

Aneta Stanchevska, PhD¹
Valbon Salih

UDC: 35.077(497.7)

**STRUKTURA ORGANIZATIVE E ADMINISTRATËS PUBLIKE
NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT DHE
VEPRIMTARIA E SAJ NORMATIVE**

**ОРГАНИЗАЦИСКАТА СТРУКТУРА НА ЈАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА И НЕЈЗИНАТА НОРМАТИВНА ДЕЈНОСТ**

**THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF NORTH
MACEDONIA AND ITS NORMATIVE OCCUPATION**

Abstract

The modern way of life needs a well-organized and professional administration with a clear structure, with specific tasks and way of acting and regulated relations in order to perform works for the protection and security of the public interest.

The word administration is derived from the Latin word Administratio, composed of the words ad "to" and ministratio, "serving" or "rendering service";

Public administration is a set of bodies and organizations (state and non-state functional and territorially decentralized), which perform certain administrative activities. From the above we can conclude that the administration is very important for the functioning and progress of society. The system of public administration in the Republic of

¹ Вонреден професор на Меѓународен Славјански Универзитет-Факултет за правни науки

Macedonia constitutes the core of the state administration in the three branches of the state administration bodies (legislative, executive and judicial power-including the local administration), while the administration in the activities of public interest is covered by a broader concept of administration. .

Keywords: administration, administrative activities, administration, notion of management, service, service, organization and structure of public administration and action and society.

Вовед

Современиот начин на живеење има потреба од добра организирана и стручна администрација со јасна структура, со конкретни задачи и начин на делување и регулирани односи се со цел на извршување на работи заради заштита и обезбедување на јавниот интерес.

Зборот администрација потекнува од латинскиот збор *administratio*, составен од зборовите, *ad*, спрема“ и *ministratio*, „служење“ или „давање на услуга“. Во областа на јавната администрација од нејзиното основање постојано се измачуваме со давање на одговорна прашањето за нејзиниот „Идентитет“.

Што всушност претставува јавната администрација? Дали постои една и единствена теорија за јавната администрација? Дали јавната администрација е дисциплина? Дали јавната администрација е уметност или наука?

Многу од теоретичарите се сомневаат во нејзината полноправност како дисциплина, област на студии, и област на истражување.

Јавната администрација претставува збир на органи и организации (државни и недржавни функционална и територијално и децентрализирано), кои вршат одредени административни активности.

Согласно Еуген Пусиќ јавна администрација претставува јавно тело политички добиено од органот на државната управа со цел извршување на административните потреби на граѓаните.

Во врска со ова постојат повеќе дефиниции на јавната администрација:

а) Политички дефиниции за Јавната администрација

Јавната администрација не може да постои надвор од политичкиот контекст и што се разликува од приватната или бизнис администрација

Последователно, првата дефиниција за јавната администрација се фокусира на нејзината политичка структура. Разбирање на функционирањето на државата и практикувањето на власта не е можно без владеење на квалитетни институции од централно на локално ниво, и тие не може да се направи без соодветни знаења, вештини и етика на административни работници. Јавна администрација има важна улога во креирањето на одговорна влада и добро владеење. Нејзината улога треба да биде неопходно и доволно оддалечени во однос на другите органи. Креирање на политика вклучува одговарање на вистинските потреби на луѓето, конкретна стратегија и план за акција за да се подобри ситуацијата. Јавната политика е акција која ја спроведува органот што ја има законска, политичка и финансиска моќ, има тенденција да се одговори на специфичните потреби на потребите на заедница. Јавната политика може генерално да се дефинира како курс на дејствување (или недејствување) преземени од страна на државата во врска со таа работа. Научниците ја дефинира како систем на "курсевите на дејствување, регулаторни мерки, закони и приоритетите за финансирање во врска со дадена тема изгласан од страна на владино лице. Јавна политика или нејзините претставници често отелотворени во уставни, закони и судски одлуки.

б) Правни дефиниции за Јавната администрација

Во поглед на оваа група дефиниции преовладува мислењето дека јавната администрација е она што го прави државата, и од тие причини двете се создадени и поврзани со правен инструмент. Во оваа група се наоѓаат следните мислења:

- » Јавната администрација е закон кој се применува;
- » Јавната администрација е регулатива;

в) Менаџерски дефиниции за Јавната администрација

Јавната администрација претставува дел од управувањето така што таа се изучува како бизнис или јавна администрација. Во овој дел се наоѓаат следните гледишта:

- » Јавната администрација е извршна функција на владата;
- » Јавната администрација е специјалност на управувањето;
- » Јавната администрација е уметност.

г) Дефиниции за јавната администрација како професија

Една од предностите на јавните услужни сервиси е постојаната можност за учество во анализите и во евалуациите на јавните програми. Меѓутоа, сите претставници на јавниот сектор не се вклучени во јавната дебата за политиките, за законите и за практикувањето на менаџментот. Но сите тие се интересираат за нивните работни места, па од овде се мисли за јавната администрација како професија:

- » Јавната администрација како професионална категорија;
- » Јавната администрација е натпревар за пишување на есеи;
- » Јавната администрација е идеализмот во акција;
- » Јавната администрација е академско поле на дејствување;

Анализа на класичните теории на јавната администрација е невозможно да се спроведе без оглед на работата на студијата за јавна администрација Вудроу Вилсон, која беше спроведена во 1887 година. Вилсон ја опишува јавната администрација како академска дисциплина во развојот и потенцира дека приоритет на политички науки се фокусира на овој значаен сегмент од извршната власт. Тој истакнува дека е неопходно да обрнат повеќе внимание на ефикасноста, и постигнување на подобри продуктивноста (како со малку напор е вложен за да се постигнат подобри резултати).

е) Функционален (материјален) и организационен (формален) поим на администрацијата

Кога говориме за функционален/материјален поим администрација се мисли на управна, административна функција, дејност, работа, активност што ја вршат определени органи на јавната администрација.

Од самиот збор функционален материјален можеме да добиеме одговорна прашањето - што работи јавната администрација. Односно дека таа управува со јавните работи. На пример, јавни работи се општокорисни работи или добра кои се полезни и потребни за сите граѓани, за целото општество.

Сепак, неспорно е дека управувањето со јавните работи опфаќа

1. Вршење власт: Под ова подразбира извршување на административната функција која најчесто се остварува за извршување на работи заради заштита и обезбедување на јавниот интерес. Постојат безброј примери на вршење на власт од страна на многу инспекциски и други државни органи кои изрекуваат најразлични управно - правни мерки (опомена, забрана на вршење дејност, ставање на стока вон промет покренуваат соодветна казни (глоби)).

2. Вршење јавни служби: Значењето на јавните служби – установи е особено неопходни на сите граѓани во секојдневното живеење, обезбедување струја, вода, инфраструктура, транспорт видливо во социјалната и културната сфера. Незамисливо е опстанокот на едно општество, ако државата (или локалната самоуправа) не би се грижела за образованието на своите граѓани, нивното здравје, за хигиената, социјалната заштита, за културата, науката и др. Во вршењето на јавните служби, во последните децении се поголемо место заземаат приватните субјекти, но сепак правилата на игра ги одредува државата преку државата, а контролата врз нивната работа ја вршат административните органи.

Врз основа на горе напред наведеното доаѓаме до заклучок дека администрацијата во функционална или материјална смисла го сочинуваат две основни компоненти: управна функција и административна дејност.

Кога говориме за организационен формален поим на администрацијата се мисли вршење на работи, услуги и дејност административна организација која претставува збир на органи, односно институции на кои им е доверено управувањето со јавните работи. Тие институции можат да бидат јавни (државни, на единиците на локалната самоуправа), но и приватни (кога им се доверени јавни овластувања).

Јавната администрација од организационен/формалин аспект ги опфаќа:

» државната управа - министерствата, самостојни органи на државната управа, органите во состав и управни организации; самоуправа-градоначалник, совет на градот/општината;

» јавните служби - установи од образование, здравство, наука, култура (болници, училишта, факултети, детски градинки, домови за пензионери, театри, кина);

» фондовите - здравствен, пензиски, инвалидски, за води, за патишта, за шуми...;

» јавните претпријатија - од областа на сообраќајот, водовод, железница, комунална хигиена, урбанизам, шуми, води, аеродроми...;

» трговски друштва со јавни овластувања - ЕСМ, Телеком, Т-Мобиле, пошти...;

» невладините организации со јавни овластувања – Лекарска комора, Нотарска комора, Адвокатска комора, АМСМ, Сојуз-на возачи...

Во формална/организациона смисла, под поимот управа најчесто се подразбира државната управа, сфатена како збирна државни органи и организации кои вршат управни работи, определени со Устав и со законите. Во Република Северна Македонија тоа се: министерствата, органите во самостојните државни органи и управните организации. Управата како материјален/функционален поим подразбира вршење на власт, т.е. вршење на управна функција која е составена пред се, од дејности кои претставуваат непосредно вршење на власт.

Такви дејности се: извршување на законите, решавање на управни предмети и вршење управен надзор. Но, ваквото определување и на управата, иако е точно, не е целосно, бидејќи не ги опфаќа неавторитативните активности на управата кои во денешното секојдневие заземаат се позначајно место во определувањето на управните дејности. Затоа, се чини оправдано да се определиме за употреба на терминот „администрација, (административно право), кој е поширок од поимот „управа, и се повеќе е применуван во правната терминологија.

- Терминолошки разлики помеѓу управа и администрација

Терминот управа, асоцира на збир на класични државни органи. Уште повеќе поимот управа е неадекватен и за дејностите во областа на јавните служби, трговските друштва со јавни овластувања и невладините организации со јавни овластувања.

Администрацијата како материјален/функционален поим е поширок од управата како материјален/функционален поим. Управата, се определува како вршење на управна функција (извршување на законите, решавање на управни предмети и вршење управен

надзор), а администрацијата (се мисли на јавната администрација) ги опфаќа сите дејности од административен карактер и оние кои претставуваат власт (управна функција), но и оние кои претставуваат јавна служба. Во англо-саксонските, француски и германските стручни литератури се користи терминот јавно само затоа што во овие земји за остварување на административни активности да не се сфати само како остварување на административната власт, но исто така и како ангажирање во други активности, кои немаат авторитетни карактеристики. Во овие земји, јавната администрација, на прво место, значи професионална дел од државната администрација, организација која е различна од работната администрација на бизнис корпорациите или недржавни во таквите случаи е потребно плански системски да се организира целиот процес.

Генерално под организирање подразбираме менаџерски процес со воспоставена структура на регулирани работни односи во една организација со конкретни работни задолженија за постигнување на поставените цели и задачи на организацијата. Организирањето значи распоредување на вработените по организациони единици согласно актот на систематизација и организација според видот на задолженија кои се специфични и неопходни за работата што тие ја извршуваат.

Како резултат на организирањето, се јавува структура на организацијата што претставува еден формален систем на меѓусебни односи за задачи и одговорности што ги координира и мотивира членовите на организацијата тие да работат заедно за да ги постигнат целите на организацијата.

Административната организација е составена од голем број различни организациони облици кои вршат управни активности и воспоставуваат меѓусебна комуникација врз основа на однапред утврдени правила и прописи. Кога говориме за административната организација посебно би требало да ги потенцираме принципите на воспоставување организациска структура, односно принципи на формирање на административни органи. Во теоријата најчесто се споменуваат: реален, територијален и персонален принцип.

- Централизација и децентрализација

Под самиот збор централизација се подразбира управување со организацијата од еден центар. Додека децентрализацијата

претставува управување со организацијата од повеќе центри, а при тоа се врши пренесување на овластувањата врз пониските организациони единици кои имаат извесен степен на самостојност. Во еден систем на централизација во начело не може да постои правен живот вон централните органи. Оттука, основни карактеристики на централизмот би биле: актери и администрации, локалните власти, на јавните установи и јавните агенции и често е власти, на пример, општините и други територијални ОПШТИНИ, заедница од јавен карактер.

Додека административната (управната) функција претставува збир на повеќе дејности што ги вршат органите на државната администрација.

Органите на државната управа можат да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации. Министерствата се основаат за вршење на функциите на државната управа, групирани по области за еден или повеќе сродни управни ресори. За вршење на функциите на државната управа основани се следните министерства:

1. Министерство за одбрана;
2. Министерство за внатрешни работи;
3. Министерство за правда;
4. Министерство за надворешни работи;
5. Министерство за финансии;
6. Министерство за економија;
7. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство;
8. Министерство за здравство;
9. Министерство за образование и наука;
10. Министерство за труд и социјална политика;
11. Министерство за локална самоуправа;
12. Министерство за култура;
13. Министерство за информатичко општество и администрација;
14. Министерство за транспорт и врски;
15. Министерство за животна средина и просторно планирање.

Со работата на министерството раководи министер, а Собранието на Република Македонија именува и разрешува и заменик министер, кој го заменува министерот во случај кога министерот е

отсутен или кога поради болест и други причини не е во можност да ја врши својата функција, со сите негови овластувања и одговорности во раководењето.

Органите на државната управа постапувајќи во рамките на своите надлежности во согласност со Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори:

1. Ја спроведуваат политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието на Република Македонија и прописите на Владата на Република Македонија (во натамошниот текст: Влада);

2. Одговорни се за извршување на законите и другите прописи,

3. Ги извршуваат насоките и ставовите на Владата за работата на органите на државната управа;

4. Се одговорни за состојбата во областите за кои се основани;

5. Даваат иницијатива за решавање на прашањата во областите а за кои се основани;

6. Решаваат во управни работи;

7. Вршат надзор над законитоста на актите и работењето на трговските друштва, установите и другите правни лица кога за тоа се овластени со закон;

8. Вршат управен и инспекциски надзор и други управни работи кога за тоа се овластени со закон;

9. Ги подготвуваат предлозите на законите чиј овластен предлагач е Владата:

10. Ги подготвуваат прописите што ги донесува Владата и

11. Вршат и други работи утврдени со Уставот и со закон.

Понатаму во Член 14 (1) Со закон може на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје да им се довери извршување на определени работи од надлежноста на органите на државната управа.

2) Законите и прописите кои се однесуваат на органите на државната управа се применуваат и од страна на физичките и правните лица кои со закон се овластени да извршуваат работи од надлежност на државната управа.

Другите органи на државната управа според видот на организацијата и степенот на самостојноста можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, агенции комитсии) или како органи во состав на министерствата (управа, баро, служба, архив, инспекторат и капетанија). Овие органи, кои на

определени управни, стручни и други работи од надлежност на се во состав на министерствата, можат да се основаат за вршење министерството. Како самостојни органи на државната управа се: Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи; инвестиции. во можност да ја врши својата функција, со сите негови овластувања и одговорности во раководењето.

Органите на државната управа постапувајќи во рамките

2. Агенција за млади и спорт;
3. Агенција за иселеништво;
4. Агенција за храна и ветеринарство;
5. како и други агенции

Управните организации се основаат за вршење определени стручни и други работи кои бараат примена на научни стручни методи и со нив поврзани управни работи од областите за кои се основаат министерствата (институт и завод). Овие организации се основаат како самостојни органи на државната управа и за својата работа одговараат пред Владата на Република Северна Македонија и пред соодветното министерство.

Со Уредбата на Владата на Република Северна Македонија се утврдени општите начела за внатрешната организација на органите на државната управа. Во правната теорија постојат повеќе дефиниции на овој поим „Организациона единица претставува потесен организационен дел на органот на администрацијата, формиран заради вршење одредени делови од работите и задачите од вкупната надлежност на органот на кој му припаѓа“

Организациони единици се поголеми или помали делови, одвоени во одредени целини во рамките на одделни органи на државната управа. Организационите единици по својот карактер е работни единици за вршење административни и интелектуални работи. За организирањето на работи.

За организирањето на овие единици потребно е да се појде од две основни точки:

1. Природата и карактерот на службата и,
2. Обемот и карактерот на работите и начинот на нивно вршење.

Во нашата држава формирањето и организирањето на внатрешните организациони единици во органите на државната администрација се врши преку три подзаконски акти:

1. Уредбата на Владата со која се утврдуваат општите начела за внатрешната организација на органите на државната управа, видовите организационите единици и условите за нивното образување, како и на начинот на раководење со нив;

2. Секој орган на државната администрација донесува општ акт, односно Правилник организација и работа;

3. Секој орган на државната администрација донесува и правилник за систематизација на работните задачи.

3. Акти на администрацијата

Административните органи вршат нормативна дејност а тоа е еден од начините на непосредно извршување на законите. Нормативната дејност означува донесување на општи правни акти и во тоа во начело му припаѓа на легислативниот орган, бидејќи основни општи правни акти се законите (и уставот како највисок општ правен акт) а за нивното донесување е секогаш надлежен парламентот - законодавецот. Меѓутоа од причина што со законите е невозможно е да бидат опфатени сите состојби што можат да произлегуваат или vznikнат од одредена област регулирана со соодветен закон, законодавецот често предвидува законска можност одредени одредби содржани во законите да бидат разработени т.е. допрецизирани со подзаконските акти. И во овој случај станува збор за општи правни акти, но нивното донесување како нормативна дејност им се доверува на административните органи. Производ на вршење на нормативната дејност на администрацијата се општите подзаконски акти (прописи). Понатаму како втор чекор во непосредното извршување на законите претставува решавањето на административните предмети. При вршењето на оваа дејност се создава конкретен административен акт. Од овде може да заклучиме дека вториот вид акти чии доносителите се административните органи се - материјалните акти.

Conclusions

The term administration (public administration, state administration, administration, private administration) is present daily in the real life of the citizens and in the communications with the bodies of the state government (administration) and other borders. The term administration can be defined from two aspects: administration in a functional and in an organization that requires an explanation of this aspect.

The administration in functional or material sense includes two basic components: administrative function and administrative activity.

The functional term of the administration consists of: Administrative function - a set of actions that mean exercising power, which includes: Authoritative activities of issuing various permits and licenses; and Imposing bans and imposing obligations on citizens which, if not committed voluntarily, include the use of coercion. 2. The administrative activity is a set of authoritative and non-authoritative activities that are performed for the purpose of achieving social or societal goals, ie goals that are of common interest for all citizens.

The system of public administration in the Republic of Macedonia constitutes the central core of the state administration in the three branches of the state administration bodies (legislative, executive and judicial power-including the municipal administration), while the administration in the activities of public interest is covered by a broader concept of public administration. The concept of public administration reform was established by the Strategy for Development of the Public Administration of the Republic of Macedonia, which was adopted by the Government of the Republic of Macedonia in 1999.

The basic attributes that the Macedonian administration lacks, which should be provided by the reform process, are the following: a small public administration with prominent regulatory and monitoring functions, as opposed to classical state interventionism; simple structure in order to strengthen the responsibility of the official; democratic work of the administration, especially in the exercise of its public powers; departmentalized and depoliticized administration guided by the principle of transparent operation; responsive, citizen-oriented administration as an effective service to citizens in exercising their rights, a decentralized model of public administration.

Рецензенти:

Проф д-р Мерсим Максуди

Проф д-р Јусуф Зејнели

Користена литература

(1)“Административно право“ (Гелевски, Гризо, Давитковски, Павловска-Данева Скопје 2010)

- (2)“Административно право Административна постапка Авторизирани предавања“ (Јадранка Денкова Скопје 2011)
- (3)“Заштитник на правата и слободите на граѓаните“ (Искра Аќимовска Малетиќ Скопје 2010)
- (4)“Управно процесно право“ (Гелевски С, Куманово 1997)
- (5)“Зборник на трудови во чест на Проф. Т. Чокрески“ (Давитковски Б., и Павловска-Данева А. ,Скопје 2007)
- (6)“Коментар на Законот за општа управна постапка“ (Гелевски С, Скопје 2006)
- (7)“Закон за општата управна постапка“ (Сл. весник на РМ, бр.30/2005, Скопје 2005)
- (8)“Устав на Република Македонија“ Скопје 1991
- (9) “Закон за административни службеници“ (Сл. весник на РМ, бр.42/2014, Скопје 2014)