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



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Ментор:
проф. д-р Иван Ефремовски

Изработила:
Ленче Ристова
број на индекс М217031

Свети Николе, 2022 година.

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

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Предмет: Етика и одговорност во јавната администрација

Ментор: вонр. проф. д-р Иван Ефремовски

Студент: Ленче Ристова

Број на индекс: М217031

Насока: Административно право и јавна администрација

Свети Николе, 2022

И З Ј А В А

Јас Ленче Ристова, студент/ка на Втор циклус на студии организирани на Факултетот за правни науки во МСУ „Г. Р. Державин“ Свети Николе – Битола, на студиската програма по Административно право и јавна администрација со постојано место на живеење на ул. , Кочани со ЕМБГ и број на индекс М217031, изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистерски труд под наслов „ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ“ претставува мој самостоен труд и истиот претставува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето. Согласна сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијатство согласно важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум:

Кочани, 9.12.2022 година.

Давател на изјава:

Ленче Ристова

Список на табели

Табела 1. Преглед на службенички групи и звања во Република Македонија во согласност со Законот за административни службеници

Табела 2. Споредба на бројот на вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година

Табела 3. Споредба на бројот на дисциплински постапки покренати против вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година

Табела 4. Споредба за водени дисциплински постапки во Основен суд Кочани, Основен суд Берово и Општина Берово

Список на графикони

Графикон 1. Споредба на бројот на вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година

Графикон 2. Споредба на бројот на дисциплински постапки покренати против вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година

Графикон 3. Движење на бројот на вработени во Општина Берово од 2016 до 2021 година

Графикон 4. Број на дисциплински постапки во Општина Берово во период од 2016 до 2021 година

Графикон 5. Број на дисциплински постапки во Општина Берово во период од 2016 до 2021 година за дисциплински престап–потешка дисциплинска одговорност

Графикон 6. Споредба на бројот на водени дисциплински постапки во Основен суд Кочани, Основен суд Берово и Општина Берово за анализираниот период

АПСТРАКТ

Одговорноста подразбира обврска на поединецот за извршување на некоја работа, што понатаму значи дека треба да се „поднесе сметка“ на некој за постапките кои не се во согласност со правните прописи, вообичаените правила на однесување, обичаи, традиција или морал на едно општество, односно поради тоа постои можност да се сносат некои последици. За одговорноста посебно се зборува во турбулентните општествени процеси, каде посебно се споменува политичката одговорност на носителите на државни функции, но и одговорноста на раководителите на државни органи. Прашањето за одговорност на вработените секогаш е актуелна тема, посебно ако тие вршат работи од посебна важност за функционирање на државниот апарат, како што е случајот со јавните службеници.

Одговорноста на вработените воопшто, па и на јавните службеници, може да биде правно регулирана заради „воведување ред“ во работниот процес, но често е злоупотребувана кон „непослушните“ вработени. Поради тоа што се можни „пречекорувања“ на претпоставените кон вработените, а и на вработените кон извршување на работните задачи, прашањето на одговорност мора прецизно да се утврди, а така утврдената процедура да се почитува, сè со цел заштита на процесот на работа и работно-правната положба на поединците.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ

Одговорност, дисциплина, закони, работа.

ABSTRACT

Responsibility implies the obligation of the individual to perform some work, which further means that one has to "take account" for the actions, which are not in accordance with the legal regulations, customary rules of conduct, customs, tradition or morality of a society, that is, because of that there is a possibility of bearing some consequences. The responsibility is especially discussed in the turbulent social processes, where the political responsibility of the holders of state offices is specifically mentioned, but also the responsibility of the heads of state bodies. The issue of employee responsibility is always a current topic, especially if they perform tasks of special importance for the functioning of the state apparatus, as is the case with public servants. The responsibility of employees in general, including public officials, can be legally regulated for the purpose of "introducing order" in the work process, but it is often abused against "disobedient" employees. Due to the possible "exceeding's" of superiors towards employees, and also of employees towards the performance of work tasks, the question of responsibility must be precisely determined, and the established procedure must be respected, all with the aim of protecting the work and work process. the legal position of individuals.

KEYWORDS

Responsibility, discipline, laws, work.

Содржина

Список на табели4

Список на графикони4

АПСТРАКТ5

6

Образложение на научната и истражувачката оправданост на темата1

Методологија на работата33

Вовед66

Глава 1.–Дефинирање на основните поими88

1.1.Поим и видови работни односи88

1.2.Карактеристики на работниот однос1010

1.3. Видови работен однос1314

1.4.Меѓународни стандарди од значење за утврдување на минималната возраст за засновање работен однос1515

1.5.Администрација16

1.6. Поделба на работата на администрацијата22

1.7.Карактеристики на добро управување2323

1.8.Службеник и службенички систем во Република Северна Македонија302

Глава 2. – Дисциплинска одговорност3233

2.1.Претпоставки за дисциплинска одговорност3233

2.2. Дефинирање на поимот3334

2.3.Субординација како основа за дисциплинска одговорност3636

2.3.1.Граници на субординација3738

2.4.Основни карактеристики на дисциплинскатаодговорност3939

2.5. Однос на дисциплинската со други видови одговорности4041

Глава 3. –Одговорност на административни службеници4142

3.1. Административни службеници4142

3.2. Кодекс на административни службеници4242

3.3. Поимот одговорност на административните службеници4343

3.3.1. Видови одговорности на административните службеници4445

3.3.2. Вонправна одговорност4545

3.3.3. Правна одговорност4646

3.4. Поим за дисциплинско дело4748

3.5. Дисциплинска неуредност на административните службеници4950

3.6. Причини кои исклучуваат дисциплинска одговорност5354

3.7. Дисциплински органи5556

3.8. Водење на дисциплинска постапка5757

3.9. Оддалечување од работа65

3.10. Рокови на застареност6768

3.11. Плати и надоместоци на административни службеници6869

3.12. Престанок на вработувањето690

Глава 4. Компаративна анализа7173

4.1.Основен суд Кочани72

4.1.1.Категории на работни места7274

4.1.2.Број на вработени и дисциплински постапки водени во однос на вработени7475

4.2.Основен суд Берово7677

4.2.1. Број на вработени и дисциплински постапки водени во однос на вработени7778

4.3.Споредба на податоците добиени за Основен суд Кочани и Основен суд Берово780

4.4.Општина Берово8385

4.4.1. Број на вработени и број на дисциплински постапки водени против вработени во Општина Берово8586

Заклучок93

Користена литература9697

Образложение на научната и истражувачката оправданост на темата

Ефикасното функционирање на државната управа треба да подразбере константно стремење, нејзиниот персонален состав да биде што е можно постручен и со поспособен кадар, со нагласени морални квалитети, бидејќи тоа е еден од клучните фактори за делотворност во работата на истите. Со стапувањето на работа, јавните службеници покрај правата кои се утврдени со закон, преземаат и одредени обврски, должности од работниот однос. Повредата на должноста од работниот однос повлекува дисциплинска одговорност, која претставува вид правна одговорност, покрај кривична, материјална, прекршочна и одговорност за економски криминал.

Еден од предусловите за изградба на ефикасна, етичка и професионална државна управа е јакнење на работната дисциплина на јавните службеници. Притоа, акцент треба да се стави на превенција, така што јасно ќе се утврдат начелата на делување на јавните службеници, нивнитеправа и обврски, како и предвидување на санкции за однесување спротивни од пропишаните. На тој начин се поттикнува свеста на вработените за моралното постапување и професионална одговорност. Ако дојде до повреда на работната дисциплина од страна на јавниот службеник, мора да се делува репресивно, со цел да се коригира неговото однесување, но посредно да се влијае врз другите јавни службеници да ја почитуваат утврдената работна дисциплина и да се намалат грешките во работата.

Анализата и доградбата на постоечките правни решенија во целата материја на општиот службенички систем, а посебно во областа на дисциплинската одговорност, претставува еден континуиран процес. Единствено на тој начин може да се постигне високо ниво на квалитет во работата на службениците, да се зачува интегритетот на институцијата и да се зајакне довербата на граѓаните во нивната работа.

Одговорноста е термин кој се користи во различни ситуации, во различни контексти, врзан е за различни однесувања, па и неговото појмовно одредување може да биде различно. Со објаснување на терминот одговорност, може да се каже дека се означува непостапување според правилата кои ги пропишува некоја општествена норма, во најшироко значење на тој збор. При користење на поимот одговорност, прва асоцијација е дека нешто не е извршено од страна на некој, а постоела обврска тоа да се

направи. Ако се тргне од најширокото објаснување, поимот одговорност може да се согледа од субјективна и објективна гледна точка. Во субјективен поглед, одговорноста подразбира дека некој имал обврска да направи нешто, тоа не го направил, поради што има чувство дека треба да одговара за несторување или пропуштање. Во објективна смисла, не се работи за чувствата на поединецот, туку за фактот дали тој нешто направил или не.

Да се одговара, значи да се дава сметка пред другите за своите постапки кои не се во согласност со општествените правила на однесување и да се трпат одредени последици поради непочитување на тие правила. Да се одговара значи да се подлежи на санкции на една позитивно правна норма. Правна одговорност е одговорност за повреда на правните правила на однесување, односно одговорност за повреда на диспозицијата на општи правни норми, за сторената штета која во својата работа ја прават јавните службеници. Облиците на правна одговорност на јавните службеници се дисциплинска, материјална, кривична и прекршочна.

Работната дисциплина, всушност е дисциплина која се однесува на работата и однесувањето на работниците на работа и во врска со работа. Во објективна смисла, работната дисциплина е збир правила за однесувањето на работниците на работа или во врска со работа, а во субјективна смисла, тоа значи почитување на утврдените правила за должноста на вработените. Заедничко им е дефинирањетона работната дисциплина, однесувањето на вработените на работа или во врска со работата. Општо гледано, дисциплинската одговорност е одговорност на вработените за сторување на повредата на работните обврски и работната дисциплина, за што од овластените органи, во одредена постапка, се изрекуваат пропишани дисциплински мерки.

Дисциплинската одговорност на јавните службеници подразбира повреда на одредени права и должности на јавните службеници во врска со работата на јавните органи. За да се дојде до дисциплинска одговорност, неопходно е постоење на повреда на работната обврска. Во правната теорија дисциплинска одговорност се дефинира како сакана повреда на работната дисциплина, утврдена со закон или општ акт, или под тоа се подразбира дело кое претпоставува постоење на работна дисциплина, која се напаѓа од страна на работникот.

МЕТОДОЛОГИЈА НА РАБОТАТА

Во воведот на самиот труд, се обработува актуелноста на проблематиката, интересот за изработка на оваа тема, по што следува дефинирање на предметот, целите на истражувањето, како и методите кои ќе се применуваат притоа. На крај следува заклучок, во кој се даде осврт на целата материја која се анализира во текот на изработка на овој труд. Во делот на користена литература се дадени насловите на книги (македонска и странска литература), статии, извештаи, закони, правилници, официјални веб-страници.

Во текот на истражувањето се користат одредени методи, со чија помош се создаде целосна прегледност на темата, односно дисциплинската одговорност на јавните службеници. Применети се анализа, синтеза, индуктивен и дедуктивен метод. Методот компарација се примени за да се направи споредба помеѓу дисциплинските постапки кои се водени против судски службеници во Берово и Кочани (за кои дисциплински повреди и какви мерки се преземени), преку прибирање на податоци директно од судовите во овие градови.

Со соодветна примена на методолошкиот пристап, се добија податоци за предметот на истражување, појавите, процесите, ставовите и заклучоците, кои се од големо значење за исполнување на целта на трудот.

Целта на трудот е да се добие еден сеопфатен преглед на дисциплинската одговорност на јавните службеници во правото на Република Северна Македонија и да се укаже на извесни правни празнини, ако се воочат во текот на изработка на трудот. При анализа на правните акти, како основен метод на работа, користен е нормативен, односно правен метод. Во делот на трудот кој се однесува на регулирање на материјата дисциплинска постапка, доминантен е компаративниот метод. Во некои делови од трудот се користи историски метод. А деталната анализа на различни извори од домашна и достапна странска литература, правни прописи и ставови на судската пракса извршена е со метод на анализа на содржината.

Целта на работната дисциплина е вработените своите работни задачи да ги вршат совесно и да ги подобруваат резултатите во работата, при што се штити и угледот на

професијата. Еден од основните фактори за успешно функционирање на процесот на работа во јавниот или во приватниот сектор е одговорен однос на вработените кон своите работни должности. Врз принципотна одговорноста почиваат културата на една заедница и развојот на модерна држава. Во неа се гледа односот на општеството кон човекот, односот на власта кон човекот и односот на човекот кон човекот. Идеално би било ако вработените доброволно се придржуваат кон своите работни должности и утврдените правила на однесување, кои се пропишани со закон, колективен договор или општ акт. Човечките индивидуи меѓусебно карактерно се разликуваат, затоа не може од сите подеднакво да се очекува одговорен и професионален пристап кон работните должности. Затоа е потребно да се предвидат одредени дисциплински санкции, кои ќе имаат улога на корекција на однесувањето на работникот и така да се јакне свеста во професионалното постапување на сите вработени во одредена организација. Одговорноста е еден од предусловите за функционирање на правната држава и владеење на правото, а институтот дисциплинска одговорност зазема значајно место во правните системи на различни земји.

Врз основа на претходно наведеното, се изведуваат целите на истражување на овој труд:

1. Да се даде теоретска основа за поимот дисциплинска одговорност;
2. Да се даде теоретска основа на дисциплинска одговорност на административните службеници;
3. Да се даде компаративен приказ на број на постапки за дисциплинска одговорност на судски службеници во Основен суд Кочани како суд со проширена надлежност и Основен суд Берово како суд со основна надлежност за период од 2010 до 2020 година односно за:

- број на водени дисциплински постапки на вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово од 2010 до 2020 година;
- за какви дисциплински повреди се работи и какви мерки се изречени по тие постапки во судовите, притоа да се има предвид и бројот на вработени за наведениот период во двете институции, врз основа на кои податоци да се утврди дали во судот со поголема надлежност се водени и повеќе дисциплински постапки имајќи ги предвид поголемите работни обврски за судските службеници, да се

утврди и дали поголемиот број вработени е од влијание за бројот на водени дисциплински постапки (поголем број вработени повеќе постапки или нема такво влијание);

- спрема собраните и обработени податоци да се утврди дали имало зголемување или пак, намалување на бројот на водени дисциплински постапки во судовите за судските службеници по години од кое нешто ќе се утврди дали водените постапки и изречените мерки имале влијание кај останатите вработени да не сторат дисциплински повреди или пак, немале такво влијание, односно дали со водените дисциплински постапки се постигнале целите на генерален и индивидуален план.

Потоа да се изврши споредба на податоците за судовите со податоци од друга институција –Општина Берово за период од 2016 до 2020 година со број на вработени и број на водени дисциплински постапки за да се направи споредба имајќи предвид дека во двете институции вработените имаат различни надлежности во работата, па да се спореди какви постапки биле водени, односно за какви дисциплински повреди се работи и дали има разлики во дисциплинските повреди од едната и од другата институција со различни надлежности или пак, се повторуваат исти повреди на работните обврски кај вработените. Односно дали видот на работата и работните обврски се од влијание за дисциплинска одговорност на службениците.

Имајќи го предвид погоренаведеното, со ова истражување ќе може да се утврди дали законските одредби кои се однесуваат за дисциплинската одговорност на административните службеници во практиката ја постигнуваат својата цел, дали во иднина се потребни одредени промени во овој дел или пак не, дали дисциплинските повреди кои ги сториле вработените зависат од нивната работна ангажираност– неисполнување на работните обврски или пак, дисциплинските повреди се од друг карактер и што е потребно да се преземе во иднина за да може да се создаде успешна, современа и одговорна администрација кое нешто е во интерес и на секој граѓанин во државата имајќи предвид дека секојдневно граѓаните се среќаваат со администативните службеници по институциите заради решавање на одредени нивни проблеми и потреби.

ВОВЕД

Во секојдневниот живот граѓаните стапуваат во различни организации (здруженија, претпријатија, државни тела, установи и друго) во кои се должни да се однесуваат во согласност со посебни правила со кои е регулиран специфичниот однос во кој се наоѓаат во рамките на тие организации. За да може да функционира организацијата, потребно е работата и однесувањето на нејзините членови да биде складна целина. Вкупните правила на однесување, поврзани за специфичниот однос во кој се наоѓаат тие граѓани, се нарекува дисциплина. Ако поединечни припадници на организацијата и установата не се придржуваат на одредени пропишани правила, подлежат на дисциплинска одговорност па поради тоа можат да им се изречат и соодветни дисциплински санкции.

Одговорноста е еден од најзначајните принципи и основни вредности на кои се базира организираното човечко општество. Се изведува од еден друг поим, а тоа е поимот должност. Кога некој ќе преземе некоја должност, станува одговорен за тоа како ја врши. Така е случајот со работен однос. Со стапување на работа, вработениот презема должност и обврски во согласност со законот, колективен договор, општ акт на работодавачот и договор за работа. Одговорен однос на вработен кон преземените права и обврски на работа и во врска со работата и почитувањето на работната дисциплина е еден од основните фактори за успешно остварување на работните и деловните задачи на секој работодавач, без разлика дали е јавен или приватен.

Затоа е неопходно дисциплинската одговорност на вработените да биде уредена со нормативни акти на соодветен начин, но и да се створат услови за работа кои ќе овозможат вработените доброволно да подлежат на работна дисциплина. Дисциплинска одговорност е посебна одговорност на поединец за дисциплинско дело, кое е против правно и сторено намерно или од невнимание, кое е претходно одредено и за кое е предвидена казна и соодветна постапка во која овластените тела изрекуваат казни.

Вработените во државните тела мора одговорно да се однесуваат и да работат, а за повреда на службената должност, сносат дисциплинска одговорност. Нејзина цел е осигурување на правилно и ефикасно вршење на службата, чување на честа и угледот на државните службеници и службата во целина.

Значи, со стапувањето на работа административните службеници, покрај правата утврдени со закон, преземаат и одредени обврски, должности од работниот однос. Повредата на должноста од работен однос повлекува дисциплинска одговорност, која претставува вид правна одговорност, покрај кривична, материјална, прекршочна и одговорност за економски престапи. Еден од предусловите за изградба на ефикасна, етичка и професионална државна управа е јакнење на работната дисциплина на административните службеници. Притоа, акцент би требало да се стави на превенција, така што јасно ќе се утврдат начелата за делување на административните службеници, нивните права и обврски и да се предвидат санкции за однесувања спротивни од пропишните. На тој начин се поттикнува свеста на вработените за морално постапување во професионалната одговорност. Ако дојде до повреда на работната дисциплина од страна на административен службеник, мора да се делува репресивно, со цел да се коригира неговото однесување, но и посредно да се влијае на другите административни службеници да ја почитуваат работната дисциплина и да настојуваат да ја намалат грешката при работа.

Глава 1. ДЕФИНИРАЊЕ НА ОСНОВНИТЕ ПОИМИ

1.1 Поим и видови на работни односи

Општествено-правниот однос воспоставен помеѓу луѓето во процесот на работа се нарекува работен однос. Работниот однос најчесто се сфаќа како доброволно правно регулиран однос во кој вработениот презема обврска на организиран начин, односно преку организирани форми на работа врши одредени работи, а работодавачот за тоа му обезбедува соодветна заработка, односно плата во согласност со остварените резултати за работа[1]. Работниот однос е доброволна лична работноправно функционална врска на работникот во организацијата, односно кај работодавачот врз чија основа работникот под одредени услови и на одреден начин се вклучува во организирана работа во организаијата (кај работодавачот) заземајќи едно одредено работно место на кое врши одредена работа односно функција и ја разменува својата работа за личен приход (плата или заработка), според вложената работа.

Работниот однос е договорен однос меѓу работникот и работодавачот во кој работникот доброволно се вклучува во организираниот процес на работа кај работодавачот, за плата и други примања, лично непрекинато ја извршува работата според упатствата и под надзор на работодавачот.[2]

Општиот поим работен однос не може едноставно да се дефинира, бидејќи таква дефиниција би требало да опфати карактеристики на индивидуален и колективен работен однос. Според тоа, под општ поим на работен однос се подразбира доброволен и правно уреден однос помеѓу работодавачот и вработениот, здружување на работодавачот и синдикатот или други субјекти со кои се стекнуваат и преземаат индивидуални и колективни права и обврски, како и одговорности и интереси од работата и по основа на работата.

Со Законот за работни односи[3] се уредуваат работните односи меѓу работниците и работодавачите кои се воспоставуваат со вклучување на договор за вработување.

---

[1]Кулиќ, Ж, Радно право, Београд, 2015, стр.81
[2] Закон за работните односи (Службен весник на РМ бр. 62 од 28.7.2005 година) чл.5 ст.1 т.1
[3]Закон за работни односи (Пречистен текст), Службен весник на РМ, бр.158,декември 2010

Работниот однос се уредува со овој и со друг закон, колективен договор за вработување. Цел на законот е вклучување на работници во работен однос, како и обезбедување на усогласено одвивање на тој процес, при што се почитува правото на работниците на слобода на трудот, достоинство и заштита на интересите на работниците во работниот однос.

Според член 5 од Законот за работни односи, работниот однос се дефинира како договорен однос помеѓу работникот и работодавачот во кој работникот доброволно се вклучува во организираниот процес на работа кај работодавачот, за плата и други примања, лично непрекинато ја извршува работата, според упатствата и под надзор на работодавачот.

Значи, работен однос е доброволен однос на вработениот и работодавачот со права, обврски и одговорности утврдени со закон, колективен договор или друг акт[4]. Рамноправниот однос се состои од збир права, обврски и одговорности кои имаат субјекти на општествено работен однос. Секој индивидуален работен однос се карактеризира со доброволно стапување на работа, лична, работна, правна и функционална врска помеѓу работодавачот и вработениот, интеграција на вработениот во организацијата и стекнување право на плата. Работниот однос не може да се заснова на принуден пат, од што произлегува дека доброволноста е важна карактеристика на работниот однос. Доброволноста мора да постои при склучување на договор за работа, но мора да се прикаже и при престанување на работниот однос, односно отказ на договорот за работа.

Работниот однос претставува одреден парадокс, бидејќи лицето со слободно изразена волја стапува во однос на правна подреденост, во субординирана правна положба, во однос на работодавачот, склучување договор за работа, па и слободата на договарање е нераздвојно врзана за слободата на работа во работното право. Врската помеѓу вработениот и работодавачот, ако е во прашање индивидуален работен однос, се постигнува со договор за работа или решение за прием во работен однос, со што е исполнета и друга карактеристика на работниот однос. Вклучувањето на вработениот во организацијата треба да биде проследено плански, а не со неконтролирани текови, што подразбира и работа на мотивацијата, создавање позитивна клима и воспоставување на

[4]Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2015, стр.108

добри колегијални односи. Преземените обврски и одговорности вработените ќе ги вршат внимателно и одговорност, ако за својата работа редовно и уредно добиваат соодветен износ на плата[5].

Покрај претходно наведените карактеристики на работниот однос, кои се сведуваат во главни карактеристики на тој однос, постојат и споредни карактеристики на работниот однос. Во споредни, односно помали значајни карактеристики на работниот однос спаѓаат професионалност и траење на работниот однос. Работодавачот вработува работници зарати тоа што му е потребна работа со одредена квалификација, одредена професија и одреден професионален ранг. Должината на траење на работниот однос е споредна карактеристика на овој вид општествено правен однос и врз тоа не може многу да се дознае за видот на работниот однос кој се воспоставува (привремена работа, работа на одредено или неодредено време и слично).

Субординација подразбира потчинетост на упатствата на надредениот, па така вработениот и работодавачот во работниот однос се во некој вид правна и афактичка субординација. Постојат одредени видови работа во кои вработениот при вршење на своите работи има висок степен на самостојност, поради што субординацијата во нив е помалку изразена. За разлика од таквите работи, постојат и работи во кои вработените мора да почитуваат правила и упатства на организацијата на работодавачот. Според ова, може да се заклучи дека субординацијата не претставува важна карактеристика на работниот однос.

1.2 Карактеристики на работниот однос

Постоењето на работни односи подразбира присуство на одредени важни елементи. Важни обележја на работниот однос се согласност на странките во однос на стапување во работен однос, обврска на вработениот работата да ја врши лично во пропишано работно време, подреденост на вработениот работодавач и платата, со тоа што професионалноста на работникот и вклучувањето во работната средина се важни елементи за остварување на одредени права. Важни обележја на работниот однос исто така се доброволност, лично

[5]Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2015,стр.109

вршење на работата, платеност, правна подреденост и лично работно правен режим на достоинствена работа на вработениот граѓанин[6].

Доброволноста претпоставува слобода во однос на засновање и траење на односот, а исклучува принудна работа. Субјектите на работниот однос имаат договорна слобода да одлучат дали, со кого и под кои услови сакаат да склучат договор за работа. Доброволност е препоставка не само за настанување, туку и траење на работниот однос, бидејќи вработениот може по своја волја без обврски за наведување причини да прекине работен однос со почитување на отказен ток. Засновање на работен однос подразбира отсуство на правна принуда, што не исклучува постоење на економска потреба на страна на работникот заради остварување на средства за живот[7].

Обврската за работа, работникот мора да ја извршува лично и не може да ја пренесе на друго лице, бидејќи во постапката на избор на работодавач се врши избор на одреден кандидат поради неговите персонални карактеристики и својства, а кои се неопходни за извршување на конкретни работи и работни задачи. Обврската за лично вршење на работата е еден од најсигурните критериуми за одвојување на работноправното од останатите правни односи кои за предмет имаат работа за луѓето, а не содржат изречна обврска тоа да биде лице со кое е воспоставен договорен однос. Обележје на предметот на работниот однос е обврска на работникот да ги извршува работните дејности, со сукцесивна и континуирана работа на средства кои се во сопственост на работодавачот и под негова организација во одредено работно време.

За одредена работна обврска да биде од лично вршење на работата, личната работна дејност на работникот мора да биде утврдена[8]:

- Квалитативно (со одредување на категоријата стручни квалификации на работникот и работното место);
- Квантитативно (со дефинирање на траење на работен однос, работно време, одмор и друго), и
- Локациски (одредување на место и услови за вршење на работата).

---

[6]Петковиќ, А., Правни положај државних службеника у условима реформе државне управе у Републици Србији, са посебним освртом на органе у области заштите животне средина, Београд 2014, стр. 57
[7]Фримерман, А., Радно право, Југословенски завод за продуктивност рада, Београд, 1987, стр.27
[8] Tintić, N., Radno i socijalno parvo, Zagreb 1969, str.357–358

Работниот однос е наплатен правен однос во кој работникот ја става својата работна сила на располагање на работодавачот. Субјектите на работниот однос при негово засновање настојуваат да приберат одредена корист преземајќи и товар, така што работникот се обврзува дека работата ќе ја врши лично, а работодавачот дека работникот ќе го плати за извршената работа. Плаќањето како право на работникот, а обврска на работодавачот е важна и општа карактеристика на работниот однос и еден од одлучувачките фактори за засновање работен однос на лица кои не поседуваат средства за работа. За време на траење на работниот однос плаќањето се идентификува како најзначаен мотивациски фактор за продуктивноста на работа.

Под субординација се подразбира хиерархиски однос помеѓу работодавачот работникот, каде вториот се покорува на наредбите на првиот. Субординација е подредување на регулаторна, дисциплинска и управувачка власт при вршење на одредена работа за друг. Покрај правна субординација која подразбира постоње на одредени овластувања на работодавачот во однос на активноста на вработениот, во доктрината се присутни и економска и социјална субординација. Правна субординација во класична смисла постои кога работникот врши работа под надзор и со контрола на работодавачот, а во широка смисла контролата не се однесува на начинот на извршување на работата, туку н регуларноста и квалитетот на извршувањето.

Економска субординација се изразува во практична економска зависност на едно лице во однос на друго. Субординација за вработени на кои им е доверен висок степен на атономија на работа, претставува управување со условите за извршување на работата. Суштински елементи на правната субординација се подредување на вработениот на управувачки, нормативни и дисциплински овластувања на работодавачот, а споредните можат да се групираат во обележја кои се однесуваат на интеграција на вработениот во организиран работен процес и обележја кои се однесуваат на исклучива одговорност на работодавачот за ризикот на работа[9].

Работното време и место за работа најчесто се користат за одредување на подрачјето на правна субординација во работниот однос, со оглед дека односот на подреденост и надреденост се гледаат во обврската на вработениот да врши работи на

[9]Кулиќ, Ж, Радно право, Београд, 2015, стр.87

место и според распоред кој го утврдил работодавачот. Ограничувањето на власта на работодавачот, односно спречување на злоупотреба на неговите управувачки, нормативни и дисциплински овластувања е една од целите на работното право.

Личнатасубординација на работникот и работодавачот во однос на организацијата и вршењето на работата врзана е за[10]:

- Неможноста за раздвојување на обврските на работа од личноста на работникот;
- Зависноста и подредувањето на работникот на волјата на работодавачот во однос на распоредот за работа и начинот на нејзино вршење;
- Обврската на работникот да се однесува во согласност со овластувањата на работодавачот самостојно да одлучуваат за видот на работата, управувањето, организацијата и финансиите;
- Иницијативите на работодавачот во процесот на работа;
- Правото на работодавачот на контрола;
- Дисциплинските овластувања на работодавачот и
- Обврската на работниот на правни норми кои се релевантни за одредена дејност.

Целта на работниот однос е достинствена работа на страна на вработениот граѓанин со лојално и компетентно вршење на работите. Личен правен режим е обележје кое разликува работноправен од облигационоправен однос. Правниот режим на работноправниот однос се гледа во концептот на заработка и други примања, подредености, лично вршење на работата со гарантирана заштита на приватноста на работно место, доброволност, слобода на работа во позитивен и негативен вид и поддршка на семејството, спроведување на професионалните должности и семејнитеобврски.

1.3. Видови работен однос

[10]Поповиќ, А., Сметње за заснивање радног односа, легитимни циљеви и ограничења, Београд 2016, стр. 127

Се разликуваат повеќе видови на работниот однос, како што се[11]:

- Работен однос на неодредено и одредено време;
- Работен однос со неполно работно време;
- Повеќекратен работен однос;
- Работен однос за вршење работи со зголемен ризик;
- Работен однос за вршење работи надвор од просторијата на работодавачот;
- Работен однос со домашниот помошен персонал и друго.

Работниот однос на неодредено време може да трае и неколку децении или цел работен век, што значи дека времето на траење на таквиот работен однос не е лимитирано. Таков вид работен однос најчесто се воспоставува помеѓу работодавачи кои добро работат, односно остваруваат добри деловни резултати и вработени кои се вредни, односно лојални на работодавачот кај кој работат. Важна карактеристика на овој вид работен однос е трајноста и континуитетот. На работниот однос на неодредено време се дава голема предност во однос на другиот вид работен однос. Лице кое заснова работен однос на неодредено време, не е оптоварено со страв од губење на работата, поради што по правило, остварува подобри работни резултати во својата работа. Работодавачот кој има вработени на неодредено време знае дека на долг рок може да смета на кадри кои располагаат со потребни знаења, способности и вештини.

Ако постојат објективни причини врзани за одреден рок или извршување на одредена работа, работниот однос се заснова на одредено време. Работодавачот може да склучи еден или повеќе договори за работа на одредено време со ист вработен. Ваквиот вид работен однос може да се воспоставува со прекини или без прекини најдолго во рок од две години. Таков работен однос најчесто се склучува со странски државјани, за работа на проект чие време е однапред одредено или во случај тоа да е потребно поради замена на привремено отсутен вработен.

Со правилникот за организација и систематизација на работни места, може да се одреди дека за одредена позиција заснова работен однос со неполно работно време. Таков работен однос може да се заснова на неопределено или определено време. Поимот

[11]Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2015

неполно работно време подразбира временско траење пократко од полно работно време, а во пракса најчесто означува половина работно време. Лице вработено со неполно работно време ги има сите права од работниот однос како и лица со полно работно време, сразмерно на времето спроведено на работа. Работниот однос со неполно работно време произведува одредени обврски и за работодавачите. Работодавачот е должен да обезбеди исти услови за работа за вработените со полно и вработени со неполно работно време.

Вработените може да засноваат работен однос кај повеќе работодавачи. Со цел обезбедување полно работно време, вработените може да имаат неколку работни односи со неполно работно време. Под работи со зголемен ризик, се подразбираат работи на авионски персонал, работи под вода и земја, работи на високи и ниски температури за кои се неопхдони посебни здравствени и психофизички способости. Ако е во прашање вршење на ваков вид работа, со вработените се заснова посебен вид работен однос, под услов вработените да ги исполнуваат потребните, односно пропишани услови за работа.

1.4 Меѓународни стандарди од значење за утврдување на минималната возраст за засновање работен однос

Дефинирањето на минимален лимит на години за засновање работен однос овозможува непречена едукација, социјализација и чување на моралните вредности на малолетните лица. Условот лицето да има навршено најмалку 15 години живот за да заснова работен однос пропишан во Конвенцијата на Меѓународната организација на трудот број 138 за минимална возраст за вработување. Конвенцијата број 138 за минимални години старост за засновање работен однос, која е усвоена на 26 јуни 1973 година на 58 заседание на Генералната конференција на Меѓународната организација на трудот, предвидува минималните години старост за засновање работен однос или работа, не треба да бидат под годините старост за завршување на задолжително образование и во секој случај, никако под 15 години[12].

Но, членките на Меѓународната организација чии економски и образовни можности не се доволно развиени, после консулатија со заинтересираните организации работодавачот и работникот, може да се прецизираат 14 години старост како почетни

[12]Поповиќ, А., Сметње за заснивање радног односа, легитимни циљеви и ограничења, Београд 2016, стр. 120

минимални години, со обврска во извештаите за примена на предметната конвенција да изјави дека за тоа постојат причини или од одреден датум да се откаже од правата на користење на релевантните одредби.

Конвенцијата број 138 предвидува минималната возраст за засновање на кој било вид работен однос или работа кои по својот карактер или околности за кои се врши, може да го загрози здравјето, сигурноста или моралот на младите, не треба да биде под 18 години. Одредбите на Конвенцијата број 138 се применуваат главно на рудници и каменоломи, преработувачка индустрија, градежништво, служби за снабдување со електрична енергија, гас и вода, санитарни служби, сообраќај, плантажи и други претпријатија кои главно се занимаваат со производство во комерцијални цели, исклучувајќи семејни и мали поседи кои произведуваат за локална потрошувачка.

Предметната Конвенција не се применува на работа која ја вршат деца и млади во училишта за општо, стручно или техничко образование или во други установи за обука, односно на работа во компании, која ја вршат лица кои имаат најмалку 14 години, кога таа работа се врши во согласност со услови кои се пропишани од надлежниот орган, после консултација со заинтересираните организации, ако таквата работа е составен дел од образованието или обука за која училиштето, односно установата за обука е одговорна, ако програмата за обука парцијално или со целина се изведува во компанија, ако има за цел да го олесни изборот на занимање или вид на стручно оспособување.

Националните прописи на членките на Меѓународната организација можат да дозволат вработување или работа на лица од 13 до 15 години старост, односно лица кои имаат најмалку 15 години, а немаат завршено задолжително образование, на лесни работи кои не се штетни по нивното здравје или развој и кои не одат на штета на нивната едукација или учество во програми за професионална ориентација или обука, односно способности да следи одредена настава[13].

1.5 Администрација

[13]Поповиќ, А., Сметње за заснивање радног односа, легитимни циљеви и ограничења, Београд 2016, стр. 129

Администрацијата е област која претставува важна компонента на една држава и нејзиното уредување. Оваа област се уредува со посебни закони и во неа работат голем број вработени. Значењето на вработените во современиот свет сè повеќе расте. Квалитетот на работа на администрацијатата зависи од вкупното знаење на луѓето кои ја сочинуваат. Обидот за давање на вредносна дефиниција на професионалниот работник во администрацијата предизвикува одредени тешкотии, бидејќи терминот администрација или административен службеник има нејасно значење. Во органите на администрацијата работат одредени лица кои вршат различни работи, од наједноставни до најсложени, како што се раководечки работи. Под вработени лица се подразбираат сите оние кои се наоѓаат во работен однос во органот на управата и тие се негов професионален и стручен апарат. Најважни меѓу нив, изземајќи ги раководечките кадри, се административните службеници. Лицата кои вршат сложени и раководечки работи во органите на администрацијата, се нарекуваат административни кадри. Меѓу административните кадри најважна улога имаат административните службеници[14].

Вршењето на работа во администрацијата е одговорна и значајна задача, бидејќи се комуницира со граѓаните и во исто време се штити јавниот интерес. За да се одреди правната положба на административните службеници, треба да се тргне од работите кои тие ги вршат. Од значењето на вршењето административни дејности, произлегува дека службениците мора да поседуваат високо изразени стручни и морални квалитети за вршење на управните работи. Покрај високото ниво на професионалност, потребен е коректен однос кон странките, ефикасно и законско одлучување, непристрасно водење на постапкитеи носење одлуки независно од политичката припадност на службеникот, а посебно е значајно неподмитувањето и имуноста на корупција. Значи, одговорноста за извршување на задачите е голема, а не смее да се занемари ни примената на етичкиот кодекс во нивната работа.

Посебноста во правното уредување на положбата на уредниците се состои од привилегирање на нивната положба во однос на положбата на вработените во приватниот сектор. Тие во извесна смисла, имаат попривилегиран статус, бидејќи имаат одредени привилегии, соодветни услови за работа, сигурна плата од јавни средства (буџет),

[14]Ангеловиќ, Ј., Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника, Ниш 2017, стр.37

гарантирана и сразмерно целосна правна заштита и друго. Но, нив им се налагаат ограничувања кои не постојат во приватниот сектор и кои произлегуваат од нивната положба или од нивните работи. Вршејќи административна дејност, администрацијата мора да обезбеди правна сигурност на сите правни и физички лица, еднаквост во постапување кон нив, објективност и непристрасност во извршување на своите задачи, а сè тоа без внесување на политички елементи во својата работа. Така, во ограничувања на службеникот спаѓаат одредби за спречување судир на интереси, потоа антикорпуциски правила, правила за ограничување на дополнителна работа, забрана за основање на стопански друштва, јавни служби и занимавање со претприемништво[15].

Секоја држава посебно, со свои прописи ја уредува правната положба на вработените во државните органи и органите на управата. Со засновање на работен однос во државен орган, вработените се стекнуваат со одредени права, но се преземаат и одредени обврски со чие невршење може да настане и одреден степен на одговорност. Службениците подлежат на правна и вонправна одговорност. Во видовите правна одговорност спаѓаат дисциплинска, материјална, кривична и прекршочна одговорност. Моралната и политичка одговорност спаѓаат во вонправна одговорност. Еден вид одговорност, не исклучува друг.

Администрацијата во функционална смисла претставува збир одредени активности, со кои таа ги извршува управните работи и задачи. Дејноста на администрацијата како што е истакнато и претходно, е многу сложена иа хетерогена, таа врши многу различни работи и задачи кои не претставуваат единствена целина. Се работи за многубројни активности со кои администрацијата ја реализира својата социјална функција. Сите активности на администрацијатата имаат за цел задоволување на индивидуалните и заедничките потреби на луѓето.

Правната теорија вкупноста на сите управни работи и задачи се одредува како управа во функционална смисла, која опфаќа авторитативни и неавторитативни, правни и материјални и други работи. Административната дејност се манифестира во два важни облици, носење на управни акти и вршење на управни активности. Но, управната дејност

[15]Ангеловиќ, Ј., Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника, Ниш 2017, стр.41

опфаќа и вршење на други управни работи со кои се остваруваат социјални цели, а кои треба да се сфатат како вршење на јавни служби.

Позитивноправниот поим администрација во функционална смисла подразбира утврдување на конкретни работи. Според важечките прописи, работи на државната администрација го опфаќаат следново[16]:

- Извршување на закони, односно носење подзаконски акти (на пример, правилник, наредби и упатства) и поединечни (управни) акти, други прописи и општи акти на собранието и владата;
- Решавање на административни предмети (носење решенија во управна постапка);
- Вршење управен надзор (контрола на законитостите на управните акти и вршење инспекциска контрола);
- Вршење други аминистративни (пример, преземање административни мерки) или стручни работи (пример, стручна обработка и подготовка на текст нацрт на некој закон или друг пропис) кои се утврдени со закон или друг пропис.

Администрацијата во функционална или материјална смисла опфаќа две основни компоненти, управна функција и управна дејност. Управна функција е збир активности кои значат вршење на власта, а тоа вклучува авторитативни активности на издавање работни дозволи и лиценци, изрекување забрани и наметнување обврски на граѓаните кои ако не се извршени доброволно, подразбираат и примена на принуда. Управна дејност е збир авторитативни и неавторитативни активности кои се вршат поради остварување социјални или општествени цели, односно цели кои се од заеднички интерес на сите граѓани.

Позитивноправниот поим на управата во функционална смисла е одредување на поимот на управа врз основа на работи кои ги врши администрацијата на една земја. Тој подразбира утврдување на конкретни работи кои во конкретно позитивно административно право се означуваат како работи на државата, односно јавната администрација. Позитивното право ги одредува следниве видови работи:

- Учествување во обликување на политиката на Владата;

[16]Ангеловиќ, Ј., Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника, Ниш 2017, стр.57

- Следење на состојбата во одредени области;
- Извршување на закони, други прописи и општи акти;
- Решавање на административни предмети;
- Инспекциски надзор;
- Грижа за јавни служби;
- Развојни работи;
- Останати стручни работи.

Оваа позитивноправна класификација на работите на администрацијата, кои се основа на позитивноправниот поим на администрацијата во функционална смисла може да се наведе како:

- Извршување на закони и други правни прописи со носење општи акти на администрацијата (правилници, наредби и упатства) и поединечни управни акти (решенија и заклучоци);
- Решавање на административни предмети со носење на управни акти (решенија и заклучоци) во управна постапка;
- Вршење на други административни и стручни работи.

Администрацијата содржи четири основни елементи[17]:

- Материјален елемент, составен од средствата со кои располага организацијата;
- Структурален елемент, кој означува организациска структура, односно поврзување на целите;
- Субјективен елемент, односно луѓе, и
- Средства за остварување на саканиот ефект.

Саканата цел на организацијата се постигнува со употреба на одредени принципи, како при формирање на административни органи, така и во процесот на управување во рамките на веќе формираната организација. Административната организација ги поседува сите обележја кои ја карактеризираат секоја организација, односно ги содржат сите четири основни елементи на поимот организација.

[17]Гурешиќ, М., Принцип добре јавне управе у Србији, Косовска Митровица, 2021, стр. 29

Првиот елемент е целта на организацијата, бидејќи временски претходи на останатите елементи. За да се соберат средства за работа на една организација, да се изберат кадри и да се воспостави соодветна организациона структура, неопходно е да се утврди зошто организацијата се образува, односно да се формулира целта на нејзиното организирање и функционирање. Правило е организацијата да има една цел, а ако има повеќе, една од нив е секогаш основна, а втората е дополнителна или споредна. Целта е причина за формирање на организацијата, која мора да биде во согласност со позитивното право, однапред одредено во пишана форма, акт за основање на организацијата, јасно дефиниран и познат на членовите на организацијата и субјектите надвор од неа и мора да биде остварлив. Целта на организацијата е вршење на административна дејност и постигнување цели на државата и општеството кои ги утврдува владејачката политичка елита.

Втор елемент на организацијата се луѓето или работниот колектив во организацијата. Благодарение на луѓето, организацијата станува свесна организациона форма. Третиот елемент на организацијата се нејзините материјални средства, односно економски добра (технички и финансиски) кои таа ги користи за остварување на целите. Четвртиот елемент на организацијата е нејзината организациона структура, која во себе опфаќа два поврзани процеса, поделба на работата и систем на врски и односи. Организационата структура може да биде формална и неформална.

Во однос на организација на администрацијата постојат главно два основни система, централизација и децентрализација. Двата система ги карактеризираат односитепомеѓу централната и локалната управа, како и односите во самата централна управа. Тие односи можат да бидат односи со правно регулирана контрола и релативна самостојност на локалната управна власт. Принципите на централизација и децентрализација со сите нивни појави, форми и облици претставуваат некои од основните принципи на управување, како и основни принципи при формирање на управните органи.

Со други зборови, тие претставуваат два значајни принципа на организациската структура, односно организациско поврзување. Принципите на централизам и децентрализам треба да се гледаат исклучиво како категории кои се меѓусебно

спротивставени и се исклучуваат еден од друг. Современите организации се карактеризираат како централистички, така и децентралистички елементи и затоа наместо да се бара решение за тоа дали една организациска структура ќе биде централистички или децентралистички уредена, потребно е да се бара оптимална комбинација за примена на овие два принципа во процесот на управување со организацијата[18].

1.6. Поделба на работата на администрацијата

Во администрацијата постои поделба на работите, односно диференцијација на работниот процес која предизвикува специјализирани активности. Во таа смисла во рамките на административните дејности може да се разликува хоризонтална и вертикална диференцијација. Хоризонтална поделба на работата се однесува на тоа дека централната администрација се проширува со нови сектори кои вршат посебни групи работи без вршење на распределбата на овластувањата. Кога се работи за различни нивоа на административната организација со паралелен или поделен делокруг, станува збор за вертикална диференцијација (на пример, нов степен на регионална или локална управа).

Покрај наведените основни поделби на работата во рамките на администрацијата, модерната администрација ја карактеризира појавата на нови ресори како што е економија, екологија, јавна служба (образование, здравство, култура, наука) како и комунална и информативна служба.

Од наведеното произлегува заклучок дека администрацијата врши бројни и многу разновидни и сложени работи и задачи. Но, за да можат тие работи успешно да се сработат и навреме со релативно мали трошоци, еден од условите е и добрата функционална организација. Значи, во организациона смисла, администрацијата се јавува како сложена административна организација составена од бројни и разни органи и организациони облици кои воспоставуваат меѓусебна комуникација врз основа на однапред утврдени правила и прописи. Организацијата на администрацијата е системска отворена динамична структура на органи на државна администрација и други органи и организации кои ги вршат јавните овластувања, во зависност од природата и целите на административните работи.

[18]Гурешиќ, М., Принцип добре јавне управе у Србији, Косовска Митровица, 2021, стр.47

Организацијата на администрацијата е еден од важните извори на моќ на секој колективитет и поединец во него. Ниедна колективна категорија, ниту општествена група нема моќ сама по себе, ниту може сама да се применува. Внатрешната организација може да се сфати како техничка внатрешна организациона структура, како број на внатрешни организациони единици и нивниот меѓусебен однос, како нивни правен израз и слично, но може да се сфати и во психолошка смисла, како обем и длабочина на потчинување на нејзините службеници на интересите и целите на организацијата.

Внатрешна дисциплина и потчинување се во директна функција со надворешната моќ на којбило, па и управниот организиран колективитет. Ништо не може во толкава мера да ја ослабне надворешната моќ на управата како недисциплинирано изразување на несогласување со политиката од страна на сопствените функционери и службеници, односно несогласување кое доаѓа одвнатре.

1.7 . Карактеристики на добро управување

Законитост

Принципот на законитост налага обврска на државата да делува во согласност со законите. По принципот законитост административниот службеник врши своја должност во рамките на даденото овластување, во согласност со законот и другите прописи и постапки по правилата на струката и одредбите на кодексот. Начелото на законитост се формулира на начин што службеникот е должен да постапува во согласност со Уставот, законот и другите прописи. Законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за правото, обврската или на закон заснован интерес подлежат на преиспитување пред судот во управниот спор, ако во одреден случај со закон не е предвидена поинаква судска заштита.

Тоа начело има двојна природа[19]:

- Работата на службеникот мора да се врши во постапка пропишана со закон, процесен елемент на начелото и

[19]Бошковиќ, Д., Дисциплинска одговорност у војсци Републике Србије, Косовска Митровица, 2021, стр.27

- Актите на службеникот донесени во вршење на службата мора во материјално-правна смисла да бидат законски, значи тие во содржинска смисла мора да се базираат на одредбите на некој од материјално-правните прописи, материјално-содржаен елемент на начелото законитост.

Значењето на овој принцип за функционирање на Европската Унија произлегува од правната природа на Европската Унија, која и покрај постојаното проширување на своите надлежности, не поседува суштинско обележје на суверенитет. Поради тоа, секоја дејност на органите на Европската Унија, мора да биде заснована на прописите на Европската Унија[20]. Така член 5 од Договорот на Европската Унија предвидува дека Унијата мора да постапи во границите на кои е овластена со овој договор. Исто така, советот и комисијата должни се да постапуваат според одредбите на Договорот. Ако институциите на Европската Унија во својата работа го прекршат начелото на законитост, Судот за правда на Европската Унија таквите акти ќе ги поништи.

По начелото законитост службеникот ја врши својата должност во рамките на даденото овластување, во согласност со законот и другите прописи и постапува по правилата на струката и одредбите на кодексот. Начелото законитост налага дека службеникот е должен да постапува во согласност со Уставот, законот и другите прописи, според правилата на струката, непристрасно и неутрално и дека не смее на работа да ги изразува и застапува своите уверувања. За да се остварат наведените барања, ова начело бара од службеникот двојна правна поврзаност и тоа дека неговата работа мора да се врши во соглласност со пропишаните постапки и дека неговите акти мора да имаат основа во материјално-правните прописи.

Сѐ тоа придонесува за развој и јакнење на професионалоста, објективноста и квалитетот на работа на службеникот и органот, а на службениците импружа гаранција за чување на професионалните интереси. Начелото законитост во широка смисла опфаќа и должност, службеникот да постапува по правилата на струката, значи професионално, бидејќи непридржувањето на правилата на струката, нивното нарушување и отстапување од нив, по правила се материјализира во процесна или материјално-правна незаконитост на управниот акт или активност. Примената на начелото на законитост се манифестира и

[20]Лилиќ, С., Европско управно право, Београд 2011

низ начелото сразмерност, како начело со кое во границите на законите, се обезбедува преземените мерки и активности да бидат адекватни, односно сразмерни на потребите поради кои се преземаат во конкретната ситуација, а со кои истовремено се постигнува целта поради која се преземаат.

Нема сомнеж дека остварувањето на законитоста во работата на администрацијата претставува предуслов за развој на добрата администрација. Највпечатливи примери за лошо управување претставуваат резултат на незаконско делување на управата. Меѓу нив се истакнуваат незаконските управни прописи, незаконски управни акти и незаконски управни активности. Сепак, законската работа на администрацијата не значи секогаш и задоволување на стандардите на добрата администрација. Причина за тоа се лошите законски прописи, кои не ретко не одговараат на општествената реалност и така доведуваат до неправични последици по граѓаните и правните субјекти.

Погрешните и неправилни акти на службениците ќе се елиминираат во посебна постапка и одговорност за штета која со својот незаконски и неправилен акт ја предизвикува на физички или правни лица. Во широка смисла ова начело налага службеникот да постапува професионално бидејќи непридржувањето до професионалниот начин на работа и отстапувањето од него, по правило се материјализира во процесна или материјално-правна незаконитост на управниот акт или активност[21].

Целисходност

Целисходност е изведена од начелото законитост и претставува управно делување кое се манифестира преку вршење на дискрециони овластувања од страна на органите на јавна администрација. Во пракса случајот е таков што со закон не може секогаш да се одреди правилото на однесување кое непосредно би се применило на конкретни животни ситуации, законодавачот и доверува на управата овластување на вршење дискреционо одлучување.

Од наведеното произлегува дека со закон се предвидуваат повеќе можни решенија на конкретен случај, а на органот е оставена можноста за избор на она решение со кое оптимално ќе се задоволат законските цели. Во случај да не се изврши избор на најдобра

[21]Давиниќ, М., Европски омбдусман и лоша управа, Београд, 2008, стр.110

законска можност, управниот орган ќе го повреди принципот на целисходност, а во случај на одлучување спротивно на законското овластување, органот ќе го прекрши начелото законитост. Значи, целисходност и законитост се сразмерни. Не почитувајќи го принципот целисходност се промовира всушност пандан на добрата управа, а тоа е „лоша управа“. Нецелисходни управни акти од страна на второстепен орган, можат да бидат, по жалба во управната постапка поништени или укинати[22].

Јавност во работата

Начелото јавност во работата (односно транспарентност) значи пред сè дека работата на службеникот е достапна во јавниот увид и на тој начин и на контрола од страна на јавноста. Ова начело има два вида:

- Општа јавност, која подразбира дека сите категории на граѓани и нивни организации се информираат за работата на администрацијата, а во тој склоп и за работата на службениците, посебно ако тие информации се од јавно значење;
- Јавност во постапка на остварување на правата и обврските пред органите на јавната управа значи дека активностите кои ги презема јавниот службеник во својство на службено лице можат присуствуваат полнолетни лица кои не учествуваат во постапката, ако постојат просторни услови и ако не постојат со закон пропишани причини за исклучување на јавноста.

Начелото достапност на информации за работа на службениците станува сè поактуелно, посебно во земји определени за понатамошна модернизација и професионализација на државната администрација. Во согласност со тоа начело, информациите за работа на службениците мора да им бидат достапни на јавноста, за граѓаните да можат да судат за квалитетот на работа на службениците и државните органи. Постапувањето по ова начело подразбира стриктна примена на правила и принципи, пропишани со закон со кои се утврдува слободен пристап до информации од јавно значење.

Принцип на праведност

[22]Давиниќ, М., Европски омбдусман и лоша управа, Београд, 2008, стр.110

Праведност најчесто се одредува како практична примена на принцип на праведност во пракса, односно конкретни животни ситуации. Иако во теоријата се зборува за принципот праведност, може да се тврди дека станува збор за правната техника на примена на принципот праведност на конкретна ситуација. Решавањето на праведноста е карактеристично за постапување на судовите во граѓанскоправни предмети, но исто така овој принцип не може да се исклучи ни во административното право. Францускиот Државен совет во својство на управен суд, со примена на принципот на праведност, востановил принцип на одговорност на државата за штета, кој и денес е еден од елементите на правото на добра администрација. Освен тоа, се смета дека органите на администрацијата се должни да постапуваат во согласност со принципот на праведност кога вршат овластувања на дискреционо одлучување.

Во такви случеви, администрацијата мора да води сметка за остварување на принципот на законитост, како примарно начело во работата на администрацијата, настојувајќи во рамките на законот да дојде до правично решение. Затоа, принципот праведност во работата на администрацијата никогаш не смее да биде применет contra legem, бидејќи инаку би довел до правна несигурност и можна злоупотреба на овластувањата.

Недискриминација

Овој принцип во литературата се нарекува и принцип на еднаквост. Од самиот назив на овој принцип се заклучува дека станува збор за промовирање на еднаквоста, односно отсуство на кој биловид дискриминација (полна, расна, политичка и друго)[23]. Законот за забрана на дискриминацијата пропишува дека пропагирањето или вршењето дискриминација од страна на органите на јавна власт и во постапките пред органите на јавна власт, припаѓа на тешки облици на дискриминација, односно дека дискриминаторското постапување на службеното лице, односно одговорното лице во органот за јавна власт, се смета за тешка повреда на работната должност.

Во контекст на добра јавна администрација се подразбира должноста на службениците да постапуваат на еднаков начин кон сите граѓани кои ќе се најдат во иста

[23]Гелевски, С., Гризо, Н., Давитковски, Б., Управно право, Скопје, 1997 стр.211

ситуација. Значи, вршејќи административна дејност, администрацијата мора да обезбеди правна сигурност на сите правни и физички лица, еднаквост на постапување со нив, објективност и непристрасност во извршување на своите задачи, а сè тоа без внесување политички елементи во својата работа. Во однос на овие карактеристики за начинот на работа на администрацијата, треба да се проценува и нејзината одговорност во работата.

Принцип одговорност

Одговорност претставува обврска на некој поединец или колективитет за извршување на одредена работа. Да се одговара значи да се полага сметка на некој за сопствените сторени постапки кои отстапуваат од некои вообичаени правила на однесување, морал, обичаи. Од таа причина одредени субјекти можат да сносат и одредени последици. Според принципот на одговорност, службеникот одговара за законитост, стручност и делотворност на својата работа. За да се обезбедат услови за законско, стручно и делотворно постапување, никој не смее да врши влијание на службеникот нешто да прави или да ја пропушти обврската спротивно на прописите[24].

Стручноста на работата значи дека службеникот во работата се придржува на правилата на струката, како и постапување и водење на постапки, така и одлучување. Делотворноста на работа на службеникот постои кога тој постапува навремено, без одолговлекување на роковите и одложување на преземање на пропишаните и утврдените активности и мери во вршење на службата, како и во временско прифатливо одлучување за правата и обврските на физички и правни лица и други правни објекти. Стручноста се унапредува и подигнува на високо ниво со стручно усовршување и оспособување како и напредување кое го мотивира службеникот за подобра и стручна работа.

Начелото на одговорност на службеникот за стручност и делотворност на неговата работа е една логична последица на начелото законитост на работа и начелото одговорност на органите на администрација или јавна служба за штета. Значи, стручноста на работата пред сè значи дека работата на службеникот се одвива според правилата на струката како во процесно, така и во материјално-правна смисла, додека делотворноста на работата се гледа пред сè во навремено постапување, во работа без одолговлекување на

[24]Кулиќ, Ж., Радно право, Београд, 2015, стр.79

рокови и одложување на преземањето пропишани и утврдени дела и мерки во вршењето на службата како и во временски прифатливо одлучување за правата и обврските на граѓаните и другите правни субјекти во остварување на нивните права и обврски и на закон засновани интереси[25].

Начелото одговорност за штета на службеникот се дефинира[26]:

- Како одговорност на службеникот за штета предизвикана на органот за јавна администрација која настанала на работа или во врска со работата, намерно и/или од крајно невнимание и
- Како одговорност за штета која службеникот на работа или во врска со работата за незаконска или неправилна работа ја предизвикуваат на трети лица, при што за таква штета треба да одговара државата, како работодавач.

Постојат два основни вида на одговорности на администрацијата, вонправна и правна одговорност. Иако правната одговорност е доминантна и често обработувана во литературата, покрај неа постои и вонправна одговорност на администрацијата, односно нејзините службеници. Како најзначајни облици на вонправна одговорност на администрацијата за сторените грешки на нејзините службеници може да се воочат морална и политичка одговорност на административните кадри. Морална одговорност постои ако некој субјект во вршење на својата должност прекршил морални норми, односно ако се работи за повреда на управната етика од страна на управните кадри.

Политичката одговорност подразбира санкции за нецелисходно однесување на одредени субјекти во вршење на нивните функции, што не претставува повреда на работната норма, ниту санкција од правен, туку од политички карактер. На овој вид одговорност не ретко подлежат носители на државни функции, дипломати, народни пратеници, членови на влада и воопшто носители на различни одговорни функции на републичко или локално ниво. Правна одговорност подразбира постоење на однесување на некој субјект кое е спротивно на позитивноправните прописи. Таа значи повреда на важните правни норми во постапување на органите на администрацијата, односно

[25]Кулиќ, Ж, Радно право, Београд, 2015, стр.88
[26]Гурешиќ, М., Принцип добре јавне управе у Србији, Косовска Митровица, 2021

нејзините службеници. Во тој случај, се применуваат санкции спрема објектот кои се утврдени со закон[27].

Еден од субјектите кој може да ги повреди правните норми е администрацијата. Сепак, во овој случај субјектот на одговорност на администрацијата е само службеното лице кое директно го направило противправното дело. Постојат два доминанти облици на правна одговорност на администрацијата, односно нејзините службеници, дисциплинска и материјална. Покрај овие, постојат и кривична, прекршочно административна и економско престапна правна одговорност.

1.8 Службеник и службенички систем во Република Северна Македонија

Службеничкиот систем во Македонија е воведен за прв пат со донесување на Законот за државни службеници, во 2000 година. Со овој закон се уредувале правата, обврските и статусот на службениците кои се вработени во органите на државната и локалната власт. Главни актери за ефикасно функционирање на државната управа и државната власт се вработените во државната администрација. Со цел сè да може да функционира како што е напишано во законите, потребно е постоење јавни овластувања и одговорности на вработените во државната администрација, но и процедури кои ќе ги опишат субјектите, чекорите, времето и средството за реализација на задачите, критериумите врз чија основа се постапува на одреден начин во рамките на дадените можности.

Во стапување на сила на првиот Закон за државни службеници од 2000 година, предвидено е функционирање на нов орган, кој ќе биде одговорен за воведување и промовирање на единствен и конзистентен систем на државна служба во Република Северна Македонија, на 29 август 2000 година, формирана е Агенцијата за државни службеници. Во 2010 година, донесен е Закон за државни службеници, чија задача била да се регулира статусот на вработените во јавниот сектор.

Во 2015 година, стапиле на сила новите Закон за административни службеници и Законот за вработени во јавниот сектор. Со нив се уредуваат општите начела,

[27]Кулиќ, Ж, Радно право, Београд, 2015, стр.92

класификацијата на работните места, евиденција, видови на вработувања, права, должности, одговорности и друго[28].

Во државната служба во зависност од видот на образованието, работното искуство,одговорноста и сложеноста на работните задачи, се утврдуваат 13 звања систематизирани во четири групи:

- Секретари;
- Раководни;
- Стручни, и
- Помошно стручни административни службеници.

Табела 1. Преглед на службенички групи и звања во Република Македонија восогласност со Законот за административни службеници

Мешовит систем	**Мерит систем**		
Секретари	Раководни административни службеници	Стручни административни службеници	Помошно стручни административни службеници

[28]Манчева, Е., Одговорноста на јавната и државната администрација, Штип 2016, стр.20

Државен секретар	Државен службеник	Советник	Самостоен референт
Генерален секретар	Раководител на сектор	Виш соработник	Виш референт
Секретар на градот Скопје	Помошник раководител на сектор	Соработник	Референт
Секретар на општина со седиште во град	Раководител на одделение	Помлад соработник	Помлад референт
Секретар на општина со седиште во село			

Глава 2 – ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ

2.1 Претпоставки за дисциплинска одговорност

Претпоставки за дисциплинска одговорност се околности кои правниот поредок ги бара како многу важни за постоење на дисциплинска одговорност. Прва нужна

претпоставка за дисциплинска одговорост на вработените е постоење на дисциплински дел, односно повреда на работна обврска. Важни елементи при повреда на работните обврски се[29]:

- Да постојат одредени, утврдени работни обврски, односно работна дисциплина;
- Да постои напад на таа работна обврска, односно работна дисциплина;
- Нападот да го извршил работник од работен однос во компанијата, односно кај работодавачот;
- Да постои причинска врска помеѓу однесувањето на работникот и настанатата повреда на работната обврска, односно работната дисциплина.

Покрај постоење на дисциплински дел, за одговорноста на вработениот неопходно е и исполнување на субјективни услови. Тие се однесуваат на личноста на вработениот, односно неговата пресметливост во моментот на извршување на повредата, како и вина која е основа за дисциплинска одговорност.

Иако сите наброени услови се исполнети, на вработениот нема да му биде изречена дисциплинска санкција за повреда на работната обврска, ако постојат причини кои исклучуваат одговорност. Тоа значи дека можат да постојат сите карактеристики за повреда на работните обврски, а вработениот сепак да не одговара за сторената повреда. Како причини кои исклучуваат дисциплинска одговорност во правната теорија се споменуваат принуда, стварна заблуда, нужна одбрана, крајна нужда, извршување на незаконско наредување, отсуство на врска со работата, отсуство на противправност, виша сила.

2.2 Дефинирање на поимот

Работно правен однос е општествен работен однос кој е регулиран со правни норми и кој претставува облик на остварување на правото на работа, како едно од фундаменталните права на човекот. Сфатен како основна општествена и животна потреба, работниот однос бара пропишување на одредени правила на однесување на работа и во

[29]Јовановиќ, П., Радно право, Београд, 2003, стр.303

врска со работата. Со стапувањето на работа, вработените покрај правата утврдени со закон, преземаат и одредени обврски, односно должности од работниот однос. Работната дисциплина претставува исполнување на обврски кои произлегуваат од работниот однос, односно дисциплина која се однесува на работата и однесувањето на работникот на работа и во врска со работата[30].

Повредата на должноста од работниот однос повлекува дисциплинска одговорност на вработените. За дисциплинската одговорност се зборува кога вработените не ги вршат совесно и професионално доверените работи или при вршење на истите не се придржуваат до законот, другите прописи и правила на однесување за време на работата и во врска со работата. Целта на работната дисциплина е вработените своите работни задачи да ги вршат совесно и да се подобруваат резултатите на работа. На тој начин се штити и угледот на професијата.

Секоја општествена група со минимум организација има свој дисциплински режим така што раководителите на групата имаат право кон своите членови кои ги повредат должностите, да применат санкции кои ги погодуваат во однос на ситуацијата во која се нашле во рамки на групата. „Работната дисциплина е дел од вкупната општествена дисциплина и претставува императив на секој организиран процес на работа без оглед на општествено економскиот систем. Таа е нужна во секоја колективна работа, кај секој работодавач[31]“.

Дисциплинска одговорност може да се дефинира како „одговорност за утврдени повреди на работните должности за кои од овластените органи во одредена постапка се изрекуваат дисциплински мери, или како посебна одговорност на вработениот за повреда на пропишаната работна дисциплина (работна обврска) за која кон вработениот можат да се преземат одредени мери од страна на работодавачот[32]“.

Еден од основните фактори на успешно функционирање на процесот на работа во јавниот или приватниот сектор е одговорен однос на вработените кон своите работни

---

[30]Чолић, Б., Приручник о дисциплинској и материјалној одговорности радника, Београд 1985, Институт за унапређење организације рада и усовршавање кадрова, стр.8
[31]Обрадовиќ, Г., Ковачевиќ, П.. Дисциплинска одговорност запослених, Ниш 2016, Правни факултет Ниш, стр.2
[32]Влатковиќ, М., Урдаревиќ, Ѓ, Службеничко право, Београд 2013, стр.54

должности. „Одговорноста е едно од најзначајните прашања за конституирање и организација на цивилизираното општество. Врз принципот на одговорност почиваат културата на една заедница и развојот на модерната држава. Во неа се гледа односот на општеството кон човекот, односот на власта кон човекот и односот на човекот кон човекот[33]“.

Идеална ситуација би била вработените доброволно да се придржуваат на своите работни должности и утврдени правила на однесување пропишани со закон, колективен договор и утврдени правила на однесување пропишани со закон, колективен договор или општ акт. Бидејќи човечките индивидуи меѓусебно карактерно се разликуваат, не може од нив подеднакво да се очекува одговорен и професионален пристап на работни должности. Затоа е потребно да се предвидат одредени дисциплински санкции, кои ќе имаат улога на коректив на однесувањето на работниците и така ќе се јакне свеста за професионалното постапување на сите вработени во одредена организација. Одговорноста е еден од предусловите за функционирање на правната држава и владеење на правото, институтот дисциплинска одговорност зазема значајно место во правните системи на различни земји.

Во нашата средновековна држава не може да се зборува за јавни службеници во денешна смисла, но и покрај тоа, со право е забележано дека имало јавни називи кои се приближувале во извесна смисла на поимот јавен службеник. Во таа смисла одредбите за одговорност на кефалии укажуваат дека нашето средновековно право знаело за одговорност на службениците, така што кефалиите, како претставници на власта во градовите и жупаниите, биле одговорни за безбедноста на патиштата.

Функцијата дисциплинска одговорност сфатена како коректив на однесување има за цел да влијае врз останатите вработени да не ги прават оние дисциплински дела поради кои можат да бидат санкционирани, но и на истите работници кои ја повредиле работната дисциплина, тоа во иднина да не го прават. На тој начин превентивно се намалува бројот на несакани однесувања и делувања на вработените на работа и во врска со работата.

Социолошкиот аспект на влијанието на санкциите на работните односи се гледа низ бројни последици на социјалниот карактер со кои е окружен поединецот кој претрпел

[33]Димитријевиќ, П., Управно право, Правни факултет, Ниш 2008, стр.278

санкција, како и преку импликации во кои се гледа нивната борба преку општествени механизми да обезбеди своја егзистенција по пат на реинтеграција на работниот однос. Аспектите на правното политичко видување на ова прашање се однесуваат на ширината на границата и обемот на дејство на санкциите на работните односи и услови за нивна примена и нивни правни последици, што е и прашање од етичка природа.

Не се занемарливи ни последиците од психолошка природа кои санкциите можат да ги предизвикаат на работниците, а кои се гледаат во нивниот став општеството по пат на санкционирање да вршат „одмазда“ што може да има импликација на состојбата на психолошка рамнотежа на вработениот. Сепак, сите овие прашања без оглед на своите видувања, во кои посебно се подвлекува хуманистичката димензија на личноста и природното право на работа, не можат да се одвлечат од својата првична цел, а тоа е заштита на работната дисциплина и интересите на организацијата.

2.3 Субординација како основа за дисциплинска одговорност

Како поим, субординација може да се дефинира на различни начини. Се смета дека потекнува од латинскиот сбор subordination од средниот век и означува sub–под и ordinare – да правиш, да ставаш под контрола. Одовде произлегува дека субординација претставува однос помеѓу два субјекта кои не се еднакви, каде еден субјект има помали овластувања, при што другиот субјект му е нему надреден. Постојат одредени карактеристики на дисциплинската власт на работодавачот, од кои најзначајни се[34]:

- Дисциплинска власт на работодавачот е еднонасочна, што значи дека само работникот може да биде потчинет на работодавачот, а не и работодавачот на работникот;
- Со оглед на тоа дека правилата и редот на работата, како и казните за нејзино кршење ги пропишува работодавачот, дисциплинската власт на работодавачот произлегува од нормативната и управувачката;
- Дисциплинската власт е самостојна и трпи извесни ограничувања и друго.

[34]Јовановиќ, П., Интересна обележја радног односа, Нови Сад, 2013 стр.31–32

Во работен однос како израз надредености подредености, поимот субординација најизразен е кај дисциплинската власт на работодавачот, за да се одржи ред и дисциплина. Дисциплинските овластувања опфаќаат како овластувања со кои се припишуваат однесувања кон кои работниците мора да се придржуваат, така и овластувања со кои се пропишуваат санкции за кршење на тие правила. Од овде произлегува дека дисциплинската власт во работниот однос е поврзана со поимот потчинетост на работникот на правилата и овластувањата пропишани од страна на работодавачот.

Вршењето на дисциплински овластувања во посебен режим наработно правни односи се состои во право на надлежниот орган да изрече дисциплински санкции на административните службеници кои ќе направат повреда на работната, односно службената должност. Она што е од голема важност да се истакне е дека до крајот на 19 век, законите не предвидувале каталог на повреди на работни должности на службениците, туку надлежниот службеник на државниот орган имал право слободно да ја оценува тежината на сторената повреда на работната должност, со арбитрарно утврдување на дисциплински санкции.

Подоцна, со развојот на административното и работното право доаѓа до носење законски и подзаконски правни акти кои ги регулирале сите прашања на дисциплинска одговорност на административните службеници. Работата на државните службеници служи за општите интереси и функционирање на државата. И основата на дисциплинските овластувања во посебниот режим на работни односи е во служење на општиот интерес, со оглед дека законските норми за дисциплинска одговорност на административните службеници претставуваат и гаранција за остварување на правата и слободите на граѓаните. Според тоа, основни цели на дисциплинската власт во посебниот режим на работни односи се одржување на дисциплина и ред меѓу административните службеници и заштита на општите интереси[35].

2.3.1 Граници на субординација

Како и секоја друга власт, така и дисциплинската власт е легитимен облик на моќ. Работодавачот е ограничен во вршење на своите дисциплински овластувања, така што

[35]Ковачевиќ, Љ., Правна субординација у радном односу у њене границе, Београд 2013, стр.181

подрачјето на неговата дисциплинска власт не е во подрачјето во кое се манифестира неговата апсолутна и неограничена автономија. Поради непочитување на работните обврски, со цел дисциплинирање на вработените, од дисциплинската власт произлегува правото на работодавачот на пропишување дисциплински санкции. За разлика од општиот режим, во посебен режим на работни односи. Границите на дисциплинската власт на работодавачот се пошироки, бидејќи државните службеници настојуваат со своето однесување да го зајакнат авторитетот на државната власт, како и довербата на граѓаните во државната служба. Административните службеници се должни своите работи да ги вршат законски, непристрасно и праведно, при што со својата работа се залагаат за остварување и заштита на законот, Уставот и другите прописи.

И дисциплинската власт на работодавачот наидува на извесни ограничувања, покрај нормативната и управувачка власт. Тие ограничувања можат да бидат интерни и екстерни. Интерните ограничувања се гледаат во онаа мера во која вработените можат да влијаат врз правното вообличување на дисциплинската одговорност врз основа на партиципација и колективно и индивидуално преговарање, во таа мера се јавува и ограничување на дисциплинската власт на работодавачот. За екстерни ограничувања постојат најмалку две групи причини. Повредата на работните обврски може да се однесува не само на извршување на работните задачи, туку и кршење на правилата за колегијалност и меѓусебна фер соработка во работната средина давајќи соодветен печат на таа средина, за угледот на професијата и институцијата во која работи, за работниот морал и професионалната етика, што се социјални вредности за кои е заинтересиран и друг субјект освен работодавачот, како и самата држава.

Тука се наоѓаат легитимните причини државата со своите прописи во одредена мера да ја регулира и ограничи дисциплинската власт на работодавачот. Постои извесна сличност помеѓу дисциплинската и кривичната одговорност, бидејќи по овие патишта се сузбива асоцијално, недозволено однесување и се обезбедуваат претпоставки за соодветно казнување на оние кои се однесуваат така. Затоа и дисциплинската власт, односно казнувањето на работникот од страна на работодавачот, мора да биде проткаена со чувство на правда и етичност, а тоа провоцира и заинтересираност на државата за таа власт.

2.4 Основни карактеристики на дисциплинската одговорност

Работникот е должен на работа да се придржува на обврски пропишани со закон, колективен договор, правилник за работа и договор за работа. Содржината на еден работен однос претставува збир од сите права и обврски на работникот. Вработениот може да одговара за повреда на работната обврска, само ако таа како таква е пропишана со закон, колективен договор или општ акт, а во согласност со начелото на легалитет.

Принципот на легалитет бил застапен и во старото законодавство во правната пракса. На тоа укажуваат и следниве одлуки: „Во самоуправен општ акт, мора да бидат наведени обврските и одговорностите на работникот во здружената работа како и кои постапки се сметаат како повреда на работните обврски. Недвосмислено е, за кршење на работните обврски да важи начелото за легалитет, работникот не може да биде одговорен за постапката која во самоуправен општ акт не е наведен како кршење на работна обврска[36]“.

„Во текот на постапката пред судот за здружена работа утврдено е дека организацијата на здружена работа, делото кое го сторил работникот не го утврдила како повреда на работна обврска. Тргнувајќи од таа констатација, а имајќи го на ум законскиот принцип дека никој не може да биде повикан на одговороност за активност која не е утврдена како повреда на работна обврска, судот оценил дека исклучувањето на работникот е противзаконско“[37].

Постојат мислења дека во материјата дисциплинска одговорност не може да се примени начелото легалитет, бидејќи не е можно однапред да се предвидат сите повреди на работните должности и обврски на однесување на работниците со општ акт, како и поради постоење имплицитни обврски на вработените (на пример, под обврска лојалност на работодавачот, чесно и верно вршење на работата, службата, можно е да се подведат низа однесувања кои се во спротивност со оваа обврска.

Дисциплинската одговорност е лична одговорност, бидејќи вработениот одговара за своето однесување, правење или неправење, односно дисциплинските санкции го

[36]Одлука на Судот за здружена работа во Словенија, 415/76, од 13.1.1977 година
[37]Одлука на Судот за здружена работа во Македонија, 875/77, од 22.9.1977 година

погодуваат исклучиво него. Една од важните карактеристики на самиот работен однос и дисциплинска одговорност е субординација, односно подреденост на вработениот работодавач. Во теоријата на работното право општоприфатено е гледиштето според кое дисциплинската власт на работодавачот произлегува од фактот дека вработениот е правно подреден на работодавачот. Тоа значи дека работодавачот ја пропишува внатрешната работа и работната дисциплина како правила на однесување на работа и во врска со работата.

Субординацијата како една од суштинските карактеристики на работниот однос, влијае на тоа работникот со стапување во работен однос, врз основа на склучениот договор за работа, да биде потчинет на правилата на работниот ред кои му се наметнати и кои се неприкосновени, а кои бараат кон работната дисциплина, односно кон работодавачот да се однесува како подреден и послушен извршител. Очигледно е дека станува збор за изнудена работна дисциплина бидејќи спротивно однесување ќе биде санкционирано со соодветна дисциплинска казна. Тој негативен пристап кон одговорноста има за последица дисциплинско однесување на работниците, но не како резултат на нивната волја и потреба за такво однесување, туку првенствено како исход на економска принуда.

2.5 Однос на дисциплинската со други видови одговорности

Дисциплинската одговорност е вид правна одговорност и како таква може да се јави паралелно со некои други видови правна одговорност, па се поставува прашањето за нивниот меѓусебен однос. Она што посебно ја издвојува дисциплинската одговорност од другите видови одговорности е дека таа може да се примени само кон лица кои се во работен однос, односно кон вработени лица.

Дисциплинската одговорност иако специфична одговорност, различна е, независна и самостојна и во исто време е во тесна врска со останатите облици на одговорност. Прекршочната и кривичната одговорност се врзуваат за дисциплинската одговорност, само тогаш која повредата на должност во работен однос, под одредени услови, во исто време претставува и повреда на прописите за кривична, односно прекршочна одговорност. Во таквите случаеви, дисциплинскиот орган при одлучување за дисциплинска

одговорност на административен службеник не е поврзан со одлуката на судот за одговорноста за кривично дело или органот за прекршоци во однос на неговата прекршочна одговорност, како што ни овие органи не се врзани со одлуката на дисциплинскиот орган и одговорностите на административниот службеник за повреда на должноста од работен однос.

Исто така потребно е да се направи разлика помеѓу дисциплинската и граѓанската одговорност, односно одговорноста за предизвиканата штета. Ако со повредата на работната обврска, се предизвика и одредена штета, вработените во тој случај, ќе одговараат и дисциплински и материјално. Но, разликата помеѓу овие две правни одговорности е во степенот на вина при утврдување на одговорностите. За дисциплинска одговорност се бара пресметливост и вина како облик на вина, додека за материјална одговорност доволна е намерата или крајното невнимание како облик на виност. Значи, вработените не одговараат за обично невнимание, за разлика од работодавачите.

Глава 3. ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

3.1 Административни службеници

Административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од следниве институции[38]:

- органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани во согласност 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

[38]Член 3 од Закон за административни службеници, Сл.весник на РМ, бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на РСМ број 275/2019 и 14/20

основани од РМ, или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје.

Според истиот член 3, во зависност од институцијата во која е вработен, административниот службеник може да биде:

- Државен службеник, односно друг вид на службеник утврден со посебен закон во институциите наведени погоре;
- Јавен службеник во институциите наведени погоре.

3.2 Кодекс на административни службеници

Во 2001 година, од страна на Агенцијата за администрација донесен е првиот Етички кодекс на државните службеници, а со донесување на новиот Закон за административни службеници, донесен е и нов Кодекс на административните службеници[39]. Целта на овој Кодекс е да се поттикне доброто постапување и однесување на административните службеници и зајакнување на довербата на граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор.

Стандардите и правилата на однесување, административниот службеник е должен да ги применува не само во однос на колегите, претпоставените и странките на работното место, туку и во приватниот живот и во јавноста. Ако дојде до непочитување на одредбите од овој кодекс, службеникот одговара дисциплински, во согласност со Законот за административни службеници. Според член 6 од Кодексот професионалноста на службеникот го подразбира следново:

- Административниот службеник ги извршува работите посветено и професионално, врз основа на своите работни компетенции и на правилата и процедурите на службата;
- Административниот службеник ја извршува работата самостојно и навремено, посветувајќи внимание и почитувајќи ги приоритетите и редоследот на задачите;

[39]Кодекс на административните службеници, Службен весник на РМ, бр.183 од 12.12.2014 година

- Административниот службеник се однесува одговорно и работи на градење и одржување на општото добро, растот и општествените вредности, создавајќи услови за одржлив човечки и социјален развој;
- Административниот службеник работи на свое постојано стручно усовршување и зајакнување на работните компетенции и вложува во своето образование и лична надградба. Тој го користи наученото за подобрување на својата работа и развојот на институцијата и придонесува во градењето и одржувањето на институционалната меморија.

3.3 Поимот одговорност на административните службеници

„Не се организира јавна служба поради службеници, туку државните службеници се поставуваат поради јавната служба. Државните службеници ги добиваат сите предности, сите права, сите привилегии споени со државната служба, во прв ред поради потребното функционирање на јавната служба. Кога со голи и гладни чиновници може целосно да се обезбеди функционирање на јавната служба, не би требало да им се дава никаква плата“. Во еден правен однос правата и обврските најтесно се поврзани и условени. Службеничкиот однос се карактеризира со голема сложеност на должностите и правата. Службеникот не извршува само една конкретна, точно одредена работа, туку тој се вклучува во државниот апарат и трајно ја врши целата низа работи. Сето ова се одразува на прашањето на неговата одговорност во работата.

Одговорноста е термин кој се применува во различни ситуации, во различни контексти, врзан е за различни однесувања, па и неговото појмовно одредување може да биде различно. Објаснувајќи го терминот „одговорност“ може да се каже дека тој означува непостапување според правилата кои ги пропишува некоја општествена норма, во најшироко значење на тој збор. При користење на поимот одговорност, прва асоцијација е дека нешто не е извршено од страна на некого, а постоела обврска тоа да се направи.

Ако се тргне од тоа најшироко објаснување, поимот одговорност може да се согледа од субјективна и објективна гледна точка. Во субјективен поглед, одговорноста подразбира дека некој бил во обврска нешто да направи, а не го направил, поради што има чувство дека треба да одговара за несторување или пропуштање. Во објективна смисла, не

се работи за чувство на поединец, туку за фактот дали тој направил нешто или не. Значи, одговорноста подразбира обврска на поединецот за извршување на некоја работа, што понатаму значи дека мора да се „даде сметка“ на некој за постапките кои не се во согласност со правните прописи, вообичаени правила на однесување, обичаи, традиција или морал на едно општество, односно поради тоа е можно да се сносат некои последици.

За одговорност посебно се зборува во турбулентните општествени процеси, каде посебно се апострофира политичката одговорност на носителот на државни функции, но и одговорност на раководителот на државен орган. Прашањето за одговорност на вработените е актуелна тема, посебно ако тие вршат работи од посебна важност за функционирање на државниот апарат, како што е случајот со административните службеници. Институтот одговорност на вработените воопшто, па и службениците, може да биде правно регулиран заради воведување на ред во работниот процес, но често и злоупотребуван кон „непослушните вработени“. Поради тоа што се можни пречекорувања на претпоставените кон вработените, а и на вработените кон вршење на работните процедури, прашањето за одговорност мора прецизно да се уреди, а така утврдена процедура и да се почитува сè со цел заштита на процесот на работа и работно правната положба на поединците.

3.3.1 Видови одговорности на административните службеници

Одговорноста е фундаментална категорија, бидејќи е основа на сите општествени, економски, политички и други односи, која оплеменува, обезбедува и во тоа се рефлектира целокупната општествена, политичка и пред сè, морална состојба на земјата. Ни еден проблем во животот (брак, семејство, пријателство), па ни на работа, не може успешно да се реши додека поединецот на себе не преземе одговорност за негово извршување. Во спротивно, проблемите остануваат и понатаму, а ние, наместо да бидеме дел од решение, стануваме дел од проблем[40].

Со оглед на природата и значењето на работите кои ги вршат, државните службеници имаат и посебен однос кон државниот орган и мора одговорно да се однесуваат и работат во согласност со соодветните прописи. Ако така не постапуваат,

[40]Обрадовиќ, Г., Дисциплинска одговорност запослених, Ниш 2016

сносат одговорност предвидена со закон. Прашањето за одговорност на вработените секогаш е актуелна тема, посебно ако тие вршат работи од посебна важност за функционирањето на државниот апарат, како што е случајот со државните службеници.

Кога се зборува за видовите одговорност на државните службеници, главно се зборува за правна и вонправна одговорност. Постојат два вида вонправна одговорност, политичка и морална одговорност. Правна одговорност може да биде дисциплинска, материјална, кривична и прекршочна.

3.3.2 Вонправна одговорност

Вонправна одговорност на државните службеници не е уредена со правни норми, односно не е пропишана со правни акти, туку е регулирана со општествени норми. Може да биде морална и политичка. Морална одговорност е онаа одговорност која секој ја чувствува поради извршениот морален деликт не само пред другите, туку и пред самиот себе. Таа се манифестира во свесно чувство на должноста во секој случај да се постапи пред другите чесно и поштено, исто онака како што би се постапило, кон самиот себе, кон сопствената личност и сопствените интереси[41]. Овој вид одговорност постои ако некое лице во вршење на својата служба прекршило морални норми кои имаат карактер на општествените правила на однесување. Суштината на оваа одговорност е во воспоставување на одреден систем на вредности кој не е правно санкциониран, туку се потпира на личните сфаќања на поединците за поединечни работи.

Правилата на однесување кои се наложуваат, всушност моралот на една држава, можат да бидат и пропишани со одредени правни акти, етички кодекс, или кодекс на однесување. Усвојувањето на кодекс на однесување на државните службеници е важно во превенција на корупција, едукација на службениците. На тој начин влијае врз создавање одредена етичка клима во органот каде се применува. Прашањето на морална, односно етичка одговорност на државните службеници се регулираат со Кодекс за однесување на државните службеници.

[41]Јовановиќ, Љ., Зборник правног факултета у Ниш, Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву, Ниш, 1973, стр.86

Од друга страна, политичка одговорност е одговорност која се врзува за носители на државна функција, односно функционери. Под политичка одговорност се подразбира онаа одговорност која министрите, секој поединечно, односно владата во целина, ја сносат за својата работа пред парламентот. Средствата со кои парламентот може да врши политичка контрола над владата или некој министер се пратенички прашања, интерпелација, предлог за изгласување на недоверба на владата и слично. Ако се утврди одговорност на одреден функционер, му се изрекува санкција за несоодветно однесување во вршењето на својата функција. Санкцијата за овој вид одговорност е од политички, а не правен карактер, а таа може да се состои во искажување на недоверба кон функционерот, кој неправилно ја врши својата функција, според сфаќањето на оние кои го предложиле на таа функција и го избрале.

3.3.3 Правна одговорност

Покрај вонправна одговорност постои и правна одговорност. Таа е најизразена, но и најефикасна одговорност во модерното општество. Правната одговорност се појавува како целокупна последица на повредата на правилата (права и обврски) и тоа по пат на примена од страна на надлежни органи со право утврдени мерки за присилно влијание и изразување на општествено и правно осудување на таквата постапка и одговорни лица. Правната одговорност може да биде материјална, дисциплинска, кривична и одговорност за сторени економски престапи.

Како што беше наведено и претходно во трудот, дисциплинската одговорност е една од најзначајните правни одговорности. Претставува одговорност на државните службеници за повреда на службената должност на работа и во врска со работа. Поради направените повреди, на државниот службеник по спроведена дисциплинска постапка, му се изрекува дисциплинска санкција. Тие санкции, кои се предвидени со закон, можат да бидат лесни или тешки, во зависност од тоа дали државниот службеник сторил лесна или тешка повреда на службената должност.

Во Австрија не постои посебен законски попис на лесни, а ни тешки повреди на должноста, туку на надлежното дисциплинско тело му е препуштено да процени дали претставува одредено однесување на државниот службеник повреда на службена

должност или не. Недолично однесување надвор од должноста исто така може да биде повреда на службена должност. Целта на водење дисциплинска постапка е во остварување на две функции, превентивна иа репресивна. Преку превентивната функција се влијае на сторителот на таа повреда, повеќе да не ја врши, но и на останатите државни службеници да не вршат повреда на службената должност, додека од друга страна репресивната функција има за цел примена на санкции кон државниот службеник кој не се однесува во согласност со прописите.

Материјална одговорност, односно одговорност за штета, претставува одговорност на државни службеници за штета која ја прават на работа или во врска со работата. Постојат три вида материјални одговорности: одговорност за штета сторена на државен орган, одговорност за штета сторена на трето лице и одговорност на земјата за штета предизвикана кон државниот службеник. Државниот службеник е одговорен за штета која на работа или во врска со работа намерно или од крајно невнимание ја предизвикал на државниот орган. Државниот службеник се ослободува од одговорност за штета која ја предизвикал со вршење на налог на претпоставен, ако му соопштил на претпоставениот дека извршувањето на налогот може да предизвика штета. За да постои кривична одговорност, неопходно е кривичните дела да бидат пропишани со закон во моментот на извршување.

3.4 Поим за дисциплинско дело

Дисциплинската одговорност е правна одговорност за сторената повреда на работната дисциплина, односно за извршено дисциплинско дело (дисциплински прекршок или деликт). Повредата на работната обврска е повреда на обврската од работен однос, а која е утврдена со закон, колективен договор, правилник за работа и договор за работа, односно повреди на работните обврски се сите повреди на поединечните работни налози и упатства на работодавачот или општи правила на однесување на работа или во врска со работата[42].

Дисциплинско дело е дело кое претпоставува постоење на одредена работна дисциплина (работни обврски) која се напаѓа од страна на лица во својство на вработен.

[42]Лубарда, Б., Дисциплинска одговорност и хармонизација права, Београд, 2001, стр.246

Но, позитивното работно законодавство не го користи терминот дисциплинско дело, туку зборува за отказ и мерки за повреда на утврдените работни обврски и непочитување на работната дисциплина. Повредата на работната обврска, односно постоење на дисциплинско дело зависи од актот на извршување, местото на извршување, време на извршување, како и од причините кои исклучуваат нејзино постоење. Начинот, времето и местото на извршување на повредата на должноста, покрај ознаките на административниот службеник кој ја повредил работната обврска, претставува конкретизација на повредата што е од посебно значење за нејзина идентификација, мора да бидат наведени како во заклучокот за покревање дисциплинска постапка, така посебно и во изрекувањето на решенија со кои се завршува дисциплинската постапка.

Во однос на вршење на дисциплинското дело, а во согласност со начелото легалитет, административниот службеник може да биде одговорен за повреда на работната обврска, само ако таа како таква е пропишана со закон, колективен договор или општ акт во времето на извршување на делото. Помеѓу направената повреда на работната обврска и активности на административниот службеник мора да постои причинска врска, односно постапките кон државниот службеник во однос на дисциплинското дело мора да се јават како причина кон последицата. Во пракса често се случува работникот во исто време да одговара за повеќе сторени повреди на работните обврски, односно постојат повеќе повреди на работните обврски направени од страна на ист службеник, за кои се изрекува една дисциплинска мерка.

Продолжена повреда на работната обврска не треба да се поистоветува со трајна повреда на работната обврска, бидејќи траењето на повредата на работната обврска доведува до одредена состојба на недисциплина, така што сè додека таа постои, постои и повреда на работната обврска. За разлика од трајната повреда на работната обврска, како состојба на недисциплина, моменталните повреди на работната обврска се акти на недисциплина.

Времето на извршување на повредата на должноста е важно за решавање на повеќе прашања од значење за дисциплинската постапка (временско важење на закони, дисциплинската одговорност се утврдува според законот кој важел во време на извршување на повредата, застареност, пресметливост се одредува според времето на

извршување на повредата и друго). Како време на извршување на должноста, според теоријата на последицата, во случај кога повредата е направена со сторување, се зема времето кога службеникот ја преземал активноста за повреда, односно во случај кога повредата е направена со несторување, која ја пропуштил активноста која бил должен да ја направи.

Кај трајна повреда на работната обврска, како време на сторување на повредата се зема целокупниот период во кој работникот бил недисциплиниран, додека кај продолжена повреда на работната обврска, времето на сторување на повредата е одредено со времето на извршување на сите повреди, кои се зафатени со продолжена повреда. Ако службеникот се однесува спротивно од предвидената работна дисциплина пред или по работа, се смета дека сторил повреда на работната обврска, само ако неговото однесување може да се доведе во врска со работата.

3.5 Дисциплинска неуредност на административните службеници

Со оглед на природата и значењето на работите кои ги вршат, административните службеници имаат и посебен однос кон државниот орган и мора одговорно да се однесуваат и да работат. Ако не постапуваат така, сносат одговорност предвидена со закон. Неспорно е дека нема идеално однесување, дека тоа во сите ситуации нема да ги дава очекуваните резултати, дека постојат разлики и спротивности меѓу луѓето, па според тоа не се исклучени ни занемарувани работнитеобврски, материјални штети, злоупотреба на одредени права, несовесност и други неприфатливи однесувања кои го следат работниот однос. Тоа упатува на потреба од сузбивање на негативните појави, односно недозволиво однесување на административните службеници и санкции кои ефикасно ќе го доведат во склад нарушениот правен поредок. Кај работните обврски примарно се мисли на однесување на административниот службеник, поточно на дозволеноста на неговото однесување во релации на оптимално однесување на процесот на работа[43].

[43]Перлаин, J., Одговорност за вршење радних обавеза, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1977,стр.71

Во структурата на секоја средина се ограничува слободно делување на нејзинитесоставни делови, бидејќи човекот како единка е различен од секој друг човек, а токму тие разлики доведуваат и до различно однесување на луѓето во исти услови. Дисциплинската одговорност е одговорност на државниот службеник за утврдени повреди на должноста од работниот однос за кои од овластените органи во одредена постапка се изрекуваат пропишани дисциплински казни. Овој вид правна одговорност се применува исклучиво на физички лица, кои се во работен однос.

Дисциплинската одговорност на државните службеници се разликува од другите облици на одговорности, бидејќи повредата на должностите претставува нарушување на работната дисциплина, додека кривично дело е она дело кое е со закон предвидено како кривично дело, кое е противправно и сторено, а прекршоците се со закон и други прописи одредени како повреди на јавниот поредок. Државниот службеник може да одговара дисциплински само за повреда на должноста од работен однос која била пропишана пред да биде направена, а може да биде извршена на два начини, со сторување и несторување. Сторувањето претставува преземање на недозволени активности од страна на државниот службеник, додека несторување е акт на воздржување, односно пропуштање на преземање активност која државниот службеник бил должен да ја направи.

За повреда на службената должност, државниот службеник освен секретарот, одговара дисциплински. Одговорноста за сторено кривично дело, односно прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност на државниот службеник[44]. Притоа, на државниот службеник може да му се изрече една од следниве дисциплински мерки[45]:

- Јавна опомена;
- Парична казна во висина од 20%, односно 30% од висината на едномесечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на повредата на службената должност;
- Распоредување на работно место во непосредно пониско звање;
- Престанок на вработувањето.

[44]Член 64 од Закон за државни службеници
[45]Член 66 од Закон за државни службеници

При изрекувањето на некоја од овие мерки, се зема предвид тежината на повредата на службената должност, кои се последиците настанати од таа повреда, степенот на одговорност на државниот службеник, околностите под кои дошло до таа повреда, како и однесувањето и вршењето на неговите работни обврски претходно.

Според член 67 од Законот за државни службеници, дисциплинска неуредност е:

- Недоаѓање на работа во определено време и одење од работа пред истекот на работното време и покрај опомената од непосредно претпоставениот државен службеник;
- Неуредно чување на службените списи и податоци;
- Неоправдано недоаѓање на работа до два работни дена во текот на една календарска година;
- Неносење на ознаките со личното име, ако таква обврска постои;
- Неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност со полесни последици од повредата;
- Неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот службеник, за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од 24 часа. Од должноста на државниот службеник да ги почитува правилата на однесување во државниот орган, произлегува неговата обврска за причината за спреченост за работа да го извести претпоставениот во рок од 24 часа од настанување на причината. Начинот на известување не е одреден со закон, што значи дека државниот службеник за причините за спреченост може да го информира претпоставениот усно или во пишана форма, лично или преку друго лице, непосредно или посредно, по пат на одредени средства за комуникација (телефон, факс, електронска пошта)и
- Одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое државниот службеник се упатува.

Во член 68 од Законот, наведено е сè што се смета за дисциплински престап:

- Неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност;
- Изразување и застапување на политичко уверување во вршењето на службените задачи;

- Одбивање да се даде или давање на неточни податоци на државните органи, правните лица и на граѓаните, доколку давањето на податоците е пропишано со закон;
- Незаконито располагање со материјалните средства;
- Одбивање на вршење на службените задачи од работното место на кои е распореден и одбивање на наредби од министерот, односно функционерот кој раководи со органот;
- Непреземање или делумно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети;
- Предизвикување на поголема материјална штета;
- Повторување на дисциплинска неуредност;
- Примање на подароци или друг вид корист;
- Злоупотреба на статусот или пречекорување на овластувањата во вршењето на службените задачи;
- Злоупотреба на боледување;
- Оддавање класифицирана информација со степен на тајност определен во согласност со закон;
- Внесување, употреба и работење под дејство на алкохол или наркотични средства;
- Непридржување кон прописите за заштита од болест, заштита при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и повреди на прописите за заштита на животната средина;
- Поставување на личниот финансиски интерес во судир со положбата и статусот на државен службеник, и
- Навредливо или насилничко однесување;
- Неоправдано одбивање учество во изборни органи;
- Спречување на изборите и гласањето, повреда на избирачкото право, повреда на слободата на определување на избирачите, поткуп при изборите, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборните исправи, изборна измама што како член на изборен орган го извршил државниот службеник.

Одговорноста на администрацијата основите ги влече од Уставот на Република Северна Македонија, што укажува на заложбата на државата да ги штити правата и

слободите на граѓаните. Така, заштитата на правата на граѓаните може да се согледа уште во основните одредби на Законот за општа управна постапка кои упатуваат на потребите и целите на Законот да ги штити правата и правните интереси на физичките и правните лица, а воедно да водат сметка и за јавниот интерес, административните службеници при вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи. Секако и посебните закони кои ги уредуваат посебните управни постапки не смеат да ја намалат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирани со основниот Закон за општа управна постапка. Во Законот за Управна постапка од 2005 година постоела одредба која се однесувала на одговорноста на администрацијата при водење на управната постапка. Во Законот за управна постапка кој е влезен на сила во 2015 година не е изречно наведено начелото на одговорност при водењето на управната постапка. Законодавецот сметал дека доволно е што одговорноста на администрацијата предвидена во Уставот на Република Северна Македонија. Законски одредби за одговорноста на администрацијата во моментот се содржани само во Законот за административни службеници[46].

3.6 Причини кои исклучуваат дисциплинска одговорност

Постои можност, иако се исполнети сите услови неопходни за одговорност на државен службеник, тој да не биде одговорен за дисциплинско дело, бидејќи можат да се јават одредени причини кои исклучуваат дисциплинска одговорност. Тука спаѓаат принуда, вистинска заблуда, нужна одбрана, крајна нужда, незаконска наредба, отсуство на врска со работата и отсуство на противправност. Во согласност со познатата максима ignoratia legis nocet, правна заблуда не ослободува од одговорност.

Сите овие причини, односно институти, познати се во правната наука, и иако позитивното работно законодавство не ги дефинира, тие наоѓаат своја примена и значење во материјата на дисциплинската одговорност. Ако државниот службеник изврши повреда на работната обврска под дејство на физичка сила или сериозна закана, таквата негова активност е изнудена и тој не може да биде одговорен дисциплински. Принудата исклучува постоење на активност на државниот службеник да стори дисциплинско дело.

[46]Денкова,J., Ананиев, J., Стојановски, С., Одговорноста на администрацијата основен принцип во управната постапка, Штип 2019

За физичката сила може да се зборува кога на волјата на службеникот влијае малтретирање, злоставување и друго. Тие може да бидат насочени кон државниот службеник или нему блиско лице. Во случај на закана, активноста се изнудува по психички пат, односно со предизвикување сериозен страв од настапување опасности за државниот службеник, нему блиско лице или неговиот имот[47].

Вистинска заблуда постои во случај кога државниот службеник извршил повреда на работната обврска сметајќи дека постојат околности кон кои постапката на државниот службеник би била дозволена, ако тие околности навистина постоеле. Вистинска заблуда исклучува дисциплинска одговорност.

Нужна одбрана е одбрана која е неопходно потреба работникот од себе или од друго лице да одбие истовремен противправен напад. Елементите на нужна одбрана се напад и одбивање на напад. Напад е противправно дело на физичко лице, кое е вперено против нападнатиот или друг вработен, односно против средствата со кои тие работат. Одбивање од напад е одбрана од таков напад и мора да ги има следниве карактеристики:

- Да биде насочена кон нападнувачот;
- Да биде истовремена со нападот и неопходно потребна за нападот да се одбие.

Ако при одбивање на нападот се надминат границите на неопходно потребната одбрана, постои пречекорување на нужната одбрана, што може да послужи како основа за изрекување на благи дисциплински санкции.

Крајна нужда е уште една од низата причини чие постоење во конкретен случај исклучуваат дисциплинска одговорност на државниот службеник и таа постои ако повредата на работната обврска е направена за вработениот од себе или од друг да ја отстрани истовремената опасност, која на друг начин не може да се отстрани, ако притоа стореното зло не е поголемо од она кое се заканувало. Елементи на крајна нужда се опасност и отстранување на опасност. Опасноста треба да биде неприкриена, односно не смее да биде предизвикана од страна на вработениот, односно државниот службеник кој таа опасност ја отстранува и мора да биде вистинска.

[47]Ивошевиќ, З., Дисциплинска и материјална одговорност, Савремена администрација, Београд 1978, стр.32

Отстранување на опасноста треба да биде во исто време со опасноста, така што опасноста ќе може да се отстрани само со повреда на работната обврска, со тоа што направената повреда не смее да биде поголема од опасноста која се заканувала.

Вработен не може да биде дисциплински одговорен за повреда на работната обврска која ја направил постапувајќи на прописен начин, а во врска со извршување на незаконска наредба (дадена од страна на нему надреден вработен) поради што во овој случај неговото однесување не е противправно. Државниот службеник е должен да изврши устен налог на препоставениот, со исклучок кога се смета дека налогот е спротивен на прописите, правилата на струката или дека неговото извршување може да предизвика штета, што е должен да соопшти на претпоставениот.

Ако претпоставениот го повтори налогот во писмен облик, државниот службеник е должен да го изврши и за тоа писмено да го извести раководителот. Од друга страна државниот службеник е должен да одбие извршување на устен и писмен налог, ако тоа би претставувало казниво дело (не само кривично дело) и за тоа писмено да го извести раководителот, односно органот кој ја надгледува работата на државниот орган ако налогот го издал раководителот.

Отсуството на врска со работата е причина чие постоење исклучува дисциплинска одговорност, бидејќи не постои врска помеѓу повредата на работната обврска, односно постапката на државниот службеник и работата, што се проценува во секој конректен случај. Отсуството на противправност ја прави повредата легална, па оној кој ќе ја преземе, не може да сноси никакви последици.

3.7 Дисциплински органи

Во режимот на дисциплинска одговорност на службениците, првостепената дисциплинска постапка е различна, а во зависност од тоа дали во конкретниот случај дисциплинската постапка се покрева против државен служжбеник на извршувачко работно место или на положба. Против државниот службеник кој работи на извршувачко работно место дисциплинската постапка ја покрева раководителот на државниот орган и тоа на сопствена иницијатива или на предлог на лице кое е претпоставено на државниот службеник. Раководителот на државниот орган, како орган за покревање на

дисциплинската постапка, мора да покрене дисциплинска постапка, ако има доволно сознанија и докази дека одреден службеник сторил повреда на должноста од работниотоднос (начело на легалитет во дисциплинската постапка).

Раководителот има можност, не и обврска да ги пренесе своите овластувања за покревање и водење на дисциплинска постапка на тричлена дисциплинска комисија. Членовите на комисијата мора да имаат високо образование, со траење од најмалку четири години и најмалку пет години работно искуство во струката. Покрај тоа, еден член на дисциплинската комисија задолжително мора да биде дипломиран правник.

Своите дисциплински овластувања, раководителот ги врши со полна јурисдикција, бидејќи тој води дисциплинска постапка и изрекува дисциплинска казна, додека комисијата, по природата на работите како колегијален орган, ги врши своите овластувања колективно, за одговорноста на државниот службеник и за дисциплинските санкции одлучуваат со гласање на своите членови. Од овластувањата на покревање дисциплинска постапка треба да се разликува овластување на давање предлог за негово покревање, бидејќи секој службеник кој на кој било начин дознае за стореното дисциплинско дело, може на раководителот да му поднесе иницијатива за покревање дисциплинска постапка.

Дисциплинска постапка против државен службеник кој на положба е ставен од Владата, ја води службенички совет, додека против службеник кого на положба го поставил друг државен орган, дисциплинската постапка ја води орган или тело одредено со акт на тој орган. На овој начин се овозможува движење и водење постапка и против службеник кој воедно е и раководител на државен орган, но во исто време се елиминира можноста за политичка злоупотреба на институтот одговорност, заради отстранување на државните службеници од положбата, од политички причини[48].

При одлучување за дисциплинска одговорност на државните службеници, двостепеноста е предвидена само во случај ако се работи за дисциплинска одговорност на службеници на извршителни работни места. Тие имаат право на жалба секогаш кога таа

[48]Безбрадица, Р., Дисциплинска одговорност државних службеника, Радно и социјално право, бр.1/2007

можност не е исклучена. Жалбата се изјавува на соодветна комисија, која работи во советите.

3.8 Водење на дисциплинска постапка

Дисциплинското процесно право или дисциплинска постапка како дел од дисциплинското право, претставува систем на правни норми кои регулираат остварување на дисциплински санкции против работниците како сторители на дисциплинско дело, обезбедувајќи истовремено законитост и објективна постапка и заштита на нивните права во оваа постапка. На меѓународен план се прави разлика помеѓу два вида постапки, односно процедури, процедурална коректност, под која се подразбира почитување кон вработениот на кој е применета дисциплинска санкција и процедури кои вклучуваат претставници на вработените.

Во првиот вид процедури спаѓаат проверка на факти, право на работникот на сослушување на кое би ги изнел аргументите во своја корист и право на жалба на раководството на високо ниво. Вообичаено барање е и тоа на работникот пред отказ да му се дадат усни и писмени предупредувања во случај на мали пропусти од негова страна, а вработениот често има право да бара и пишано образложение за отказ на договорот за работа. За реализација на овие стандарди постојат соодветни механизми во рамките на Меѓународната организација за труд.

Начелото на законитост во дисциплинската постапка значи дека административниот службеник може да се повика на одговорност само за повреда на работната обврска која била утврдена пред да биде направена, дека неговата одговорност може да се утврди само во постапка предвидена со закон, колективен договор или општ акт на работодавачот, кон службеникот може да се изречат само оние дисциплински санкции кои се пропишани со закон и дека на службеникот кому му е изречена дисциплинска казна, може да му се обезбеди можност за заштита на правото кај работодавачот и пред судот[49].

[49]Ивошевиќ, З., Правни положај јавних функционера, Заштита права у области рада, Београд 2012

Целта на начелото материјална вистина е целосно да се утврдат фактите кои се од значење за донесување на одлука, додека начелото слободна оцена на доказите значи дека надлежниот дисциплински орган го вреднува доказниот материјал по сопствено уверување врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ поединечно и сите докази заедно, како и врз основа на резултатите на целата дисциплинска постапка.

Начелото претпоставка на невиност значи дека службеникот против кој е покрената дисциплинска постапка е невин, сè додека не се докаже спротивното, додека начелото акузаторност обезбедува дисциплинската постапка да се води само за оние повреди на работните обврски кои се опфатени со барање на покревање на таа постапка. Начелото независност укажува на самостојност на одлучување на дисциплинските органи, кои исклучуваат какво биловлијание на кои билодруги лица, работодавачи или носители на јавни функции на нивната одлука.

Во согласност со начелото јавност, дисциплинската постапка е јавна, освен во случаи кога законот дозволува можност за исклучување на јавноста. Начелото права на вработениот на одбрана, претставува гарација на службеникот против кого се води постапката, да ја изнесе својата одбрана. Начелото непосредност значи дека целата постапка е непосредна, а посебно фазата на изведување на докази. Начелото контрадикторност треба да овозможи соочување на мислењата и ставовите во постапката. Начелото процесна економија означува аспирација постапката да се заврши со што помалку трошоци и со што помалку изгубено време. Начелото двостепеност во решавање, означува право на службеникот на жалба против одлуката која е донесена во прв степен.

Правилата за водење на дисциплинска постапка се дефинирани во Правилникот за водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање[50]. Според член 1 од овој правилник:

- Дисциплинска постапка против административен службеник се покренува по предлог на непосредно претпоставениот раководен административен службеник;
- Ако административниот службеник нема непосредно претпоставен раководен административен службеник, или доколку непосредно претпоставениот раководен

[50]Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање, Службен весник на РМ, бр.142 од 26.9.2014 година

административен службеник е отсусен подолго од три месеци од оправдани причини, предлогот за поведување на дисциплинска постапка го поднесува непосредно повисокиот административен службеник, односно секретарот или раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар.

Според член 3 од Правилникот, предлогот за покревање на дисциплинска постапка содржи:

- Законски основ за давање на предлог за покренување на дисциплинската постапка;
- Име и презиме на административниот службеник против кој се предлага покренување на дисциплинската постапка;
- Опис на дисциплинската постапка и неговиот законски основ, опис на околностите под кои тој е сторен, како и времето и местото на извршување на престапот;
- Докази за постоење на престапот;
- Датум и потпис.

Предлогот за покревање на дисциплинската постапка прво се доставува до секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар и до административниот службеник, против кого се поведува дисциплинската постапка. Од страна на секретарот се формира Комисија за водење на дисциплинска постапка за дисциплински престап, најдоцна осум дена од денот на поднесувањето на предлогот за покренување на дисциплинската постапка. Дисциплинската комисија се формира најдоцна 48 часа од денот на поднесување на предлогот за покренување на дисциплинска постапка, решението за формирање и предлогот за покренување на дисциплинската постапка се доставува до претседателот и членовите на дисциплинската комисија најдоцна 48 часа од поднесување на предлогот. Дисциплинската комисија е составена од претседател, шест члена и нивни заменици.

Претседателот на дисциплинската комисија свикува седница на која се повикани членовите на дисциплинската комисија, административниот службеник против кој е покрената постапката и неговиот застапник, ако го има, сведоците, а по потреба и трети лица. Поканата за присуство на седницата се доставува најдоцна 48 часа пред почетокот на седницата. Поканата содржи:

- Име и презиме на лицето кое се повикува;
- Време и место на одржување на расправата;
- Причина за повикување, и
- Својство во кое се повикува лицето во постапката.

Поканата се доставува лично до административниот службеник против кој е покрената постапката, по правило во работните простории каде што тој работи, или на адресата на која живее, престојувалиштето, доколку доставата не може да се направи на работното место.

Пред да започне расправата, претседателот на комисијата утврдува дали се присутни сите повикани лица и го проверува нивниот идентитет. Ако административниот службеник и неговиот застапник отсуствуваат од неоправдани причини, тогаш расправата може да се одржи во нивно отсуство. Претседателот на комисијата им дава збор на:

- оној кој го поднесува предлогот за покренување на дисциплинска постапка, ако е присутен на расправата;
- административниот службеник против кој се води дисциплинската постапка, ако присуствува на расправата или неговиот застапник, ако го има,
- сведоците и другите учесници во постапката.

Ако административниот службеник не се произнесе во однос на предлогот за покренување на дисциплинска постапка против него, во тој случај комисијата ја спроведува постапката без негово произнесување. После изјаснување на административниот службеник, дисциплинската комисија пристапува кон изведување на доказите. Се изведуваат доказите, а административниот службеник ќе се произнесе по наводите во предлогот за покренување на дисциплинската постапка, а ако од оправдани причини не може да дојде на седницата, писмено се произнесува и приложува документација, односно докази со коишто ќе го оправда своето отсуство.

Доказите се изведуваат така што се читаат писмени извештаи, информации, изјави или со сослушување на сведоците, а кога е потребно се одредува и вештачење. На расправата може да се изнесат и дополнителни докази. Сите вклучени во расправата можат да поставуваат прашања до сведоците и другите лица. По разгледување на сите

докази, претседателот на комисијата ги повикува по ред, оној кој ја покренува дисциплинската постапка ако е присутен на рсправата, административниот службеник и неговиот застапник ако го има, да се обратат на дисциплинската комисија со завршни зборови, после што објавува дека расправата е завршена. Расправата завршува истиот ден кога е започната.

Ако претседателот или членовите на дисциплинската комисија се отсутни од оправдани причини, постапката се прекинува. За прекинот и продолжување на постапката се донесува посебно решение за вршење на дејствијата во дисциплинската постапка. Додека трае прекинот на постапката, комисијата не може да презема никакви дејствија во постапката, освен ако прекинот настанал по заклучување на главната расправа, при што комисијата може, врз основа на таа расправа, да предложи изрекување на дисциплинска мерка. Ако учесниците во постапката, додека трае прекинот, преземале некои дејства, тие немаат никакво правно дејство, тоа започнува откако постапката ќе продолжи.

За сите дејствија кои се преземаат во расправата, записничарот води записник. Тој содржи податоци за членовите на дисциплинската комисија, записничарот, место и време на одржување на постапката, административниот службеник против кој е покрената постапката и неговиот застапник, законски состав на дисциплинскиот престап, содржината на исказите на административниот службеник против кој е поведена дисциплинска постапка, сведоците и другите лица ако се повикани и доказите кои се изведени. Сите кои учествуваат во расправата го потпишуваат записникот.

Ако оној кој го поднесува предлогот за покренување на дисциплинска постапка, или административниот службеник против кого е поднесена постапката, не сакаат да го потпишат записникот, тогаш се внесуваат причините за одбивањето. Примерот од записникот се дава на подносителот на предлогот и на административниот службеник против кој се поведува постапката, односно неговиот застапник, ако го има.

Кога ќе заврши постапката, комисијата пристапува кон тајно гласање за дисциплинската одговорност на административниот службеник против кој се води постапката, со заокружување на редниот број пред текстот во однос на тоа дали административниот службеник е одговорен или не е одговорен за дисциплинскиот престап. Ако комисијата утврди дека административниот службеник е одговорен за

престапот, се пристапува кон тајно гласање за видот на дисциплинската мерка која треба да се изрече, со заокружување на редниот број пред текстот во однос на конкретната дисциплинска мерка.

За резултатите кои ќе произлезат од тајното гласање, записничарот на комисијата составува посебен записник кој содржи податоци за составот на дисциплинската комисија, записничарот, местото и времето на одржување на тајното гласање, резултатите од тајното гласање и предлогот на дисциплинската комисија врз основа на добиените резултати од гласањето. Записникот го потпишуваат сите членови на комисијата.

Ако дисциплинската комисија утврди дека административниот службеник не е одговорен, му доставува на секретарот/раководното лице образложен предлог за отфрлање на предлогот за покренување на дисциплинска постапка, односно за запирање на дисциплинската постапка. Ако утврди дека е одговорен, на секретарот/одговорното лице му предлага изрекување на дисциплинска мера. Предлогот содржи[51]:

- вовед, во кој се наведува составот на дисциплинската комисија, подносителот и бројот на предлогот и законскиот основ за давање на предлог за изрекување на дисциплинска мера;
- изрека, во која се наведува предлогот за изречената дисциплинска мерка;
- образложение, во кое се наведува краток опис на престапот за кон административниот службеник против кој е поведена дисциплинската постапка е одговорен со наведување на законскиот основ, кои факти и кои докази се утврдени, оценката на изведените докази и околности кои се земени предвид при предлагање на мерката, и
- деловоден број и потпис на претседателот и членовите на дисциплинската комисија.

Решението со кое се изрекува дисциплинска мера содржи:

- вовед, во кој е наведено кој го донел решението, по повод чија одговорност и во врска со чиј предмет, деловодниот број и датум на предлогот за изрекување на дисциплинската мерка, како и законскиот основ за изрекување на предложената дисциплинска мерка;

[51]Член 13 од Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање, Службен весник на РМ, бр.142 од 26.9.2014 година

- изрека во која се внесува видот на изречената дисциплинска мерка, како и времетраењето на дисциплинската мерка, а доколку како дисциплинска мерка се изрече парична казна и од кога решението ќе произведе правни последици;
- образложение, во кое се наведува краткиот опис на повредата за која административниот службеник против кој е поведена дисциплинската постапка е одговорен со наведување на законскиот основ, кои факти и кои докази се утврдени, оценката на наведените докази и околностите кои се земени предвид при изрекување на мерката;
- доколку од страна на секретарот/раководното лице е изречена мерка различна од онаа која е предложена од дисциплинската комисија, образложението особено треба да ги содржи причините поради кои се изрекува мерка различна од предложената, и
- упатство за правно средство.

При водење на дисциплинска постапка на административен службеник против кој се покрева дисциплинска постапка, не може да се изречат повеќе дисциплински мерки. Ако во дејствијата кои се извршени од страна на административниот службеник има битија од повеќе дисциплински престапи, се гледа тежината на сите дејствија заедно и се предлага една дисциплинска мерка која е предвидена со Законот за административни службеници.

За повреда на службената должност на административниот службеник може да му се изрече една од следниве дисциплински мерки[52]:

- писмена опомена, и
- парична казна во висина од 20% од висината на едномесечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред дисциплинската неуредност, во траење од еден до три месеци.

Откако ќе се утврди дисциплински престап на административниот службеник, може да се изрече една од следниве дисциплински мерки:

[52]Член 74 од Закон за административни службеници, Сл.весник на РМ, бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на РСМ број 275/2019 и 14/20

- 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 институција, а притоа не се утврдени олеснителни околности за административниот службеник кој го сторил престапот.

Дисциплинските мерки против административниот службеник се изрекуваат од страна на секретарот/раководното лице, во рок од седум дена од денот на добиениот писмен извештај од препоставениот административен службеник. Пред да се изрече мерката, административниот службеник се известува писмено за наводите кои постојат против него и тој има можност во рок од три дена да даде писмен одговор на извештајот.

Во случај на изречена парична казна на административниот службеник, за направена дисциплинска неуредност или дисциплински престап, во текот на еден месец не може да надмине една третина од износот на неговата вкупна нето-плата за тој месец. Ако се случи, на административниот службеник да му престане работниот однос во институцијата во која му била изречена казната, тогаш наплатата за изречената казна по барање на институцијата во која е изречена казната ја спроведува новиот работодавач, или надлежен орган во постапка утврдена со закон.

Дисциплинската постапка не може да се поведе ако:

- поминал еден месец од деност кога нпосредно претпоставениот раководен службеник дознал да повредата на службената должност;
- поминале три месеци од денот кога се сторена повредата на службената должност, и
- дисциплинската одговорност повлекува и кривична, дисциплинската постапка застарува во рок од две години од дознавање на повредата.

Суспензијата е мерка која се спроведува кога сè уште не е утврдена одговорност на службеникот, при тоа целта е тој да се оддалечи од работата, но повремено, сè додека не се утврди вината. Службеникот може да биде суспендиран од институцијата врз основа на

решение од секретарот/раководното лице. До кога ќе трае суспензијата зависи од секретарот и по негова волја, видување и мислење, а не со прецизно дефинирани рокови. Плата на службеник кој е под суспензија изнесува 60% од платата која ја примил последниот месец, но не е утврдено како ќе му се надомести штетата, ако се утврди дека тој не е виновен по обвинението.

Актот со кој се изрекува дисциплинската мерка, е наредба која ги има следниве елементи:

- број и датум;
- име и презиме на сторителот на дисциплинската грешка, неговата положба, единица, односно установа во која е на служба;
- претходни дисциплински мерки, ако не се избришани;
- опис на сторените дисциплински грешки (датум, место на извршување иа краток опис на сторителот) со точно назначување на одредбата на Законот со кој е пропишана дисциплинската грешка;
- докази за сторената дисциплинска грешка;
- одбрана на сторителот на дисциплинската грешка и оцена на нејзината основаност;
- одредби на прописите врз чија основа се изрекува дисциплинска мерка;
- вид и висина на дисциплинската мерка;
- поука за право на жалба;
- потпис на лицето кое ја изрекло дисциплинската мерка.

Секој административен службеник и друго лице, во согласност со законот, има право да поднесе иницијатива за покренување на дисциплинска постапка против административниот службеник која треба да биде образложена[53]. Иницијатива за покренување на дисциплинска постапка против административниот службеник за дисциплински престап поднесува Државната изборна комисија, односно Државниот завод за статистика.

3.9 Оддалечување од работа

[53]Член 77 од Закон за административни службеници, Сл.весник на РМ, бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на РСМ број 275/2019 и 14/20

Оддалечувањето од работа (суспензија) е своевидна, акцесорна, превентивна и привремена мерка за отстранување на работникот од работа, со право на одредена надомест за заработка. Оддалечувањето е акцесорна мерка, бидејќи зависи од одредена причина, превентивна е затоа што се одредува за да се предупредат штетните дејства на имотот на работодавачот, од привремен карактер е, бидејќи нејзиното дејство е временски ограничено. Оддалечувањето треба да се разликува од дисциплинската мерка бидејќи се одредува додека владее презумпција за невиност, односно пред што се утврди одговорност на државниот службеник за настанување на причината[54].

Оддалечувањето од службата е само провизорно и заштитно средство кое е во интерес на службата, објаснувајќи дека под легалитет се подразбира околност државниот службеник да може да биде оддалечен од работа само во случај пропишан со закон, привремено укажува дека оддалечувањето од работа може да трае најдолго до донесување конечна одлука за постапката во врска со која е донесено решение за оддалечување, репресивност се искажува во навлегување на професионалната положба, углед и материјална состојба на државниот службеник, додека превентивноста укажува на заштитниот карактер на суспензијата, бидејќи со неа се штити интересот на службата, односно државниот службеник се спречува да прави нови повреди или да го отежнува прибирањето на докази.

Суспензијата како своевиден институт кој претходи на дисциплинска постапка, на никој начин не го претскажува резултатот. Суспензијата може да биде задолжителна и факултативна. Задолжително оддалечување од работа е можно во случаи кои се исклучиво пропишани со закон, работодавачот нема можност самостојно да одлучува дали државниот службеник треба да се оддалечи од работа. Од друга страна, факултативно оддалечување од работа постои во случаи кога од самиот работодавач зависи дали државниот службеник ќе се оддалечи од работа.

Решението за оддалечување од работа го носи органот кој води дисциплинска постапка, во овој случај раководителот на дисциплинската комисија. Иако тоа не е уредено со закон, со оглед на нормите за надлежноста за водење постапки против државните службеници на положбата, произлегува дека одлуката за оддалечување од

[54]Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2005, стр.254

работа на службеник кој е на положба, ја носи високиот службен совет. Вработениот се оддалечува од работа кога ќе се донесе одлука за тоа. Без одлука нема оддалечување дури и кога постои основа за оддалечување, што укажува дека одлуката за оддалечување од работа има конститутивен карактер. Решението за оддалечување од работа се отповикува, по службена должност или на предлог на државниот службеник, ако престанат причините поради кои тоа е донесено.

На решението за оддалечување од работа, службеникот има право на жалба, која може да се изјави во рок од пет дена од денот на приемот на решението и таа не го задржува извршувањето на решението. Жалбената комисија е должна да одлучи за жалбата во рок од пет дена од нејзиниот прием, инаку се смета дека жалбата е одбиена. Ако дисциплинската постапка водена против службеник е прекината или службеникот е ослободен од дисциплинската постапка, тој има право на разлика помеѓу исплатениот надомест на заработка и полниот износ на основна заработка. Во тој случај се работи за право на разлика помеѓу исплатената надомест и заработка и полниот износ на заработка која се остварува кога ќе се испостави дека суспензијата на службеникот била неоснована и тоа во случај ако дисциплинската постапка е завршена со прекинување или ослободување на службеникот од одговорност.

3.10 Рокови на застареност

Во позитивното законодавство во режимот на работни односи на службениците, предвидени се посебни рокови на застареност за покренување и за водење на дисциплинската постапка. По својот правен карактер, роковите се преклузивни, бидејќи со нивното завршување се губи правото на покренување и водење на дисциплинска постапка. Покренувањето на дисциплинската постапка за лесни повреди на работните должности застарува со поминување на една година од извршената повреда, а за тешки повреди со поминување на две години од извршената повреда.

Ако дисциплинската постапка биде покрената после истекување на рокот на застареност, барањето ќе биде отфрлено, а ако рокот на застареност истече пред донесување на конечната одлука со која дисциплинската постапка е завршена, постапката се откажува. После истекување на рокот на застареност, дисциплинската постапка не

може да се покрева ни да се води, без оглед на околностите и тешкотиите кои постоеле[55]. Треба да се биде претпазлив при почетокот на пресметување на роковите на застареност на покренување на дисциплинската постапка во случаи на реално стекнување, продолжена повреда на работна обврска и трајна повреда на работната обврска. Кај реално стекнување, застареноста треба да се пресмета за секоја повреда посебно, кај трајни повреди, рокот почнува првиот ден после денот во кој престанала повредата, додека кај продолжена повреда рокот почнува првиот ден после денот во кој е преземена последната активност.

Застареноста не тече додека дисциплинската постапка не е можно да се води или покрене поради отсуство на службеникот или од други оправдани причини. Со поминување на тие пречки, рокот на застарувањето продолжува да тече и предвид се зема и она време кое поминало пред настапување на пречката, односно околностите поради кои морала да биде спречена.

3.11 Плати и надоместоци на административни службеници

Како и сите вработени и административните службеници имаат право да добијат одреден надомест за својата работа. Ова право се остварува врз основа на самиот работен однос. Тој работи, ја врши својата должност за да оствари право на заработка и на тој начин, себе и на своето семејство им обезбедува материјална и социјална сигурност[56].

Административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата под услови кои се утврдени со Законот за административни службеници, освен ако со некој друг закон и со колективен договор не е одлучено поинаку. Платите и надоместоците на плати се обезбедуваат во Буџетот на Република Македонија, во буџетите на единиците на локалната самоуправа, како и од други извори на средства утврдени со закон. Платата на административниот службеник се состои од следниве компоненти:

- основна компонента;
- исклучителна компонента.

[55]Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2005, стр.103
[56]Јовановиќ, З., Права и дужности државних службеника и Републици Србији, Ниш, 2010, стр.217

Основната компонента на плата ја сочинуваат:

- дел на плата за степен на образование;
- дел на плата за ниво, и
- дел на плата за стаж.

Исклучителната компонента ја сочинуваат:

- додаток за плата за посебни услови на работа;
- додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот и/или;
- додаток на плата за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа.

Според член 93 од Законот, административниот службеник има право на надоместоци на плата и други надоместоци, во согласност со овој закон и општите прописи за работни односи и тоа за:

- патни, дневни и други трошоци за службени патувања во земјата и во странство;
- трошоци за користење на возила во лична сопственост за службени цели;
- трошоци за одвоен живот од семејството;
- селидбени трошоци;
- трошоци за работа на терен;
- трошоци за погреб во случај на смрт на административен службеник или член на неговото потесно семејство (брачниот другар и децата родени во брак или надвор од брак, посиноците, посвоените деца и децата земени на издржување);
- штета при елементарни непогоди, и
- трошок при подолго боледување на административен службеник.

3.12 Престанок на вработувањето

На административниот службеникот му престанува вработување:

- по спогодба;
- по негово барање;
- по сила на закон;
- во други случаи утврдени со овој и друг закон и колективен договор.

Вработувањето завршува со спогодба ако секретарот, односно функционерот кој раководи со органот, ќе склучи писмена спогодба за престанок на вработувањето. Вработувањето престанува и ако службеникот сам си поднесе писмено барање, при тоа отказниот рок трае 30 дена од денот на поднесување на барањето за престанок на вработувањето, освен ако службеникот и секретарот не се договорат поинаку.

По сила на закон, вработувањето завршува ако службеникот[57]:

- ја загуби работната способност со денот на доставувањето на правосилното решение за утврдување на изгубената работна способност;
- му престане државјанството на Република Македонија, со денот на доставувањето на решението за отпуст од државјанство на Република Македонија;
- му е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или должност, со денот на правосилноста на судската пресуда;
- му е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или должност;
- биде осуден за кривично дело во врска со службената должност или друго кривично дело кое го прави недостоен за државен службеник, со денот на врачувањето на правосилната пресуда;
- поради издржување на казна затвор во траење од шест месеци, со денот на стапување на извршување на казната;
- наврши 64 години старост.

Според членот од истиот закон, на службеникот му престанува вработување во случаи, ако:

- неоправдано отсуствува од работа најмалку три дена последователно во еден месец;
- биде оценет со оцена „не задоволува“ два пати последователно или најмалку два пати во последните три оценувања;
- се утврди дека при вработувањето премолчил или дал невистинити податоци во однос на општите и посебните услови за вработување;
- по барање на секретарот, односно функционерот кој раководи со органот во кој не се именува секретар, ако државниот службеник не ги извршува работните задачи

[57]Член 98 од Закон за административни службеници

утврдени во описот на работното место, а притоа му биле обезбедени потребните услови, упатства и насоки за работа, бил претходно писмено предупреден дека постои незадоволство од начинот на извршувањето на работните задачи и му бил утврден рок, не подолг од 30 дена во кој можел да го подобри своето работење;

- во рок од 15 дена не се врати на работа по завршување на стручното оспособување или усовршување во согласност со член 24 на овој закон, и
- органот на државната управа, надлежен на инспекцијата на трудот, во рок од една година утврди дека државниот службеник е вработен спротивно на одредбите на овој закон.

Глава 4 КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Во рамките на истражувањето во овој магистерски труд следува компаративна анализа на бројот на вработени и спроведени дисциплински постапки на вработени во Основен суд Кочани и Берово во период од 2010 до 2020 година, како и во Општина Берово, во период од 2016 до 2021 година.

4.1 Основен суд Кочани

Судовите во нашата земја меѓу кои и Околискиот суд Кочани, основани се со Повелбата на президиумот на АСНОМ за устројство на редовните судови во Македонија од 31.3.1945 година. Судот првовремено работел во зградата на Ристо Николов Ристов од Кочани, која постои и ден денес и се наоѓа до пазарот во центарот на градот, тоа била помала зграда која со своите просторни капацитети и услови не ги задоволувала потребните услови.

Со носење на сојузниот и републичкиот Устав во 1963 година, Околискиот суд во Кочани е преименуван во Општински суд Кочани, со седиште во Кочани. Новата судска зграда е пуштена во употреба во 1964 година. Во зградата се сместени Основното јавно обвинителство и Јавното правобранителство за Кочани. По осамостојувањето на Република Македонија и по формирањето на независна и самостојна држава, донесен е нов закон за уредување на судовите со назив Закон за судови, Службен весник бр.36/95 на РМ од 27.7.1995 и исправка на овој закон од 27.9.1995 објавена во Службен весник бр/45/95. Со овој закон, Општинскиот суд во Кочани и Општинскиот суд за прекршоци се споени и е основан Основен суд Кочани[58].

Основниот суд во Кочани е првостепен суд со месна надлежност над општините Кочани, Зрновци и Чешиново – Облешево и со проширена надлежност за предмети од подрачјата на Основните судови на Берово, Делчево и Виница.

4.1.1 Категории на работни места

[58]Веб-страница на Основен суд Кочани, посетена октомври 2022

Според Правилникот за внатрешна организација и систематизација на работните места во Основен суд Кочани[59], работните места на судските службеници во Основен суд Кочани се класифицираат во четири категории и тоа:

- Категорија А, судски администратор;
- Категорија Б, раководни судски службеници;
- Категорија В, стручни судски службеници;
- Категорија Г, помошно стручни судски службеници.

Во рамките на секоја категорија се утврдуваат нивоа на работните места.

Во рамките на работните места од категоријата А утврден е следниот број на раководни судски службеници со ниво:

А2 – судски администратор – 1.

Во рамките на работните места од категоријата Б утврден е следниот број на раководни судски службеници со ниво:

Б4– раководител на одделение за информатика – 1.

Во рамките на работните места од категорија В утврден е следниот број на стручни судски службеници со ниво:

- В1, виш судски советник,1;
- В1, судски советник, 1;
- В1, советник, информатичар, 1;
- В2, виш судски соработник, 1;
- В3, судски соработник, 13;
- Помлад судски соработник, 4.

Во рамките на работните места од категорија Г, утврден е следниот број на помошно стручни судски службеници со ниво:

- Г1, самостоен судски референт, водител на писарница, 6;
- Г1, самостоен судски референт, прием и експедиција на судска пошта, 1;

[59]Правилник за внатрешна организација и систематизација на работните места во Основен суд Кочани, донесен на 24.12.2018

- Г1, самостоен судски референт, технички секретар на претседателот, 1;
- Г1, самостоен судски референт, архивар, 1;
- Г1, самостоен референт, сметководител, 1;
- Самостоен референт, извршител во одделение за информатика, 1;
- Г2, виш судски референт, благајник, 1;
- Г2, виш судски референт, извршител на писарница, 7;
- Г2, виш судски референт, економ, 1;
- Г3, судски референт, извршител во писарница,3;
- Г3, судски референт, дактилограф, 15;
- Г4, помлад судски референт доставувач, 8.

Во Основниот суд Кочани, утврден е бројот на судската полиција и тоа:

- Командир на судската полиција, 1;
- Заменик-командир на судската полиција, 1;
- Судска полиција, 6.

За решавање на предмети од надлежноста на Основен суд Кочани, постапуваат девет судии.

4.1.2 Број на вработени и дисциплински постапки водени во однос на вработени

Со цел да се дознае бројот на вработени во Основен суд Кочани, како и бројот на вработени кои се соочиле со дисциплинска постапка во периодот од 2010 до 2020 година, испратено беше барање до основниот суд Кочани, кое беше уважено од страна на надлежните. Според нивното образложение, во Основен суд Кочани во периодот од 2010 до 2020 година се водени вкупно 6 дисциплински постапки на вработени и тоа[60]:

- Во 2010 година е водена една дисциплинска постапка за сторена потешка дисциплинска повреда „Непристојно вршење на службената должност“, „Незаконско располагање со материјалните средства“, и „Пречекорување на овластувањата во вршењето на службените задачи“ во согласност со чл.52 ст.1 т.1,4 и 11 од Законот за

[60]Решение за пристап до информации од јавен карактер СПИбр.10/22 од 20.7.2022 година

судска служба од страна на еден вработен и на истиот му е изречена дисциплинска мерка „Престанок на вработувањето“.

- Во 2013 година е водена една дисциплинска постапка за сторена полесна дисциплинска повреда од чл.50 ст.2 т.6 од Законот за судска служба од страна на двајца судски службеници и на истите им е изречена парична казна во висина од 10% од месечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската повреда во траење од 3 месеци.

- Во 2015 година е водена една дисциплинска постапка за сторена потешка дисциплинска повреда од чл.52 ст.1 т.17 од Законот за судска служба од страна на тројца судски службеници и на истите им е изречена парична казна во висина од 30% од месечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската повреда во траење од 3 месеци на еден судски службеник и во траење од 6 месеци на двајца судски службеници.

- Во 2016 година се водени две дисциплински постапки и тоа една дисциплинска постапка за сторена потешка дисциплинска повреда од чл.93 ст.1 т.1 и т.22 од Законот за судска служба в.в со чл.7 ст.1 т.1,4,5,6 и 12 од Правилникот за правилата на вршењето на работите на судската полиција и чл.6 од Кодексот на етика за вработените на судската служба од страна на еден судски полицаец и на истиот му е изречена парична казна во висина од 30% од месечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската повреда во траење од 6 месеци и една дисциплинска постапка за сторена потешка дисциплинска повреда од чл.93 ст.1 т.1 од Законот за судска служба од страна на еден судски вработен и на истиот му е изречена парична казна во висина од 30% од месечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската повреда во траење од 4 месеци.

- Во 2020 година е водена една дисциплинска постапка за сторена потешка дисциплинска повреда од чл.93 ст.1 т.1,2,5 и 9 од Законот за судска служба в.в со чл.7 ст.1 т.4,5,12 и 13 од Правилникот за правилата на вршењето на работите на судската полиција од страна на еден судски полицаец и на истиот му е изречена парична казна во висина од 30% од месечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската повреда во траење од 6 месеци.

Во однос барањето податок за вкупен број вработени во Основен суд Кочани по години од 2010 до 2020 година, од Основен суд Кочани ја доставија информацијата:

-Во 2010 година Основен суд Кочани имал 63 вработени,

-Во 2011 година Основен суд Кочани имал 63 вработени,

-Во 2012 година Основен суд Кочани имал 62 вработени,

-Во 2013 година Основен суд Кочани имал 57 вработени,

-Во 2014 година Основен суд Кочани имал 58 вработени,

-Во 2015 година Основен суд Кочани имал 55 вработени,

-Во 2016 година Основен суд Кочани имал 57 вработени,

-Во 2017 година Основен суд Кочани имал 57 вработени,

-Во 2018 година Основен суд Кочани имал 54 вработени,

-Во 2019 година Основен суд Кочани имал 53 вработени,

-Во 2020 година Основен суд Кочани имал 52 вработени.

4.2 Основен суд Берово

Судовите во Република Македонија меѓу кои и Основниот суд Берово се основани со Повелба на Президиумот на АСНОМ за устројство на редовните судови во Македонија од 31.3.1945 година. Оваа повелба е првиот законодавен акт на првиот законодавен орган создаден во текот на НОБ, со кој е утврдено постоењето на 25 општински судови, три обласни суда и Врховниот суд на РМ. Оваа повелба е камен-темелникот на судството во Р Македонија.

Општинскиот суд во Берово почнал со работа во месец мај 1945 година под името Околиски суд со седиште во Берово. Околискиот суд во Берово работел на територијата на Беровска околија сè до 1 мај 1952 година. Прв претседател на судот е судијата Асен Кртев роден во Титов Велес. Во 1952 година е донесено решение со кое се укинуваат судовите

во Берово и Делчево и се формира еден суд со седиште во Пехчево, бидејќи е создадена една околија за територијата на Берово, Пехчево и Делчево со седиште во Пехчево. Околискиот суд во Пехчево работел кратко време и тоа до ноември 1952 година. Седиштето на судот се враќа повторно во Берово и ја опфаќа територијата на Берово, Пехчево и Делчево. Судската зграда била сместена на главната улица „Маршал Тито“ во Берово во зградата на сегашниот Музеј на град Берово. Во есента 1955 година со решение е формиран суд во Делчево, а Околискиот суд во Берово работи само на територијата на општините Берово и Пехчево. Во согласност со Уставот од 1963 година судскиот систем го сочинувале судови од општа надлежност (во кои спаѓаат општинските судови) и специјализирани судови. Со законот за подрачјата на општинските и окружните судови од општа надлежност во СР Македонија, за територијата на Берово и Пехчево е основан Општинскиот суд во Берово и истиот бил сместен во старата Судска зграда на улицата „Маршал Тито“ во Берово сè до 1980 година[61].

Со донесувањето на Законот за судови во 1995 година судот е преименуван во Основен суд–Берово формиран за подрачјето на општините Берово и Пехчево и истиот е суд со основна надлежност. Судот од 1990 година е сместен во новоизградена современа зграда на ул. „Кеј Младина“ во Берово.

За решавање на предмети од надлежноста на Основниот суд Берово, ангажирани се три судии.

4.2.1 Број на вработени и дисциплински постапки водени во однос на вработени

Исто како и во Основен суд Кочани, така и во Основен суд Берово, беше испратено барање за добивање на информации кои се од јавен карактер, односно информации за бројот на вработени во судот во период од 2010 до 2020 година, како и бројот на дисциплински постапки, покренати против вработени во судот.

Во одговорот на барањето стои следново:

- Во 2010 година бројот на вработени изнесува 29;

[61]Веб-страница на Основен суд Берово, посетена октомври 2022

- Во 2011 година бројот на вработени изнесува 28;

- Во 2012 година бројот на вработени изнесува 28;

- Во 2013 година бројот на вработени изнесува 27;

- Во 2014 година бројот на вработени изнесува 25;

- Во 2015 година бројот на вработени изнесува 24;

- Во 2016 година бројот на вработени изнесува 22;

- Во 2017 година бројот на вработени изнесува 22;

- Во 2018 година бројот на вработени изнесува 21;

- Во 2019 година бројот на вработени изнесува 21;

- Во 2020 година бројот на вработени изнесува 20.

Во однос на спроведените дисциплински постапки, во 2013 година е спроведена една дисциплинска постапка и е изречена дисциплинска мерка парична во висина од 15% од месечната плата на еден судски службеник во време траење од три месеци, за сторена полесна дисциплинска повреда неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата.

4.3 Споредба на податоците добиени за Основен суд Кочани и Основен суд Берово

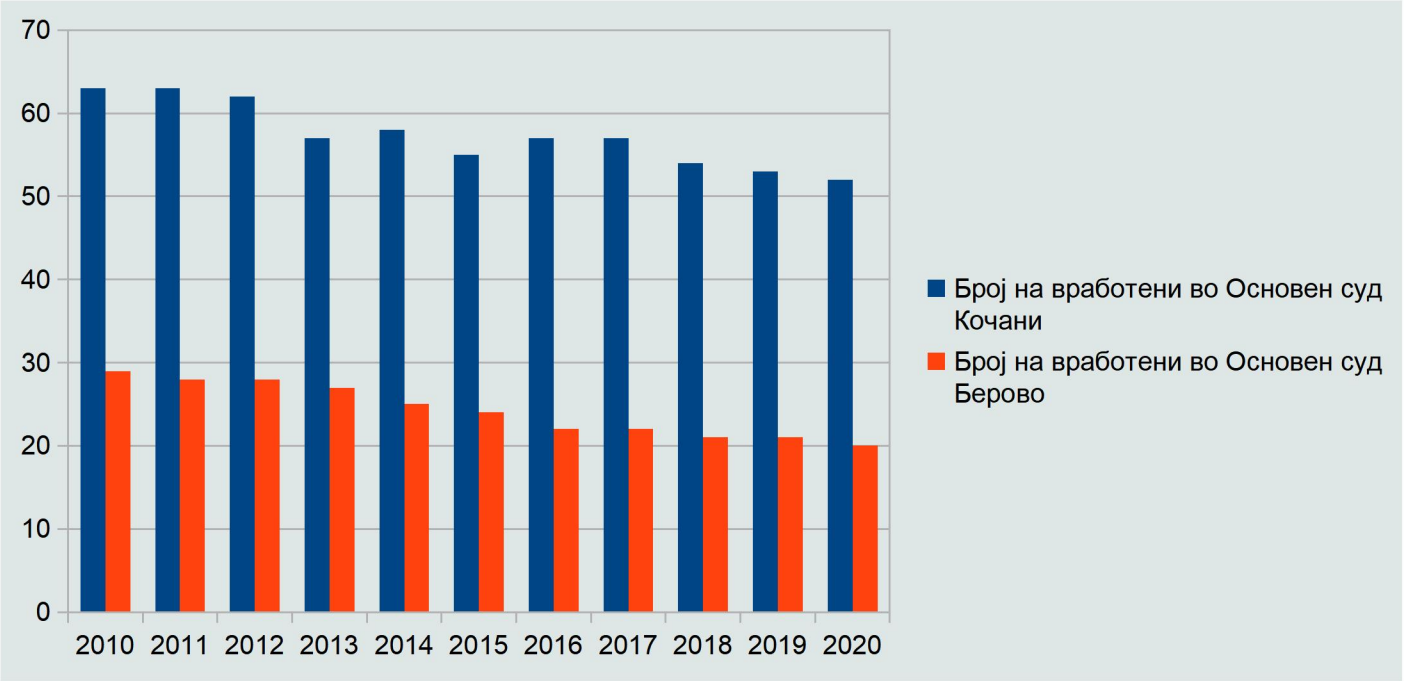
Во продолжение е даден табеларен приказ со споредба на бројот на вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово во период од 2010 до 2020 година.

Табела 2. Споредба на бројот на вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година

Година	**Број на вработени во Основен суд Кочани**	**Број на вработени во Основен суд Берово**
2010	63	29
2011	63	28
2012	62	28
2013	57	27
2014	58	25
2015	55	24
2016	57	22
2017	57	22
2018	54	21
2019	53	21
2020	52	20

Основен суд Кочани, како суд со проширена надлежност има поголем број вработени од Судот во Берово, кој е суд со основна надлежност. Но и кај двата суда може да се забележи дека бројот на вработени во период од 2010 до 2020 година се намалува за 11 во Кочани, а во Берово во истиот период, бројот на вработени се намалил за 9.

Графикон 1. Споредба на бројот на вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година



Од увидот во графиконот може да се забележи дека во анализираниот период, односно со текот на годините постои тренд на опаѓање на бројот на вработени во наведените судови како што погоре беше наведено.

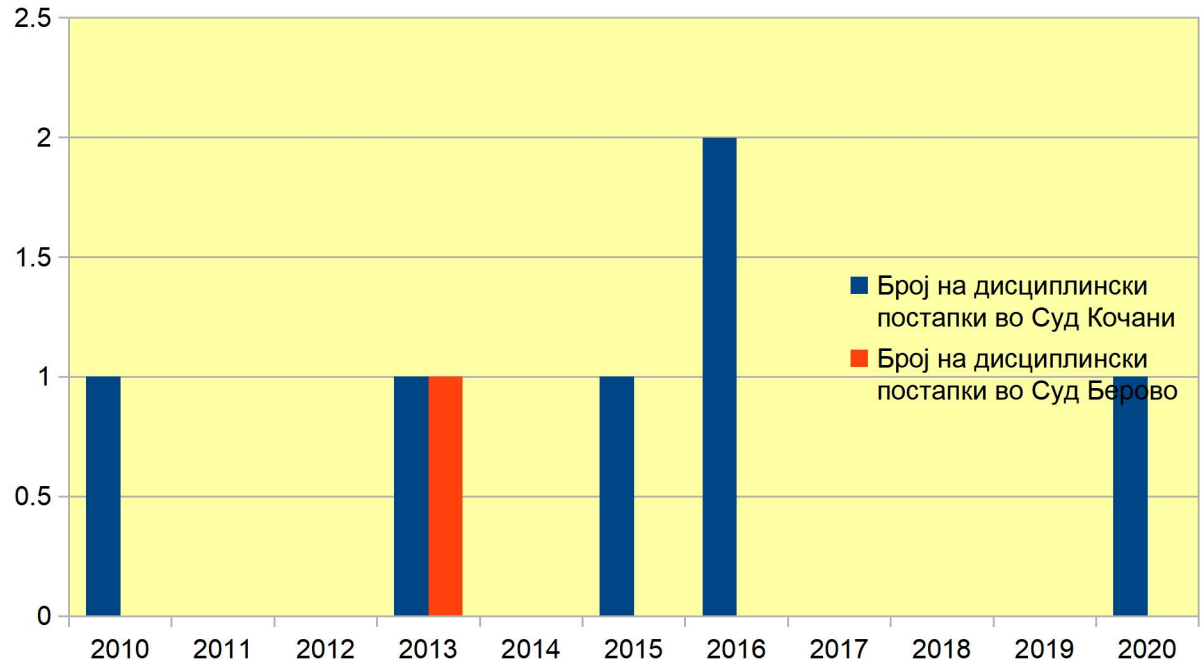
Во табела 3 е прикажана споредба на бројот на покренати дисциплински постапки во периодот2010–2020 година против вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово.

Табела 3. Споредба на бројот на дисциплински постапки покренати против вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година

Година	**Број на дисциплински постапки во Суд Кочани**	**Број на дисциплински постапки во Суд Берово**
2010	1	0
2011	0	0
2012	0	0
2013	1	1
2014	0	0
2015	1	0
2016	2	0
2017	0	0
2018	0	0
2019	0	0
2020	1	0

Од оваа табела може да се забележи дека во периодот од 2010 до 2020 година, во Основен суд Кочани се водени 6 дисциплински постапки против судски службеници вработени во судот, додека во Основен суд Берово, водена е само една дисциплинска постапка во истиот период. Може да се каже дека поголемиот број дисциплински постапки водени во Основен суд Кочани се должи на поголемиот број вработени, но сепак таа бројка и не е толку многу голема и не се случува секоја година, а притоа треба да се има предвид и дека Основниот суд во Кочани е суд со проширена надлежност и дека обемот на работа кај овој суд е поголем за разлика од Основниот суд во Берово кој е суд со основна надлежност.

Графикон 2. Споредба на бројот на дисциплински постапки покренати против вработени во Основен суд Кочани и Основен суд Берово, во период од 2010 до 2020 година



Од графиконот бр.2 може да се стекне впечаток дека во Основен суд Кочани во годината во која била водена дисциплинска постапка во наредниот период од следните неколку години воопшто не се водени други дисциплински постапки спрема вработени судски службеници. Односно во 2010 година е водена една дисциплинска постапка која завршила со престанок на вработувањето, па дури во 2013 година е водена друга дисциплинска постапка, па потоа во 2014 година не е водена постапка, а во 2015 и 2016 година се водени дисциплински постапки, додека наредните години од 2017 до 2019 година нема водени дисциплински постапки, а во 2020 година е водена една дисциплинска постапка спрема вработен во судот.

Ова укажува на фактот дека годината кога е водена дисциплинска постапка спрема вработен судски службеник во судот имало влијание кај другите вработени во судот редовно да си ги извршуваат своите работни задачи и обврски поради што истите не сториле дисциплински повреди, па немало потреба од водење на постапка спрема некој од другите вработени во судот, а по извесен период од поминати неколку години повторно биле сторени дисциплински повреди и повторно биле водени дисциплински постапки.

Сето ова укажува на тоа дека водењето на дисциплинска постапка спрема судски службеник кој сторил дисциплински повреди имало позитивно влијание кај другите вработени да го почитуваат работниот ред и дисциплина и да ги извршуваат своите работни задачи за одреден временски период, односно водењето на дисциплинската постапка и изрекувањето на санкцијата позитивно влијаела и на индивидуален и на генерален план кај вработените судски службеници, а по протекот на извесен временски период повторно некој од вработените ќе сторел дисциплинска повреда и за тоа ќе бил санкциониран.

За разлика од Основниот суд во Кочани во Основен суд Берово во 2013 година е водена една дисциплинска постапка, а за другиот анализиран период воопшто нема водени други дисциплински постапки. Што исто така може да се каже дека спроведената дисциплинска постапка влијаела позитивно спрема другите вработени да не сторат дисциплински повреди и притоа и да не бидат санкционирани.

Од анализираните податоци може да се заклучи дека во Основен суд Кочани во анализираниот период имало поголем број вработени кои имале и поголем обем на работа спрема надлежностите кои судот ги има за разлика од Основен суд Берово, па поради тоа во Основен суд Кочани се водени и поголем број дисциплински постапки, односно бројот на вработени и обемот на работа се во директна пропорционална врска со сторените дисциплински повреди и водените дисциплински постапки спрема вработените судски службеници.

И дека дисциплинските мерки кои се преземале против судските службеници се показател за останатите судски службеници да не подлегнуваат, да не вршат дисциплински повреди со кои ја загрозуваат службената должност, за што и тие би биле дисциплински санкционирани.

4.4 Општина Берово

Внатрешната организација, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на Општина Берово, се утврдени со Правилник[62]. Општинската администрација е задолжена за вршење на работите од надлежност на органите на Општината, односно Советот и Градоначалникот на Општината. Според член 3 од Правилникот, општинската администрација:

- Ги подготвува актите за Советот и Градоначалникот;
- Ги подготвува седниците на Советот, како и седниците на неговите постојани и повремени комисии;
- Врши стручни работи за Советот и за Градоначалникот;
- Го води сметководството на општината;
- Ја следи проблематиката во областите од надлежност на општината, врши анализа на состојбата и дава иницијатива и предлози за нивно решавање;
- Доставува информации и податоци во врска со активностите на општината на барање на надлежните органи или врз основа на закон;
- Ракува со документи на општината и ги чува сè до нивното уништување, односно предавање во Државниот архив на Република Македонија;
- Врши и други работи што ќе ги определи Советот и Градоначалникот.

Општинската администрација се организира во следниве сектори, одделенија на Територијална противпожарна единица на Општината:

1. Сектор за правни и општи работи и јавни дејности, во чиј состав се:
- Одделение за правни и општи работи;
- Одделение за јавни дејности.
2. Сектор за комунални дејности, заштита на животната средина, урбанизам и локален економски развој, во чиј состав се:
- Одделение за комунални дејности и заштита на животната средина;
- Одделение за урбанизам;
- Одделение за локален економски развој.
3. Одделение за финансиски прашања

[62]Правилник за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на Општина Берово, од 28.3.2012

4. Одделение за инспекциски надзор, Инспекторат;
5. Одделение за управување со човечки ресурси;
6. Одделение за внатрешна ревизија;
7. Територијална противпожарна единица на Општина Берово.

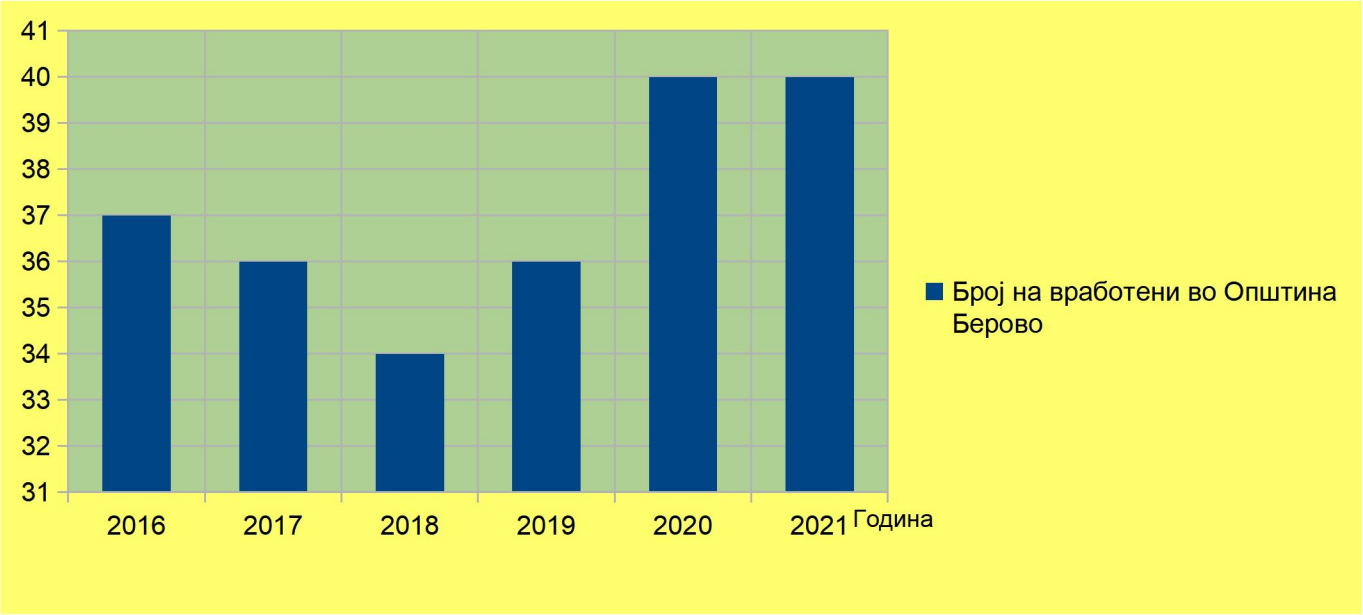
4.4.1 Број на вработени и број на дисциплински постапки водени против вработени во Општина Берово

По поднесеното барање до Општина Берово, за бројот на вработени и бројот на дисциплински постапки во период од 2016 до 2021 година, се добија податоците кои се прикажани во продолжение.

Бројот на вработени во Општина Берово, заклучно со декември, конкретната година е следниов:

- Во 2016 година бројот на вработени изнесува 37;
- Во 2017 година бројот на вработени изнесува 36;
- Во 2018 година бројот на вработени изнесува 34;
- Во 2019 година бројот на вработени изнесува 36;
- Во 2020 година бројот на вработени изнесува 40;
- Во 2021 година бројот на вработени изнесува 40.

Графикон бр.3. Движење на бројот на вработени во Општина Берово од 2016 до 2021 година

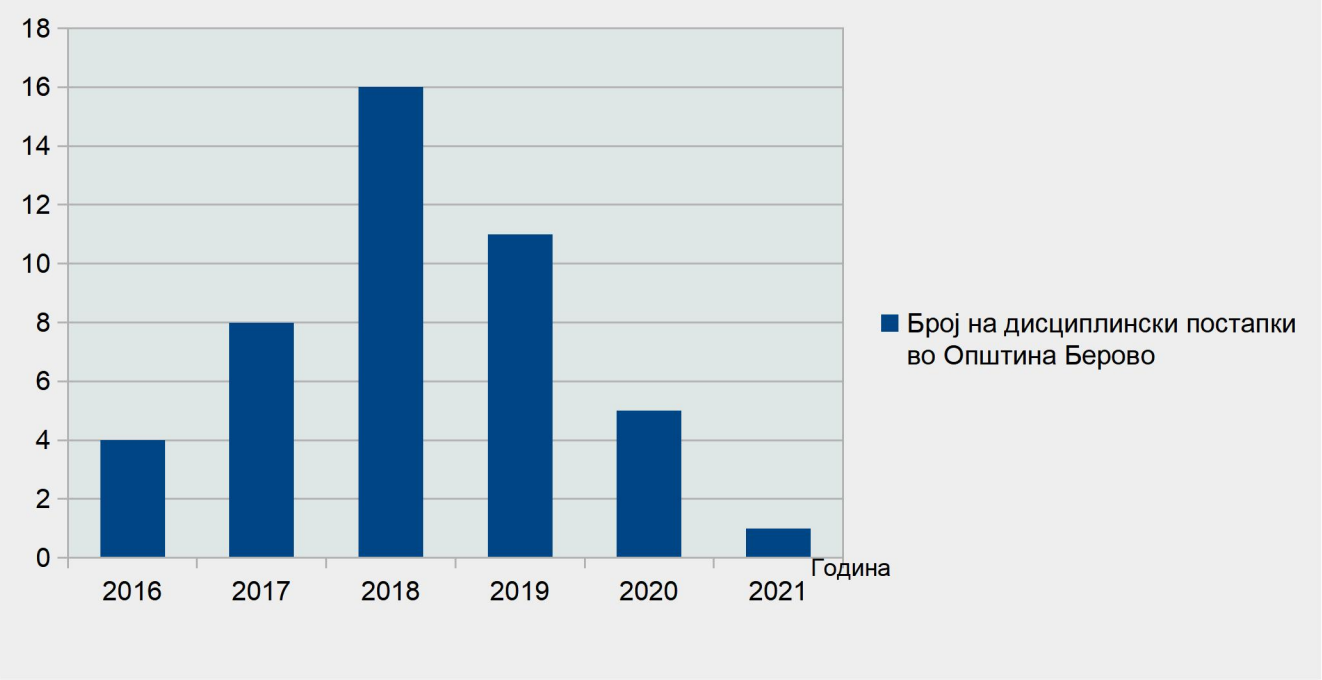


Во однос на дисциплински постапки покренати против службеници во општината, добиени се следниве одговори:

- Во 2016 година покренати се 4 дисциплински постапки, за дисциплински престап. За две од нив изречена е парична казна во висина од 30% во времетраење од 1 до 6 месеци, а за останатите две изречена е казна распоредување на работното место на непосредно пониско ниво.
- Во 2017 година, покренати се 8 дисциплински постапки заради дисциплинска неуредност на службеници. При тоа за една од нив е прекината постапката, 5 се здобиле со писмена опомена, а двајца службеници се соочиле со парична казна во висина од 20% во времетраење од еден до три месеци.
- Во 2018 година, покренати се дури 16 дисциплински постапки, за дисциплинска неуредност. За пет од нив е прекината постапката, девет добиле писмена опомена, а двајца службеници добиле парична казна во висина од 20% во времетраење од еден до три месеци.
- Во 2019 година покренати биле 11 дисциплински постапки за дисциплинска неуредност. Притоа сите 11 добиле писмена опомена.

- Во 2020 година, покренати биле 5 дисциплински постапки за дисциплинска неуредност. Притоа за еден службеник постапката е прекината, тројца добиле писмена опомена, а еден добил парична казна во висина од 20% во времетраење од еден до три месеци, и
- Во 2021 година, покренатa е една дисциплинска постапка за дисциплинска неуредност, а службеникот добил писмена опомена.

Графикон бр.4. Број на дисциплински постапки во Општина Берово во период од 2016 до 2021 година.



Од овде може да се заклучи дека во анализираниот период (2016–2021) бројката на покренати дисциплински постапки е прилично голема и изнесува 45, што во споредба со дисциплинските постапки покренати против службеници во Основен суд Кочани и Основен суд Берово е драстично поголема.

Исто така треба да се напомене и дека во судовите периодот на анализа е поголем, односно од 2010 до 2020 година, а во општина Берово, анализираниот период е помал, од

2016 до 2021 година, така што во Општина Берово само во една година се водени повеќе дисциплински постапки за разлика од целиот анализиран период во наведените Основни судови Кочани и Берово.

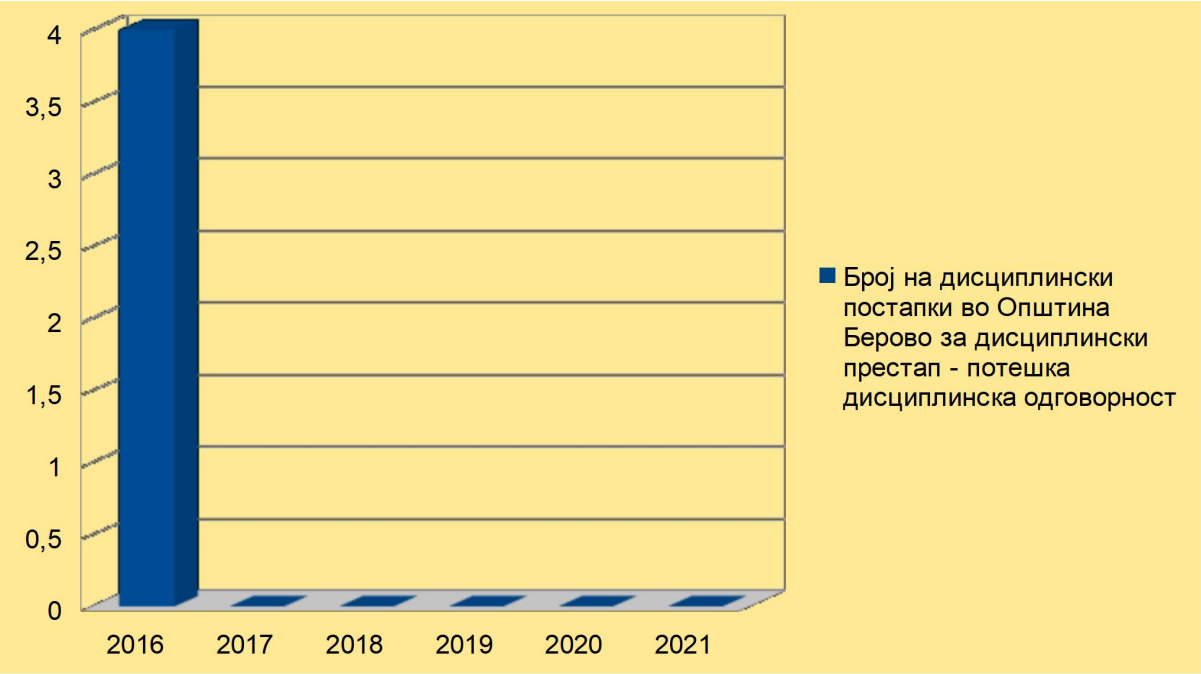
При анализата на податоците може да се заклучи дека во судовите бројот на вработени и обемот на работа покажуваше влијание на бројот на водени дисциплински постапки, а додека споредено со Општина Берово произлегува дека овде не може да се направи таква споредба помеѓу бројот на вработени и водени дисциплински постапки односно во Општина Берово за анализираните години нема драстични промени во бројот на вработени, а додека во годините 2017, 2018 и 2019 година има зголемување на покренати дисциплински постапки спрема вработените.

Ова првично укажува на тоа дека не е важна големината на бројот на вработените во одредена институција, за службеникот да направи некоја повреда на службената должност. Ниту пак мерките кои биле преземени против тие службеници влијаеле врз останатите да не ги направат истите или слични грешки, затоа што видливо е зголемување на бројот на повреди на должноста во одредени временски периоди.

Ако според податоците кај судовите имаше позитивно влијание водењето на дисциплинските постапки спрема другите вработени за да не сторат такви или слични повреди извесен временски период, спрема податоците добиени од Општина Берово на прв поглед произлегува дека овде нема такво влијание, односно и покрај тоа што биле водени дисциплински постапки спрема вработени, наредната година имало зголемување на бројот на водени дисциплински постапки.

Меѓутоа од податоците од Општина Берово може да се утврди дека поголемиот број постапки се однесувале за дисциплинска неуредност во кои службениците добивале писмени опомени така што само во 2016 година биле водени дисциплински постапки за дисциплински престап, а наредните години од 2017 до 2021 година биле водени постапки за дисциплинска неуредност што пак, претставува еден вид помала дисциплинска повреда за разлика од дисциплинскиот престап кој може да доведе и до санкција–престанок на вработувањето.

Графикон бр.5. Број на дисциплински постапки во Општина Берово во период од 2016 до 2021 година за дисциплински престап–потешка дисциплинска одговорност.



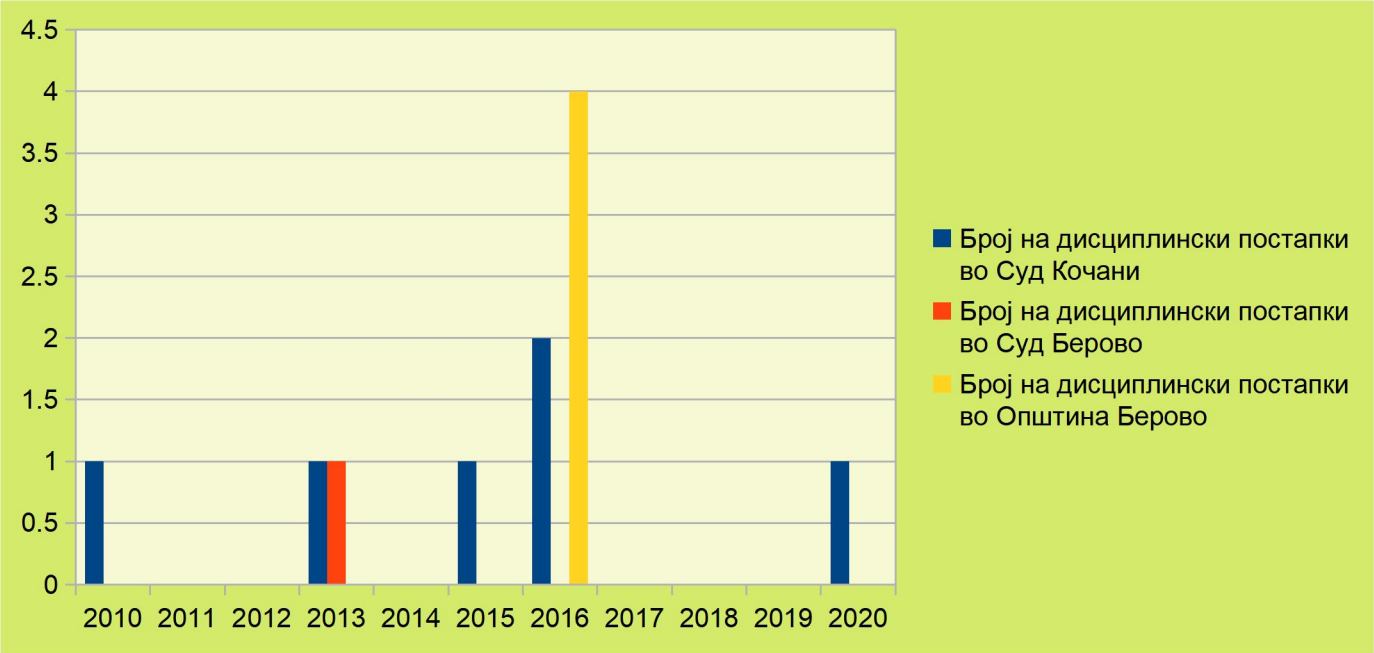
Ова нешто може да се утврди и од графиконот бр. 5 според кој за дисциплински престап–потешка дисциплинска одговорност биле водени 4 постапки само во 2016 година, а не и во наредните години.

Табела бр.4. Споредба за водени дисциплински постапки во Основен суд Кочани, Основен суд Берово и Општина Берово.

Година	**Број на дисциплински постапки во Суд Кочани**	**Број на дисциплински постапки во Суд Берово**	**Број на дисциплински постапки во Општина Берово**
2010	1	0	0
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	1	1	0
2014	0	0	0
2015	1	0	0
2016	2	0	4
2017	0	0	0
2018	0	0	0
2019	0	0	0
2020	1	0	0

Имајќи го предвид наведеното и ако се споредат податоците за дисциплинските постапки водени во судовите и дисциплинските постапки водени во Општина Берово за дисциплински престап ќе се заклучи дека нема некоја поголема разлика во бројот на водени дисциплински постапки, односно во Општина Берово само во 2016 година биле водени четири дисциплински постапки за дисциплински престап, а во наредните години вакви постапки не биле водени што значи дека и овде имало позитивно влијание водењето на дисциплинските постапки спрема вработените во иднина да не сторат дисциплински престап и да не бидат санкционирани.

Графикон бр.6. Споредба на бројот на водени дисциплински постапки во Основен суд Кочани, Основен суд Берово и Општина Берово за анализираниот период.



Од графиконот бр.6 може да се заклучи дека нема некоја поголема разлика во бројот на водени дисциплински постапки во анализираните судови и во Општина Берово со тоа што само во 2016 година во Општина Берово биле водени 4 дисциплински постапки додека во останатите години во Општина Берово воопшто не е водена дисциплинска постапка за диспциплински престап–потешка дисциплинска одговорност, а додека во Основен суд Берово е водена една дисциплинска постапка само во 2013 година, а во Основен суд Кочани се водени неколку дисциплински постапки само во одредени периоди, односно на неколку години.

Ова укажува на фактот дека водењето на дисциплински постапки во сите институции имало позитивно влијание спрема вработените во иднина да не сторат дисциплински престап за да не бидат санкционирани, односно и на индивидуален и на генерален план е постигната целта на санкционирањето за сторени потешки дисциплински повреди.

Позитивното влијание од водењето на дисциплински постапки се однесува на тоа дека кога вработените службеници биле санкционирани за потешки дисциплински повреди каде што и санкцијата била секако построга, сето тоа имало влијание кај другите вработени да не сторат ваков или сличен дисциплински престап, а веројатно плашејќи се и тие да не бидат санкционирани, па поради тоа извесен временски период не биле сторени дисциплински повреди од вработените поради што институциите и не морале да водат дисциплински постапки, а по протекот на одреден временски период од неколку години повторно некој од вработените ќе сторел дисциплинска повреда и ќе бил санкциониран.

Ова укажува на тоа дека кога се водела дисциплинска постапка за некој вработен и истиот бил санкциониран тој период–таа година и извесно време потоа вработените се сеќавале на изречената санкција која ја добил вработениот и внимавале да си ги извршуваат своите работни обврски и задачи уредно и навремено, а по протекот на извесен временски период тие повторно се опуштале во своето работење и повторно некој од нив ќе сторел дисциплински престап поради што ќе морало да му се води дисциплинска постапка.

Може да се каже и дека поголемиот број дисциплински постапки водени во една институција се должи на поголемиот број вработени и кои имале и поголем обем на работа поради што се водени и поголем број дисциплински постапки, односно бројот на вработени, видот и обемот на работата (работните обврски на службениците) се во директна пропорционална врска со сторените дисциплински повреди и водените дисциплински постапки спрема вработените службеници.

ЗАКЛУЧОК

Административните службеници се категорија на вработени од исклучително значење за функционирање на државата. Пред нив се наоѓаа одговорни работни задачи, од чие правилно извршување зависи ефикасноста на системот на државната управа и доверба, односно недоверба на граѓаните во нивната работа. Од службениците се очекува сериозен пристап до работни обврски и почитување на утврдената работна дисциплина, кон која тежнее секој работодавач, па и државата, како нивен работодавач. Со стапувањето на работа, службениците покрај правата утврдени со закон, преземаат и одредени обврски, должности од работниот однос.

Повредата на должноста од работниот однос повлекува дисциплинска одговорност, која претставува вид правна одговорност покрај кривична, материјална, прекрошочна и одговорност за економски престапи. Со оглед на различноста на карактери и состојби на свеста на човечките индивидуи, не може од сите подеднакво да се очекува дека ќе ја почитуваат утврдената работна дисциплина. Затоа со позитивното законодавство се предвидуваат дисциплински санкции за нејзино непочитување, со цел службеникот кој еднаш ја повредил работната дисциплина, тоа повеќе да не го прави и на тој начин посредно да влијае врз сите останати.

Генерално гледано, може да се каже дека дисциплинската одговорност е всушност одговорност на вработениот за повреда на работните обврски за кои од дисциплинскиот орган се изрекуваат пропишани санкции. Повредата на работната обврска е услов за дисциплинска одговорност. Во овој вид одговорност важи начелото за легитимитет кој налага дека никој не може да биде повикан на одговорност за активност која претходно не била пропишана како казнива. Повредата на работната обврска, односно работна дисциплина, мора да биде пропишана, бидејќи тогаш нема да има ни услов за утврдување на дисциплинска одговорност. На никој не може да му биде изречена санкција која со некој пропис претходно не била утврдена.

Во контекст на службеничките права, дисциплинската одговорност подразбира дека административниот службеник повредил одредени права и должности во врска со

работата. Дисциплинската одговорност е одговорност на административниот службеник за повреда на работните должности, односно должности произлезени од работниот однос. Предмет на дисциплинските одговорности се токму повредите на должностите од работниот однос. Оваа одговорност е со работоправен карактер, а има и личен карактер. Субјект на дисциплинската одговорност е административниот службеник и тој ќе одговара во согласност со важечките прописи.

Заради утврдување на одговорноста на административниот службеник за кој основано се верува дека извршил повреда на работната должност, се води дисциплинска постапка. Може да се каже дека дисциплинската постапка е инструмент за осигурување на уредно и делотворно постапување на државните органи и нивните службеници. Таа може да се дефинира и како збир на мерки на државниот апарат насочени кон спречување на негативните општествени појави и забранети последици во нив, како и создавање на услови за да не дојде до такви појави и последици.

Во овој магистерски труд се даде приказ на работниот однос, засновање и негови карактеристики. Постоа подетално стана збор за администрацијата, административните службеници, повреда на службената должност, одговорност, дисциплинска одговорност. Беше даден компаративен приказ на бројот на вработени во Основниот суд Кочани и Основен суд Берово, како и бројот на вработени во Општина Берово. Исто така, во овие три институции беше даден и приказ на спроведени дисциплински мерки во одреден временски период.

Од анализираното може да се заклучи дека водењето на дисциплинска постапка спрема службеник кој сторил дисциплински повреди имало позитивно влијание кај другите вработени да го почитуваат работниот ред и дисциплина и да ги извршуваат своите работни задачи за одреден временски период, односно водењето на дисциплинската постапка и изрекувањето на санкцијата позитивно влијаела и на индивидуален и на генерален план кај вработените службеници и тоа траело извесен период, а додека по протекот на одреден временски период, повторно некој од вработените ќе сторел дисциплинска повреда и за тоа ќе бил санкциониран.

Од анализираните податоци може да се заклучи дека во анализираниот период таму каде што имало поголем број вработени кои имале и поголем обем на работа, се водени и

поголем број дисциплински постапки, односно бројот на вработени, видот и обемот на работата (работните обврски на службениците) се во директна пропорционална врска со сторените дисциплински повреди и водените дисциплински постапки спрема вработените службеници.

Сметам дека во нашата држава позитивните законски прописи се соодветни, односно соодветно ја разработуваат оваа материја за дисциплинска одговорност на административните службеници, овие прописи се неопходни заради почитување на работниот ред и дисциплина на административните службеници и исполнување на нивните работни задачи и обврски во институциите каде што се вработени, а истовремено имаат и превентивно дејство кај вработените административни службеници редовно и навремено да ги исполнуваат своите работни обврски и задачи како и да го почитуваат работниот ред и дисциплина во институциите во кои се вработени, а кое нешто има влијание и врз квалитетот на услугите кои граѓаните ги добиваат од институциите од коишто имаат потреба.

Постоењето на прописи за дисциплинската одговорност на вработените е една неопходност доколку намерата е да се изгради една современа администрација која редовно, навремено и уредно ќе ги извршува своите работни задачи и одговорности, а истовремено претставуваат инструмент за осигурување на уредно и одговорно постапување на државните органи и нивните службеници.

Користена литература

1. Ангеловиќ, Ј., Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника, Ниш 2017
2. Бошковиќ, Д., Дисциплинска одговорност у војсци Републике Србије, Косовска Митровица, 2021
3. Безбрадица, Р., Дисциплинска одговорност државних службеника, Радно и социјално право, бр.1/2007
4. Влатковиќ, М., Урдаревиќ, Ѓ, Службеничко право, Београд 2013
5. Гурешиќ, М., Принцип добре јавне управе у Србији, Косовска Митровица, 2021
6. Гелевски, С., Гризо, Н., Давитковски, Б., Управно право, Скопје, 1997
7. Давиниќ, М., Европски омбудсман и лоша управа, Београд, 2008
8. Денкова,Ј., Ананиев, Ј., Стојановски, С., Одговорноста на администрацијата основен принцип во управната постапка, Штип 2019
9. Димитријевиќ, П., Управно право, Правни факултет, Ниш 2008,
10. Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2015
11. Ивошевиќ, З., Радно право, Београд 2005
12. Ивошевиќ, З., Дисциплинска и материјална одговорност, Савремена администрација, Београд 1978
13. Ивошевиќ, З., Правни положај јавних функционера, Заштита права у области рада, Београд 2012
14. Јовановиќ, П., Радно право, Београд, 2003
15. Јовановиќ, П., Интересна обележја радног односа, Нови Сад, 2013
16. Јовановиќ, Љ., Зборник Правног факултета у Нишу, Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву, Ниш, 1973
17. Јовановиќ, З., Права и дужности државних службеника и Републици Србији, Ниш, 2010
18. Ковачевиќ, Љ., Правна субординација у радном односу у њене границе, Београд 2013

19. Кулиќ, Ж, Радно право, Београд, 2015
20. Лилиќ, С., Европско управно право, Београд 2011
21. Лубарда, Б., Дисциплинска одговорност и хармонизација права, Београд, 2001
22. Манчева, Е., Одговорноста на јавната и државната администрација, Штип 2016
23. Обрадовиќ, Г., Ковачевиќ, П.. Дисциплинска одговорност запослених, Ниш 2016, Правни факултет Ниш
24. Обрадовиќ, Г., Дисциплинска одговорност запослених, Ниш 2016
25. Одлука на Судот за здружена работа во Словенија, 415/76, од 13.1.1977 година
26. Одлука на Судот за здружена работа во Македонија, 875/77, од 22.9.1977 година
27. Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање, Службен весник на РМ, бр.142 од 26.9.2014 година
28. Правилник за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на Општина Берово, од 28.3.2012
29. Правилник за внатрешна организација и систематизација на работните места во Основен суд Кочани, донесен на 24.12.2018
30. Петковиќ, А., Правни положај државних службеника у условима реформе државне управе у Републици Србији, са посебним освртом на органе у области заштите животне средина, Београд 2014
31. Поповиќ, А., Сметње за заснивање радног односа, легитимни циљеви и ограничења, Београд 2016
32. Перлаин, J., Одговорност за вршење радних обавеза, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1977
33. Решение за пристап до информации од јавен карактер СПИ.бр.10/22 од 20.7.2022 година
34. Tintić, N., Radno i socijalno parvo, Zagreb 1969
35. Фримерман, А., Радно право, Југословенски завод за продуктивност рада, Београд, 1987
36. Чолић, Б., Приручник о дисциплинској и материјалној одговорности радника, Београд 1985, Институт за унапређење организације рада и усовршавање кадрова

Закони

Закон за административни службеници, Сл.весник на РМ, бр.27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/16, 142/16 и 11/18 и Службен весник на РСМ број 275/2019 и 14/20

Закон за државни службеници, Службен весник на РМ, бр.114/09

Кодекс на административните службеници, Службен весник на РМ, бр.183 од 12.12.2014 година

Закон за работни односи (Пречистен текст), Службен весник на РМ, бр.158,декември 2010

Интернет-страници

Веб-страница на Основен Суд Кочани, посетена октомври 2022

Веб-страница на Основен суд Берово, посетена октомври 2022

Веб-страница на Општина Берово, посетена октомври 2022

https://berovo.gov.mk/administratsija/, посетено октомври 2022