

**УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ДРЖАВНОТО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО
ВО МАКЕДОНСКИОТ ПРАВОСУДЕН СИСТЕМ
II ДЕЛ**

Димитар Апасиев

Доцент, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип,
E-mail:dimitar.apasiev@ugd.edu.mk

Апстракт

Овој труд настана во рамки на едногодишниот научно-истражувачки проект: Улогата и значењето на Државното правобранителство во правосудниот систем на Република Македонија, финансиран од страна на Фондот за научно-истражувачка работа на Државниот универзитет „Гоце Делчев“ – Штип. Тој е дел од една замислена поголема монографија посветена на овој специфичен орган во нашиот правен поредок, која ја работиме заедно со моите колеги од Катедрата за граѓанско правно на Правниот факултет при УГД. Во првиот дел, користејќи го правно-историскиот и нормативниот метод, опфатена е легислативната уреденост на оваа специфична институција во правниот систем на нашата земја, уште во периодот по Втората светска војна, кога Македонија беше дел од СФР Југославија – разгледувајќи го нејзиниот еволутивен пат низ сојузните и републичките закони. Потоа се разработува правниот статус и улогата на Јавното/Државното правобранителство во правосудниот систем на Република Македонија, согласно своевременио актуелната регулатива, која важела низ текот на годините. Во продолжение се разгледува правната природа на Државното правобранителство, како учесник во судската парнична постапка, па се продолжува со опис на внатрешната организациска структура на правобранителството, како државен орган *sui generis*. Во овој втор дел, опфатени се условите за именување и разрешување од функцијата државен правобранител; за да во последната глава се даде подетелен преглед на неговиот делокруг на работа – односно, на надлежностите и овластувањата кои ги има Државното правобранителство *vis-à-vis* неговите процесни диспозиции. Во план е и изготвување труд со компаративно-правен осврт на уреденоста на овој орган во правните системи на околните земји, а посебно меѓу земјите од екс-ју просторот.

Клучни зборови: *Јавно правобранителство, државен правобранител, Југославија, законски надлежности, имотно-правни односи.*

THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF THE STATE ATTORNEY'S OFFICE IN THE MACEDONIAN JUSTICE SYSTEM – II

Dimitar Apasiev

Assistant professor, University Goce Delcev Stip, Faculty of law

E-mail:dimitar.apasiev@ugd.edu.mk

Abstract

The state is constantly a party in a civil procedure in which the State Attorney is the legal representative of the state and undertakes legal measures and uses legal instruments in front of courts and other competent bodies, for the purpose of realization of property rights and interests of the state, its organs and organizations, as well as other legal persons. A solid base founded organization of the State Attorneys' Office as well as the proper regulation of the material and legal position of the SAO is a "conditio sine qua non" for efficient and quality protection of the states' property and property interests. This is especially true for transition countries, like Republic of Macedonia itself, where individuals - with the purpose to gain property rights on property that once was social property and then transformed to state property - are using the weaknesses of the overall legal system, gaps in legal regulations, the division of responsibilities and so on. One of the main ideas to research is to reach findings and conclusions to what extent the State Attorney is the appropriate mechanism to prevent such intentions and at what level are the possibilities of the State Attorney in terms of its function to provide adequate protection of the property interests of the state. The answer to these questions alone should answer the question whether there is a need for reorganization, strengthening the role and increasing the quality of work of the State Attorney of the Republic of Macedonia. This paper has special significance because it is an institution that in our country, according to the findings of the research team of this project, has not been researched on scientific level and represents a neglected segment in the entire justice system.

Key words: Public/State Attorney, Yugoslavia, statute, competencies, property issues.

V. Услови за именување и разрешување од функцијата Државен правобранител

1. Услови за именување на Јавниот правобранител

а) Законските услови за оваа функција во бивша Југославија

1. Во поглед на законските **услови за избор** на функцијата Јавен правобранител, првиот сојузен *Закон за јавно правобранителство на Федеративна Народна Република Југославија* [Сл. лист на ФНРЈ - 24/1952] не содржи никакви подетални одредби. Но, веќе три години подоцна, со вториот сојузен *Закон за Јавното правобранителство на ФНР Југославија* [Сл. лист на ФНРЈ - 51/1955], се утврдуваат мошне строги и највисоки

критериуми за назначување на функцијата Сојузен јавен правобранител – поточно, се бара исполнување на истите услови од тогашниот Закон за судовите кои важат за избирање на врховен судија на сојузниот југословенски Врховен суд на ФНРЈ! За републички и покраински јавен правобранител се бараа условите кои важат за избор на судија во републичкиот Врховен суд; додека, пак, за областен и околински јавен правобранител се бара лицето да ги исполнува условите за судија на окружен суд.¹ Со последниот, трет по ред, сојузен *Основен закон за јавното правобранителство* [Сл. лист на СФРЈ - 15/1965] се утврдуваат подетални и не толку строги услови за именување на едно физичко лице на оваа јавна функција – и тоа: (1) да е југословенски државјанин; (2) да е дипломиран правник; (3) да има положено правосуден испит;² (4) да ги исполнува општите услови за засновање работен однос; и (5) пред стапувањето на должноста, да даде свечена изјава пред претседателот на Сојузната скупштина.³

2. Во републичките закони на Социјалистичка Република Македонија, кога Македонија сè уште била дел од СФР Југославија, не се утврдуваат подетално условите за именување на кандидатите за републички јавен правобранител. На пример, во *Законот за јавното правобранителство на СР Македонија* [Сл. весник на СРМ - 19/1966] се прецизира дека тој се избира со **ограничен мандат** за време од осум години, со право на повторно именување по истекот на тој временски период и дека, пред стапувањето на должноста, дава *свечена изјава* пред претседателот на Собранието на СРМ, а општинскиот и скопскиот градски јавен правобранител изјавата ја даваат пред претседателот на соодветното општинско собрание.⁴

Слични вакви одредби содржеше и новиот и последен социјалистички републички *Закон за јавното правобранителство на СРМ* [Сл. весник на СРМ - 9/1977 и 6/81, 46/82, 11/87, 10/90], но по петгодишно важење – со неговите измени и дополнувања од 1982 година – мандатот на јавните правобранители е преполовен, од осум на четири години, со прецизирање дека истото лице може да биде избрано на оваа функција најмногу два пати едноподруго (ограничено *право на реизбор*).⁵ Овој закон, покрај нормирањето на свечената изјава, дополнително содржи и одредби за **инкомпатибилност** на функцијата јавен правобранител, односно дека вршењето на оваа функција е неспојлива со: делегат во собранието кое што го именувало; член на Извршен совет; или со вршење на друга служба или работа, чија листа на забранети дејности, т.е. професии ја утврдува републичкиот јавен правобранител.⁶

Во поглед на таксативно неброените **услови** за едно лице да може да биде именувано на оваа позиција, овој Закон повторно ги реобнови и наведе следниве: (1) да е државјанин на СФР Југославија; (2) да е дипломиран правник; (3) да има положено правосуден испит;⁷ (4) да има потребно работно искуство на правни работи; и (5) да

¹ Чл. 13 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

² Но, одредбите за правосудниот испит не се однесуваа на сојузниот и републичкиот јавен правобранител, што значи дека на оваа функција можеше да биде назначено и лице без положен правосуден испит.

³ Замениците на јавниот правобранител, пак, свечената изјава ја давале пред самиот сојузен јавен правобранител. Види: чл. 9 и чл. 33 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴ Чл. 12–13 од ЗЈП на СРМ (1966).

⁵ Осумгодишниот мандат остана само за замениците на јавните правобранители. Види и чл. 1 од ЗИД ЗЈП на СРМ (1982), в.в. чл. 25, ст.5 од ЗЈП на СРМ (1977).

⁶ Чл. 26–27 од ЗЈП на СРМ (1977).

⁷ Одредбата за правосудниот испит не се однесуваше на републичкиот јавен правобранител – сп. чл. 24, ст.2 од ЗЈП на СРМ (1977).

поседува морално-политички квалитети за вршење на оваа одговорна државна функција.⁸

б) Законските услови за оваа функција во Република Македонија

3. Во првиот *Закон за јавното правобранителство на Република Македонија* [Сл. весник на РМ - 47/1997] донесен во независна Македонија, мандатот на јавниот правобранител се ограничува на четири години, со право на повторно именување.⁹ Но, **условите за именување** на јавен правобранител и негов заменик се значително заострени: (1) кандидатот да е државјанин на РМ; (2) да ги исполнува општите законски услови за засновање работен однос во државен орган; (3) да е дипломиран правник; (4) да има положено правосуден испит;¹⁰ (5) да ужива углед за вршење на јавно-правобранителската функција; (6) да биде истакнат правник; (7) да има работно искуство со потврдени резултати по положувањето на правосудниот испит, на правни работи над 12 години;¹¹ (8) да пројави интерес за вршење на оваа служба, односно да се пријави на конкурсот објавен од Владата на РМ, која го распишува по упразнувањето на одредено работно место.¹²

4. По десетгодишно важење, со новиот, последен и актуелен *Закон за државното правобранителство* [Сл. весник на РМ - 87/2007 и 104/15] **мандатот** на републичкиот државен правобранител е продолжен од четири на шест години, со право на реизбор; додека, пак, пониските државни правобранители се именуваат без временско ограничување на мандатот.¹³ Функцијата државен правобранител е *инкомпатибилна*, односно неспојлива со вршење на било која друга јавна функција или професија, а изрично е забрането политичкото организирање и дејствување во рамките на ДП.¹⁴

За државен правобранител може да се именува само физичко лице кое ги исполнува следниве **законски услови**: (1) да е македонски државјанин; (2) да е дипломиран правник; (3) да има положено правосуден испит; (4) да има работно искуство на правни работи од најмалку осум години по положувањето на правосудниот испит;¹⁵ (5) да ужива углед за вршење на функцијата; (6) уредно да се пријавил на објавениот владин оглас за именување државни правобранители; (7) по одлуката за избор, а пред стапување на функцијата, да даде *свечена изјава* пред премиерот, односно пред претседателот на Владата на РМ, која дословно гласи: „Изјавувам дека во својата работа ќе се придржувам кон Уставот и законите и дека ќе ги штитам имотните права и

⁸ Чл. 24, ст.2 од ЗЈП на СРМ (1977).

⁹ Чл. 19 од ЗЈП на РМ (1990).

¹⁰ За разлика од поранешна Југославија, сега овој законски услов важеше и за самиот републички јавен правобранител.

¹¹ За заменик јавен правобранител се бара вакво работно искуство од најмалку три години.

¹² Чл. 17 и чл. 18 од ЗЈП на РМ (1997).

¹³ Чл. 18 од ЗДП (2007).

¹⁴ Чл. 22 од ЗДП (2007).

¹⁵ Ова е само во случај на избор на републички Државен правобранител, додека пак за пониските државни правобранители се бара претходен работен стаж од петгодишно искуство.

интереси на Република Македонија и својата функција ќе ја извршувам совесно, одговорно и чесно“.¹⁶

2. Услови за разрешување на Јавниот правобранител

1. Во однос на законските услови за престанок функцијата јавен правобранител во бивша Југославија, во првиот повеен сојузен *Закон за јавното правобранителство на ФНРЈ* (1952) има само една одредба која вели дека сојузниот јавен правобранител го разрешува Владата на ФНРЈ, а републичкиот – владата на соодветната народна република, без притоа подетално да се прецизираат случаите и причините за разрешувањето.¹⁷ Слична ваква номотехника применува и следниот, втор по ред сојузен *Закон за јавното правобранителство на ФНРЈ* (1955), кој само попатно споменува дека сојузниот, републичкиот, покраинскиот и обласниот јавен правобранител ги разрешува соодветниот Извршен совет, додека пак околинскиот јавен правобранител – Народниот одбор на околинјата, на заедничка седница на двата одбора.¹⁸ Конечно, и последниот сојузен *Основен закон за јавното правобранителство* (1965) само принципиелно наведува дека сојузниот јавен правобранител го разрешува Сојузната скупштина, на предлог на Сојузниот извршен совет – без да навлегува во понатамошно дефинирање и поблиско законско определување на поединечните случаи.¹⁹

2. Во поглед, пак, на одредбите од посебните републички закони во бивша СФР Југославија кои се однесуваат на проблематиката за **разрешување од должноста** на веќе избраните јавни правобранители, можеме да заклучиме дека тие го следат истиот метод преземен од сојузните закони, односно дека само начелно одредуваат кој е надлежен за нивно отповикување, т.е. разрешување, без притоа да ги прецизираат условите за тоа. Па така, според *Законот за јавното правобранителство на СРМ* (1966) републичкиот јавен правобранител го разрешува Собранието на СРМ, на предлог од Извршниот совет; додека, пак, неговите заменици ги разрешува Извршниот совет, по предлог на самиот републички јавен правобранител. Понатаму, градскиот јавен правобранител го разрешува од должноста Собранието на град Скопје, а општинскиот – собранието на соодветната општина; додека, пак, нивните заменици, исто така, ги разрешуваат градското/општинското собрание – но, секогаш по предлог на самиот јавен правобранител, кој е незадоволен од нивната работа.²⁰

Републичкиот *Закон за јавното правобранителство на СРМ* (1977) е првиот посебен закон кој отстапува од дотогашното начелно регулирање на прашањето за

¹⁶ Огласот се објавува во најмалку две јавни гласила, од кои едното е на службен јазик различен од македонскиот кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ. При изборот, Владата на РМ ја има предвид соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите етнички заедници во Македонија. Види: чл. 19–21 од ЗДП (2007).

¹⁷ Чл. 3, ст.2 од ЗЈП на ФНРЈ (1952).

¹⁸ Чл. 14 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

¹⁹ Чл. 32 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

²⁰ Чл. 10–11 од ЗЈП на СРМ (1966). Интересно е да се напомене дека во случаите кога имало зеднички општински јавен правобранител за две или повеќе општини, тој се сметал за именуван ако го именувале сите општински собранија консензуално; додека, пак, се сметал за разрешен доколку го разрешило макар и едно од општинските собранија.

разрешувањето на јавните правобранители, за прв пат воведувајќи подетални одредби за оваа проблематика. Па така, покрај генералната норма за тоа дека разрешувањето од должноста на републичкиот јавен правобранител е во надлежност на Собранието на СРМ, а на општинските јавни правобранители – во надлежност на општинските собранија,²¹ тој разликува и:

1) регуларен **престанок на функцијата**, по сила на закон, т.е. *ex lege* – кога на конкретен јавен правобранител ќе му истече мандатот, а тој нема да биде повторно реизбран на функцијата. Во овој случај тој има право на полугодишна или годишна т.н. апанажа, односно задржување на сите права по основ на трудот;²² и

2) предвремено, односно вонредно **разрешување од должноста**, пред истекот на времето за кое е именуван, и тоа во следниве девет таксативно наведени *законски случаи*: (а) ако самиот побарал да биде разрешен, односно популарно кажано доброволно си поднел неотповиклива „оставка на функцијата“;²³ (б) ако, по своја волја и согласност, биде избран или именуван на некоја друга должноста или јавна функција; (в) ако биде осуден за кривично дело на ефективна казна затвор во траење подолго од шест месеци или на поблага казна за дело што го прави недостоеен за вршење на јавноправобранителската функција;²⁴ (г) ако се утврди дека извршил потешка повреда на должноста, т.е. на на угледот на функцијата која што ја врши; (д) ако се утврди дека не е стручно оспособен за вршење на функцијата, или дека подолго време неуредно ја врши должноста, или кога подолго време не постигнува задоволителни резултати во работењето; (е) ако се утврди дека неговото постапување е спротивно на политиката утврдена со општите акти на Собранието на соодветната општествено-политичка заедница; (е) ако се утврди дека не е морално-политички подобен за вршење на функцијата; (ж) ако се утврди дека трајно ја загубил работната способност; и (з) ако наполнил 40 години пензиски стаж за маж, односно 35 години стаж – за жена, поточно кога правобранителот навршил 65 години живот и 30 години стаж од осигурување [маж], т.е. 60 години старост и 25 години работен стаж [жена].²⁵

3. Со првиот *Закон за јавното правобранителство на РМ (1997)*, донесен по независноста на Р. Македонија, не се утврдија поблиски критериуми за разрешување на јавните правобранители и нивните заменици, освен што начелно се наведе дека нив од функцијата ги разрешува Владата на РМ.²⁶ Но, оваа ситуација драстично се промени со најновиот и сè уште актуелен *Закон за државното правобранителство (2007)* кој детално и во неколку члена ја регулира токму оваа проблематика, притоа правејќи дистинкција помеѓу:

²¹ Чл. 25 од ЗЈП на СРМ (1977).

²² Чл. 32 од ЗЈП на СРМ (1977).

²³ Во овој случај, Собранието кое што го назначило мора да донесе позитивна деклараторна одлука во рок од три месеци од денот на поднесување на барањето – во спротивно, постои правна претпоставка, т.е. законска презумпција дека со истекот на тој рок подносителот е разрешен од должноста *ex lege*. Види: чл. 30 од ЗЈП на СРМ (1977).

²⁴ Во овие случаи, до конечност и правосилност на пресудата, односно за време на процесот, конкретниот јавен правобранител против кој се води судската кривична постапка може да биде суспендиран од работа, т.е. привремено да му се забрани да ја врши должноста, од страна на органот кој го избрал. Види: чл. 31 од ЗЈП на СРМ (1977).

²⁵ Чл. 28 од ЗЈП на СРМ (1977) и чл. 1 од ЗИ ЗЈП (1981).

²⁶ Чл. 16 од ЗЈП на РМ (1997).

1) **престанок** на функцијата државен правобранител, при што Владата на РМ само декларативно го утврдува веќе настанатиот факт, и тоа во следниве шест таксативно наведени случаи – по принципот на „затворена листа“ [лат. *numerus clausus*]: (а) со смрт; (б) по сопствено барање; (в) поради исполнување на услови за стекнување право на старосна пензија; (г) ако се утврди дека трајно ја загубил способноста за вршење на функцијата; (д) ако е избран, односно именуван на друга функција, односно должност; и (ѓ) ако со правосилна пресуда е огласен за виновен и му е изречена ефективна казна затвор од најмалку шест месеца.²⁷

2) **разрешување** од должноста, поради: (а) нестручно и (б) несовесно вршење на правобранителската функција, при што конститутивна одлука во овие случаи донесува Владата на РМ, која што истата ја објавува во „Службен весник на РМ“, а незадоволната странка има право да поведе управен спор против неа до Управниот суд.²⁸

VI. Делокруг на работа – надлежностите и овластувањата на Државното правобранителство vis-à-vis процесните диспозиции

1. Според првиот сојузен *Закон за јавното правобранителство на ФНРЈ* (1952), тоа ги имало следниве **надлежности**:

- застапување на федерацијата, народните републики, автономните единици, околиците, градовите и општините, како и нивните установи во имотно-правните односи во кои тие стапуваат во правниот промет²⁹ како странки пред домашните судови во граѓанските предмети (парнични, вонпарнични и извршни), како и пред органите на државната управа;

- застапување на претходнопоменатите ентитети пред странски судови, органи или установи, доколку тоа е дозволено, поточно ако не е исклучено според внатрешните прописи на странската држава;³⁰

- поднесување жалба во управна постапка и започнување и водење управен спор во случаите кои се предвидени со закон, доколку во спорот е повреден законот во корист на одделно правно или физичко лице;

- застапување на тужените државни органи, како пасивно легитимирани странки во судска постапка, против чиј акт е поведен управен спор со тужба од страна на одделно физичко или правно лице кое е незадоволно од конкретниот акт, доколку така пропишал надлежниот министер за финансии;³¹

- давање мислења на државните органи и установи по прашањата во врска со договорите и другите имотно-правни односи во случаите за коишто мора да се бара нивно мислење според подзаконските прописи на сојузната влада;³²

- вршење и на други работи на застапување кои ќе им ги довери министерот за финансии, како и работи кои се предвидени во други прописи.

²⁷ Чл. 23 од ЗДП (2007).

²⁸ Чл. 24–26 од ЗДП (2007).

²⁹ За застапувањето на стопанските претпријатија во државна сопственост важеле други прописи. Види: чл. 1 од ЗЈП на ФНРЈ (1952).

³⁰ Чл. 10 од ЗЈП на ФНРЈ (1952).

³¹ Чл. 9 од ЗЈП на ФНРЈ (1952).

³² Чл. 7 од ЗЈП на ФНРЈ (1952).

Со вториот и подетален сојузен *Закон за јавното правобранителство на ФНРЈ* (1955), овластувањата од **делокругот на работа** на правобранителството се определени на следниов начин:

- застапување на политичко-територијалните единици, установите што имаат својство на правно лице и се финансирани од буџетот, како и фондските основани од страна на државните органи во поглед на нивните имотни права и интереси;³³

- судско застапување во процесната, извршната, кривичната и другите постапки пред редовните и стопанските судови;

- правно застапување во управна постапка и во управен спор, доколку во нив се решава за имотни прашања на наведените јавни ентитети;

- застапување во административно-казнената и дисциплинската постапка, заради остварување на имотно-правни барања на процесните субјекти кои по закон ги застапува;³⁴

- договорно застапување пред домашни или странски судови и други органи на јавни установи кои за тоа изречно ќе го овластат (т.е. ќе му издадат процесно полномошно);³⁵

- давање правни мислења во врска со договорите кои стопанските и општествените организации намераваат да ги склучат со приватните физички или правни лица (домашни или странски) – доколку овие организации го побараат тоа;³⁶

- барање определени известувања, податоци, информации или списи за конкретен предмет, доколку тие му се потребни за преземање правни дејствија за кои е овластен;³⁷

- право да биде навремено информиран и известен за започнување на постапка во сите случаи кога е засегнат или оштетен општонароден имот, како и непосредно да му биде извршена уредна достава на покани, пресуди, решенија, тужби или други поднесоци.³⁸

Процесните овластувања на јавниот правобранител во овој период биле групирани на овие категории правни дејствија:³⁹

- поднесување и примање тужби;

- вршење на сите останати процесни дејствија неопходни за водење на парничната постапка, вклучувајќи ги и оние што предизвикуваат противтужба, тужба за поништување, тужба за обновување и сл.;

- поднесување барања и предлози за поведување на други постапки (вонпроцесна, управна и др.), како и вршење на сите потребни дејствија во текот на иницираните постапки;

- преземање дејствија со кои се става крај на одредена постапка (склучување вонсудско или судско порамнување за предметот на спорот или за

³³ Чл. 1 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

³⁴ Чл. 2 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

³⁵ Чл. 4 и чл. 22, ст.2 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

³⁶ Чл. 6-7 и чл. 21 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

³⁷ Чл. 8, ст.1 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

³⁸ Чл. 8, ст.2-3; чл. 9 и чл. 19-20 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

³⁹ Чл. 22, ст.1 од ЗЈП на ФНРЈ (1955).

други побарувања; признавање на противничките барања; повлекување на тужбата; или, пак, откажување од тужбеното барање што го ставила странката која ја застапува);⁴⁰

- поднесување предлози за издавање на времени наредби („привремени мерки“ за обезбедување);

- да бара присилно извршување заради обезбедување на побарување или поради намирување, како можност и да ги презема сите соодветни дејствија што ќе се покажат како нужни и потребни во конкретната постапка;

- прием и наплата на досудените процесни трошоци од спротивната странка.

Со третиот, последен и најдетален сојузен *Основен закон за јавното правобранителство на СФРЈ* (1965), **ингеренциите** на правобранителството се определени на следниов начин:

- законско застапување на соодветната општествено-политичка или месна заедница, на државните органи, на фондовите што имаат својство на правно лице, на установите финансирани од буџетот, како и на организациите определени со закон – пред судовите и пред другите органи, преку преземање мерки и правни средства заради заштита на нивните имотни права и интереси во процесната, извршната, кривичната и другите судски постапки, како и во управната, прекршочната и дисциплинската постапка;⁴¹

- правно застапување пред странски судови, установи или други органи сите општествено-политички заедници, нивните органи и фондови;⁴²

- договорно застапување на државните органи кои немаат својство на правно лице, во управен спор, како и на определени работни организации пред југословенските судови – но, само доколку тие го овластат за тоа;⁴³

- преземање на потребните мерки заради спогодбено решавање на спорниот однос, пред поведување на процесот;⁴⁴

- следење и проучување на општествените односи во делокругот на својата дејност, како и на појавите од значење за правната заштита на општествениот имот;⁴⁵

- известување и давање предлози до собранијата и до другите органи и организации за своите забележувања, како и за другите важни прашања во врска со својата работа, кои се од значење за заштита на општествениот имот;⁴⁶

⁴⁰ Види и чл. 23 од ЗЈП на ФНРЈ (1955). Но, доколку станува збор за *поголема вредност на спорот* [пр. тогашни 200.000, 500.000 или 1.000.000 југословенски динари], јавниот правобранител е должен да бара претходна писмена согласност од соодветниот орган кој го застапува – но, без оглед на имањето или немањето на ваквата согласност/упатство, дејствието на правобранителот во предметот е полноважно.

⁴¹ Чл. 1 и чл. 12–13 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴² Чл. 24 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴³ Чл. 14–15 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴⁴ Чл. 2 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴⁵ Чл. 3, ст.1 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴⁶ Чл. 3, ст.2 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

- укажување на правна помош, по потреба, на државните органи и организации во врска со прашања од својот делокруг на работа;⁴⁷

- давање друга стручна помош или правно мислење, на барање на државните органи, во врска со т.н. тендери, т.е. склучувањето имотно-правни договори со приватни лица (домашни или странски) или за други имотни прашања – особено заради отстранување на непотребно спорење;⁴⁸

- барање податоци и известувања потребни за преземање на дејствијата за кои е овластен, под страв од поведување дисциплинска или оштетна (регресна) постапка против одговорното лице кое, без оправдана причина, одбило да соработува со правобранителот;⁴⁹

- примање пријави и информации за штета нанесена врз општествен имот, по службена должност, од страна на судовите, јавните обвинителства, државните органи и работните организации;⁵⁰

- преземање на други дејствија за кои се посебно овластени, заради правна заштита на имотните права на општествените заедници, кои се пропишани со посебни закони;⁵¹

- организирање интерна статистичка служба во ЈП и водење грижа за собирање и средување на статистичките податоци за работата на правобранителството, како и за начинот на евидентирање на општествените односи и појави од доменот на неговиот интерес;⁵²

- професионална соработка со другите правосудни органи во прашањата од заеднички интерес за остварувањето на своите задачи, како и при решавањето на кадровските, материјалните и други прашања од значење за работата која ја обавува.⁵³

2. Со првиот и со вториот републички *Закон за јавното правобранителство* на СРМ (1966 и 1977), кога Македонија сè уште е во рамките на СФРЈ, горе-доле се регулираат истите овие законски надлежности на правобранителството, како што е опишано погоре, на сојузно ниво, но со малку поредуцирани одредби.⁵⁴ Но, по осамостојувањето на Република Македонија и носењето на првиот *Закон за јавното правобранителство на РМ* (1997), ситуацијата се искристализира – бидејќи веќе Македонија не беше дел од југословенската федерација. Па така, според овој закон, **надлежностите** на Јавното правобранителство на РМ беа оскудно и нецелосно регулирани, во мал број членови, посветени само на застапувањето на државата, а не и на општините – и тие, главно, се сведуваа на следново:

- преземање на законски определени мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на Републиката;⁵⁵

⁴⁷ Чл. 3, ст.3 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴⁸ Чл. 20 и чл. 25 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁴⁹ Чл. 4 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁵⁰ Чл. 5 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁵¹ Чл. 21 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁵² Чл. 31 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁵³ Чл. 30 од ОЗЈП на СФРЈ (1965).

⁵⁴ Види ги посебно членовите 2 и 4–7 од ЗЈП на СРМ (1966); чл. 2–7 и чл. 9–21 од ЗЈП на СРМ (1977).

⁵⁵ Чл. 2 од ЗЈП на РМ (1997).

- застапување на Р. Македонија и нејзините органи пред судовите, другите органи и правни лица, како и пред странските судови и органи, во имотно-правните спорови со странски физички или правни лица;⁵⁶

- соработка со судовите, другите органи и правни лица по прашања од значење за остварување на неговата функција и по прашања од заеднички интерес, при што тие се должни да му доставуваат податоци заради правна заштита на имотните права на Републиката, како и да го известуваат за секој имотно-правен спор со домашни или странски, физички или правни лица;⁵⁷

- преземање претходни вонсудски дејствија заради спогодбено решавање на спорниот имотно-правен однос;⁵⁸

- вршење на други работи утврдени со закон, во рамките на своите овластувања.

Со актуелниов *Закон за државното правобранителство* (2007) неговото место и статус во правосудниот систем е дизајнирано преку следниве негови ингеренции, т.е. **надлежности**:

- преземање мерки и правни средства заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија;⁵⁹

- штитење на имотните права и интереси на Републиката и на државните органи основани со закон, пред судовите и другите органи (во земјата и странство) – преку преземање на неопходните процесни дејствија;⁶⁰

- соработка со други органи и лица, по прашања од значење за остварување на функцијата и по прашања од заеднички интерес – особено преку електронско поврзување со Агенцијата за катастар на недвижности, со цел прибавување и доставување службени податоци по електронски пат;⁶¹

- собирање релевантни податоци за потребите на конкретен предмет, при што органите на државната управа, како и сите правни и физички лица се должни на ДП да му доставуваат податоци, докази и информации заради правна заштита на имотните права и интереси на РМ во рок од пет работни дена;⁶²

- примање службени известувања од управните органи за секој имотно-правен спор, во кои се содржани податоци за странките, предметот и вредноста на спорот, правниот однос од кој настанал спорот и другите потребни информации, а задолжително се доставуваат и материјалните докази со кои тие располагаат;⁶³

- преземање потребни дејствија заради вонсудско порамнување, односно претходно спогодбено решавање на спорниот однос;⁶⁴

⁵⁶ Чл. 5, ст.1 од ЗЈП на РМ (1997).

⁵⁷ Чл. 8–10 од ЗЈП на РМ (1997).

⁵⁸ Чл. 11 од ЗЈП на РМ (1997).

⁵⁹ Чл. 2 од ЗДП (2007).

⁶⁰ Чл. 5 и чл. 10 од ЗДП (2007).

⁶¹ Чл. 13 од ЗДП (2007) и чл. 1–2 од ЗД ЗДП (2015).

⁶² Чл. 12 од ЗДП (2007).

⁶³ Чл. 14 од ЗДП (2007).

⁶⁴ Чл. 15, ст.3-6 од ЗДП (2007). Лицето кое ќе одлучи да поведе постапка против Република Македонија или против органите на државната управа може, првенствено, да се обрати до државниот правобранител на РМ и државните правобранители, заради правење обид за мирно, т.е. спогодбено решавање на имотно-правниот однос од кој произлегува настанатиот спор. Тие се должни да се произнесат по предлогот за спогодбено решавање во најкраток можен рок, но не подоцна од осум дена по

- известување на Владата на РМ за својата работа,⁶⁵ како и укажување за состојбата и недостатоците во законодавството, во внатрешното работење на правосудните или другите органи и, по потреба, давање соодветни предлози за измена на закони и подзаконски акти;⁶⁶

- вршење на други работи, утврдени со овој или со друг закон.

Во однос на постарите републички закони кои ја регулираа оваа материја, во последниов закон се забележуваат извесни промени во насока на централизација на овој државен орган – а **новините**, главно, се сведуваат на следново:

- функционерот кој раководи со органот на државната управа е должен да определи *лице* кое ќе го претставува органот и ќе соработува со Државното правобранителство и за тоа ќе го извести Државниот правобранител;⁶⁷

- по барање на ресорниот министер кој раководи со органот на државната управа чии интереси се штитат, или по предлог на државниот правобранител – за *спорови од особено значење* може да се определи лице кое задолжително ќе присуствува на судските рочишта, паралелно и покрај надлежните државни правобранители;⁶⁸

- во оправдани случаи, Државниот правобранител на РМ, по сопствена оценка, може да из земе државен правобранител на соодветното подрачје од постапување по конкретен предмет и истиот да го *довери* на друг државен правобранител (т.н. право на авокација);⁶⁹

- републичкиот правобранител исто така, по барање на државните правобранители или по службена должност, може да *из земе* државни правобранители од постапување по определен предмет од истите причини за кои може да биде изземен и судија;⁷⁰

- правобранителот, во случаи на преземање на *поважни процесни дејствија* со кои се окончува или обновува постапката,⁷¹ е должен да побара од органот што го застапува да се изјасни за натамошното застапување. Ако во рок од пет работни дена од добиеното барање органот на државната управа не се произнесе по предлогот на државниот правобранител, ќе се смета дека не се согласува со истиот. Во случај кога меѓу правобранителот и органот на државната управа што го застапува не се постигне

добивањето на согласност од органот кој го застапува. Но, доколку во рок од пет работни дена од денот на добивањето на известувањето на државниот правобранител дека одредено лице намерава да поведе спор, органот не се произнел – се смета дека не е прифатен предлогот доставен од лицето потенцијален тужител (т.н. презумирано одбивање).

⁶⁵ Постојат два типа извештаи: (1) *Редовен годишен извештај* – којшто особено содржи преглед на примени, решени, нерешени предмети и преглед на поднесени правни лекови и средства; (2) *Вонреден посебен извештај* – којшто се доставува по барање на Владата на РМ, а може да се однесува на генералното работење на ДП или, пак, на постапувањето по конкретен предмет/и.

⁶⁶ Чл. 34 од ЗДП (2007).

⁶⁷ Чл. 13, ст.2 од ЗДП (2007).

⁶⁸ Чл. 13, ст.3 од ЗДП (2007).

⁶⁹ Чл. 11, ст.1 од ЗДП (2007).

⁷⁰ Чл. 11, ст.2 од ЗДП (2007).

⁷¹ Тоа се следниве законски наведени ситуации – ако државниот правобранител оцени дека: (а) не треба да се поведе постапка пред суд или друг орган; или (б) треба да се повлече тужба; (в) да се откаже од тужбеното барање или од предлог за извршување; (г) да се признае барање на спротивната странка; (д) да се склучи порамнување; (ѓ) да се повлече веќе вложената жалба; (е) да се откаже/ одрече од правото на жалба; и (ж) да изјави вонредни правни лекови.

согласност за прашањата, Државниот правобранител ќе ја извести Владата на РМ и ќе побара таа да се произнесе;⁷²

- при вработувањето на државни службеници и други работници за вршење на стручно-административни работи ќе се применува *соодветна и правична застапеност на граѓаните* кои припаѓаат на сите етнички заедници во Република Македонија;⁷³

- покрај републичкиот буџет, средствата за работа и стручно усовршување на правобранителите, сега можат да се обезбедуваат и од „*други извори на финансирање*“, без понатамошно прецизирање какви се тие материјални извори;⁷⁴

- должност на сите вработени во ДП да постапуваат согласно со *Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер*, освен кога се работи за „*класифицирани информации утврдени со закон*“.⁷⁵

Резиме

Државата постојано се појавува како *fiscus*, односно како странка во судските постапки, во рамки на кои нејзините законски застапници – *државните правобранители*, преку разни инструменти и правни средства, треба да го штитат нејзиниот имот и имотните интереси. Како предуслов за квалитетна заштита на републичкиот имот се јавува добро поставената организација, материјалната и правната положба на правобранителската функција. Оваа потреба посебно доаѓа до израз во земјите кои минуваа низ системски транзициски промени, како што е Р. Македонија, каде одредени поединци – со цел да стекнат индивидуални сопственички права на имот кој некогаш бил општествен, па потоа државен – ги користат слабостите на целокупниот правен систем, пропустите во законските регулативи, поделбата на надлежности и сл. Една од основните идеи на ова истражување е да дојде до сознанија и заклучоци во која мера Државното правобранителство е соодветен механизам за спречување на ваквите интенции и на кое ниво се наоѓаат можностите на правобранителството во однос на својата функција да пружи соодветна правна заштита на имотните интереси на Републиката. Одговорот на овие прашања, сам по себе, треба да даде одговор и на прашањата дали постои потреба од реорганизација, јакнење на улогата и зголемување на квалитетот на работата на Државното правобранителство на РМ. Овој труд добива посебно значење затоа што се работи за материја која, во нашата држава, според сознанијата на тимот вклучени истражувачи, не е истражувана на научно ниво и претставува еден мошне запоставен сегмент во целокупниот наш правосуден систем.

⁷² Чл. 16 од ЗДП (2007).

⁷³ Чл. 30 од ЗДП (2007).

⁷⁴ Чл. 32 и чл. 29, ст.2 од ЗДП (2007).

⁷⁵ Чл. 33 од ЗДП (2007). Види ги и *Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер* (Сл. весник на РМ - 13/2006 и 86/08, 6/10, 42/14, 148/15, 55/16), како и *Законот за класифицирани информации* (Сл. весник на РМ - 9/2004 и 113/07, 145/10, 80/12, 41/14, 21/18).

Б и б л и о г р а ф и ј а

Книги и монографии

- Гушева, Снежана и Витларов Тодор. *Правосуден систем на Република Македонија*. Штип: Универзитет „Гоце Делчев“, Правен факултет, 2016.
- Јаневски, Арсен и Зороска - Камиловска Татјана. *Граѓанско процесно право – Книга прва: Парнично право*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, 2009.

Нормативни акти и прописи

- Закон за државното правобранителство* (Сл. весник на РМ - 87/2007 и 104/15).
- Законот за заштита на југословенскиот имот и имотните права и интереси во странство* (1946).
- Закон за јавното правобранителство* (Сл. лист на ФНРЈ - 24/1952).
- Закон за јавното правобранителство* (Сл. лист на ФНРЈ - 51/1955).
- Закон за јавното правобранителство* (Сл. весник на СРМ - 19/1966).
- Закон за јавното правобранителство* (Сл. весник на СРМ - 9/1977 и 6/81, 46/82, 11/87, 10/90).
- Закон за јавното правобранителство* (Сл. весник на РМ - 47/1997).
- Закон за парничната постапка* (Сл. весник на РМ - 79/2005 и 110/08, 83/09, 116/10, 7/11 ПТ, 124/15).
- Одлука на Уставниот суд на РМ – У. Бр. 121/10* (15.XII.2010).
- Основен закон за јавното правобранителство* (Сл. лист на СФРЈ - 15/1965).
- Тарифа за награди и надоместоци на трошоците за работа на адвокатите – Пречистен текст* (Сл. весник на РМ - 126/2016 и 11/17 ПТ).
- Устав на Народна Република Македонија* (1946).
- Устав на Република Македонија* (1991).
- Устав на Социјалистичка Република Македонија* (1963).
- Устав на Социјалистичка Република Македонија* (1974).
- Устав на Социјалистичка Федеративна Република Југославија* (1963).
- Устав на Социјалистичка Федеративна Република Југославија* (1974).
- Устав на Федеративна Народна Република Југославија* (1946).
- Уставен закон за спроведување на Уставот на РМ* (Сл. весник на РМ - 52/1991).

Интернет страници

- www.academia.edu
- www.drzavnopravobranitelstvo.gov.mk
- www.slvesnik.com.mk
- www.vlada.mk
- www.ugd.edu.mk
- www.ustavensud.mk