите одговорности со „личната одговорност на неговите подредени“;

2. Обврска за целосна посветеност на своите должности

Во принцип, административниот службеник не може да ги комбинира своите должности со друга дејност, приватна или јавна.
(Сепак, постојат исклучоци и отстапувања, на пример за наставни или пишувачки активности или за создавање или преземање на бизнис со скратено работно време);

3. Обврска за хиерархиска послушност/потчинетост

Административниот службеник е обврзан со хиерархискиот принцип. Тој мора да ги почитува и е должен да постапува според упатствата/наредбите дадени од неговите претпоставени, освен кога „е очигледно дека наредбата е незаконска и веројатно сериозно ќе го загрози јавниот интерес“;

4. Обврска за непристрасност

Административниот службеник треба да се ослободи од какви било предрасуди од лична природа и да усвои непристрасен став во неговите должности;

5. Обврска за неутралност

Административниот службеник мора да ги третира сите корисници (примателина јавни услуги) подеднакво, мора да се воздржува од било каква дискриминација во однос на нивното потекло, нивната политичка, филозофска, верска или синдикална определба. Тој треба да ја почитува нивната слобода на совест и достоинство. Нему му е забрането да ги манифестира своите религиозни мислења за време на службата;

6. Обврска за достоинство

Административниот службеник, со своето однесување не смее да го наруши угледот на администрацијата (клевета, јавна осуда, јавен скандал итн.);

7. Обврска на чесност

Административниот службеник не смее да ги користи своите функции за личен профит (не смее да извлекува лична парична корист од извршувањето на неговите должности, не смее да бара подароци или пак да зема бакшиш за извршената услуга).

Принципот на интегритет е близок до принципот на веродостојност. Исто така, административниот службеник треба несебично да ги извршува своите должности.

8. Обврска за спречување на ситуации на судир на интереси

Административните службеници мора веднаш да ги прекинат или да ги спречат ситуациите на судир на интереси во кои се наоѓаат или во кои може да се најдат. Конфликтот на интереси се дефинира како „секоја ситуација на мешање на јавниот

интерес и јавните или приватните интереси, што веројатно ќе влијае врз независното, непристрасното и објективното вршење на функциите“.

Оваа обврска датира од Законот од 20 април 2016 година;

9. Обврска за професионална тајна и професионална дискреција

Административните службеници се обврзани со професионална тајна во рамките на правилата утврдени со кривичниот законик. Тие, исто така, мора да покажат и професионална дискреција за сите факти, информации или документи за кои стануваат свесни при извршувањето на нивните функции;

10. Обврска за информирање на јавноста

Административните службеници мора да одговорат на барањата за информации од јавноста. Оваа обврска произлегува од принципот за слободен пристап до административните документи. Меѓутоа, должноста за информирање е ограничена со професионалната тајна и со обврската за професионална дискреција;

11. Обврска за воздржаност

Обврската за воздржаност го обврзува службеното лице, на кое му е гарантирана слободата на изразување, да почитува воздржаност во изразувањето на своите мислења, особено политичките (на пр. насилни или навредливи забелешки). Оваа обврска не фигурира во законот, таа е воспоставена од административниот судија.

12. Обврска за безбедност

Секој административен службеник, според неговата обука и според неговите можности, треба да се грижи за својата безбедност и за своето здравје, исто како и за безбедноста и здравјето на другите луѓе засегнати од неговите дела, но и пропусти, на работното место;

Раководното лице во организацијата треба да ја осигура безбедноста на функционерите кои се под негова надлежност, а особено да ги заштити од вознемирувачко однесување. Тој мора да ги спроведе сите правила за работа и безбедност со цел подобрување на условите за работа.

4.2. Одговорност на административните службеници во Франција

4.2.1. Граѓанска и административна одговорност

Да се биде одговорен, значи да се биде свесен за последиците од сопствените постапки и истите да се земат во предвид. Обично, одговорност се бара кога при извршување на некој акт се нанесува извесна штета на друго лице, па согласно тоа потребно е да се надомести штетата што неправедно му е нанесена.

Разликата помеѓу граѓанската и административната одговорност ја одразува општата разлика што постои помеѓу двете нивоа на судска и административна

надлежност. Шематски, граѓанската одговорност е одговорност на приватните лица, а административната одговорност е одговорност на јавните лица/институции.[115]

Граѓанска одговорност

Штетата што е неправедно предизвикана во поглед на некое лице подлежи на прекршочна граѓанска одговорност.

Граѓанската одговорност сноси секој што со свое дело, односно со противправен акт им предизвикува штета на другите.[116] Токму поради тоа, правото на граѓанска одговорност отсекогаш претставува право на надомест на штетата што неправедно им е нанесена на други лица.

Во Граѓанскиот законик од 1804 година, правото на граѓанска одговорност се содржи во 5 члена (чл.1382/чл.1383/чл.1384/чл.1385/чл.1386).

Членот 1382 од граѓанскиот законик предвидува „Секое дело направено од било кое лице, а со кое му нанесува штета на друго лице го обврзува тој што ја направил штетата да ја поправи.“[117]

Овој вид на одговорност може да ја сноси и функционер кој предизвикал штета работејќи ја својата работа, односно административен службеник кој ги оштетува имотните интереси или нанесува материјална, телесна или морална штета.

Според член 1383 од граѓанскиот законик „Секој е одговорен за штетата што ја предизвикал не само со своето дело, туку и од својата небрежност или својата непромисленост.“[118]

Постапката за граѓанска одговорност има тенденција кон прогласување на одговорност од страна на судот, пресуда - тој што ја предизвикал штетата да ја поправи предизвиканата штета и исплата на отштета.

Врз основа на фактот кој довел до настанување на штетата, од страна на лицата кои вршат јавни функции се бара да преземат одговорност. За административниот службеник да биде одговорен, најпрво е потребно да постои штета. Повредите за кои се обезбедува оштета може да бидат материјални, телесни и естетски. А со оглед на тоа дека повредите можат да бидат изразени како морална и физичка болка, се обезбедува и морална оштета.

Категоријата лица за кои се покрива штетата е прилично широка. Така, на пример, повредата која може да биде покриена не е само таа што се однесува на „директно повредените“ со чинот со кој било предизвикано нејзиното настанување,

---

[115] Fabre-Magnan M. (2007) Droit des obligations 2 – Responsabilite civile et quasi-contrats. Paris

[116] Droit administratif français – Sixième Partie – Chapitre 1: Détermination de la personne publique responsible

[117] l'article 1382 du code civil français

[118] l'article 1383 du code civil français

туку и таа што се однесува на „индиректно повредените“, кои се директно поврзани со „директно повредените“.[119]

А) Граѓанската одговорност кон корисниците на јавни услуги

Што се однесува до граѓанската одговорност кон корисниците на јавни услуги, француското административно право разликува два вида на грешки на службеното лице:

- faute de service public (грешка што настанала при вршење на службена должност) и
- faute personnelle (лична грешка)

Разликувањето на едната од другата грешка се должи на славната формула на Лафариер: Постои грешка во службата ако актот што нанесува штета е „безличен, открива службеник кој повеќе или помалку е подложен на заблуда“, а лична грешка ако „актот го открива човекот со неговите слабости, неговите страсти, неговите непромисленост“. [120]

Грешката направена при вршењето на службената должност обично се смета за „грешка која може да се оправда“ или, пак како „лоша навика на администрацијата“, односно како анонимна грешка која било кој функционер можел да ја направи при извршувањето на својата функција под истите услови. Поради грешка што настанала при вршење на службената должност одговорноста му се препишува на јавното лице/јавната институција и со тоа административниот службеник станува лично неодговорен.

Грешката е лична доколку е направена како резултат на лоша намера и која ја открива личноста на административниот службеник, неговите лични реакции, неговото расположение, неговата волја, страст или невнимание така што друг административен службеник, во исти услови, не би постапил на ист начин.

Може да се издвојат три вида на лични грешки:

1. Противправно поведение што се смета единствено за лична грешка

Грешката што ја прави јавниот службеник додека не ја врши својата функција се смета исклучиво за лична грешка и единствено тој е одговорен за неа (за таа грешка одговара пред оштетениот на суд). Но, од друга страна и грешките направени при вршењето на службената должност кои сепак можат да се издвојат од неа, со оглед на нивниот карактер, било тоа да се намерни или тешки грешки, се сметаат за лични грешки.

2. Лична грешка при вршење на функцијата

[119] Verpeaux M. & Janicot L. (2009). Droit public, Pouvoirs publics et action administrative. Paris
[120] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018). Административно право. Скопје, стр.173

Грешката направена од страна на административен службеник при извршување на неговата службена должност се смета за лична грешка при вршење на функцијата.

Во случај на сериозна/тешка повреда, постои можност на административниот службеник да му биде одземена службената должност.

3. Лична грешка што настанала независно од вршењето на службената должност, но се поврзува со самата службена должност

Се работи за грешка што ја направил административен службеник независно од вршењето на неговата службена должност, но за време на примена на средствата или надлежностите врз основа на кои се добиваат услуги. При настанување на грешка од овој вид, одговорност може да се бара од јавната институција пред административниот суд или пред судот од општа надлежност да се бара лична одговорност од службеното лице.[121]

За личните грешки, од било кој вид одговара самото службеното лице и тоа пред судот од општа надлежност.

Заради односот кој постои помеѓу повредата извршена од страна на службеното лице и услугата, за грешките при извршување на службената должност, административниот судија на оштетениот му нуди можност да бира меѓу лична одговорност на службеното лице пред судот од општа надлежност и одговорност на јавната институција пред административниот суд.[122]

Оштетените од овие грешки често се соочуваат со проблемот на платежна способност на административните службеници кои треба да им ја надоместат штетата. За да ги заштити интересите на оштетените, административниот суд развил две теории со цел да се овозможи подобра компензација на штетата:

- ***кумулирање на грешки*** – една иста штета може да биде предизвикана и по лична грешка и по грешка во службата; според оваа хипотеза, во случај на платежна неспособност на административниот службеник правосудните органи му овозможуваат на оштетениот, од страна на јавната установа да добие целосен надомест за претрпената штета;
- ***кумулирање на одговорности*** – со една единствена грешка, лична грешка на административниот службеник, може да му се обезбеди надомест на штета на оштетениот од страна на администрацијата, но под услов личната грешка да има барем минимална поврзаност со службата.

[121] Conseil d'État, 18 novembre 1949, Demoiselle Mimeur, p.492
[122] Exemple de commentaire d'arrêt - L'arrêt Anguet (Conseil d'Etat, 3 février 1911)

Б) Одговорност кон јавна служба на која ѝ припаѓа административниот службеник

Административниот службеник е одговорен пред заедницата за штетата што можеби индиректно ѝ ја нанел, во случај на кумулирање на грешки и кумулирање на одговорности.

Јавната служба, односно управата која одлучила да му ја надомести причинетата штета на оштетениот и да му плати оштета поради лична грешка на некој свој административен службеник, самата на себе, на своја можна штета си поставува извесна извршна состојба (која административниот службеник може да ја оспори пред управниот судија).

В) Надомест на штета

За да се повика на одговорност, штетата што ја претрпела жртвата, било тоа да е материјална или морална, мора да биде одредена, директна (помеѓу оштетениот и оној од кој се бара да преземе одговорност за неа) и штетата мора да му биде нанесена на поединец или на мал број луѓе. Сепак, во дадени ситуации може да дојде до изземање на службеникот од негова одговорност. Тоа може да се случи:

- ако станува збор за „виша сила“ (надворешен, непредвиден и непредвидлив настан, кој е невозможно да се спречи)
- поради жртвата (ако своја вина има и самата жртва, службеникот може да биде ослободен, целосно или делумно од неговата одговорност)
- ако има вмешано и трети лица.

При проценката за обештетување, со цел надомест на штетата, се зема предвид и главнината (на пример: цената за поправка и лишување од уживање), но и додатните трошоци (особено правните трошоци).

Административна одговорност

Административната одговорност е обврска на државата, локалните власти и другите правни лица, односно тоа е одговорност на сите јавни лица/институции. Тие се должни да ја поправат штетата што им е предизвикана на граѓаните од страна на административните службеници во текот на нивните активности.

На административна одговорност подлежи административен службеник кој направил грешка во службата и таа не може да се одвои од неговата функција; оваа одговорност ја суди управната јурисдикција.

Оваа одговорност не е ниту општа ниту апсолутна, таа има свои посебни правила земајќи ги особено предвид тешкотиите на услугите и потребата да се усогласи општиот интерес со правата на поединците. Според тоа, решавањето на

споровите не е одговорност на судовите од општа надлежност, туку надлежноста им се дава на административните судови (административните судови се надлежни да одлучуваат за одговорноста на јавните органи).

Според член 28 од Законот бр.83-634[123], сите функционери, без оглед на нивниот ранг во хиерархијата на институцијата, се одговорни за извршување на задачите што им се доверени. Секој вработен мора да ги почитува упатствата дадени од страна на неговиот хиерархиски претпоставен, освен во случај кога дадената наредба е очигледно дека е незаконска и најверојатно сериозно ќе го загрози јавниот интерес.

4.2.2. Дисциплинска одговорност

Начелото на одговорност на јавните службеници е опфатено со Уставот. Членот 15 од Декларацијата за правата на човекот и граѓаните од 26 август 1789 година предвидува дека „Општеството има право да бара одговорност од кој било административен службеник за неговата административна работа“.[124]

Според член 29 од Законот од 13 јули 1983 година за правата и обврските на административните службеници „секоја грешка направена од страна на јавен службеник при вршењето на својата службена должност го изложува на дисциплинска санкција без штета, во случај кога тоа е соодветно, на казни предвидени со кривичниот закон“.[125]

Не постои конкретна законска и правна дефиниција за дисциплинска грешка. Администрацијата (територијалниот орган), односно претпоставениот го квалификува однесувањето на административниот службеник како дисциплинска одговорност. Административниот службеник подлежи на дисциплинска одговорност доколку во рамките на дисциплинската постапка се докаже дека тој направил дисциплинска грешка/повреда.

Општо земено, дисциплинска грешка/повреда претставува прекршување на некоја од етичките статутарни обврски утврдени со законот од 13 јули 1983 година и административното правосудство. Дисциплинска грешка има секогаш кога однесувањето на административниот службеник го попречува доброто функционирање на јавната служба или ја загрозува репутацијата на службата пред јавноста.

Во тој контекст, може да станува збор за:[126]

---

[123] Article 28 de la Loi n° 83-634 du Code général de la fonction publique

[124] Pochard M. (2011). La responsabilité des fonctionnaires, Chapitre IX dans Les 100 mots de la fonction publique, pages 90 à 96

[125] Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors

[126] Procédure disciplinaire contre un agent public

- исклучиво професионална грешка, односно грешка која е направена на место и во време на извршување на службената должност;
- грешка направена надвор од вршењето на службената должност, но го загрозува угледот на администрацијата, која ја дискредитира извршената функција или е несоодветна со должностите, професионалната чест или квалитетот на административниот службеник;
- прекршување на некоја професионална обврска, на пример прекршување на обврската за целосно извршување на функциите (отсуство без дозвола, напуштање на работното место), обврската за извршување на исклучителни функции (истовремено извршување на функции за кои нема овластување), обврската за дискреција, хиерархиска послушност, професионална дискреција итн.;
- однесување кое е за укор, а кое не мора директно да е поврзано со професионалните обврски на административниот службеник, како на пример агресивно однесување, невнимание итн.;
- приватно однесување кое не е соодветно со статусот на службеното лице или однесување кое сериозно ја нарушува честа на службено лице, како на пример кривични пресуди за кражба, управување со моторно возило во пијана состојба, агресивност и сл.

Дисциплинската постапка[127] се заснова на утврдени факти. Поради тоа неопходно е да се направат извештаи и да се обезбедат докази.

Во секој извештај задолжително треба:

- да се прецизира датата, часот и местото на извршување на грешката;
- да се наведе идентитетот на сведоците (име, чин) кои присуствувале на настанот;
- прецизно да се образложи целиот настан.

Ако се работи за административен службеник кој доцни потребно е да се наведе точното време во кое тој треба да биде на работното место, времето во кое тој пристигнува на работното место, причините за неговото доцнење, дали грешката ја прави првпат или истата грешка се повторува и последиците од неговото доцнење при извршувањето на неговата функција.

Забелешка: Секое погрешно однесување на административниот службеник не мора да биде предмет на дисциплинска постапка.

[127] Guide de procédure disciplinaire

- Може да му се даде писмена опомена, да му се намали чинот, а во случај на доцнење или неоправдано отсуство може да му се одбие од платата итн.
- Може да му се даде писмено предупредување со кое ќе се извести дека против него ќе се поведе дисциплинска постапка доколку не го промени своето однесување. Ова предупредување мора да му биде соопштено и приложено во неговото административно досие.

4.2.2.1. Водич/Правилник за дисциплинска постапка – Guide de procédure disciplinaire

Видови професионални грешки

Постојат три степени на професионална грешка според редоследот на сериозноста.

1. Грешки од прв степен

Според член 156 од законот бр.081-2015/CNT[128], за грешки од прв степен се сметаат:

- секое прекршување на дисциплината што влијае на правилното функционирање на јавната служба;
- нанесување штета, од непромисленост или небрежност, невнимание или невнимание, на вработените или на имот на институцијата;
- консумирање алкохолни пијалоци и пушење во текот на работното време и во просториите на институцијата;
- вршење на неовластени комерцијални работи пропишани во член 40 од овој закон.

2. Грешки од втор степен

Според член 157 од законот бр.081-2015/CNT[129], за грешки од втор степен се сметаат:

- проневера на имот и службени документи;
- прикривање информации од професионална природа кои треба да ги даде при извршувањето на своите должности;
- одбивање, без оправдана причина, да се извршат упатствата дадени од страна на хиерархиски повисокиот орган (или лице) поврзани со функцијата;
- откривање или обид да се откријат професионални тајни;

[128] l'article 156 de la loi n°081-2015/CNT(Conseil national de la transition) portant Statut de La Fonction Publique

[129] l'article 157 de la loi n°081-2015/CNT(Conseil national de la transition) portant Statut de La Fonction Publique

- користење, за лични цели или за цели кои не се поврзани со службата, на опремата или имотот на институцијата;
- впуштање во хронична алкохолна или било која друга доброволна хронична интоксикација.

3. Грешки од трет степен

Според член 158 од законот бр. 081-2015/CNT[130], за грешки од трет степен се сметаат:

- уживање бенефиции, од каква било природа, од некое физичко или правно лице за возврат на дадена услуга во рамки на извршувањето на неговите функции;
- извршување физичко насилство врз било кое лице во просториите на институцијата, освен во самоодбрана;
- намерно предизвикување материјална штета на опремата и на недвижниот имот на јавната администрација најверојатно со цел да се попречи правилното функционирање на службата;
- уништување на административните документи со цел да се наруши правилното функционирање на службата;
- прикривање или замена на документи кои најверојатно ќе се користат како дел од постапка;
- употреба на наркотици во текот на работното време и во просториите на институцијата итн.

Дисциплинска постапка

Дисциплинската постапка е едноставна постапка која мора да почитува одредени правила, особено правилата кои се однесуваат на утврдување на грешката и почитување на правата на јавните службеници за нивна одбрана.

Првиот извештај обично го составува раководителот, оној што хиерархиски директно му е претпоставен на административниот службеник. Во тој извештај, кој мора да биде прецизен, јасно се наведуваат фактите, настаните за кои му се приговара на административниот службеник, прецизирајќи го денот и местото каде што се случиле.

Во прилог на тој извештај ќе бидат приложени, во зависност од околностите:

• одредени материјални докази (на пр. фотокопии од регистарот на присуство, потврда за прием прикачена на соопштението за прекин на работа вон рокот и сл.);

[130] l'article 158 de la loi n°081-2015/CNT(Conseil national de la transition) portant Statut de La Fonction Publique

• сведочење на други службеници кои биле присутни во моментот на настаните со цел да ја прецизираат нивната природа и степенот на сериозност;

• согледувањата за настаните на административниот службеник против кого е поведена постапката, доколку ги има.

Раководителот на институцијата/шефот треба да направи и втор извештај за општото однесување на службеникот, евентуалните претходни дисциплински постаки против него, како и фактите од кои произлегува тековната дисциплинска постапка.

Од моментот кога ќе се донесе одлука да му се изрече одредена дисциплинска санкција на административниот службеник, тој мора да биде информиран за тоа. Се повикува на разговор во рок од 8 дена (по потреба, тоа се прави преку препорачано писмо со потврда за прием или за поканата се известува на неговото работно место) и притоа се предупредува дека е планирано да се изрече дисциплинска санкција против него, дека има право на увид во неговото досие и дека може да добие помош од едно или повеќе лица по негов избор при консултацијата, како и за време на разговорот. За време на разговорот, доколку се одлучи дека дисциплинската постапка ќе продолжи, потребно е да се пополни формулар за барање санкција во кој ќе се наведат работите за кои му се замерува на службеникот. Административниот службеник треба да се запознае со содржината на тој формулар, а потоа треба да ги внесе во него своите забелешки, да му стави датум и да го потпише.

Доколку административниот службеник одбие да го потпише предлогот за дисциплинска санкција, лицето кое го соопштува тоа, мора да го наведе тоа во формуларот, да му стави датум и да го потпише наместо службеникот, притоа јасно наведувајќи го неговиот идентитет и неговата функција.

Во случај на инцидент за време на известувањето или забелешки од страна на административниот службеник кои не ги навел во формуларот, важно е да се споменат во извештај кој ќе биде приложен.

Во некои случаи (на пример: насилство, фалсификување...), се претпочита административниот службеник да биде известен за ова барање за санкција во присуство на сведок.

Дисциплинска постапка во случај на грешка од прв степен

Во случај кога е направена грешка од прв степен, редовната дисциплинска постапка се поведува без претходна консултација со Дисциплинскиот совет и таа се одвива во четири чекори:

Чекор 1: Барање за писмено објаснување

Откако непосредно претпоставениот раководен административен службеник ќе ги провери фактите, тој е должен да побара писмено објаснувања од јавниот службеник кој ја направил грешката.

Во предлогот за покренување на дисциплинска постапка кој го подготвува непосредно претпоставениот раководен административен службеник, мора:

- точно да се прецизираат фактите/настаните поради кои се предлага покренување на дисциплинска постапка против административниот службеник;
- да се наведат времето и местото на извршување на престапот и да се опишат околностите под кои тој е сторен;
- да се наведат можните сведоци и секако, можните жртви;
- да се информира службеникот за неговото право за пристап до досието на предметот;
- да се информира службеникот за можноста да добие помош од бранител по негов избор;
- да се информира службеникот за ризикот на кој е изложен;
- да му се даде рок на службеникот да одговори на ова. Тој рок тече од моментот кога е известен дека има писмено барањето за објаснување на настаните;
- да се извести службеникот за можноста за санкционирање доколку не одговори на барањто;
- да побара од службенико во својот писмен одговор да наведе синдикална организација по сопствен од која ќе бара помош/совет во случај на санкција.

Ако непосредно претпоставениот раководен административен службеник е отсутен, друг од претпоставените на исто хиерархиско ниво е надлежен за случајот.

Чекор 2: Проценка на грешката

Непосредно претпоставениот раководен административен службеник, откако го добил или не го добил писмениот одговор од административниот службеник, проценува и одлучува:

- во случај да одбие да достави писмено објаснување, тој добива казна од прв степен, а за тоа се известува преку писмо адресирано до него, а постапката го следи својот тек;

- доколку непосредно претпоставениот раководен административен службеник е задоволен од одговорот на административниот службеник и смета дека нема

причина за санкција, го затвора случајот без понатамошно постапување и за тоа го информира службеникот во писмена форма, задржувајќи копија од одлуката;

- доколку непосредно претпоставениот раководен административен службеник смета дека административниот службеник заслужува казна од прв степен, преку писмено барање бара од синдикалната организација која ја одбрал службеникот, да даде свое мислење за случајот во рок кој тој го одредува.

* Во случај административниот службеник да нема наведено синдикална организација во неговиот одговор, непосредно претпоставениот раководен административен службеник мора да инсистира тој писмено да наведе дали сака или не сака мислење од синдикат.

Чекор 3: Преземање на санкцијата

По приемот на мислењето на синдикалната организација или по истекот на определениот рок, без консултација со Дисциплинскиот совет, непосредно претпоставениот раководен административен службеник му одредува на административниот службеник или предупредување или привремено отстранување од службата во траење од најмногу триесет дена, без плата. Мислењето на синдикалната организација не е обврзувачко за непосредно претпоставениот раководен административен службеник.

Чекор 4: Известување за одлуката

За оваа санкција на административниот службеник се доставува копија во одделот за човечки ресурси или до одделот за административни и финансиски работи и до архивата.

* Доколку во моментот на преземање на санкцијата (чекор 3) непосредно претпоставениот раководен административен службеник смета дека службеникот заслужува санкција од повисок степен, му пишува на претседател на институцијата или на одговорниот министер и бара досието да биде доставено до Дисциплинскиот совет. Барањето на непосредно претпоставениот раководен административен службеник мора да биде доволно аргументирано и досието мора да ги содржи сите документи на кои се заснова барањето.

Изрекување на казната

Доколку се работи за казна од прв степен, единствено матичната институција е надежна. Во други случаи, досието се испраќа до секретаријатот на Дисциплинскиот совет или до секретаријатот на Заедничката советодавна комисија[131] со цел добивање инструкции за понатамошниот тек на постапката,

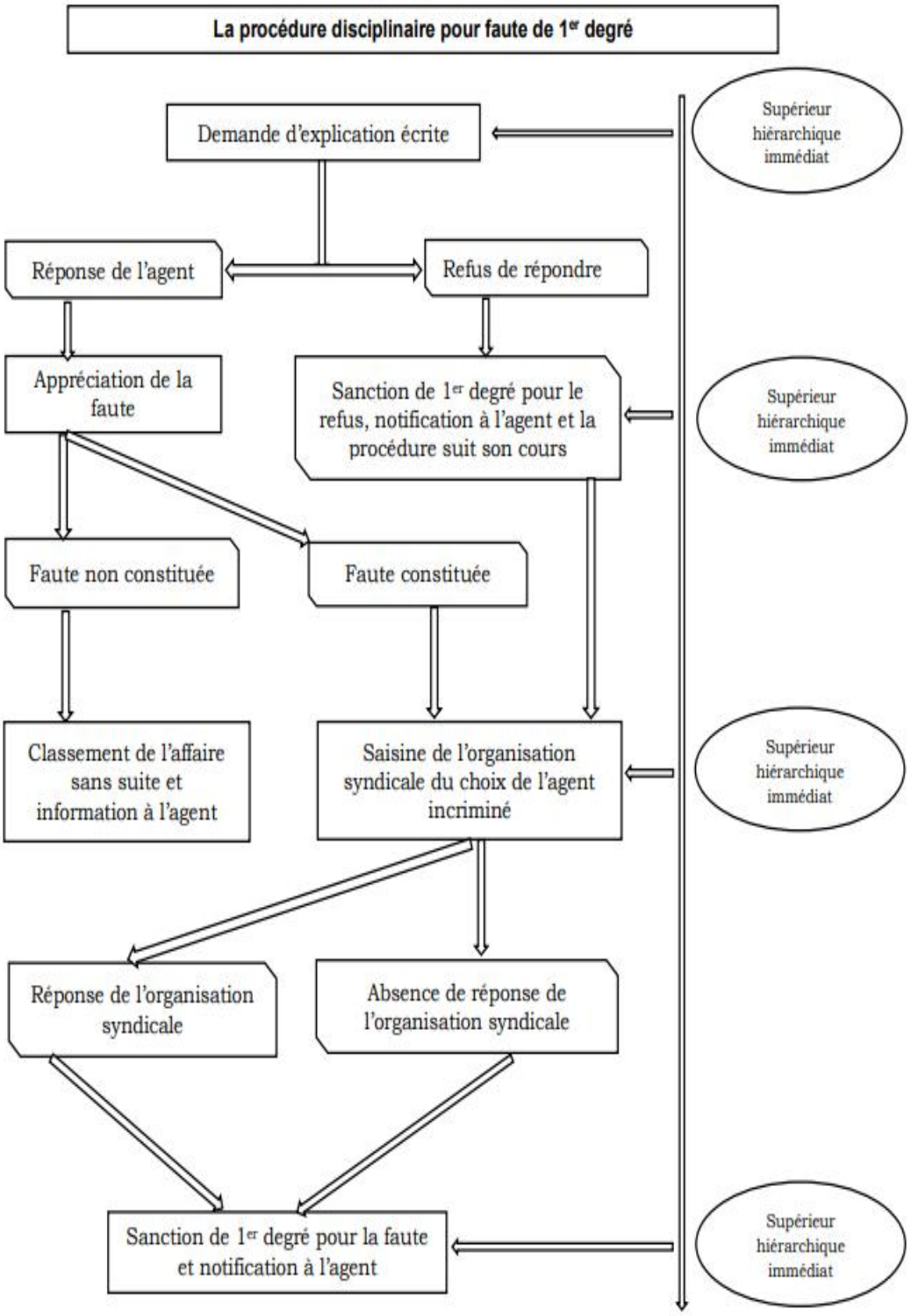
[131] Le portail du Ministère de la transformation et de la fonction publiques

откако е даден предлог за оправдана казна, земајќи ги во предвид извештаите, сведоштвата, пријавата за санкционирање од страна на институцијата и личното досие на службеникот.

Секретаријатот на Дисциплинскиот совет или секретаријатот на Заедничката советодавна комисија, по разгледување на досието, ќе го повика административниот службеник пред Дисциплинскиот совет или пред Заедничката советодавна комисија.

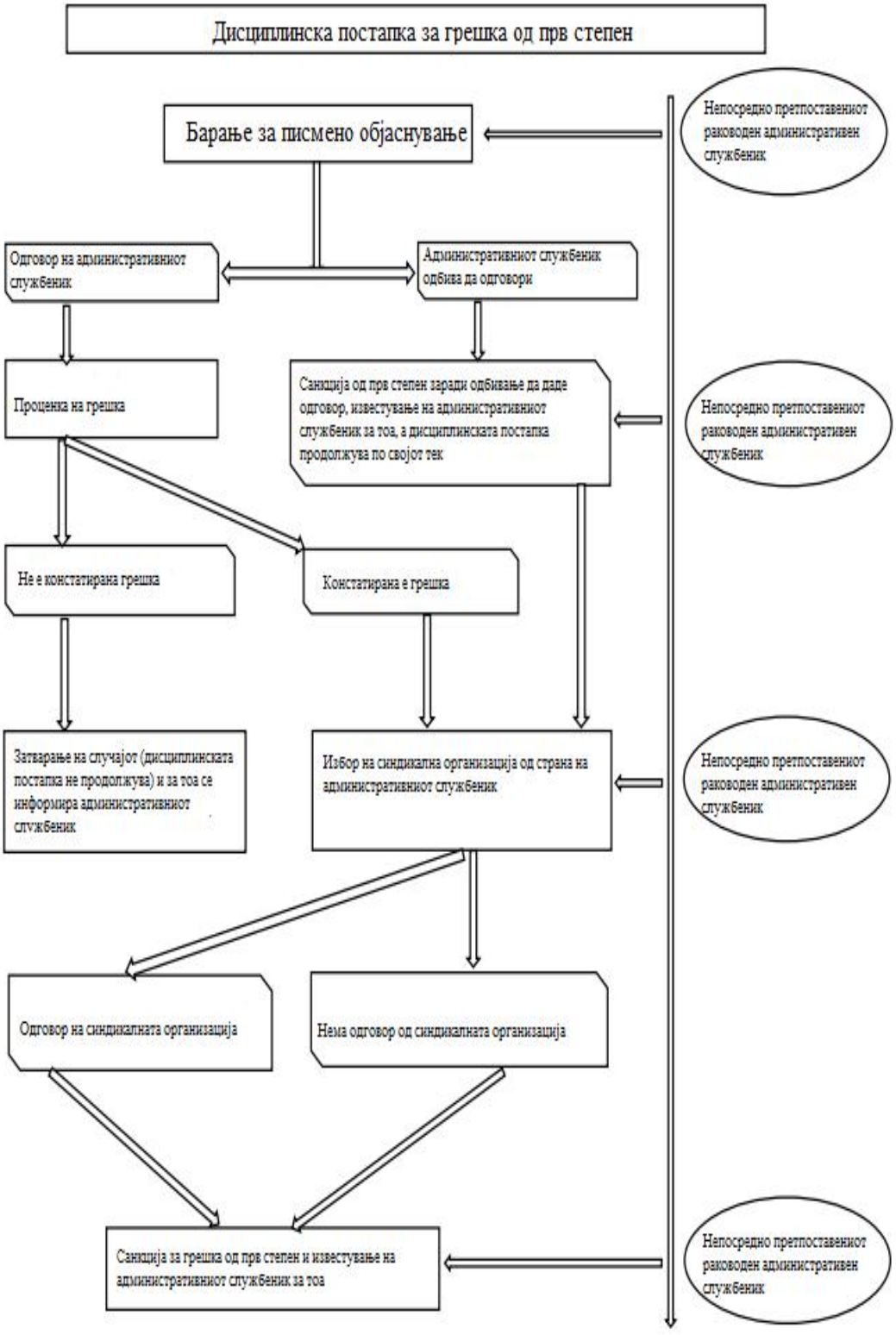
По состанокот на Дисциплинскиот совет или Заедничката советодавна комисија, градоначалникот на Париз ја донесува административната одлука. Дирекцијата за човечки ресурси го известува службеникот за донесената одлука и води сметка таа да биде доставена до засегнатата институција. Против санкцијата што му е изречена, јавниот службеник може да поднесе жалба.

Слика 3: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од прв степен
(на француски јазик)



Извор: Guide de procédure disciplinaire de la fonction publique d'État

Слика 4: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од прв степен
(на македонски јазик)



Извор: Водич за дисциплинска постапка во државната административна служба

Дисциплинска постапка во случај на грешка од втор степен

Во случај кога е направена грешка од втор степен, мора да се изврши консултација со Дисциплинскиот совет и дисциплинската постапка се одвива во нови девет чекори:

Чекор 1: Барање за писмено објаснување

Откако непосредно претпоставениот раководен административен службеник ќе ги провери фактите, тој е должен да побара писмено објаснување од административниот службеник кој ја направил грешката.

Во предлогот за покренување на дисциплинска постапка кој го подготвува непосредно претпоставениот раководен административен службеник, мора:

- точно да се прецизираат фактите поради кои се предлага покренување на дисциплинска постапка против административниот службеник;
- да се наведат времето и местото на извршување на престапот и да се опишат околностите под кои тој е сторен;
- да се наведат можните сведоци и секако, можните жртви;
- да се информира службеникот за неговото право да има пристап до досието на предметот;
- да се информира службеникот за можноста да му помага бранител по негов избор;
- да се информира службеникот за ризикот на кој е изложен;
- да му се даде рок на службеникот да одговори на ова. Тој рок тече од моментот кога е известен дека има писмено барањето за објаснување на настаните;
- да го информира службеникот за можноста за грешка од прв степен, доколку не одговори на барањето и дека постапката продолжува.

Ако непосредно претпоставениот раководен административен службеник е отсутен, друг од претпоставените на исто хиерархиско ниво е надлежен за случајот.

Чекор 2: Проценка на грешката

Непосредно претпоставениот раководен административен службеник, откако го добил или не го добил писмениот одговор од административниот службеник, проценува и одлучува:

- во случај да одбие да достави писмено објаснување, тој добива казна од прв степен, а за тоа се известува преку писмо адресирано до него, а постапката го следи својот тек;
- ако не се утврди грешка, го затвора предметот без понатамошно постапување и

писмено го известува службеникот со копија до раководството на повисоко хиерархиско ниво.

Ако непосредно претпоставениот раководен административен службеник смета дека службеникот заслужува казна од втор степен, го известува раководителот на институцијата или одговорниот министер и бара досието да биде доставено до Дисциплинскиот совет. Барањето на непосредно претпоставениот раководен административен службеник мора да биде доволно оправдано и досието мора да ги содржи сите документи на кои се заснова барањето.

Чекор 3: Реакција на раководителот на институцијата или одговорниот министер

Доколку раководителот на институцијата или одговорниот министер нема исто мислење, како и непосредно претпоставениот раководен административен службеник, тој може или:

- да го затвори случајот (по или без консултација со непосредно претпоставениот раководен административен службеник) или
- да му наложи на непосредно претпоставениот раководен административен службеник да преземе казна од прв степен која може или не мора да ја посочи.

Доколку претседателот на институцијата или одговорниот министер е на исто мислење како и непосредно претпоставениот раководен административен службеник и смета дека службеникот заслужува казна од втор степен, може да го суспендира од должностите и да му го предаде случајот на Дисциплинскиот совет.

Чекор 4: Суспендирање од функцијата

Со оглед на досието на службеното лице, тој се суспендира од должностите од страна на раководителот на институцијата или одговорниот министер. Суспензијата се применува со цел да се избегне било какво мешање на засегнатото лице во тековната постапка. Таа стапува на сила од денот на известување за донесената одлука. Суспендираниот административен службеник добива половина од платата и сите додатоци за семејни трошоци. Доколку суспензијата се одредува како дисциплинска санкција после гонење за проневера на јавни средства, административниот службеник не добива плата, единствено има право на сите додатоци за семејни трошоци. Институцијата има рок од два месеца после стапување на сила на суспензијата да донесе одлука. По истекот на овој рок, суспензијата се укинува и дисциплинската постапка го следи својот тек (член 169, став 2 од закон бр. 081-2015/CNT).[132]

[132] article 169, alinéa 2 de la loi n°081-2015/CNT(Conseil national de la transition) portant Statut de La Fonction Publique

Чекор 5: Упатување до Дисциплинскиот совет

Упатувањето до Дисциплинскиот совет се врши во исто време со суспензијата од функцијата. Раководителот на институцијата или одговорниот министер го испраќа досието за предметот/постапката до Дисциплинскиот совет. Досието содржи:

- копија од барањето за објаснување упатено до административниот службеник;
- одговорот на административниот службеник;
- детален извештај од непосредно претпоставениот раководен административен службеник и
- сите други документи кои се однесуваат на извршувањето и на проценката на грешката.

Чекор 6: Разгледување на досието од страна на Дисциплинскиот совет

По упатувањето на досието до Дисциплинскиот совет, претседателот на Дисциплинскиот совет, без одлагање започнува со разгледување на досието (истрага), и за таа цел може да ги ислуша сите луѓе чие сведочење е неопходно за разјаснување на фактите наведени во досието. По разгледувањето на досието, претседателот прави детален извештај за фактите кои се наведени против административниот службеник, како и за околностите во кои тие се случиле. Претседателот на Дисциплинскиот совет ги свикува и останатите членови на советот (откако претходно им е доставен извештајот со цел да се запознаат со случајот), а повик се упатува и до засегнатиот административен службеник, написмено, најмалку 10 дена пред одржување на состанокот на Дисциплинскиот совет. По одржувањето на состанокот, Дисциплинскиот совет има рок од еден месец да даде свое мислење, кое мора да биде оправдано, односно аргументирано. До административниот службеник се доставуваат заклучоците на Советот, но не и записникот од состанокот и мислењето. Аргументираното мислење содржи правни и фактички основи и заедно со записникот се доставува до раководителот на институцијата за тој да го ратификува или не ова мислење пред да му го предаде на ресорниот министер. Доколку раководителот на институцијата или ресорниот министер изберат санкција различна од предложената, мора да го оправдаат својот избор.

Чекор 7: Доставување на мислењето на Дисциплинскиот совет до раководителот на институцијата

Мислењето на Дисциплинскиот совет се доставува до раководителот на институцијата за донесување на решение/одлука за примена на предложената санкција.

Чекор 8: Пренесување на одлуката на раководителот на институцијата до ресорното министерство

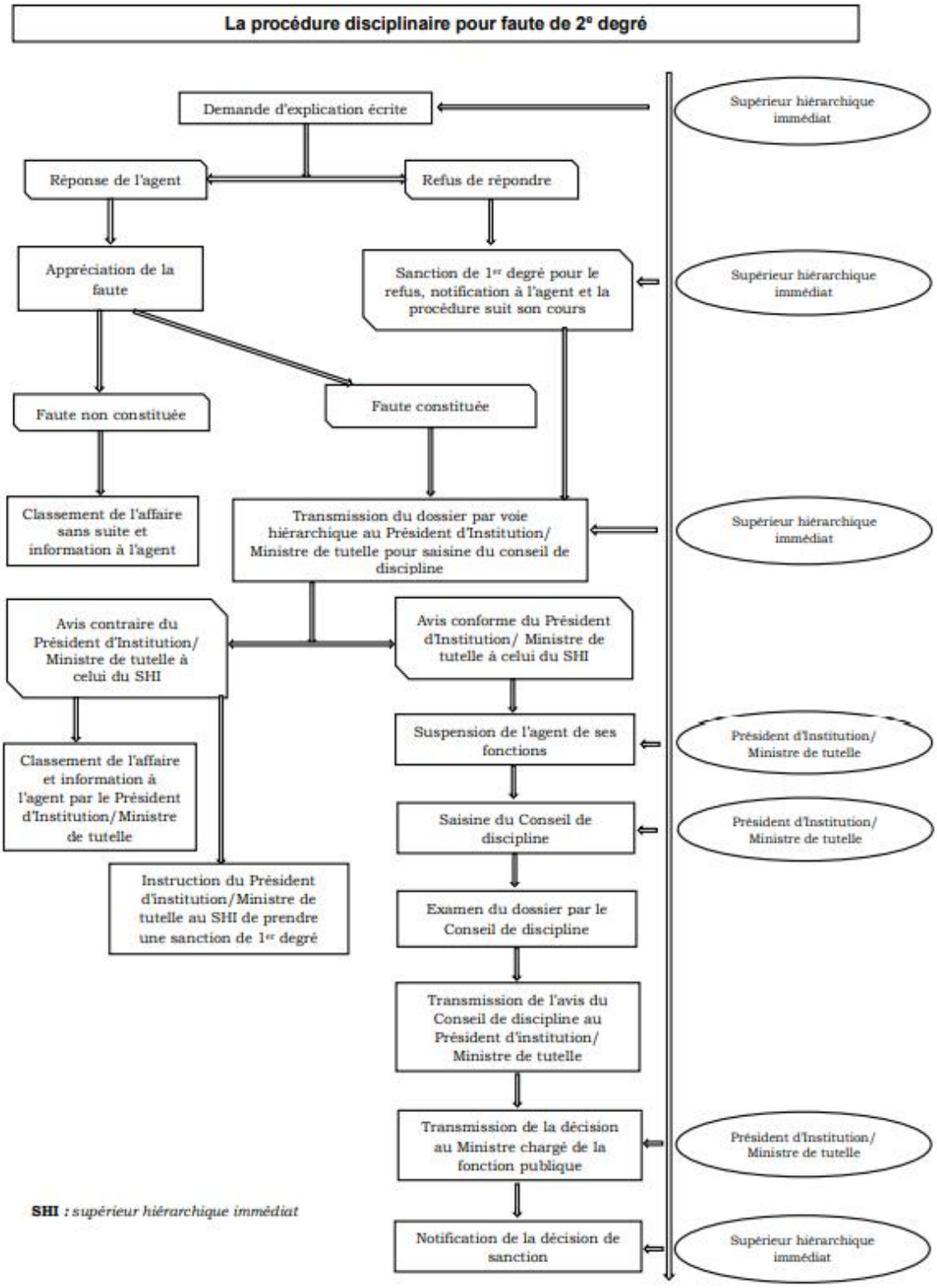
Аргументираната/оправданата одлука, раководителот на институцијата ја доставува до ресорното министерство за да се донесе конечна одлука.

Чекор 9: Известување за одлуката за санкција

За одлуката за санкција се известува засегнатиот административен службеник. Таа е оправдана, аргументирана и има правна и фактичка основа.

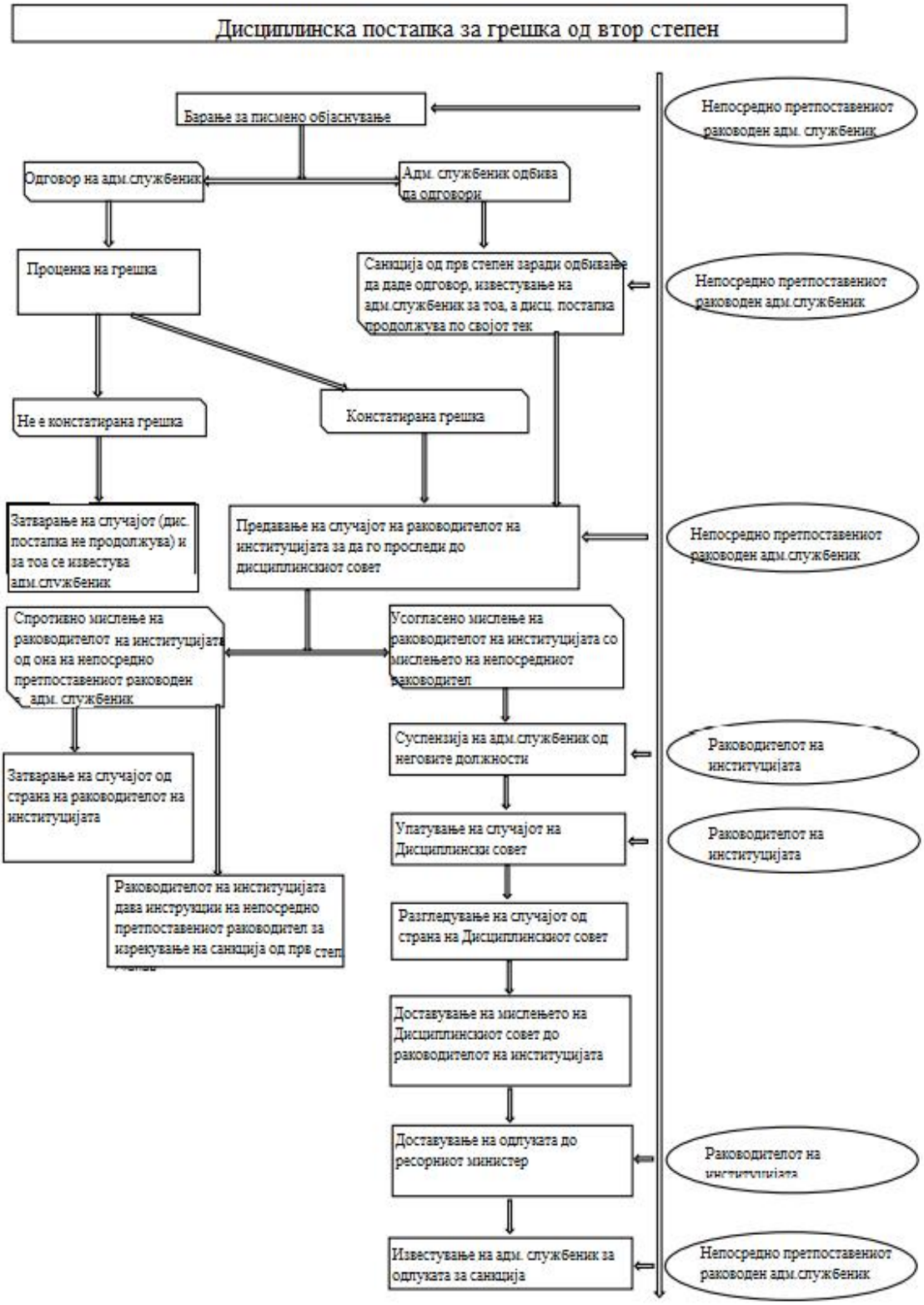
Слика 3: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од втор степен

(на француски јазик)



Извор: Guide de procédure disciplinaire de la fonction publique d'État

Слика 4: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од втор степен (на македонски јазик)



Извор: Водич за дисциплинска постапка во државната административна служба

Дисциплинска постапка во случај на грешка од трет степен

Во случај кога е направена грешка од трет степен, процедурата за поведување дисциплинска постапка се одвива во седум чекори:

Чекор 1: Барање за писмено објаснување

Откако непосредно претпоставениот раководен административен службеник ќе ги провери фактите, тој е должен да побара писмено објаснувања од јавниот службеник кој ја направил грешката.

Во предлогот за покренување на дисциплинска постапка кој го подготвува непосредно претпоставениот раководен административен службеник, мора:

- точно да се прецизираат фактите поради кои се предлага покренување на дисциплинска постапка против административниот службеник;
- да се наведат времето и местото на извршување на престапот и да се опишат околностите под кои тој е сторен;
- да се наведат можните сведоци и секако, можните жртви;
- да се информира службеникот за неговото право да има пристап до досието на предметот;
- да се информира службеникот за можноста да му помага бранител по негов избор;
- да се информира службеникот за ризикот на кој е изложен;
- да му се даде рок на службеникот да одговори на ова. Тој рок тече од моментот кога е известен дека има писмено барањето за објаснување на настаните;
- да го информира службеникот за можноста за грешка од прв степен, доколку не одговори на барањето и дека постапката продолжува.

Ако непосредно претпоставениот раководен административен службеник е отсутен, друг од претпоставените на исто хиерархиско ниво е надлежен за случајот.

Чекор 2: Проценка на грешката

Непосредно претпоставениот раководен административен службеник, откако го добил или не го добил писмениот одговор на административниот службеник, проценува и одлучува:

- во случај да одбие да достави писмено објаснување, тој добива казна од прв степен, а за тоа се известува преку писмо адресирано до него, а постапката го следи својот тек;

- ако не се утврди грешка, го затвора предметот без понатамошно постапување и писмено го известува службеникот со копија до раководството на повисоко хиерархиско ниво.

Ако непосредно претпоставениот раководен административен службеник смета дека службеникот заслужува казна од трет степен, го известува раководителот на институцијата или одговорниот министер и бара досието да биде доставено до Советот на министри. Барањето на непосредно претпоставениот раководен административен службеник мора да биде доволно оправдано и досието мора да ги содржи сите документи на кои се заснова барањето.

Чекор 3: Реакција на раководителот на институцијата или одговорниот министер

Доколку раководителот на институцијата или одговорниот министер нема исто мислење како и непосредно претпоставениот раководен административен службеник, тој тогаш може:

- или да го затвори случајот, по или без консултација со непосредно претпоставениот раководен административен службеник. Тој треба да го информира административниот службеник за одлуката преку копија доставена до непосредно претпоставениот раководен административен службеник;
- или да му наложи на непосредно претпоставениот раководен административен службеник да преземе санкција од прв степен, која тој може да ја одреди или не;
- или да му се обрати на Дисциплинскиот совет за санкција од втор степен.

Доколку раководителот на институцијата или одговорниот министер е на исто мислење како и непосредно претпоставениот раководен административен службеник и смета дека грешката е од трет степен, тогаш се препорачува да се повика Советот на министри.

Чекор 4: Упатување на случајот до Советот на министри

Советот на министри го презема случајот од страна на раководителот на институцијата или одговорниот министер. Досието за предметот вклучува:

- копија од писменото барање за објаснување упатено до административниот службеник;
- одговорот на административниот службеник;
- детален извештај од непосредно претпоставениот раководен административен службеник и
- сите други документи кои се однесуваат на извршувањето и на проценката на грешката.

Чекор 5: Разгледување на досието за случајот од страна на Советот на министри

Советот на министри расправа и одлучува без консултација со Дисциплинскиот совет. Тој изрекува мерка - отпуштање од работното место на административниот службеник.

Чекор 6: Доставување на одлуката за санкција до ресорниот министер

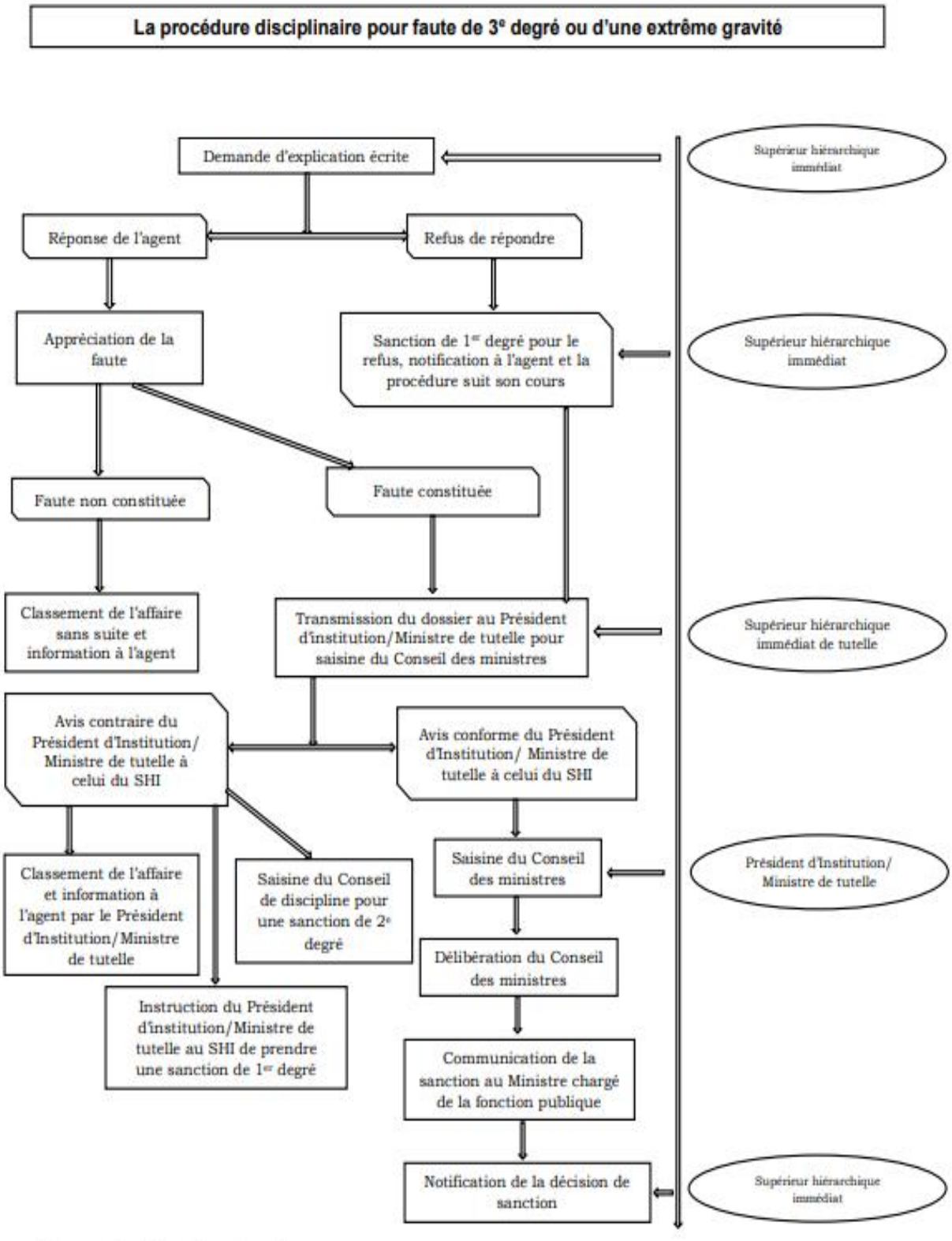
Откако Советот на министри ќе донесе одлука за отпуштање од работното место, копијата од досието и извештајот на Советот на министри се испраќаат до министерот надлежен за соодветната служба за издавање на отказното решение. Оваа одлука е поткрепена со правни аргументи и непобитни факти, фактички причини. Одлуката за отпуштање од работа стапува на сила од датумот на донесување одлука на Советот на министри.

Чекор 7: Известување за одлуката за санкција

Одлуката за отпуштање од работа му се доставува на засегнатиот административен службеник.

Слика 5: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од трет степен

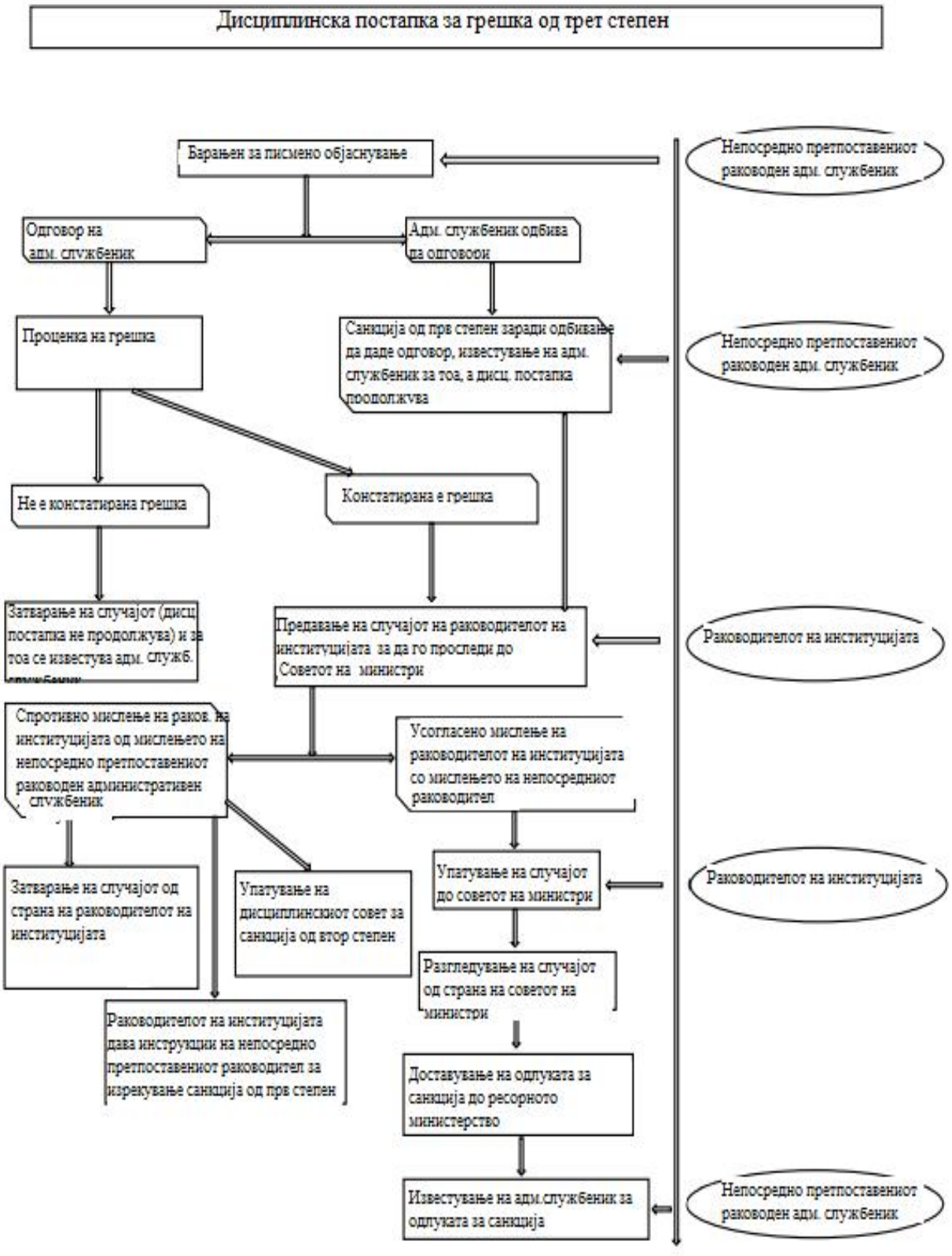
(на француски јазик)



Извор: Guide de procédure disciplinaire de la fonction publique d'État

Слика 6: Шематски приказ на дисциплинска постапка за грешка од трет степен

(на македонски јазик)



Извор: Водич за дисциплинска постапка во државната административна служба

4.2.3. Кривична одговорност

Административниот службеник подлежи на кривична одговорност ако направи прекршок на важечките закони и прописи (непочитување на одредбите на закон или пропис).

Постојат многу различни намерни прекршоци кои административните службеници ги прават при извршување на службената должност и за кои подлежат на кривична одговорност. Тука можеме да ги споменеме: преземањето мерки со кои се попречува спроведувањето на законот, незаконски продолжено користење на јавните овластувања, повреда на индивидуалната слобода, дискриминација, повреда на неприкосновеното право на живеалиште, повреда на тајноста на кореспонденцијата итн.[133]

Според член 432-1 од Кривичниот законик, ако лицето коешто извршува јавна функција, презема мерки со кои се попречува спроведувањето на законот се казнува со пет години затвор и парична казна од 75.000 евра.[134]

Според член 432-3 од Кривичниот законик, за незаконски продолжено користење на јавните овластувања, лицето коешто извршува јавна функција, се казнува со две години затвор и парична казна од 30.000 евра (и покрај тоа што административниот службеник официјално е известен за одлуката или причините поради кои се става крај на извршувањето на неговите функции, тој продолжува да ги врши).[135]

Според член 432-4 од Кривичниот законик, лицето коешто извршува јавна функција, ако при извршувањето на службената должност издаде наредба или изврши некој незаконски акт со кој се повредува индивидуалната слобода се казнува со седум години затвор и парична казна од 100.000 евра.[136]

Дискриминацијата која е дефинирана во член 225-1 и 225-1-1, направена во однос на физичко или правно лице од страна на лице коешто извршува јавна функција при извршувањето на неговата службена должност, според член 432-7 од Кривичниот законик се казнува со пет години затвор и парична казна од 75.000 евра.[137]

Според член 432-8 од Кривичниот законик, ако лицето коешто извршува јавна функција, влегува или се обидува да влезе во домот на друго лице против

---

[133] Articles 432-1 à 432-17 du nouveau code penal (Членовите од 432-1 до 432-17 од новиот Кривичен законик)
[134] Art. 432-1, Code penal (Член 432-1 од Кривичниот законик)
[135] Art. 432-3, Code penal (Член 432-3 од Кривичниот законик)
[136] Art. 432-4, Code penal (Член 432-4 од Кривичниот законик)
[137] Art. 432-7, Code penal (Член 432-4 од Кривичниот законик)

негова волја, освен во случаи кои се предвидени со закон се казнува со две години затвор и парична казна од 30.000 евра.[138]

Лицето коешто извршува јавна функција, доколку при извршување на својата службена должност, наредува или извршува, освен во случаи предвидени со закон, злоупотреба, затајување или отварање на кореспонденцијата или пак јавно откривање на нејзината содржина, според член 432-9 од Кривичниот законик се казнува со три години затвор и парична казна од 45.000 евра.[139]

Ако лицето коешто извршува јавна функција добива, директно или индиректно, било каква корист во некоја компанија или при извршување на некоја операција за која во моментот на извршување на делото, целосно или делумно, има одговорност за обезбедување надзор, администрирање, ликвидација или плаќање, според член 432-12 од Кривичниот законик се казнува со пет години затвор и парична казна од 75.000 евра.[140]

Меѓутоа, меѓу најтешките прекршоци кои административните службеници ги прават при извршување на својата службена должност се вбројуваат: проневера/злоупотреба на пари и имот, пасивен поткуп/корупција и недозволено користење на влијанието, давање неоправдана предност/фаворизирање итн.

Проневера (кражба) на голема сума пари

Овој прекршок се однесува на административниот службеник кој профитира од некој закон, данок, такса, котизација која не треба да се плати (административниот службеник добива сума на пари како да се работи за законско право; ова дело се разликува од корупцијата која се состои во примање на сума на пари како подарок). Според член 432-10 од Кривичниот законик за овој прекршок следува казнува од пет години затвор и парична казна од 500.000 евра.[141]

Пасивна корупција

Овој прекршок се однесува на административниот службеник кој ја користи неговата позиција за:

- барање/прифаќање на подароци или ветувања
- извршување или воздржување од извршување или пак одложување на некое дело од неговата функција.

Според член 432-11 од Кривичниот законик за овој прекршок следува казнува од десет години затвор и парична казна од 150.000 евра.

Недозволено користење на влијанието

[138] Art. 432-8, Code penal (Член 432-8 од Кривичниот законик)
[139] Art. 432-9, Code penal (Член 432-8 од Кривичниот законик)
[140] Art. 432-12, Code penal (Член 432-12 од Кривичниот законик)
[141] Art. 432-10, Code penal (Член 432-10 од Кривичниот законик)

Овој прекршок се однесува на административниот службеник:

- кој го истакнува своето реално или наводно влијание за кое тврди дека го има кај јавните власти
- кој бара или прифаќа подароци, понуди, дарови или ветувања со цел да се добијат за барателот предности или поволности од кој било вид со кои јавните органи располагаат.

Според член 432-11 од Кривичниот законик за овој прекршок следува казнува од десет години затвор и парична казна од 150.000 евра.

Давање неоправдана предност/фаворизирање

Овој прекршок се однесува на административниот службеник:

- кој обезбедува или се обидува неоправдано да обезбеди предност на друг
- кој со акт спротивен на законите и прописите има за цел на некого да му ја гарантира слободата на пристап и еднаквоста на кандидатите за јавен договор или делегирање на јавна услуга.

Според член 432-14 од Кривичниот законик за овој прекршок следува казнува од две години затвор и парична казна од 30.000 евра.

Добивање нелегална корист

Овој прекршок се однесува:

- на административниот службеник (без разлика дали тој е носител на одлуката или само учествувал во нејзината подготовка или ја надгледувал операцијата)
- на административниот службеник кој земал, примил или добил корист (парична или морална) во компанија (профитни компании, здруженија) или во постапка/ операција за која тој е одговорен.

Според член 432-12 од Кривичниот законик за овој прекршок следува казнува од пет години затвор и парична казна од 75.000 евра.

4.2.4. Финансиска одговорност

Административните службеници подлежат на финансиска одговорност пред Судот за буџетска и финансиска дисциплина (La Cour de discipline budgétaire et financière).

Судот за буџетска и финансиска дисциплина го санкционира непознавањето на правилата за извршување на приходите и трошоците на државата и на територијалните заедници од страна на било кој државен функционер, државен јавен или воен службеник или функционерите во рамките на територијалните заедници, нивните јавни претпријатија, како и разните групации на локално ниво. Исто така можеме да ја наведеме и неправилната распределба на трошоците за да се прикрие

пречекорувањето на предвидените средства, одлив на пари (расход) без да се добие делегирање на потпис, прекршувањето на правилата во врска со извршувањето на приходите и трошоците, испуштање да се пренесат до даночните власти декларациите предвидени со Општиот даночен законик, преносот на неточни или нецелосни податоци, добивањето или обидот да се добие неоправдана корист, парична или во натура, за некого. Може да се констатира дека оваа листа е широка, ги опфаќа сите неправилности направени во однос на јавните финансии.

Судот за буџетска и финансиска дисциплина (la Cour de discipline budgétaire et financière) е воспоставен со Законот бр. 48-1484 од 25 септември 1948 година. Тој претставува специјализиран управен суд, од репресивна природа, кој ги санкционира прекршувањата на правилата за јавни финансии, односно ги повикува на одговорност лицата кои можат да дадат налог за исплата (а тоа не се локалните избраници или министрите) во случај на недостаток при управувањето. Санкциите што ги изрекува Судот за буџетска и финансиска дисциплина се парични.

Сите одредби што се однесуваат на него се опишани во Кодексот за финансиски јурисдикции (Code des juridictions financières)[142], законодавниот дел (членови L. 311-1 до L. 316-1) и регулаторниот дел (членови R. 311-1 до R. 314-12).

Организација

Судот за буџетска и финансиска дисциплина е независен суд кој се наоѓа во просториите на Судот на ревизори. Со него претседава првиот претседател на Судот на ревизори. Покрај првиот претседател, членови на Судот за буџетска и финансиска дисциплина се:

- четири државни советници;
- четири високи советници во Судот на ревизори;
- две квалификувани личности кои имаат повеќе од десет години искуство во областа на јавниот менаџмент (државни советници од административните одделенија).

Членовите на Судот за буџетска и финансиска дисциплина се именуваат со одлука на Претседателот на владата со мандат од пет години. Претседателот на одделот за финансии на Државниот совет е потпретседател на Судот за буџетска и финансиска дисциплина.

Јавниот обвинител во Судот на ревизори ја врши функцијата на јавен обвинител и во Судот за буџетска и финансиска дисциплина.

[142] Кодексот за финансиски јурисдикции се однесува на Законот за судовите што се надлежни за решавање на финансиски спорови

Надлежностите за донесување одлуки им се доверени на јавните известувачи. Тие се именуваат, за период од пет години, при Судот за буџетска и финансиска дисциплина, со одлука на претседателот на Владата на предлог на претседателот на Судот за буџетска и финансиска дисциплина. Тие се избираат од редот на членовите на Државниот совет, од службениците во судството, од членовите на Судот на ревизори, Административните судови и Апелационо-административните судови и Регионалните финансиски комори.

Како и секоја друга јурисдикција, така и Судот за буџетска и финансиска дисциплина располага со судски писар (записничар) под заклетва, именуван од страна на претседателот на Судот за буџетска и финансиска дисциплина од редот на чиновниците во Судот на ревизори, а генерален секретар на Судот за буџетска и финансиска дисциплина е некој од претседателите во Судот на ревизори.

* Со многубројни реформи надлежностите на судиите биле значително проширени.

Со првичните измени, претседателите на административните судови можеле сами да изрекуваат судски одлуки донесени по јавна расправа и ревизија од страна на јавниот известувач.[143] Овие одлуки се однесуваат на различни спорови наведени во членовите R.222-13 и R.222-14 од Законот за адмистративно судство од 8 февруари 1995 год.

Втората измена е всушност тоа што на сите судски чиновници им била доделена можност за донесување одлуки без јавна оцена и оцена од страна на јавниот известувач.[144]

Има спротивставени реакции во однос на реформите со кои се зголемува бројот на случаи во кои административниот суд може да донесува самостојни одлуки: според некои со тоа се ограничува пристапот до судот, како и непочитување на принципот за колегијалност пред административниот суд, а според други на тој начин им се наметнуваат поголеми одговорности на оние кои подлежат на судење.

<u>Прекршоци</u>

Прекршоците за кои е надлежен Судот за буџетска и финансиска дисциплина се наведени во членовите L. 313-1 и тие што следат во Кодексот за финансиски јурисдикции.[145] Тука спаѓаат: прекршување на правилата кои се однесуваат на извршувањето на приходите, расходите и управувањето со имотот и средствата на јавните институции или на јавните или приватните организации кои подлежат на контрола од страна на финансиските судови. Овој широкоопфатен прекршок е

[143] Законот за адмистративно судство од 8 февруари 1995 год.
[144] член R.122-12 и R.222-1, точките од 1 до 6, од Законот за адмистративно судство од 8 февруари 1995 год.
[145] Code des juridictions financières (articles L. 313-1 et suivants du CJF)

надополнет со тоа што има за цел да го спречи давањето на неоправдана предност на лицето кое ѝ нанело штета на организацијата или на јавната каса/трезорот, преку непочитување на своите обврски.

На овие два главни прекршоци, се додаваат и други поконкретни прекршоци како што е на пример лошото управување извршено од раководител на јавна установа/претпријатие (чл. L. 313-7-1).

Списокот на прекршоци е утврден со членовите L. 313-1 и понатаму. Станува збор за казнување на непознавањето на правилата за извршување на приходите и трошоците на државата и територијалните колективитети. Така, можеме да ја наведеме нередовната распределба на трошоците за да се прикрие пречекорувањето на резервациите на средства, обврзувањето на трошокот без да се добие делегирање на потпис, прекршувањето на правилата во врска со извршувањето на приходите и трошоците, пропустот да се пренесат до даночните власти декларациите предвидени со Општиот даночен законик или преносот на неточни или нецелосни податоци, фактот за добивање или обид да се добие за друг неоправдана корист, парична или во натура.

Може да се види дека оваа листа е широка, ги опфаќа сите неправилности направени во јавните финансии.

Лица кои подлежат на прекршоци за кои е надлежен Судот за буџетска и финансиска дисциплина

Според член L.312-1 од Кодексот за финансиски јурисдикции[146] за лице кое подлежи на прекршоци за кои е надлежен Судот за буџетска и финансиска дисциплина се смета секое лице кое му припаѓа на кабинетот на некој член на Владата, било кој државен функционер или државен административен службеник или државен воен службеник, територијалните функционери или јавните службеници во нивните јавни установи, како и било кој претставник, управник или службеник во други организации кои се под надзор или на Судот на ревизори или на регионалната финансиска комора.

Членовите на Владата не подлежат на одговорности за кои е надлежен Судот за буџетска и финансиска дисциплина, додека пак, лицата кои се овластени да даваат налози за исплата, на локално ниво, подлежат на таква одговорност само во исклучителни случаи предвидени со Кодексот за финансиски јурисдикции.

Упатување

[146] L'article L. 312-1 du CJF

Според Кодексот за финансиски јурисдикции, лицата, односно институциите кои на јавното обвинителство можат да му приложат факти за сомнение дека се прават финансиски прекршоци се:

- Претседателот на Сенатот,
- Претседателот на Народното собрание,
- Претседателот на владата (премиерот),
- Министерот одговорен за буџетот,
- други членови на Владата, во случаи кога приложените факти се однесуваат на функционери и службеници кои се под нивна надлежност,
- државни обвинители и сл.

Од друга страна, и Судот на ревизори и регионалните финансиски комори на ревизори, можат исто така да му ги приложат фактите на јавното обвинителство.

И на крајот, јавниот обвинител при Судот на ревизори, кој исто така е јавен обвинител и при Судот за буџетска и финансиска дисциплина, може по сопствена иницијатива да го упати предметот до Судот за буџетска и финансиска дисциплина.

Поединци можат директно да му се обратат на Судот за буџетска и финансиска дисциплина само во случаи кога постои неспроведување на правни одлуки кои се однесуваат на нив (тогаш тие се кредитори).

Текот на постапката

Чекор 1: Предавање на јавниот обвинител

Овој чекор го спроведува овластеното лице или институција за доставување факти за сомнение дека се прават финансиски прекршоци. Јавниот обвинител одлучува ќе го затвори случајот или ќе го предаде предметот на Судот за буџетска и финансиска дисциплина;

Чекор 2: Обвинението на јавниот обвинител

Во случај кога јавниот обвинител одлучува да гони (да спроведе постапка), тој покренува обвинение, односно го предава предметот на Судот за буџетска и финансиска дисциплина и тој отвара истрага за случајот, назначувајќи јавен известувач;

Чекор 3: Истрага за случајот

Назначениот јавен известувач спроведува истрага за случајот во рамките дефинирани во обвинението. Тој ја води својата истрага (обезбедува факти „за“ и „против“), сослушувајќи ги сите лица кои можат да му ги дадат потребните информации, а особено инволвираните лица. За време на истрагата, обвинетите имаат пристап до сите документи во досието, а во постапката може да им помага

бранител/советник по нивен избор. Истрагата се затвора со изготвување на извештај од истрагата и тој извештај се доставува до јавното обвинителство;

Чекор 4: одлука за кривично гонење

Согласно извештајот, јавниот обвинител може или да го затвори случајот или да ја продолжи постапката. Во случај кога се донесува одлука за продолжување на постапката, јавниот обвинител го предава предметот на Судот за буџетска и финансиска дисциплина;

Чекор 5: Јавна расправа

Јавната расправа се одвива најмалку два месеци после одлуката за предавање на предметот на Судот за буџетска и финансиска дисциплина. За време на сослушувањето, Судот за буџетска и финансиска дисциплина лицата за кои се води постапка, како и евентуалните сведоци. По оваа расправа се донесува одлука од која произлегува пресудата на Судот за буџетска и финансиска дисциплина во која или му изрекува парична казна или го ослободува засегнатото лице;

Чекор 6: Известување за пресудата и нејзино објавување, доколку тоа е потребно

Санкции и жалби

Казните изречени од страна на Судот за буџетска и финансиска дисциплина се состојат од парични казни и објавување на пресудите, доколку тоа е потребно. Пресудите на Судот за буџетска и финансиска дисциплина подлежат на жалба за касација (поништување) пред Државниот совет или на жалба за ревизија, па дури и на жалба за коригирање на материјална грешка.

Рокот на застареност на делото пред Судот за буџетска и финансиска дисциплина е пет години, сметајќи од регистрацијата на предавањето во јавното обвинителство.

Обвиненијата пред Судот за буџетска и финансиска дисциплина не го исклучуваат извршувањето на казнени и дисциплински мерки. Тоа е регулирано со Член L125-2 во кој се наведува „Без да се нарушува кривичната или дисциплинската постапка, финансиската одговорност на административен службеник може да биде доведена во прашање пред Судот за буџетска и финансиска дисциплина за дејства извршени при вршењето на неговите функции, под услови и на начини дефинирани во Наслов I. од книга III од Кодексот за финансиски јурисдикции.“[147].

Според Член L125-3, јавниот функционер задолжен за функциите јавен сметководител или управител/раководител, или прогласен за де факто сметководител, лично и финансиски е одговорен за своите дела под услови и на

[147] l'article L.125-2, titre Ier du livre III du Code des juridictions financières

начини дефинирани со член 60 од Законот за финансии од 1963 година (article n° 63-156 de la loi de finances du 23 février 1963 година).

На истата оваа одговорност подлежи и административнот службеник за јавни финансии задолжен за функцијата судски извршител под услови и на начини дефинирани со член 21 во измените на Законот за финансии од 1969 година (article n° 69-1160 de la loi de finances rectificative du 24 décembre 1969).

Секое лице наведено во член L.312-1 во Кодексот за финансиски јурисдикции кое направило трошок без да ги почитува правилата што се применуваат за финансиска контрола во однос на извршувањето на трошоците ќе подлежи на парична казна, чиј минимум не може да биде помал од 150 евра, а чијшто максимум може да го достигне износот на платата или на годишната бруто-плата која му е дадена на денот на извршување на делото.

1. Поим за лошо управување/Грешка во управувањето.

Грешките во управувањето се прекршоци на правилата во сметководството, предвидени со Кодексот за финансиски јурисдикции, а казниви од страна на Судот за буџетска и финансиска дисциплина. Не постои законска дефиниција за грешка во управувањето. Се работи, на пример, за прекршување на правилата при реализација на буџетот, неточни изјави, па дури и небрежност или пропусти.

Грешките во управувањето, соодветни на тајното дејствување очигледно некомпатибилно со интересите на организацијата, на сериозни недостатоци во контролите или на повторени пропусти или небрежност во улогата на раководство, кога тие предизвикале значителна финансиска штета, ќе бидат предмет на санкционирање и за организациите кои се предмет на контрола на Судот на ревизори и на регионалните и територијалните финансиски комори кои вршат индустриска и комерцијална дејност. Државата, како и локалните власти (и нивните локални јавни претпријатија) и нивните помошни буџети нема да бидат во делокругот на прекршокот.

2. Поим за де факто управување.

Де факто управувањето не претставува кривично дело, туку прекршување на правилата за јавно сметководство кои се однесуваат на управување со јавните средства.

Де факто управувањето се применува, според член 60-XI од Законот за финансии бр. 63-156 од 23 февруари 1963 година, на секое лице кое „без да има статус на јавен сметководител или без да делува под контрола и во името на одреден јавен сметководител, се меша во наплатата на приходите наменети за јавната

организација“ или „ прима или управува, директно или индиректно, со средствата од фондот или со хартиите од вредност повлечени на неправилен начин од касата на јавната организација.“[148]

Тоа произлегува од мешање на неовластено физичко или правно лице во работата на јавниот сметководител. Оттука, де факто управување е управување со јавните средства од страна на лице кое нема статус на јавен сметководител. Се работи за прекршување на принципот на одвојување на овластените лица (лицата кои можат да дадат налог за исплата) и сметководителите. Структурата на де факто управување всушност го изедначува (во правата и компетенциите) де факто управителот со јавниот сметководител, значи тој мора да води сметка за своето управување под истите услови како и овластен сметководител и затоа може да биде санкциониран според посебна процедура од страна на финансиските судови (Регионалната финансиска комора за локалните заедници).

Членот L.231-3 од Кодексот за финансиски јурисдикции всушност ѝ доделува надлежност на Регионалната финансиска комора да ги суди „во исти облици и со исти санкции (во согласност со редовните постапки) сметките што ѝ ги полагаат лицата кои таа ги назначила за де факто сметководители на една заедница или јавна институција која е под нејзина јурисдикција“. Дополнително, член L.231-5 прецизира дека „Регионалната финансиска комора нема јурисдикција над овластените лица (лицата кои можат да дадат налог за исплата), освен над оние што таа ги прогласила за де факто сметководители“.

Според судската практика на Регионалните финансиски комори, де факто управување постои во следниве случаи:

- кога вистинската цел на исплатата на грантот се разликува од онаа што е објавена и е наменета за плаќање на незаконски трошоци (оштета на персоналот, на пример);
- кога здружението всушност врши делегирано управување со јавна услуга, а тоа не е негова функција, односно нема овластување за тоа без да има квалитет; неопходно е да се потпише договор помеѓу страните. Ако нема потпишано договор, Регионалните финансиски комори бараат квалификација на јавна служба за дејноста што ја врши здружението. Тие исто така бараат и да се одреди степенот на зависност на здружението од заедницата, со примена на таканаречениот метод „сноп на показатели“.

[148] La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/la-gestion-de-fait)

- кога здружението, без да управува со јавна услуга или јавниот објект (без функција, без документ) ги инкасира општинските приходи. Така, де факто управување може да има кога здружението собира приходи од настани организирани од општината (на пр. фестивал) или кога здружението реално не постои.

Постапка за декларација на де факто управувањето.

Целта на декларацијата на де факто управувањето е одново да ги воспостави буџетските и сметководствените форми/правила на управување (кои очигледно нивните извршители не доволно ги познаваат, односно ги прекршуваат) преку враќање на функциите на јавниот сметководител и барајќи од советодавното собрание на ретроактивен начин да решава за отворање на кредити. На тој начин, де факто управувањето подлежи на истите јурисдикции и ги има истите обврски и одговорности како и редовното управување. Кога започнува постапка за де факто управување од страна на регионалната финансиска комора, неколку фази мора да следат една по друга: декларација за де факто управување, ограничување на сметката и одредување на лимитот на сметката, изрекување на евентуална парична казна и здобивање со отказ на де факто сметководителите.

Можни санкции во однос на де факто управување.

Член Л. 231-11 од Кодексот за финансиски јурисдикции предвидува парична казна за де факто сметководителите за мешање во функциите на јавниот сметководител, под услов засегнатите лица да не се предмет на правна постапка предвидена со член 433-12 од Кривичниот законик. Висината на оваа казна може да го достигне вкупниот износ на неправилно чувани или управувани суми. Сепак, висината на казната зависи од штетата што ја претрпела јавната институција, од важноста на управуваните суми, од времетраењето на неправилното управување, од посебната улога што ја имал де факто сметководителот и од придобивките кои ги обезбедил тој.

4.3. Најчести грешки на административниот службеник во Р. Франција

Најчести грешки кои ги прави административниот службеник се:[149]

1. Доцнење
2. Неоправдани отсуства
3. Напуштање на работното место
4. Неизвршување или делумно извршување на работните задачи

[149] Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

5. Конфликтни ситуации помеѓу колегите
6. Несоодветно однесување пред јавноста
7. Кривични казни

Доцнење

Ако се констатира дека административниот службеник не го почитува работното време, односно доаѓа подоцна на работа, претпоставениот најпрво треба

- да го праша за причините поради кои доцни на работа и да го потсети на неговите обврски;
- може да му скрати од платата поради неговото отсуство.

Доколку е неопходно, може да се започне и дисциплинска постапка, но притоа мора да се изготви извештај за доцнењето на административниот службеник и евентуално да се прикачи и листот со евиденција на присуството, регистарот за пријавување или распоредот за работа.

Во прво време, доцнењето може да биде санкционирано со казна, но ако службеникот не го поправи однесувањето, со одлука на Дисциплинскиот совет може да следува привремено отстранување од работното место.

Неоправдани отсуства

За неоправдано отсуство се смета ако административниот службеник, без дозвола од непосредно претпоставениот раководен административен службеник и без оправдување:

• често отсуствува;

• предвреме го напушта работното место;

• не се појавува на работното место;

• не се враќа на работа после редовно отсуство;

• одбива да се врати на своето работно место после преместување на друго работно место.

Кога административниот службеник, после отсуство од работа ќе дојде на работното место, претпоставениот треба да побара од него да го оправда своето отсуство. Во текот на разговорот, претпоставениот треба да го потсети службеникот за неговите работни обврски и за ризикот кој постои од спроведување на дисциплински мерки во случај на повторен прекршок. Ако административниот службеник не достави медицинска белешка, ниту пак има веродостојно објаснување (фамилијарни, здравствени проблеми...) може да добие писмена опомена или да му се одбие од платата. Ако неговото однесување не се промени и тој нема сериозни оправдани причини за таквото однесување се спроведува дисциплинска постапка.

Земајќи ја во предвид важноста на неоправданото отсуство претпоставениот, или спроведува парична казна (задршка од плата) или предлага излегување пред дисциплинска комисија.

Напуштање на работното место

При напуштање на работното место, му се прекунува исплатата на плата на административниот службеник.

Неизвршување или делумно извршување на работните задачи

Одбивањето на административниот службеник да ја изврши работната задача или пак ја извршува делумно, а доколку тоа неизвршување не е поврзано со неспособност, подлежи на дисциплинска санкција.

Пред да се започне со дисциплинска постапка потребно е работодавецот јасно, на писмен начин да го потсети административниот службеник што се очекува од него (неговите работни задачи). Ако тој не го промени своето однесување на писмен начин се известува дека секое следно неисполнување на работните обврски ќе биде дисциплински санкционирано.

А ако однесувањето на административниот службеник изгледа како да е резултат на физичка неспособност, мора да се контактира медицинска служба.

Конфликтни ситуации помеѓу колегите

Се случува некој административен службеник агресивно да се однесува кон свој колега. Најчесто се работи за вербални напади (навреди, закани...), закани со некој предмет или оружје или физички напад.

Овие случаи обично се тешки за испитување на дисциплинско ниво, бидејќи не секогаш има сведоци на инцидентот, а спорот помеѓу колегите (најчесто тоа се стари спорови) не дозволува со точност да се утврди одговорноста на било кој од нив. Ако дојде до ваква ситуација потребно е да се ислушаат и двете страни со цел да се утврди кој го предизвикал конфликтот. Треба да се побараат евентуални сведоци на настанот. Ако некој од вработените е удрен за време на конфликтот треба да даде изјава за повреда на работното место, но таа изјава ќе има важност само доколку има сведоци.

Ако однесувањето на административниот службеник, или на повеќе административни службеници не е компатибилно за продолжување на службата, може да се побара суспензија на должноста. Дисциплинскиот совет мора да донесе одлука во период од четири месеци. Доколку во овој рок дисциплинскиот совет не се произнесе , тој сè уште може да го направи тоа, но административниот службеник мора да биде вратен на работното место (освен во случај на кривична постапка).

Во случај кога се бара одговорност од двајца административни службеници, неопходно е да се поведе дисциплинска постапка против двајцата. А бараната санкција може да биде различна за секој административен службеник, во зависност од нивното однесување.

Несоодветно однесување пред јавноста

За несоодветно однесување пред јавноста се смета ако административниот службеник:

- изгледа непристојно, не ја носи пропишаната облека;
- ја тера јавноста неоправдано да чека (лични телефонски повици, муабет и сл.);
- дава нецелосни или неточни информации;
- не го почитува работното времето;
- го напушти своето место на прием, обезбедување или надзор;
- ја пречекува јавноста во пијана состојба или се однесува неприродно;
- прифаќа бакшиш или бара подароци;
- вербално ја напаѓа јавноста (навреди, закани, расистички забелешки);
- физички се заканува;
- извршува напад;
- ја злоупотребува службената положба.

Кривични казни

За секоја кривична осуда на административен службеник мора да биде информиран Советот за дисциплинска постапка.

Во случај на осуда со губење на граѓанските права, административниот службеник ќе биде отстранет од неговата работна позиција, од моментот кога пресудата ќе стане правосилна.

Во случај на осуда без губење на граѓанските права, се повикува Советот за дисциплинска постапка да даде свое мислење за казната која треба да му биде изречена на административниот службеник врз основа на фактите што ги утврдил судијата. Во очекување на одлуката на Дисциплинскиот совет, административниот службеник ќе ја продолжи својата служба, под услов неговото убедување да не е во спротивност со извршувањето на неговите должности, било на поранешната или на нова позиција. Во случај да не може да продолжи со своите должности, тој треба да биде суспендиран.

4.4. Суспензија од работа

Во случај на сериозна грешка, без оглед дали се работи за прекршување или неизвршување на неговите професионални обврски или кршење на законот административниот службеник може веднаш да биде суспендиран од должноста.[150]

Суспендирањето на функциите се состои во привремено отстранување од службата на административен службеник кој сторил дејства што можат да бидат основа за дисциплинска грешка и да го нарушат функционирањето на службата. Тоа не е дисциплинска санкција. Оваа мерка за отстранување се презема во интерес на јавниот сервис и/или во интерес на самиот административен службеник во периодот кога очекува средување на неговата ситуација.

Суспендирањето од должноста е всушност претпазлива административна мерка: итна мерка преземена како мерка на претпазливост која има за цел да се избегнат можните нарушувања или немири кои можат да ѝ наштетат на службата и/или на интересот на самиот административен службеник.

Фактите што ја сочинуваат дисциплинската грешка, а кои можат да ја оправдаат суспензијата на функциите може, на пример, да се состојат од неисполнување на професионалните обврски или некој прекршок: Акт забранет со закон и подлежен на кривични санкции.

Пример: Откривањето/објавувањето на доверливи документи пред јавноста или на печатот претставува повреда на обврската за воздржаност, обврската за професионална тајна и професионална дискреција, како и обврската за лојалност кон администрацијата во која работи.

За суспензија на функциите одлучува раководителот на институцијата.

Бидејќи суспензијата на функциите не е дисциплинска мерка, таа не подлежи на некоја посебна постапка. Доставување на личното досие на административниот службеник не е задолжителен предуслов за одлука за суспензија. Не е потребна ниту консултација со Дисциплинскиот совет.

Суспендирањето на функциите е во форма на одлука која му се соопштува на административниот службеник: формалност со која еден акт или одлука се става до знаење на одредено лице.

Не се предвидува рок во кој мора да се донесе одлука за суспендирање на функциите откако ќе се случат дејствата што ја мотивираат. Суспендирањето на функциите не ја одредува однапред одлуката на институцијата да спроведе или да не спроведе санкција, ниту пак, во случај на санкција, да го одреди изборот на дисциплинската санкција. Административниот службеник може да биде ослободен и,

[150] Article 30 de la loi n° 83.634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée.

ако има дисциплинска санкција, тоа не мора задолжително да биде отпуштање од работа.

Во јавната служба, за недолично однесување/грешка (на пример, покрај честото доцнење и отсуства од работа, административниот службеник се појавува на неговото работно место во алкохолизирана состојба) следува дисциплинска санкција или отпуштање од работа.

За време на суспензијата на функциите[151], административниот службеник повеќе не работи и не може да доаѓа на работното место. Но, тој продолжува да ја добива својата основна плата, како и додатокот за постојан престој и семејниот додаток на платата, доколку ги користи овие парични надоместоци. Административниот службеник останува на активна позиција за време на суспензијата, па затоа и периодот на суспензија од должност нема никакво влијание врз неговите права за кариерно напредување. Овој период се зема во предвид и за пензионирањето. Суспензијата на функциите е ограничена на четири месеци.

По изрекувањето на суспензијата на функциите, непосредно претпоставениот раководен административен службеник го предава случајот на административниот службеник на Дисциплинскиот совет кој мора да даде мислење и да одлучи за санкцијата што треба да се примени во рок од четири месеци.

Кога ќе истече тој рок, ако Дисциплинскиот совет сè уште не донел одлука, односно сè уште нема изречено никаква дисциплинска мерка, суспензијата автоматски завршува и административниот службеник се враќа на своите должности (си продолжува со својата работа), но дисциплинската постапка продолжува. Од друга страна, раководителот на институцијата може да одлучи да ѝ стави крај на суспензијата на функциите пред истекот на четирите месеци притоа продолжувајќи ја или не дисциплинската постапка.

Ако, со аргументирана одлука, административниот службеник не е вратен на своите должности, тој може привремено да биде распореден на друго работно место или во друг оддел, во зависност од интересите на службата, а согласно неговите компетенции. Привременото распоредување завршува кога дефинитивно ќе се реши ситуацијата на административниот службеник или кога текот на кривичната постапка го оневозможува неговото продолжување.

Во случај на кривична постапка, по истекот на рокот од четири месеци, ако административниот службеник сè уште е суспендиран од должноста, односно не е вратен на работните задачи, или пак, привремено е распореден на друго работно

[151] Articles L531-1 à L531-5 du Code de la fonction publique

место може да подлежи на задршка од плата, но таа не смее да надминува половина од неговиот месечен надомест (став 2 од член L.531. -1). Тој, сепак, продолжува да ги прима сите додатоци на плата кои претходно ги примал.

Административниот службеник е предмет на кривична постапка во една од следниве ситуации:

- административниот службеник е предмет на судска истрага;
- административниот службеник е свикан/поканет на суд;
- административниот службеник е предмет на жалба со граѓанска тужба;
- административниот службеник е под надзор или ставен под судска контрола.

Во случај на откажување, прекин на дисциплинската постапка, ослободување од вина, непосредно претпоставениот раководен административен службеник во институцијата пристапува кон воспоставување на должностите на административниот службеник.

5. СУДСКА КОНТРОЛА НАД АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Целта на судската контрола е да ги заштити правата на граѓаните или на административните службеници во однос на администрацијата. Токму поради тоа таа контрола му се препушта на независен орган и тој е задолжен да ги регулира административните конфликти. Начините на вршење на судска контрола се разликуваат според тоа дали во една земја постои специјализирано административно/управно судство или контролата над администрацијата ја вршат редовните судови. Според некои автори второто решение е подемократско, но првото им овозможува поголема специјализација на судиите што се занимаваат со исклучиво управна проблематика. Обемот на судската контрола над администрацијата варира во зависност од земјата за која се работи. Во некои земји пред судовите може да се постави само прашањето на одговорноста на администрацијата додека во други, судијата има право и да ги поништува незаконските акти на администрацијата.

Во демократски развиените земји ширум светот не може да се оспори потребата од постоење на судска контрола врз административните акти. Таа всушност претставува еден вид на надворешна правна контрола врз администрацијата. Меѓутоа, овој вид правна контрола врз администрацијата се коси со широко прифатената концепција за поделба на функциите на државната власт. Појавата на управен/административен спор, како основен облик на судска контрола врз администрацијата произлегува како последица на многуте недостатоци од суштински карактер на внатрешната административна контрола, а од друга страна и како резултат на постојаните стремежи и концепции за поголема заштита на човековите права и слободи. Слободно може да се каже дека управниот спор со самата негова појава и развој претставува најсилен доказ за победа на животот врз правото.[152]

Управно-правната теорија разликува два система според кои може да се одреди на кој е погодно да му се довери вршењето на оваа контрола врз администрацијата. Тоа се континентално-европскиот и англосаксонскиот систем.

Франција е една од најрепрезентативните земји претставници на континентално-европски модел на судска контрола над администрацијата.

[152] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018) Административно право. Скопје, стр.175-176

5.1. Судска контрола над администрацијата во Република Северна Македонија

Со донесувањето на Законот за управните спорови во 2006 година и РС Македонија може да се вброи во групата држави кои му припаѓаат на континентално-европски модел на судска контрола над администрацијата.

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

Заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, Управниот суд во управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања, кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.[153] Со ова управниот спор добива касационен карактер.

Во Република Северна Македонија, судската контрола над органите на државната управа се одвива:

- преку користење на правни средства во кривична постапка за кривична одговорност на службените лица во државната управа;
- со употреба на правни средства во граѓанска постапка, кога се работи за одговорност на службениците за штета сторена на правни и физички лица;
- преку уставно-судска контрола над општите акти на администрацијата;
- по пат на решавање на управни спорови против конечни конкретни административни акти.[154]

Управниот спор може да се дефинира и како посебна административно-судска постапка која се случува помеѓу физичко, односно правно лице и одреден административен орган, некој друг државен орган или пак, организација која има добиено јавни овластувања во однос на законитоста на одлуките донесени во рамките на административната работа, а која се води пред посебно управно судство.

Согласно Законот за управните спорови во 2006 година, управните спорови во РС Македонија ги решаваат:

- Управниот суд, како првостепен суд и

- Врховниот суд на РС Македонија, кој одлучува по вонредни правни средства. Пресудите на судовите донесени во управните спорови се задолжителни и

[153] Член 1 од Законот за управни спорови, објавен во Сл.весник на РМ, бр.62 од 19.05.2006 година
[154] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018) Административно право. Скопје, стр.179

извршни.[155]

Додека пак, според стариот Закон за судовите од 1995 година, Закон за управните спорови од 1977 година, како и врз основа на Уставот од 1991 година (пред да бидат усвоени уставните амандмани во 2005 година), Врховниот суд на РС Македонија, како највисок суд во државата бил надлежен орган за решавање на управни спорови во РС Македонија. Тој решавал управни спорови од прв до последен степен, но против некои пресуди кои ги носел било дозволено поднесување на жалба. По жалбата, пресуда носел пак Врховниот суд на РС Македонија, составен од пет судии, но различни од тие кои учествувале во донесувањето на првостепеното решение од управниот спор.

Во стариот Закон за управните спорови не е застапен ни континентално-европскиот модел ни англосаксонскиот модел на судска контрола над администрацијата, туку била направена една мешовита варијанта од двата системи.

Во македонската административно-правна наука фигурираат различни мислења околу оправданоста на оваа мешовита варијанта на континентално-европски и англосаксонски модел на судска контрола над администрацијата, во поглед на ефикасноста која се нудела со него при обезбедувањето на административносудска заштита на индивидуалните административни акти. Преовладуваат мислењата да се остане на постојниот модел, бидејќи тој модел претставува успешна синтеза на сите предности кои ги имаат англискиот и францускиот систем. Од друга страна, се манифестира видно сомневање во авторитетот на посебните административни судови кои се настојува да се формираат, потенцирајќи го фактот дека порационално и поефикасно е решавањето на управните спорови да го врши само Врховниот суд.

После ова, имајќи ја во предвид експедитивноста во решавањето на управните спорови, имало и предлози за предавање на надлежноста за решавање на управни спорови на апелационите судови. Најпосле, се појавиле и залагања за да се воведат посебни административни судови, во чија надлежност би била административно-судската контрола над административните акти на органите на администрацијата. На тој начин би се извршила поголема специјализација на судиите, со цел да се занимаваат исклучиво со административно-правна проблематика. Тоа се случило дури во 2006 година кога е донесен Законот за управни спорови, откако се воочила неоспорната потреба од реформи во системот на судска контрола над административните акти во РС Македонија. Врховниот суд на

[155] Член 4 и член 5 од Законот за управните спорови во 2006 година

РС Македонија бил оптоварен со огромен број административни предмети, а тоа несомнено влијаело на негово ефикасно работење. Граѓаните се соочиле со низа проблеми, а особено проблематично било задоцнетото решавање на предметите, како и исцрпувачко спорите и прилично скапи административносудски постапки.

Во РС Македонија, право да поведе управен спор има:

- физичко или правно лице, ако смета дека со управниот акт му е повредено некое право или непосреден интерес заснован врз закон.
- државен орган, подружница или друга деловна единица на трговско друштво, населба и слично или група лица, иако немаат својство на правно лице, во случај ако можат да бидат носители на правата и обврските за кои се решавало во управната постапка.
- (кога орган на општините и градот Скопје, или на организација решава во прв степен во управна работа од изворна и делегирана надлежност, а по жалбата против таквиот акт решавал надлежен орган определен со закон, управен спор против второстепениот акт) општината и градот Скопје, односно организацијата чијшто орган решавал во прв степен, ако смета дека со второстепениот акт е повредено правото налокалната самоуправа, односно правото на управување.
- Јавниот правобранител на РС Македонија, кога со управен акт или со управен договор се повредени законот или јавниот интерес, односно институцијата што ја застапува според закон.
- синдикалната организација ако оцени дека на нејзин член со управниот акт му е повредено правото или непосреден интерес заснован врз закон.
- поединец кој е член во некое здружение или здружението кое според своите правила има задача да штити определени права и интереси на своите членови, а со управен акт му е повредено некое право или интерес.[156]

Денес, според последниот или најновиот Закон за управни спорови, кој во моментов е на сила во државата, донесен во 2019 година (но почнал да се применува една година подоцна, односно на 26 мај 2020 година „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019) во РС Македонија контролата врз поединечните правни акти на администрацијата ја вршат:

1. Управниот суд, кој одлучува во прв степен во управен спор;

2. Вишиот управен суд, кој одлучува по жалби против пресудите на Управниот суд и решенијата на Управниот суд против кои е дозволена жалба, а во прв степен и за

[156] Член 3 од Законот за управните спорови во 2006 година

судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје, меѓу општините, градот Скопје, општинитемво градот Скопје и јавните органи ако тоа е утврдено со закон;
3. Врховниот суд, кој одлучува за судир на надлежностите меѓу Управниот суд и друг суд, како и меѓу Вишиот управен суд и друг суд.[157]

Денешното постоење на специјализирано управно судство во Република Северна Македонија треба да се смета како предност во однос на поранешниот систем и потребно е тоа да се негува и постојано да се надградува.

5.2. Судска контрола над администрацијата во Република Франција

Карактеристично за континентално-европскиот модел на судска контрола над администрацијата е формирањето на посебни административни судови за решавање на управните спорови.

Франција е колевката на создавањето на посебно управно судство, во која постојат посебни административни судови. Во 1801 година бил создаден Државниот совет - Conseil d'Etat, меѓутоа управното судство настанало во втората половина на XIX век, како последица на либерално-индивидуалистичките сфаќања за заштита на правата на поединците од државната власт.

Единствената функција на административните судови е административно-судската функција. Во поглед на организацијата, административните судови може да бидат поставени и во рамките на администрацијата, но во поглед на својата работа тие се комплетно независни и од администрацијата и од извршната власт. Нивната основна задача е правна контрола врз административните акти. Идејата за ослободување на административната власт од судската власт е всушност базата за формирање на посебно административно судство во Р Франција. За да го обезбеди своето добро управување, администрацијата има право да преземе сѐ што ѝ е неопходно, па макар тоа и да ги нарушува индивидуалните/личните права на граѓаните. Со Законот од 1790 година, на француската извршна власт ѝ се дадени значителни овластувања. Нивното извршување не е под јурисдикцијата на судовите. Значи, сите акти на администрацијата, без разлика дали се работи за акти од јавноправен или приватноправен карактер, се изземени од надлежноста и контролата на судската власт. Доколку не би можело да се додаде нешто, во вакви услови

[157] Член 15 од Законот за управни спорови објавен во Сл.весник бр.08-1579/2 на 17 мај 2019 година

Франција би била полициска држава. Но, во текот на XIX век, во Франција се развил систем на судска контрола врз администрацијата.

Со забраната предвидена во Законот за правосудство од 1790 година администрацијата се ослободува од јурисдикцијата на редовните судови. Судските функции се одвоени и секогаш ќе останат одвоени од административните функции. Судиите нема да можат, ни за прекршок сторен за време на извршување на службената должност, на било кој начин да го нарушат работењето на административните органи, ниту да ги повикуваат пред нив административните службеници поради нивните функции. Администрацијата станува предмет на контрола на централниот орган / судот во рамките на самата егзекутива, а тоа е Државниот совет кој, речиси во секој поглед, делува како суд (и според своите надлежностите и според својот капацитет). Државниот совет понатаму е надополнет со систем на пониски административни судови и на тој начин се добиваат две одделни судски хиерархии од кои едната е за јавното право, а другата е за приватното право. Судската контрола врз администрацијата е прикажана преку правото на поништување/анулација (juridiction d'annulation). Затоа што редовните судови немаат апсолутно никаква контрола врз актите на администрацијата, во принцип, сите аспекти на заштита од лошото работење на извршната власт се опфатени во рамките на јавното право, дури и кога се работи за неисполнување на договор. Оваа материја е предмет на спор на полна јурисдикција (pleine juridiction).[158]

Според тоа како се поставени работите, слободно можеме да кажеме дека Касационият суд доминира со целината на редовните судови, а Државниот совет доминира со целината на административното судство. Овој дуалитет во француското судство е утврден и со потоењето на Уставниот совет.

Во Франција, поделбата на надлежноста на редовните и управните судови е направена главно според Законите од 16 и 24 август 1790 и Декретот од 16 фруктидор III година и стотина други посебни закони од кои повеќето ги зголемуваат надлежностите на редовното судство, но за проширувањето на надлежностите на административните судови вреди да се спомене Декретот од 1938 година според кој во надлежност на административните судови се стават договорите за закуп на јавен простор. Тука мора да се истакне дека постои можност, судската практика како принцип според кој се врши поделба на надлежноста на

[158] Verpeaux, M. & Janicot, L. (2009). Droit public, Pouvoirs publics et action administrative. Paris.

редовните и управните судови, да води потекло и од двете инстанци: Касациониот суд и Државниот совет.

Но сепак, за основен принцип во однос на поделбата на надлежностите помеѓу редовното и административното судство се смета следниов: административното судство е надлежно за решавање на споровите кои се однесуваат на административните активности на јавните власти. Јавни власти се државата, територијалните единици, јавните установи и приватните организации кои вршат јавна служба. Најголемиот дел на исклучоци од овој принцип се содржат во проширување на надлежноста на редовните судови. Надлежноста на административното судство се проширува исклучиво во однос на споровите од административните/управните договори.[159] Постојат две различни категории на спорови во рамките на административното судство, а тоа се:

- судска контрола над администрацијата поради пречекорување на овластувањата и
- спор на полна јурисдикција (pleine jurisdiction).

Спорот поради пречекорување на овластувањата всушност се дефинира и како спор со кој се има намера да се изврши поништување на некој административен акт. Значи, последица од ваквиот спор е поништување на административниот акт, исто така се поништуваат и сите правни последици од тој акт, дури се смета дека тој акт воопшто не ни бил донесен. Спорот за пречекорување на овластувањата е објективен спор, тој е насочен против акти, не е насочен против индивидуи. Него можат да го поведат и лица на кои не се однесуваат административните акти.

Кога се работи за спор на полна јурисдикција, судијата располага со проширени овластувања. Тие овластувања му овозможуваат и да го поништи актот, но исто така и да донесе друга одлука што се однесува на администрацијата. Според дефиницијата на Laferrière, "спорот на полна јурисдикција значи вршење на целосна фактичка и правна арбитража на спорот".[160] Споровите на полна јурисдикција не можат да ги поведат било кои лица, независно од нивниот однос кон предметот на спорот, туку може да ги поведет само лица чиј интерес е директно засегнат со актот на администрацијата.

6. ОМБУДСМАН

[159] Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018). Административно право. Скопје, стр.179
[160] Laferrière É. (1896) Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Paris

Поимот Омбудсман е шведски збор и има повеќе значења. Најчесто означува претставник, агент, делегат, застапник или некое друго лице кое е овластено да постапува во туѓо име и за туѓа сметка.

При преведувањето на зборот Омбудсман, имајќи го предвид основниот карактер на оваа установа, најчесто се употребуваат следниве изрази: „парламентарен повереник“, „парламентарен тужител“, „парламентарен претставник“, „народен правобранител“, „претставник на народот“, „чувар на законитоста“, “чувар на чуварите“ итн.[161] Во секој случај овој поим означува личност избрана од Парламентот како негов претставник. Неговата задача е да биде супервизор на активностите на државните и на локалните власти, со цел да обезбеди правилно и целосно извршување на нивните обврски, како и целосно придржување и почитување на законите и на другите прописи во државата.

Имајќи ги предвид карактерот, суштината, како и функциите на Омбудсманот, секоја земја различно го преведува овој термин. Во Франција, Институцијата Омбудсман започнала да се формира во 1973 год. и е позната под називот ***le médiateur***[162].

Омбудсманот е парламентарен претставник, односно тој е избран од страна на претставничкото тело и тој е должен да постапува по претставките на граѓаните, како и по сопствена иницијатива секогаш кога ќе забележи незаконитост или нецелисходност во работењето на органите на администрацијата со што се нанесува повреда на основните човекови слободи и права, а се исцрпени сите правни средства за нивна заштита.[163]

Карактеристично за Омбудсманот е тоа што тој е орган на парламентот и му е дадено правото на надзор над работата на егзекутивата. Неопходно е создавањето на Омбудсманот во секоја земја имајќи ја во предвид неможноста парламентот непосредно сам да врши надзор и да навлегува во разгледување на сите ситни случаи кои за поединците можат да бидат од големо значење.

Омбудсманот претставува наполно самостојна и независна институција од извршната власт, тој ја контролира администрацијата која е дел од извршната власт.

Омбудсманот треба да е политички неутрален затоа што неговиот избор мора да биде прифатлив за сите политички струи во највисокото законодавно тело. Омбудсманот ја нема можноста да ги менува или укинува органите на

---

[161] Гризо, Н. & Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2008). Јавна администрација. Скопје, стр.306
[162] „le médiateur “ – медијатор/посредник
[163] Павловска-Данева А. (2000). Омбудсман (Народен правобранител). Скопје

администрацијата. Исто така, тој не може да казнува по основ на незаконита или неправилна работа, туку може само да ги критикува актите и постапките на административните органи, да укажува на нивните недостатоци и да бара казнување на виновниците. Граѓаните се во корист со постоењето на овој орган затоа што можат лесно, без посебни формалности и без трошоци да му се обратат и да добијат брза и ефикасна интервенција.

Покрај тоа што претставува заштитник на правата на граѓаните, тој се јавува и како заштитник на административните службеници. Тоа значи дека доколку органите на администрацијата и административните службеници работат согласно со законот, постапуваат ефикасно и квалитетно, Омбудсманот ги заштитува од неправедните критики и жалби.

Омбудсманот поведува постапка, односно ја започнува својата истрага врз две основи. Првата и најчесто применувана основа е покренување постапка по однос на претставките поднесени од граѓаните, додека пак покренувањето на втората постапка е по сопствена иницијатива, што во практиката се применува поретко.

6.1. Омбудсманот во Република Франција

Како резултат на потребата, административните органи што повеќе да им се приближат на граѓаните при воспоставувањето на административно-правните односи, во 1973 година, во Франција била формирана институцијата ***Médiateur*** (терминот Médiateur е идентичен со терминот омбудсман). Медијаторот претставувал посебен независен административен орган кој постоел помеѓу 1973[164] и 2011 година.

Од законот од 3 јануари 1973 година, пет закони ги проширile овластувањата на медијаторот:

- Законот од 24 декември 1976 година[165] ги зајакнал неговите врски со Парламентот, ги прецизирал односите со судовите, ги проширил основите на правичното дејствување, го одобрил предлогот за законодавна реформа;
- Законот од 13 јануари 1989 година[166] ја зајакнал независноста на медијаторот;
- Законот од 6 февруари 1992 година[167] им овозможил на правните лица да се повикуваат на медијаторот;

[164] Loi n. 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République
[165] la loi du 24 décembre 1976
[166] la loi du 13 janvier 1989
[167] la loi d'orientation du 6 février 1992

- Законот од 12 април 2000 година[168] му овозможил на медијаторот (народниот правобранител) да се самозаземе за одредени реформски прашања; се посветил на постоењето на делегатите и ја дефинирал нивната улога, воспоставувајќи презентација на годишен извештај до Парламентот;
- Уредбата од 25 март 2004 година[169] прецизирала дека делегатите ги извршуваат своите функции на доброволна основа.

Инспириран од шведскиот омбудсман и англискиот парламентарен комесар, улогата на медијаторот била да ги открие, односно да укажува на пропустите на администрацијата. Францускиот медијатор бил „должен да ги прима претставките на граѓаните во врска со вршењето на дејноста на државната администрација, територијалните јавни тела, установите и сите организации кои вршат јавна служба при воспоставувањето на административно-правните односи.“[170] Тој всушност, преку своето дејствување, бил одговорен за подобрување на односите на граѓаните со администрацијата и интервенирал во меѓусебните спорови обидувајќи се да предложи решенија.

Меѓутоа, Владата на Франција, спротивно на барањата на некои членови на Парламентот, не дозволила оваа институција да се грижи за заштита на човековите права, па и покрај предложените амандмани на Законот за медијатор одбила кон називот Médiateur да ги додаде зборовите „заштитник на човековите права и слободи“ и на тој начин ја заштитила својата позиција во однос на Парламентот.

Сепак, со Законот од 1989 год. за да се зголеми значењето и улогата на медијаторот, за оваа институција бил воспоставен терминот „Le Médiateur de la République“ - Медијатор на Републиката.

Неговата надлежност е многу обемна и ги вклучувала активностите на државните администрации, локалните власти, јавните установи и сите органи на кои им е доверена мисија за јавна служба. Тој не покренува постапки по сопствена иницијатива, врз основа на податоци добиени при вршење на било какви инспекции или пак врз основа на информации објавени во дневен печат, туку покренува постапка само на барање на физички лица, во случаи кога не се задоволни од извршувањето на дејноста на органите кои вршат јавна служба.

Во Франција, граѓаните не можат да му се обратат директно на омбудсманот (медијаторот). Најпрво, потребно е тие да поднесат соодветно барање до надлежните органи од чијашто работа не се задоволни пред да поднесат претставка до

[168] la loi du 12 avril 2000
[169] l’ordonnance du 25 mars 2004
[170] Гризо Н. & Давитковски Б. &, Павловска-Данева А. (2008) Јавна администрација. Скопје, стр.333

медијаторот. Но, претставката до медијаторот не смеат да ја достават граѓаните лично, туку тоа се прави преку сенаторите или делегатите.

Медијаторот на Републиката се именува со декрет од страна на Советот на министри, што значи дека него го назначува извршната власт. Тој има мандат во времетраење од шест години, без право на повторен избор.[171] Тоа што медијаторот не може повторно да биде избран, всушност е услов за неговата независност. Тоа исто така значи и негово изземање од хиерархиската власт: тој е независен орган кој не добива наредби, односно не смее да прима упатства за работа од било кој друг орган и може да биде ослободен од својата функција само во случај на прописно утврдена пречка.

За својата работа, Медијаторот на Републиката му поднесува годишен извештај за својата работа како на Парламентот, така и на Претседателот на Републиката.

Медијаторот на Републиката има околу триста делегати[172] кои се именуваат со мандат од една година со можност за обновување на мандатот. Тие работат во префектурите, дури и во општинските управи (собранијата), домовите на правдата и правото, јавните институции или во центрите за социјална работа.

Од 2011 година, овластувањата кои ги извршувал „Le Médiateur de la République“ - Медијаторот на Републиката, почнал да ги извршува „le Défenseur des droits„ - Бранителот на правата.

Во Франција, Бранителот на правата е независна уставна власт, создадена со уставната ревизија од 23 јули 2008 година и воспоставена со Законот од 29 март 2011 година. Назначен е од претседателот на Републиката со мандат од шест години, без право на обновување на мандатот и одговорен е да ги брани правата на граѓаните не само против администрациите (лице наречено правобранител), туку има и исклучиво право на унапредување на правата на децата, борба против дискриминацијата, почитување на етичките правила за безбедност итн.

6.2. Народниот правобранител во Република Северна Македонија

Омбудсманот или Народниот правобранител не е институција која директно одлучува за правата на граѓаните, односно таа не донесува суштински одлуки

[171] Article 2 de la loi du 3 janvier 1973

[172] « Les Délégués du Médiateur de la République » sur tarn.gouv.fr (consulté le 19 novembre 2020) : « "Le réseau des délégués du médiateur de la République comporte 292 délégations installées dans les préfectures, sous-préfectures ou structures de proximité et à titre expérimental depuis le 5 avril 2005 dans 10 centres pénitentiaires en France." »

поврзани со нивните права.

Омбудсманот нема овластување да донесува задолжителни одлуки, да ги менува актите донесени во административна постапка, да поднесува жалби против нив, ниту да покренува управен спор, нема овластување ни да донесува правно-задолжителни директиви за работењето на административните органи и јавните служби.[173]

Одлуките на омбудсманот се советодавни. Тој може само да даде препораки за одредени промени во работата на јавната администрација. Но, за некои потешки повреди на законитоста и неправилности при спроведување на законите и други општи акти, омбудсманот има право да им изрече опомени на одговорните службеници.

„Народниот правобранител е орган на Република Северна Македонија кој ги штити уставните и законските права на граѓаните, кога им се повредени со акти, дејства и пропуштање на дејства од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања и кој презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби.“[174]

Народниот правобранител е независен и самостоен во вршењето на својата функција. Него го избира и разрешува Собранието на Република Северна Македонија, по предлог на надлежната комисија на Собранието, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Народниот правобранител се избира со мандат од осум години, но има право на уште еден избор. Тој може да има повеќе заменици. И замениците на народниот правобранител се избираат со мандат во времетраење од осум години, и исто така со право на повторен избор.

Народниот правобранител во Република Северна Македонија може да покрене постапка врз основа на поднесена претставка од било кое лице кога тоа ќе оцени дека му се повредени уставните и законските права или кога се повредени начелата на недискриминација, но исто така може да покрене постапка и по сопствена иницијатива, доколку тој самиот оцени дека на некое лице му се повредени уставните и законските права.

Народниот правобранител може да донесе одлука дека нема да покрене

---

[173] Гризо Н. & Давитковски Б. &, Павловска-Данева А. (2008). Јавна администрација. Скопје, стр.322

[174] Член 2 од Законот за народниот правобранител “Сл.весник на Р Македонија” бр.60/03 од 22.09.2003 г.

постапка по претходно добиена претставка ако:[175]

- претставката е анонимна, освен ако се работи за прашање од општ интерес;
- со претставката се навредува органот или се злоупотребува правото на поднесување претставка;
- претставката не е комплетна и ако подносителот по претходното укажување од Народниот правобранител не ја дополнил претставката;
- од претставката се констатира дека се работи за помалку значаен случај кој и по завршеното испитување не би можел да даде соодветни резултати;
- од самата претставка, околностите и приложените факти и докази произлегува дека не се работи за повреда на уставните и законските права на подносителот или лицето во име на кое е поднесена претставката од органите од членот 2 на овој закон;
- не е надлежен да постапува;
- од дејството или од последната одлука на органот, организацијата или установата изминало повеќе од една година, освен ако оцени дека подносителот го пропуштил рокот од оправдани причини и
- по предметот на претставката во тек е судска постапка, освен за работите од членот 12 став 1 на овој закон.

Кога Народниот правобранител нема да покрене постапка по претставката согласно со ставот 1 на овој член, должен е во рок од 15 дена од денот на приемот на претставката да го извести подносителот на претставката и да му ги објасни причините поради кои ја отфрла претставката и по можност да му го појасни начинот на кој може да го оствари правото.

За степенот на обезбедување на почитување, унапредување и заштита на уставните и законските права на граѓаните и за почитувањето на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците од страна на органите од членот 2 на овој закон, Народниот правобранител го информира Собранието на РС Македонија со годишен извештај. Извештајот од ставот 1 на овој член Собранието на РС Македонија го разгледува на седница на Собранието на која задолжително присуствуваат членови на Владата на РС Македонија, односно нејзини претставници. Извештајот на Народниот правобранител задолжително се објавува во средствата за јавно информирање.[176]

---

[175] Член 20 од Законот за народниот правобранител "Сл.весник на Р Македонија" бр.60/03 од 22.09.2003г.

[176] Член 36 од Законот за народниот правобранител "Сл.весник на Р Македонија" бр.60/03 од 22.09.2003г.

ЗАКЛУЧОК

Посветеноста на вработените и раководството во која било институција, во голема мера зависи од етичките практики. Тие имаат неоспорно влијание врз ефикасното работење и на тој начин му причинуваат позитивни последици на општеството. Поседувањето на високи етички стандарди, пред сè значи меѓусебна почит и воздигнување на повисоко ниво на задоволството на вработените при извршувањето на своите должности. Поставувањето на стандарди во работењето и нивно доследно почитување, всушност го зголемува степенот на ефективност во работењето, но и вербата на граѓаните во институциите на државата.

За да се постигне неопходниот квалитет во работењето на општинската администрација потребно е развој на општините и нивен поблизок контакт со граѓаните, а преку нив тие ќе ги остваруваат своите потреби и на тој начин ќе се растерети државната администрација.

Анализирајќи ги Законот за локална самоуправа на РС Македонија и законите и различни статии за територијалната организација на заедниците во Франција, увидовме кои се единици на локалната самоуправа на двете држави, кои се нивните надлежности, органите итн. Основната разлика во овие две законодавства е во самата локална организираност. Во РС Македонија, како единици на локалната самоуправа се јавуваат општините и Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, додека во Франција, како единици на локалната самоуправа се јавуваат општините – единици од прв степен, департманите - единици од втор степен и регионите - единици од трет степен. Во однос на органите во единиците на локалната самоуправа, можеме да заклучиме дека има доста сличности во двете држави. Во РС Македонија органи во единиците на локалната самоуправа се советот на општината и градоначалникот. Во Франција, во општините како органи на локалната самоуправа се јавуваат општинскиот совет и градоначалникот. Во департманите како органи на локалната самоуправа се јавуваат генералниот совет и неговиот претседател, таканаречен префект, кој е претставник на претседателот и премиерот на државата во департманот и негова надлежност е да ги контролира активностите на локалната власт. А во регионите како органи на локалната самоуправа се јавуваат регионалниот совет и неговиот претседател. И тука значајна улога има префектот. Префектот на регионот всушност е префектот на департманот во кој се наоѓа главниот град на регионот. Тој раководи со регионалните децентрализирани служби на државата, ја применува владината политика на големите проекти, ја контролира законската регулатива и почитувањето на

буџетските правни акти во регионот. Разликата е во тоа што во РС Македонија, Советот на општините и градоначалниците се избираат одделно (со посебни листи), на општи, непосредни и слободни локални избори со тајно гласање и со мандат од четири години. Додека, во Франција, најпрво, на општи и непосредни избори се избираат членовите на општинскиот, генералниот и регионалниот совет, а потоа од нивните членови се избира претседател. Во Франција сите единици на локална самоуправа имаат речиси исти надлежности, со тоа што поголемите единици се одговорни за капиталните проекти и во одредени области имаат надлежности во помалите единици на локалната самоуправа.

Во овој труд, особено внимание е посветено на различните нивоа на одговорност на кои подлежи администрацијата во РС Македонија и во Франција и нивните административни службеници. Преку направената компаративна анализа, утврденено е дека административните службеници во РС Македонија, за повреда на службената должност одговараат дисциплински, а ако административните службеници на работа или во врска со работа, намерно или од крајна небрежност ѝ предизвикаат штета на институцијата во која работат се одговорни за настанатата штета и се должни да ја надоместат, односно подлежат на материјална одговорност. Административните службеници во Франција подлежат на административна, граѓанска, дисциплинска, кривична и финансиска одговорност. Правата, обврските и одговорностите на административните службеници се уредени со прописи и закони. Во РС Македонија, во случај на дисциплинска одговорност на службеникот може да му биде изречена една од предвидените дисциплински мерки според Законот за административни службеници. Освен дисциплинската одговорност, со Законот за административните службеници е уредена и материјалната одговорност на администрацијата. Во Франција, правата, обврските и одговорностите на административните службеници исто така се уредени со закони ((тука можеме да ги спомнеме Le Code civil – Граѓанскиот законик, Le Code penal – Кривичниот законик, Le Code des juridictions financières – Кодексот на финансиски јурисдикции, Le Guide de procédure disciplinaire – Водичот/Правилникот за дисциплинска постапка итн.)

Во случај на сериозна грешка, без оглед дали се работи за прекршување или неизвршување на неговите професионални обврски или кршење на законот, административниот службеник може веднаш да биде суспендиран од должноста.

Споредувајќи ги одговорностите на кои подлежат административните службеници и во РС Македонија и во Франција, можеме да заклучиме дека

административните службеници лично се одговорни за вршењето на работите и работните задачи на работното место.

Во интерес на потполниот преглед на разните видови одговорности на администрацијата, во овој труд истакната е и важноста на судската контрола над административните органи. Целта на судската контрола е да ги заштити правата на граѓаните или на јавните службеници во однос на администрацијата. Всушност, се работи за надзор и контрола над актите и законитоста и ефикасноста на работењето на јавната администрација. Таа контрола се препушта на независен орган кој ги регулира управните конфликти. Според последниот Закон за управни спорови во РС Македонија, тој независен орган кој ја врши контролата врз поединечните правни акти на администрацијата е Управниот суд. Тој одлучува во управните спорови од прв степен, а по жалбите против пресудите на Управниот суд и решенијата на Управниот суд против кои е дозволена жалба одлучува Вишиот управен суд. Во Франција, во административното судство доминантна улога игра Државниот совет кој според својот капацитет, надлежностите и општо земено работи како суд. Тој понатаму е надополнет со систем на пониски административни судови.

Со цел да се обезбеди правилно и комплетно извршување на обврските, односно активностите на државните и на локалните власти, постои омбудсманот. Неговата улога, всушност е супервизор на придржувањето и почитувањето на законите и на другите прописи во државата. Во Македонија, тоа е народниот правобранител. Него го избира и разрешува Собранието на РС Македонија, но тој е независен и самостоен во вршењето на својата функција. Неговата задача е да постапува по претставките кои ги поднесуваат граѓаните, а во случаи кога ќе воочи отстапување од законските рамки при работењето на органите на администрацијата има право да постапува и по сопствена иницијатива. Во Франција за истата цел се користи терминот ***le médiateur /***„Le Médiateur de la République“ - Медијатор на Републиката. Надлежноста на медијаторот е многу обемна и во целост ги вклучува активностите на државните администрации, локалните власти, јавните установи и сите органи на кои им е доверена мисија за јавна служба.

Значи, од направената компаративна анализа на работата на државната администрација во Република Северна Македонија и Република Франција, на крајот, можеме едноставно да кажеме дека државата не претставува само правна конструкција и не може да се сведе само на нејзините процедури или легитимни ограничувања. Државата се состои од физички лица кои на различни начини ги насочуваат нејзините активности. Начините на служење на државата првенствено се

засноваат на постојаното разгледување на важноста на овие должности, како и на филозофијата на државата.[177]

Како резултат на тоа, постојано се поставува прашањето „Дали ѝ служиме на државата како порано?“ Одговорот на ова прашање не е ист во сите држави. Функционерите во Република Северна Македонија сигурно нема да одговорат на тоа прашање исто како функционерите во Република Франција. Дали на тие зборови им го даваме истото значење во: Скопје, Париз, Брисел, Загреб или Вашингтон? Без сомнение одговорот е не. Одговорот на ова прашање е условен од историјата на одредена држава и нејзината конфигурација. Меѓутоа, без оглед на постоечките разлики, ние веруваме дека предизвиците со кои се соочуваме денес се исти како и порано, особено што едно барање останува секогаш исто, а тоа е чувството на припадност во јавната служба и на професионален пример. Еволуцијата секако сè уште трае и е поврзана со знаците за трансформација на државата и тие несомнено влијаат на државната служба.

[177] Jérôme Michel: Servir l’État: les valeurs et l’éthique du service public - De la bonne conduite à la ... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, 1/2019., str. 35.- 45.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Asso, B. & Monera, F. avec la collaboration de Hillairet, J. et Bousquet, A. (2006). Contentieux administrative. Studyrama.
2. Auby J.-B. & Auby J.-M. & Didier J.-P. & Taillefait A. (2008). Droit de la function publique. Dalloz.
3. Bigot, G. La responsabilité de l'administration en France. Jus Politicum, n° 8 [http://juspoliticum.com/article/La-responsabilite-de-l-administration-en-France-551.html].
4. Bigot, G. (2014). L'administration française. Paris, préc. p. 151-163.
5. Bigot, G. (2010). L'administration française. Politique, droit & société. Tome I (1789-1870), Paris, Litec, p. 21-36.
6. Bigot, G. & Torck, S. (2014). L'administration française. Politique, droit & société. Tome II (1870-1944), Paris.
7. Bigot, G. (2000). Les mythes fondateurs du droit administratif. Revue Française de Droit Administratif, p.527-536.
8. Bonnard, M. (2005). Les collectivités territoriales en France. La Documentation française.
9. Bonichot, J-C. & Cassia, P. & Poujade, B. (2006). Les Grands Arrêts du contentieux administratif. Dalloz.
10. Bottini, F. (2007). La Juridictionnalisation du regime disciplinaire des agents publics. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
11. Bousta, R. (2010). Essai sur la notion de bonne administration en droit public. Coll. Logiques juridiques.
12. Burdeau, F. (2001). Pouvoir administratif et droit public français. Paris, p. 33-48.
13. Cadiou, S. Le Pouvoir local en France (Collection Politique en plus).
14. Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Haute-Garonne (2020). Le droit disciplinaire.
15. Chapus, R. (2006). Droit du contentieux administratif. Montchrestien.
16. Chevallier, J. (1994). Le service public. Collection Que Sais-je?, PUF, 3e edition, p.34.
17. Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique à la démocratie administrative. Dans revue française d'administration publique 2011/1-2 (no 137-138), p. 217-227.
18. Cluzel-Metayer, L. (2006). Le service public et l'exigence de qualité. Dalloz.

19. Coady, M. & Bloch, S. (1996). Codes of Ethics and the Professions, Melbourne, Melbourne University Press, p.127.
20. Code civil français.
21. Code civil, Livre III: Des différentes manières dont on acquiert la propriété (Articles 711 à 2278).
22. Code de la défense.
23. Code de la fonction publique: articles L531-1 à L531-5.
24. Code des juridictions financières.
25. Code penal.
26. Crozier, M. Crise et renouveau dans l'administration française. Article fait partie d'un numéro thématique : L'administration face aux problèmes du changement.
27. Darcy, G. (1996). La responsabilité de l'administration. Paris, Dalloz, coll. Connaissance du droit public – série droit public ISBN 2-247-02128-X, p.157.
28. Dictionnaire des concepts de la professionnalisation, sous la direction de Anne Jorro, 2013.
29. Domat, J. Le droit public, suite des lois civiles dans leur ordre naturel. Vol. 3, Oeuvres completes, nouvelle edition revue corrigee, ed. Joseph Remy (Paris: Firmin-Didot, 1829).
30. Donier, V. (2014). Droit des collectivités territoriales. Paris, Dalloz.
31. Droit administratif français – Sixième Partie – Chapitre 1: Détermination de la personne publique responsible.
32. Dumont, G. (2002). La citoyenneté administrative. Université Panthéon-Assas Paris.
33. Đorđevič, J. (1961). "Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije", стр. 62.
34. Fabre-Magnan, M. (2007). Droit des obligations 2 – Responsabilite civile et quasi-contrats. Paris.
35. Fiche de synthèse n°11 L'organisation territoriale de la France.
36. Garcia de Enterria, E. (2000). Le contrôle de l'administration Techniques, étendue, effectivité des contrôles Contentieux administratif objectif et contentieux administratif subjectif à la fin du XX e siècle : Analyse historique et comparative dans La Revue administrative, 53e Année, No. 3, Numero special 3: L'élaboration du droit - Le contrôle de l'administration, pp. 125-131.
37. Gouvernements locaux et régionaux en Europe - Structures et competences (Wolfgang Schuster, Maire de Stuttgart Président du CCRE et Frédéric Vallier, Secrétaire général du CCRE).

38. Guettier, C. (1996). La responsabilité administrative. Paris, L.G.D.J., coll. Systèmes [ISBN 2-275-00119-0], p.191.
39. Guide sur l'éthique publique (Strasbourg, 9-11 décembre 2019), approuvé par le CDDG lors de 10e reunion, p.28.
40. Guide de procédure disciplinaire.
41. Hoffmann-Martinot, V. & Wollmann, H. (2007). State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence, Springer Science & Business Media.
42. L`etique dans le service public (1998). Services du Parlement, Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne.
43. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.
44. L'imputabilité, les valeurs et les principes éthiques du service public: l'avis des législateurs finlandais Ari Salminen dans Revue Internationale des Sciences Administratives 2006/2 (Vol. 72), pages 177 à 193.
45. Laferrière, É. (1896). Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Paris, p. 173.
46. La Gazette nationale ou Moniteur Universel, n° 283 du 13 messidor an III, p. 1141.
47. La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.
48. La loi n°081-2015/CNT(Conseil national de la transition), portant Statut de la Fonction Publique.
49. La page d`accueil du site République francaise-Liberté, Egalité, Fraternité (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/la-gestion-de-fait).
50. "La révision générale des politiques publiques", Revue française d'administration publique, no 136, 2010.
51. Le Pillouer, A. (2005). Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes. Dalloz, p.343-351.
52. Le site officiel de la réforme territoriale: http://www.gouvernement.fr/action/lareforme-territoriale consulté le 06 août 2019.
53. Les articles 25 à 28 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée.
54. Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle (revue internationnale, années 2005 à 2021).
55. Les villes et communes de France - lescommunes.com.

56. Levy, A. & Bloch, S. & Bloch, J-D. “La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leurs élus, de leurs agents” - éditions Litec, Collection “Guides pratiques de l’administration territoriale”.
57. Local_and_Regional_Government_in_Europe.FR.pdf.
58. Long, M & Weil, P. & Braibant, G. & Delvové, P. & Genevois, B. (2007). Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative. Dalloz.
59. Magdalijns C. (2004). Le contrôle de l’action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles, Published in Pyramides, 8 | 2004, 65-82.
60. Mestre, J-L. (2002). Administration, justice et droit administratif. Annales historiques de la Révolution française, 328, p.61-75.
61. Michel, J. Servir l’État: les valeurs et l’éthique du service public. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, 1/2019., str. 35.- 45.
62. Moreau, J. (1996). La responsabilité administrative. Paris, P.U.F., 3e éd. corrigée, coll. Que sais-je ?, n°2292, p.128.
63. Paillet, M. (1996). La responsabilité administrative. Paris, Dalloz, coll. Cours [ISBN 2-247-02376-2], p.282.
64. Piron, F. sous la direction de Boisvert, Y. (2003). Etique, gestion, hierarchie dans l`administration publique  dans l`administration publique quebecoise.
65. Pochard, M. (2011). Les 100 mots de la fonction publique. Collection Que sais-je ? PUF.
66. Pochard, M. (2011). La responsabilité des fonctionnaires, Chapitre IX dans Les 100 mots de la fonction publique, pages 90 à 96.
67. Portail Dalloz.fr (Septembre 2019). Fiches d'orientation - Responsabilité des agents de la fonction publique.
68. Portail du Ministère de la transformation et de la fonction publiques.
69. Procédure disciplinaire contre un agent public.
70. Pupion, P-C. (2015). NPM ou bonne administration: le rôle de l’éthique dans Gestion et management public 2015/4 (Volume 4 / n° 2), pages 1 à 3.
71. Rangeon, F. Le Gouvernement local.
72. Rapport annuel sur l’état de la fonction publique, Faits et chiffres 2007-2008. La Documentation française, Paris 2008.
73. Revue “Actualités en analyse transactionnelle“ , numero 2008/4 (N° 128).
74. Revue Internationale des Sciences Administratives 2006/2 (Vol. 72), p. 177 à 193.

75. Rougevin-Baville, M. (1992). La responsabilité administrative. Paris, Hachette, coll. Les Fondamentaux ISBN 2-01-016642-6, p.159.
76. SIGMA paper No. 27: European principles for public administration.
77. Stiftung, F.E. (2002). Современите трендови на локалната самоуправа во некои европски држави.
78. Stratégie de développement des usages pédagogiques, Séance 6, Les responsabilités des agent.e.s territoriaux.ales, Fiches de synthèse.
79. Verpeaux, M. (1991). La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799). Paris, PUF.
80. Verpeaux, M. & Janicot, L. (2009). Droit public, Pouvoirs publics et action administrative. Paris.
81. Waline, J. (1994). L'évolution de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques. Etudes et documents du Conseil d'État, n°46, p. 459.
82. Верпо М. & Жанико Л. (2009). Јавно право, Јавна власт и административно дејство. Париз.
83. Беловски, В (2010). Административно(авторизирани прадавања). Кочани
84. Гризо, Н. & Давитковски, Б. & Гелевски, С. & Павловска Данева, А. (2008) Административно право. Скопје.
85. Гризо, Н. & Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2008). Јавна администрација. Скопје.
86. Давитковски, Б. & Павловска-Данева, А. (2018). Администратвно право. Скопје.
87. Давитковски, Б. & Давитковска, Е. & Шумановска-Спасовска, И. & Битраков, К. (2018). Принципот на етика во јавната администрација. Скопје.
88. Денкова Ј. & Ананиев Ј. & Астојановски С. (2019). Одговорноста на администрацијата основен принцип во управната постапка.
89. Димитровски, Р. & Кекеновски, Ј. (2007). Јавна администрација. Скопје.
90. Европската повелба за локална самоуправа.
91. Европски принципи за јавната администрација, SIGMA документ: бр. 27.
92. Етички кодекс за државните службеници (Службен весник на РМ, бр. 129 од 23.9.2011 година).
93. Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и

„Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/2019, 14/20 и 215/21).

94. Закон за локална самоуправа (Сл. весник на Р.М. бр. 5/2002).
95. Закон за народен правобранител “Сл.весник на Р Македонија” бр.60/03 од 22.09.2003г.
96. Закон за управни спорови (Службен весник на РСМ 96/2019).
97. Закон за управни спорови (Службен весник на РМ 62/2006).
98. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа.
99. Климовски, С. & Каракамишева-Јовановска, Т. & Спасеновски, А. (2017). Современи политички системи. Скопје
100. Николиќ, П. (1993). Уставно право. Београд.
101. Павловска-Данева А. (2000). Омбудсман (Народен правобранител). Скопје.
102. Силјановска-Давкова, Г. (1993). Општината помеѓу нормата и стварноста, докторат одбранет на Правниот факултет во Љубљана.
103. Силјановска-Давкова, Г. & Митков, В. (2004). Локална Самоуправа. Магор, Скопје.
104. Силјановска-Давкова, Г. & Митков, В. & Каракамишева-Јовановска, Т. & Спасеновски, А. & Кртолица, М. (2020). Локална самоуправа. Скопје.
105. Танушевски, М. (2009). Лобирање во локалната самоуправа. Битола.
106. Тодоровски, И. & Кекеновски, Ј. (2011). Локална самоуправа. Правен факултет Кичево, Кичево.
107. Устав на Република С. Македонија
108. https://www.creerentreprise.fr/ethique-en-entreprise/
109. https://www.lagbd.org/Responsabilit%C3%A9_administrative_(fr)
110. https://www.camerlex.com/responsabilite-de-l-administration-francaise-8213/
111. https://www.vie-publique.fr/fiches/20274-quelles-sont-les-formes-de-responsabilite-de-ladministration
112. http://hsct2.free.fr/resp.php
113. https://www.weka.fr/boutique/responsabilites-des-professionnels-de-sante.html
114. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/la-gestion-de-fait
115. https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cdbf/mission

116. https://www.legifrance.gouv.fr/
117. https://www.onselancequand.fr/lethique-professionnelle-ce-quelle-est-et-son-importance/
118. https://ch-fr.indeed.com/conseils-carriere/evolution-professionnelle/ethique-professionnelle
119. https://www.vie-publique.fr/fiches/20258-quels-sont-les-droits-des-fonctionnaires
120. https://www.vie-publique.fr/fiches/19617-les-fonctions-les-pouvoirs-dun-maire