Original research paper
UDK 35.086:35.077.3(497.7)

ОДГОВОРНОСТА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ОСНОВЕН ПРИНЦИП ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА

Јадранка Денкова
Проф.д-р "Универзитет Гоце Делчев", Правен факултет Штип
jadranka.denkova@ugd.edu.mk

Јован Ананиев
Проф.д-р "Универзитет Гоце Делчев", Правен факултет Штип
jovan.ananiev@ugd.edu.mk

Страшко Стојановски
Проф.д-р "Универзитет Гоце Делчев", Правен факултет Штип
strasko.stojanovski@ugd.edu.mk

Апстракт
Генерално, одговорноста претставува однесување на физичко или правно лице според законски и морални норми и доколку истите бидат прекршени истото се казнува со одредени дисциплниски казни предвидени со закон. Во административното право тоа значи дека секој административен орган треба да биде одговорен за своите постапки пред друга административна, законодавна или судска власт. Тоа значи дека преку одговорноста се промовираат вредностите на еден систем, а тоа се: ефикасност, ефективност, сигурност и предвидливост на јавната администрација. Посебна карактеристика на одговорноста во областа на административното право е тоа што таа е обезбедена преку комплексен збир на формални процедури. Република Северна Македонија одговорноста на администрацијата ја кодифицира во Законот за административни службеници каде што е разграничена полесната и потешката повреда на работната должност како и начинот и постапката на докажување на дисциплинската и материјалната одговорност на администрацијата и изрекувањето на дисциплинската мерка. Акцентот на трудот е одговорноста на административните службеници при донесувањето на конкретните административни акти, решавањето на управните предмети во управните постапки, особено кога решенијата се ништовни или рушливи и предизивикуваат материјална штета за државниот орган каде што се водела постапката. Европските земји имаат јасни правила околу надоместувањето на штетата на граѓаните што ќе им биде нанесена поради непрофесионално и неодговорно работење на администрацијата. Законот за административни службеници во Република Северна Македонија во одредбите за материјална одговорност укажува за надомест на штета што ќе биде нанесена на трети лица граѓаните, ја надоместува органот на државната управа. Прашањето е дали законодавство што ја регулира одговорноста на администрацијата треба да се менува во насока на воспоставување на јасни процедури и индикатори кои ќе ја детектираат одговорноста на администрацијата поради непрофесионално и неефикасно работење, особено онаа што нанесува штета на граѓаните и на државниот орган. Методологијата на трудот се базира на анализа на законски и подзаконски акти,

статистички показатели, како и резултати од досегашни истражувања релевантни за предметот на истражување. Во досегашната практика и анализа на државните органи се согледува дека има многу малку дисциплински постапки што се изречени над административните службеници, а за матријална одговорност на административните службеници процентот е многу низок. Законодавецот ја оставил можноста на државниот секретар да ја преиначи одлуката на комисијата, што дава можност за дискреционо одлучување на одговорното лице во институцијата. Законодавецот ја оставил можноста на граѓанинот да поведе постапка за молчење на администрацијата доколку не е решен предметот во рок од 30 дена, но внатре во државните органи нема процедура со која се анализира брзината на решавањето на предметите. Тоа е еден аспект на одоворност на администрацијата дали навремено постапува и дали граѓанинот трпи штета и од одоговлекувањето на постапката при решавањето на предметите. Се додека не постојат јасни индикатори кои ќе укажуваат на неефикасност на администрацијата, како и одредби кои упатуваат на лична одговорност на администрацијата, каде што нанесената штета на граѓаните ја надоместува администрацијата, а не државата, неможема да говориме за ефикасно и одговорно работење на администрацијата во Република Северна Македонија.

Клучни зборови: *одговорност, дисциплинска, материјална, ефективност, администрација*

RESPONSIBILITY OF ADMINISTRATION BASIC PRINCIPLE IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Jadranka Denkova
Associate professor
Faculty of Law – Stip
University of Goce Delcev – Stip

Jovan Ananiev
Professor Faculty of Law – Stip
University of Goce Delcev – Stip

Strasko Stojanovski
Associate Professor, Faculty of law,
University „Goce Delcev" – Shtip

Abstract
Generally, responsibility is misconduct of a physical or legal person who deviates from legal and moral norms, causing consequences and should be responsible for its actions by the law. In administrative law, this means that each administrative body should be responsible for its actions before another administrative, legislative or judicial authority. This means that through the responsibility, the values of a system is promoted, which are: efficiency, effectiveness, reliability and predictability of the public administration. A special feature of responsibility in the area of administrative law is that it is provided through a complex set of

formal procedures. There is no abstract responsibility, but there is a concrete and legally defined responsibility explained through a set of specific procedures. In the Republic of Northern Macedonia, the responsibility of the administration is codified in the Law of Administrative Servants where the easier and more severe violation of the working position is distinguished, as well as the manner and procedure of proving the responsibility of the administration and pronouncing the disciplinary measure. The subject of this paper is legal provisions analysis regarding the responsibility of the administration, the types of responsibility, disciplinary procedures and the applicability of disciplinary procedures. The purpose of this paper is analyses of the procedures that determine the personal material liability of the administrative officials contained in the laws in the Republic of Macedonia. The emphasis of this research is the responsibility of the administrative servants in the adoption of specific administrative acts, resolution of administrative cases in the administrative procedures, that is, when the outcomes of the proceedings are ruinous solutions that cause damage to citizens. European countries have clear rules about compensating the damage to citizens due to unprofessional and irresponsible work of the administration. The Law of Administrative Servants in the Republic of Northern Macedonia points to compensation for the damage that will be inflicted on third persons by the citizens, compensated by the state administration body. The question is whether our legislation on the responsibility of the administration should consider establishing clear indicators that will detect the responsibility of the administration, especially the one that inflicts damage on the citizens. The methodology of labor is based on the analysis of relevant legal and sub-legal acts, statistical indicators, as well as indicators of previous research relevant to the subject of research. In the current practice and analysis of the state authorities, it is perceived that there are very few disciplinary procedures that have been against the administrative officials, and for the material responsibility of the administrative officials, there is not a single procedure. As long as there are no clear indicators that will indicate inefficiency of the administration and as a result bearing material responsibility, and personally compensating the damage caused to the citizens, we can not speak about the efficient and responsible operation of the administration in the Republic of Macedonia.

Keywords: *responsibility, discipline, material, effectiveness, administration*

ВОВЕД

Дејствувањето на администрацијата како и секое друго дејствување може да биде генератор на чести и тешки повреди. Теоријата за одговорност претставува екстремна практична и теоретска важност. Можноста на граѓаните да добијат надомест на штетите предизвикани од јавната власт е суштински дел на правната држава. Секој развој на правото на одговорност на јавната власт е обележан со постојана грижа од страна на Административниот судија за подобрување на положбата на жртвата.[1]

[1] Административно право- Жан Валин, Арс Ламина ДОО 2012, Скопје

За правниот аспект на дисциплинската одговорност во правната теорија постојат многубројни дефиниции од кои како позначајни ги извлекуваме следните: „правна одговорност на вработениот за повреда на работните обврски или повреда на работната дисциплина";[2] „одговорност за повреда на работните должности и обврски, за кои се изрекуваат дисциплински мерки";[3] „одговорност за повреда на работните должности и обврски, и која како таква е специфичен вид на правна одговорност, бидејќи се применува само на физички лица кои се во работен однос".[4] Кога администрацијата функционира како обично физичко лице ја ангажира својата одговорност како и сите физички лица според правилата на обичајното право, односно оние на приватното право па надлежен суд е граѓанскиот суд, со исклучоци на Шпанија и Португалија[5]. Кога администрацијата постапува според правилата на јавното право природата на надлежниот суд варира според различните земји, некогаш е надлежен граѓанскиот суд, а некогаш административниот суд.[6] Голем број на автори на одговорноста гледаат јавна власт, неопходна последица на принципот на еднаквост на граѓаните пред јавните задачи. Административното дејствување се извршува во сечиј интерес, но при извршувањето на административното дејствување може да дојде до спротивни влијанија од оние кои до кои што треба да дојде, односно да дојде до настанување на штета. Во овој случај може да дојде до штетни влијанија кои што можат да се проценат без никаков тест на административно однесување, но може да дојде и до неодделиви штетни влијанија. Одговорноста во јавното право како и во приватното право опфаќа три услови:постоење штета, можност за поврзување на оваа штета со определено лице и определени правни карактери од кој произлегува обврската за надомест.

Во административното право на различните земји на ЕУ се среќаваат два вида на основа на одговорност а тоа се одговорност за сторена грешка и одговорност без сторена грешка. Во земјите каде што го основале начелото на одговорност на администрацијата врз основа на сторена грешка, вината се бара најчесто во димензија што е делумно објективна. Постојат и земји кои што го имат усвоено начелото на одговорност со вина, а таа е позната уште и како субјективна одговорност.Сепак, постои поделба на земјите кои го прифатиле оваа начело на вина и истите можат да се поделат во три групи: земји кои го усвоиле францускиот поим за одговорност за сторена грешка, земји кои го прифатиле германскиот поим одговорност за несоодветно и грешно однесување, и Велика Британија и Ирска кои го основале поимот одговорност врз основа на поимот граѓански деликт.Барањето одговорноста од страна на лицата што вршат јавни функции

[2]Mandić, M., Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika, u: Dukić-Mijatović, M. (ur.), 2011, Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 551

[3] Brajić, V. , 2001, Radno pravo, Beograd, Savremena administracija, str. 333

[4] Simović, V. , 2003, Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore, Pravni život, 10, str. 872

[5] Член 144 од Шпанскиот закон од 26 ноември 1992година за правниот режим на јавната администрација и општа административна постапка, изменет со законот од 13 јануари 1999година, го поставува начелото дека администрацијата одговара за своите постапки пред Административниот суд дури и кога дејствува во согласност со приватното право, а со Португалскиот закон 13/2002 за статусот на административните судови целосно им ја доделиле надлежноста на административните судови да одлучуват за спорови во врска со одговорноста на администрацијата.

[6] Административно право на земјите од Еврипската унија- Мајкл Фромонт, Арс Ламина ДОО, 2010, Скопје

како и секоја друга одговорност се заснова на факт кој довел до настанување на штета, за која одговара јавното лице.[7]

Предмет на овој труд е да се анализираат законските одредби кои се однесуваат на докажување на одговорноста на администрацијата, како и да се детектираат правните празнини во законите кои влијаат на одговорното и ефикасното работење на администрацијата. Целта на овој труд е да се анализираат процедурите кои ја определуваат личната материјална одговорност на административните службеници содржани во законите во Република Македонија.

Методологијата на трудот се базира на анализа на законски и подзаконски акти, статистички показатели, како и резултати од досегашни истражувања релевантни за предметот на истражување.

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 ја согледаме уште во основните одредби на Законот за општа управна постапка кои упатуваат на потребата и целите на Законот да ги штити правата и правните интереси на физичките и правните лица, а воедно да водат смека 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.[8] Во Законот за Управна постапка од 2005 година постоеше одредба што се однесуваше на одговорноста на администрацијата при водењето на управната постапката. Во Законот за управна постапка што влезе во сила 2015 година не е изрично наведено начелото на одговорност при водењето на управната постапка. Законодавецот сметал дека доволно е што одговрноста на администрацијата е предвидена во Уставот на Република Северна Македонија. Законски одредби за одговорноста на администрацијата во моментот се содржани само во Законот за административни службеници.

АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Трудот акцентот го става на одговорноста на администрацијата за штетата што ја предизвикува на трети физички или правни лица при водењето на постапките при

[7] Јавно право, јавна власт и административно дејство, Тоа е според француското право - Мишел Верпо и Латиција Жанико, Арс Ламина ДОО; 2010, Скопје.

[8] **Член 1** Со овој закон се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи. **Член 2** Примена на законот (1) Овој закон се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги. (2) Со посебните закони одделни работи може да се уредат поинаку од овој закон, доколку не се во спротивност со основните начела и целта на овој закон и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со овој закон. Закон за општа управна постапка,(Службен весник на РМ бр.124/2015).

донесување на ништовни и рушливи решенија. Материјалната одговорност на административните службеници е дадена во Глава XIII од Законот, како и во Правилникот за начинот на водење на постапката за утврдување[9] на материјалната одговорност и формата и содржината на решението за надомест на штета.[10]Разликуваме три вида на штета: штета што ја претрпел административниот службеник, штета што тој ја направил кон трети лица и штета што ја направил кон институцијата. Административниот службеник може да претрпи штета на работа или во врска со работа. Во тој случај, институцијата е должна да му ја надомести штетата согласно со Законот за облигациони односи. Доколку административниот службеник во вршење на работите и работните задачи предизвика штета кон трети лица, институцијата е должна да ја надомести материјалната штета што ја предизвикал.[11] Доколку административниот службеник, на работа или во врска со работа, намерно или во крајна небрежност предизвика штета на институцијата, одговорен е за истата и е должен да ја надомести.Законот акцентот го става само на материјалната одговорност што настанува како резултат на однесувањето на државниот службеник предизивикана од намерно или од небрежно однесување. Нашето законодавство нема одредби кои упатуваат на одговорност на административниот службеник за предизивикана штета кон трети лица во форма на лична одговорност. Законот за административни службеници предвидува одговорност кон трети лица, а штетата ја надоместува државниот орган. Во член 70 од Законот за административни службеници е предвидена лична одговорност на административниот службеник за вршење на работните задачи. Личната одговорност на административниот службеник, вршењето на административните работи, законот ја ословува како дисциплинска одговорност која може да се изрече преку два вида на одговорност, дисциплинска неуредност и дисциплински престап. Во Законот за административни службеници има 9 ставови кои претставуваат основ за изрекување на мерка дисциплинска неуредност и 30 причини кои претставуваат основ за изрекување на една од мерките за дисциплински престап за работењето на административниот службеник. Материјалната одговорност кон трети лица не е и лична одговорност на административните службеници. Понатаму наведените алинеи кои упатуваат на изрекување на дисциплинска мерка не се поддржани со јасни мерливи индикатори кои упатуваат на одговорност. Ова е особено важно за управните постапки што ги водат административните службеници за остварување на правата и интересите на граѓаните. Тоа се следните основи за повреда на Управната постапка:"1. Доколку службеното лице што ја води управна постапка не бара докази и податоци по службена должност во рокот утврден со закон; 2.во управна постапка не доставува докази и податоци кои се побарани по службена должност во рокот утврден со закон и 3.не ги решава предметите во управна постапка во рокот утврден со закон".

Во досегашната практика и анализа на државните органи се согледува дека има многу малку дисциплински постапки што се изречени над административните службеници, а за материјална одговорност на административните службеници е најмал незначителен

[9] Во член 82 став 7 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија" бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) стои "Уредување", а правилникот има наслов "Утврдување."

[10](„Службен весник на Република Македонија" бр.142/2014)

[11] Член 83 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија" бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

процент одосно опфаќа 2,1% , односно само 11 жалби за материјалнна одговорност од изречените мерки. Така, во 2017 година до Агенцијата за администрација се поднесени 21 жалба за дисциплински престап што изнесува 4% од вкупниот број на поднесени жалби до Агенцијата, 59 жалби за дисциплинска неуредност што изнесува 11,4% од вкупниот број на поденсени жалби. Споредено со 2016 година оваа бројка е намалена. Во 2016 година се поднесени 44 жалби за дисциплински престап што е двојно поголемо и 56 жалби за дисциплинска неуредност што е на исто рамниште со 2016 година. Во 2015 година бројот на жалби по основ на дисциплински постапки бил значително помал од наредните две години, бројот на жалби по основ на дисциплински постапки збирно изнесувал 40 жалби. **Ова ја потврдува констатацијата дека бројот на дисциплинските постапки во административните органи е незначителнен со оглед на големата бројка на административни службеници и неефикасното работење на администрацијата во Република Северна Македонија.**

Законот за вработени во јавниот сектор[12] ја уредува одговорноста за вршење на работите и работните задачи на вработените. Имено, вработените во јавниот сектор се лично одговорни за вршењето на задачите.[13] Одговорноста, кој може да биде материјална или дисциплинска, се утврдува со посебен материјален закон (lex specialis).[14] За административните службеници тоа е Законот за административни службеници, за давателите на јавни услуги тоа се законите за основно, средно, високо образование, законите за култура, за јавни претпријатија, за наука, за труд и социјала итн.

Законодавецот ја оставил можноста на граѓанинот да поведе постапка за молчење на администрацијата доколку не е решен предметот во рок од 30 дена, но внатре во државните органи нема процедура со која се анализира брзината на решавањето на предметите. Тоа е еден аспект на одговорност на администрацијата дали навремено постапува и дали граѓанинот трпи штета и од одоговлекувањето на предметите. Така, во член 111 од Законот за општа управна постапка е предвидена можноста за жалба од страна на странката до второстепениот орган во случај на молчење на управата. Кога второстепениот орган ќе утврди дека првостепениот орган не го донел управниот акт во законскиот рок, тој треба да му наложи на првостепениот орган да донесе управен акт и да одреди рок за тоа од најмногу 30 дена по приемот на налогот. Кога второстепениот орган ќе утврди дека причините поради коишто првостепениот управен акт не бил донесен не се оправдани, тој самиот решава за барањето на странката во рок од 30 дена по приемот на жалбата, или ќе му наложи на првостепениот орган да го донесе бараниот управен акт во рок од 15 дена по приемот на налогот. Во случај на повторно молчење на првостепениот орган, второстепениот орган е должен самиот да ја реши работата.

Во однос на одговорноста новина во законот е што предметите во управната постапка ги одлучува и потпишува овластено службено лице, сето тоа е добра основа за лоцирање на одговорноста кон лицето што го решава предметот. Во **Член 24 од Законот за општа управна постапка, кој гласи:”[15] Во управната постапка, јавниот орган**

---

[12] Член 40 од Законот за вработени во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14 и 199/14)

[13] Член 40, став 1 од **Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)**

[14] Член 40 став 2 и 4 од **Закон за вработените во јавниот сектор** („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

[15] Закон за општа управна постапка (Службен весник на РМ бр.124/2015).

постапува преку овластеното службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член,“ (2) Ако не е определено со посебен закон или подзаконски акт, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност. (3) Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката, ако со закон поинаку не е определено. (4) Колегијалниот јавен орган е должен да овласти еден член на јавниот орган или административен службеник вработен во јавниот орган да ја води постапката, законодавецот ја дава обврската на државниот орган да определи сектор или стручно лице кои ќе ги потпишува предметите кои ги решава. **Во ставот 2 кој гласи: “ оваа обврска важи само доколку со друг закон е поинаку определено “,**законодавецот дава можност за отстапка од овој член, што упатува, можност посебниот закон да го реши на друг начин. Што значи доколку со посебениот закон се предвиди управните предмети да ги потпишува министерот или градоначалникот во тој случај повторно се намалува мотивацијата и одговорното работење на овластените службеници лица кога знаат дека друг ќе се потпише и ќе ја преземе одговорноста за неговото работење, или доколку и службеникот и одговорното лице на органот се потпишат, службеникот ќе има поделена одговорност. Ова е особено важно за професионалниот пристап на административните службеници при решавањето на предметите. Во тој случај, овластениот член, односно службеник постапува како овластено службено лице и му доставува предлог за управниот акт на колегијалниот јавен орган, во писмена форма, освен ако со посебен закон не е поинаку утврдено. Сметам дека личната одговорност на административните службеници треба да биде истовремено и мотиватор за административниот службеник. Мотивацијата ќе се однесува за оние кои предметите ги решаваат ефикасно, (временски побрзо и за ист период да решаваат поголем број на предмети во однос на своите колеги) и не предизвикуваат штета за органот, истите бидат наградени за сметка на оние што работат неефикасно и неодоговорно. Доколу се воведат индикатори кои јасно укажуваат на пропустите на административниот службеник при водењето на постапката, што резултирале со противправен конечниот акт со штетни последици, ќе претставува основа за утврдување на личната одговорност на административниот службеник и основа за надоместување на штетата од негова страна. Ваквата законска определба ќе влијае врз професионално и одговорно работење на администрацијата.

Друг индикатор кој влијае на неодговорното работење на администрацијата се одредбите од Законот за административни службеници во кои законодавецот ја оставил можноста на државниот секретар да ја преиначи одлуката на комисијата за изречената мерка што дава можност за дискреционо одлучување на одговорното лице во институцијата. Со оваа одредба се дерогира целокупната постапка и професионалноста на дисциплинската комисија што ја водела постапката во органот, затоа што на крајот на денот нивната одлука може да биде преиначена, што се одразува на целата клима во организацијата. “Секретарот е должен во рок од 3 дена да донесе решение за изрекување на дисциплинската мерка. Државниот секретар може да изрече дисциплинска мерка

различна од онаа која ја предложила комисијата, која е должен да ја образложи со наведување на причините поради кои го сторил тоа."[16]

Во Законот за управен спор кој е веќе во последната фаза на донесување содржи одредби за повикување на одговорност на административните службеници со казна одбивање од плата доколку не ги достават списите до управните судии кога истите треба мериторно да решаваат за одредени предмети каде што и во првостепената и второстепената постапка не се преземени сите дејства во постапката. Ваквите одредби претставуваат селективно решение кое не е во координација со основниот Закон за административни службеници каде што се содржани законските одредби за одговорноста на администрацијата. Ваквото решение повторно нема јасни индикатори, кој ќе ја поведува постапката, како ќе се изрекуваат казнените мерки, како ќе се води постапката на докажување на одговорноста, а тоа упатува на одредби кои претставуваат селективна правда. Секако за да се изрече оваа мерка треба да се докажува одговорноста и истата како мерка треба да биде во основниот Закон за административни службеници. Во ставот 6 од овој член е предвидено дека во случаите од ставот (5) на овој член, кога судот не е во можност да одлучи за предметот без списите, судот со решение изрекува парична казна во износ од 20% од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт односно го презело оспореното дејствие, или на одговорното лице, односно овластеното лице во тужениот, односно во органот кој располага со списите кои не се доставени поради неоправдани причини. Според наведеното се поставува прашањето, каква одлука ќе донесе судот без списите по предметот, дали ќе ја донесе одлуката по закажана усна расправа и доколку не може да одлучи без списите на предметот, освен решението со кое ќе ја изрече паричната казна, со каква одлука ќе го заврши предметот. Обврска на јавниот орган за доставување на документи и податоци Член 36 (1) На барање на судот, секој јавен орган е должен, согласно закон да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот. (2) Доколку јавниот орган не постапи во согласност со ставот (1) на овој член, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага. Против решението дозволена е жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.[17]

Законски одредби кои претставуваат основа за дисциплинска одговорност, дисциплински престап на административните службеници поврзани со дејствија при водењето на управната постапка се однесуваат на следните законски непочитувања:1. Доколку административниот службеник во управна постапка не бара докази и податоци по службена должност во рокот утврден со закон; 2.во управна постапка не доставува докази и податоци кои се побарани по службена должност во рокот утврден со закон и 3.не ги решава предметите во управна постапка во рокот утврден со закон. Законот за административни службеници предвидува постапка за изрекување на дисциплинска мерка, а Законот за Управен спор директно ја утврдува одговорноста на

[16] Член 76, став 17 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија" бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

[17] Ова решение е во Предлог измените на Законот за управен спор, февруари 2019година.

административниот службеник за изрекување на мерката парична казна без водење на постапка. Како што нагласив ќе има нејаснотии во примената на законот поради ограничување на можноста административниот службеник да се обжали, што остава можност за директна дискриминација помеѓу административните службеници. Тоа значи административните службеници кои водат управни постапки дирекно ќе бидат казнети според одредбите од Законот за управен спор, а може да се случи административен службеник кој направил потешки дисциплински повреди од наведените 30 за дисциплински престап, а да не биде поведена постапка против истиот. Треба да се внимава за еднаквоста при казнувањето и секако да се воспоставата јасни и еднакви индикатори за сите.Сметам дека и во ваков случај доколку има јасни индикатори и процедури за начинот на доставување на потребните документи, ќе овозможи еднаков пристап кон сите административни службеници, а воедно ќе значи и поголема одговорност на администрацијата.

Во конекст на одговорното работење на администрацијата законодавецот предвидел одредби кои упатуваат на начинот на давањето на услугите кон граѓаните посебно ги дефинира услугите на управни дејства како услуги од општ интерес. Така во членот **103 од Законот за општа управна постапка како** услуги од општ интерес се управни дејствија со кои на граѓаните им се обезбедуваат општо достапни услуги за сите странки по пристапна цена и со соодветен квалитет на услугата, во континуитет, транспарентно без дискриминација на корисникот на услугата. Ако услугите од општ интерес ги обезбедува приватен давател на услуги, корисникот на услугата не смее да има помала правна заштита во споредба кога услугата би ја давал јавен орган. Доколку корисникот на услуга од општ интерес и покрај тоа што ги исполнил своите обврски, смета дека не добива услуга со соодветен квалитет, во континуитет, транспарентно и без дискриминација може да поднесе приговор до надзорниот јавен орган утврден со закон, сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од страна на давателот на услугите.

Како битен основ за утврдување на личната одговорност на административниот службеник претставува Управниот приговор. Овој инструмент за прв пат е воведен во најновиот Закон за општа управна постапка. Управниот приговор не претставува основ за дисциплинска постака кон административнито службеник, не се воведени одредби во Законот за админстартивни службеници кои упатуваат на лична одговорност по основ на поднесување на Управен приговор кон административниот службеник. Овој приговор може да претставува добра основа за лична материјална одговорност на администрацијата, за штетата што ја предизвикуваат на граѓаните при одоговлекувањето на управните постапки, неефикасното работење. Членот **118 од Законот за општа управна постапка го дава основот за** поднесување на Управен приговор. “1)Против реален акт или негово пропуштање, странката може да изјави управен приговор до јавниот орган кој го преземал или не го преземал реалниот акт, ако странката тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршувањето на дејствијата.”2)”Ако корисник на јавна услуга од општ интерес смета дека давателот на услугите ги повредил неговите права или правни интереси, корисникот може да поднесе приговор до јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од давателот на услугите, освен ако за спорната работа постои непосреден правен лек според управното право против давателот на

јавните услуги.” Во членот 119 е опишана постапката по управен приговор против реални акти и нивно пропуштање. Оваа постапка по приговорот против реални акти или нивно пропуштање ја спроведува посебна организационата единица или колегијално тело на јавниот орган кој го издава реалниот акт. Административниот службеник, односно вработениот кој е одговорен за побиваниот реален акт или за неговото непреземање не смее да учествува во постапката. Јавниот орган решава за управниот приговор против реални акти или нивно пропуштање преку управен акт кој треба да се донесе и достави без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена по приемот на приговорот. Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд. Постапка по управен приговор во случај на обезбедување јавни услуги од општ интерес, јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите е должен да ги испита изјавите на подносителот на приговорот и да преземе надзорни мерки во рамки на својата надлежност. За управниот приговор не се предвидени одредби за дисциплинска материјална одговорност што е резултат на доцнење и одоговлекување на постапката како и квалитетот на постапката и штетата предизивикана кон граѓаните.

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Од досегашната анализа како генерален заклучок е ставот дека одговорноста на администрацијата при водењето на управните постапки воопшто не постои, односно нема основ за изрекување на лична матријална одговорност при водење на постапките. Затоа што крајната штета настаната како резултат на пропустите при водењето на постапката ја надоместува државниот орган, а не административниот службеник. Може треба да се размислува за воведување на лична матријална одговорност кон административните службеници за пропустите што ќе ги направат при водење на постапките од незнаење, неефикасно и непрофесионално работење. Законот за административни службеници предвидел одредби за мерката дисциплински престап при водењето на управните постапки, а административниот службеник може да се казни за несовесно работење, и да му биде изречена една дисциплинска мерка, парична казна, прераспоредување на друго работно место и престанок на работен однос. Од статистичките показатели согледавме дека овие мерки се изречени во многу мал обем во административните органи кон административните службеници и истите доколку бидат изречени, најчесто во постапка пред редовните судови се пресудува во корист на администрацијата. Ова се должи на фактот дека нема јасни и мерливи процедури и индикатори во Законот и во подзаконските акти за докажување на одговорноста и основот за изрекувањето на таа мерка. Препораката е разработка на сите одредби од законите што претставуваат основ за дисциплинска мерка и да се воспостават јасни насоки и мерливи индикатори за докажување на одоговорноста, односно основот за изречената казнена мерка. Се додека не се воспостават јасни индикатори кои ќе укажуваат на ефикасноста или неефикасноста на администрацијата, како и воведувањето на материјална одговорност како лична одговорност на администрацијата преку надоместување на несената штета на граѓаните од страна на администрацијата неможема да говориме за ефикасно и одговорно работење на администрацијата во Република Северна Македонија. Секако индикаторите за ефикасноста да бидат реални, обемот на работата да биде во согласност со капацитетот на административниот орган,

бројот на административни службеници. Рапределбата на работните должности предмети за работа треба да биде во реален обем. Неможе да бараме ефикасно и одговорно работење во административниот орган доколку во истиот има поголем обем на работа во однос на обучениот административен кадар. Одговорните лица треба да имаат јасна визија за целите, резултатите бројот на кадрите и нивната стручност и компетентност. Се додека не постојат јасни индикатори кои ќе укажуваат на постигнувањата на администрацијата, како и одредби кои упатуваат на лична одговорност на администрацијата, според кои нанесената штета на граѓаните ја надоместува администрацијата, а не државата, неможема да говориме за ефикасно и одговорно работење на администрацијата во Република Северна Македонија.

БИБЛИОГРАФИЈА

1.Безбрадица, Р. (2007). Дисциплинска одговорност државних службеника: први део. *Правна пракса* 11: 5-14. Београд: LIBER.
2.Вукашиновић Радојчић,(2010). *Европски стандарди правног положаја државних службеника*. Београд: Правни факултет.
3.Гелевски, С. (2009). Управно – процесно право. Тиха дооел – Скопје.
4,Ивошевић, З. (2007). *Радно право*. Београд: Службени гласник.
5.Ilić, M. (2006). *Upravno pravo*. Niš: BCLS.
6.Илић, А. (2011). Дисциплинска и материјална одгороворност државних службеника у правном систему Републике Србије. Универзитет у Нишу- Факултет заштите на раду у Нишу.
7.Јовановић, П. (2000). *Радно право*. Београд: Службени гласник.
8.Кекеновски, Ј. Политички систем – збирка на трудови. Скопје.
9.Костић, Л. (1999). Однос кривичне и дисциплинске одговорности јавних службеника. *Правосуђе* 7-8: 4-7. Београд: (Панчево: Напредак).
10Кулић, Ж. (2009). *Службеничко право*. Београд: Мегатренд униврзитет.
11.Кулић, Ж; Васиљевић, Д. (2009). *Радни односи у органима државне управе*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
Лилиќ, (1995). „Управно право“, Београд;
12.Маринковић, Р. (2009). Супсидијарна примена општих процесних закона у поступку утврђивања дисциплинске одговорности државних службеника. *Билтен судске праксе Врховног суда Србије* 3: 335-348. Београд: „Службени гласник“.
13.Милисављевић, О. (1997). *Дисциплинска и материјална одговорност*. Београд: Правно економски центар.
14.Mandić, M., Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika, u: Dukić-Mijatović, M. (ur.), 2011, Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 551
15.Brajić, V. , 2001, Radno pravo, Beograd, Savremena administracija, str. 333
16.Simović, V. , 2003, Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore, Pravni život, 10, str. 872
17.Флин, Н. (2010). Упра Шафриц, Џ.М.; Расел, Е.В.; Борик, К.П. (2009). Вовед во јаваната администрација. Академски печат, Скопје.
18.Кодекс за административни службеници (Службен весник на РМ, бр. 183 од 12.12.2014 година).

19. Уредбата за описот на звањата за државните службеници („Службен весник на Република Македонија" бр.106/2007 и 146/2009).
20. Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање (Службен весник на РМ, бр. 142 од 26.09.2014 година).
21. Правилникот за начинот на водењето на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап (Службен весник на РМ, бр. 58 од 19.4.2011 година).
22. Правилник за начинот на водењето на постапката за утврдување на материјална одговорност и формата и содржината на решението за надомест на штета (Службен весник на РМ, бр. 142 од 26.09.2014 година).
23. Управување со јавниот сектор. Арс Ламина ДОО, Скопје.
24. Фромонт, М. (2010). Административното право на земјите од Европа. Арс Ламина ДОО, Скопје.
25. Хофмајстер, В; Грабов, К. ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ - Функционирање и организација во демократските Општества. Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија, Институт 26.Павел Шатев - Скопје, Винсент графика
27. Закон за општа управна постапка (Службен весник на РМ бр.124/2015).
28. Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија" бр.27 од 05.02.2014 година).
29. Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија", бр.27 од 05.02.2014 година).
30. Законот за користење на податоците од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија" бр.27 од 05.02.2014 година).
31. Законот за организација и работа на органите на државната управа (Сл. весник на Р Македонија" бр.58/2000 од 21.07.2000 година).