

# АНАЛИЗА НА ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ПРИ ИМЕНУВАЊЕ И НАЗНАЧУВАЊЕ НА РАКОВОДНИ СТРУКТУРИ ВО ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE





Оваа публикација е подготвена од тимот на Проектот на УСАИД за партнерство против корупција со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Анализата беше спроведена од Центарот за управување со промени. Мислењата изразени во оваа публикација им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на УСАИД или на Владата на САД.

# СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ .....	II
1. ВОВЕД.....	1
2. МЕТОДОЛОГИЈА.....	3
3. АНАЛИЗА НА СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ И ИЗВЕШТАИ .....	7
4. АНАЛИЗА НА ПРАВНА РАМКА .....	9
4.1. ОПШТО ЗАКОНОДАВСТВО.....	10
4.2. ПОСЕБНО ЗАКОНОДАВСТВО .....	15
5. АНАЛИЗА НА РЕШЕНИЈА ЗА ИМЕНУВАЊЕ .....	18
6. ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА .....	21
7. НАОДИ И ПРЕПОРАКИ.....	24
АНЕКС 1 - АКЦИСКИ ПЛАН.....	1
АНЕКС 2 - ПРЕГЛЕД НА АНАЛИЗИРАНА ПРАВНА РАМКА .....	2

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Оваа анализа е изготвена во рамките на проектот „Партнерство против корупција“, финансиран од УСАИД чија основна заложба е зајакнување на капацитетите, интегритетот и одговорноста на јавниот сектор и намалување на можностите за корупција.

Дискреционите овластувања и начинот на кој тие се уредени во законодавството на Република Северна Македонија се идентификувани како еден од најголемите ризици за корупција во јавниот сектор. Имено, законите овозможуваат широки дискрециони овластувања при носење на одлуки во различни постапки. Најчесто, овие овластувања се уредени со нејасни и нецелосни законски норми што остава простор за нивно различно толкување поради што имаме невоједначеност при нивната примена, правна несигурност и можности за коруптивни влијанија во процесите на одлучување, непотизам и кронизам.

Во оваа анализа главен акцент е ставен на дискреционите овластувања во постапките за именувањата раководни структури на централните институции.

За потребите на истражувањето беше спроведена анализа на преку 74 правни акти (закони и подзаконски акти) кои ги уредуваат постапките за избор и именување на раководните структури на централните институции, конкретни акти т.е. решенија за именување на раководни лица, програмските документи и извештаи на надзорните институции како што се ДЗР, ДКСК и НП.

Наодите кои произлегоа од спроведената анализа укажуваат на тоа дека постапките за именување на раководни структури не се целисходни и даваат голема слобода на Владата при нивно именување. Поточно, во анализата во детали се образложуваат недостатоците поврзани со:

- Недостаток на конкретни услови/критериуми за избор на раководни лица, заснована на компетентност;
- Недостаток на јасна постапка за селекција на кандидати која ќе овозможи пристап до раководните позиции;
- Решенијата со кои се именуваат раководните лица, не содржат образложение за кадровскиот избор;
- Постојана злоупотреба на институтот „вршител на должност“;
- Непостоење на унифициран систем за уредување на управните одбори.

Сите овие наоди укажуваат на слабостите на системот кои се злоупотребуваат за коруптивни цели и именување на раководни структури по пат на кронизам, непотизам или патронажа.

Препораките на крајот од анализата заедно со Акцискиот план, се однесуваат на можни законски промени, промени во подзаконски акти како и праксата на институциите, со цел намалување на (зло)употребата на системските слабости за коруптивни цели.

# 1. ВОВЕД

Оваа анализа е спроведена во рамките на проектот „Партнерство против корупција“ финансиски поддржан од Агенцијата на САД за меѓународен развој- УСАИД, чија цел е да ги зајакне системите на национално ниво за намалување на институционалната ранливост на корупција, преку идентификување на приоритетите и заедно со Владата и другите институции задолжени за борба против корупција се справува со овие појави кој го поткопуваат уставниот поредок на државата. Проектот го зазема пристапот на ангажирање со институциите за одговорност на централно ниво, како и со конкретни сектори. Во првата година, фокусот е на два сектори, од кои еден е секторот на државната и јавната управа, додека другиот е секторот здравство кој е обработен во посебен извештај насловен „Анализа на дискрециони овластувања во секторот здравство“.

Оваа анализа се фокусира на дискреционите овластувања на централните институциите од јавниот сектор како посебен тип на овластувања кои даваат одредена слобода во нивното работење и кои носат голем ризик за нивна злоупотреба за коруптивни цели на сите нивоа во јавната администрација. Поточно, во оваа анализа се опфатени дискреционите овластувања при именување и назначување на раководни структури (директори и челнови на УО) во органите на државната управа.

Слободата која дискреционите овластувања им ја даваат на институциите од јавниот сектор може многу лесно да биде (зло)употребена за коруптивни, па дури и криминални цели, доколку не бидат ефикасно уредени. Преку арбитрарно поставување на раководните структури на институциите од редовите на политички подобните лица, доведува до узурпација на јавниот сектор и можност за негова злоупотреба за коруптивни дејствија. Ова е една од причините поради кои РСМ во 2015 година беше окарактеризирана како „заробена држава“<sup>1</sup>, а политичката и институционалната криза (по објавувањето на „(...)нелегално прислушувани телефонски комуникации“) ги покажа во целост девијациите во функционирањето на јавната администрација под силна контрола на партиските структури.

Од тогаш, нотирано е одредено (минимално) подобрување<sup>2</sup>, но, државата може лесно повторно да се врати на тој статус, доколку подобро не бидат уредени дискреционите овластувања.

Националните и меѓународните извештаи покажуваат дека политичката состојба во Република Северна Македонија веќе подолго време не е стабилна и не пружа сигурност, што се должи на нискиот степен на политичка и правна култура, културата на неказниност како и нарушување на принципите на владеењето на правото. Во ваква констелација, многу е опасно

<sup>1</sup> Freedom House; Analytical Brief- Freeing the Captured State in Macedonia: What Role for EU Accession?;

<https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2017/freeing-captured-state-macedonia-what-role-eu-accession>

<sup>2</sup> European Commission, North Macedonia 2023 Report, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_693%20North%20Macedonia%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf)

извршната власт т.е. јавната администрација да има големи дискрециони овластувања кои се оскудно уредени и недоволно контролирани. Под уредување на дискрециони овластувања се подразбира пред се (1) начинот на кој се пропишани во законите, (2) начинот на кој е поставена контролата и надзорот врз нивната употреба од страна на јавната администрација и (3) санкциите кои следат во случај да биде утврдено дека се злоупотребени за коруптивни цели.

Токму од оттука произлегува и оваа анализа, чија цел е да се придонесе кон создавање на систем кој сеопфатно и ефикасно ќе ги уреди дискреционите овластувања на извршната власт т.е. јавната администрација, која на некој начин ќе биде оневозможена да ги (зло)употреби за коруптивни цели, како при вработувањата така и при именување/назначување на раководни позиции.

Во анализата фокусот е ставен на законското уредување на именувањето и назначувањето на раководните позиции на два типа на институции на централната власт. Односно, преку метод на квалитативна и нормативна анализа се мапираат дискреционите овластувања во процесот на именување и назначување на раководителите на односните институции, со цел да се утврди ранливоста за нивно потенцијална (зло)употребување за коруптивни цели. Односно, потенцијално именување и назначување на партиски припадници и така да се парализира јавната администрација, која нема да биде квалификувана и професионална за да испорачува политики и услуги за граѓаните, како и да ги штити нивните права и интереси согласно начелото на владеење на правото.

## 2. МЕТОДОЛОГИЈА

Методолошкиот пристап кој се примени при за спроведување на истражувањето и подготовката на Извештајот е мешовите и опфаќа повеќе аспекти:

- Анализа на состојбите преку анализа на извештаите на надлежните институции во кои се укажува на злоупотреба на дискреционите овластувања при именување и назначување на раководните структури во органите на управата, како што се Државниот завод за ревизија (ДЗР), Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) и Народниот правобранител (НП) и други релевантни чинители;
- Анализа на општите закони со кои се уредува работата на органите на државната управа и вклучително процедурите за именување и разрешување на раководните позиции и членови на органите на управување. Поточно, Законот за организација и работа на органите на државната управа<sup>3</sup> и Законот за Влада<sup>4</sup>;
- Анализа на повеќе од 70 посебни закони кои уредуваат работа на орган на државна управа и процедура за именување и разрешување на раководните структури (директори и членови на управни одбори);
- Одговори на барања за пристап до информации од јавен карактер.
- Наоди од одржани фокус групи со претставници на централните институции.

Во рамки на истражувањето се мапираат дискреционите овластувања кои законите им ги даваат на институциите, потоа се прави проценка на нивниот карактер, односно дали се експлицитни или имплицитни, а на крајот се даваат предлози за подобро регулирање на истите.

При спроведувањето на оваа анализа беа консултирани методологиите за антикорупциска анализа на законодавство, односно методологијата издадена од ДКСК<sup>5</sup>, како и методологијата издадена од Regional Anti-Corruption Initiative (RAI)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Законот за организација и работа на органите на државната управа (службен весник бр. 121, 10.06. 2024 година), [https://drive.google.com/file/d/1bN4QEzeqr3\\_wxSqlqz\\_RZRMOKYlp9Nk1/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1bN4QEzeqr3_wxSqlqz_RZRMOKYlp9Nk1/view?usp=sharing)

<sup>4</sup> Закон за Влада [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon\\_za\\_vladata\\_na\\_republika\\_makedonija.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf)

<sup>5</sup> Методологија за антикорупциска проверка на легислативата, ДКСК, 2020 година, <https://shorturl.at/nruLN>

<sup>6</sup> Corruption Proofing of Legislation (CPL) Monitoring and Evaluation Methodology, RAI, 2023 [https://rai-see.org/php\\_sets/uploads/2024/03/Methodology-CPL-final.pdf](https://rai-see.org/php_sets/uploads/2024/03/Methodology-CPL-final.pdf)

## 3. ШТО СЕ ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА?

Дискреционите овластувања, наједноставно дефинирани, претставуваат право на институциите слободно да одлучуваат во одредени ситуации предвидени со закон, со цел да се зајакне нивната ефикасност и ефективност во испорака на резултати за граѓаните, но ниту овие овластувања не се имуни од злоупотреби и во отсуство на јасна регулација може да служат како инструмент за корупција<sup>7</sup>.

Дискреционите овластувања во Република Северна Македонија се широко распространети, но нивната невоедначена примена предизвикува правна несигурност, особено кога одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните. Во член 8 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (ЗСКСИ)<sup>8</sup> под поимот "ризик од корупција" меѓу другото, се опфатени и дискреционите овластувања. Законот за општа управна постапка (ЗОУП)<sup>9</sup> и Законот за управни спорови (ЗУС)<sup>10</sup> го користат и синонимот "решавање по слободна оцена". Според ЗОУП, а во рамките на принципот на законитост:

*„доколку јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оцена, управниот акт треба да биде донесен во границите на законот што го дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен“.*  
(член 5, став 3, ЗОУП)

Дополнително, законитоста во постапувањето на сите институции од јавниот сектор е уставен принцип, кој е пропишан во член 51 од Уставот на Република Северна Македонија, кој гласи дека:

*"законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон“<sup>11</sup>.*

Дискреционите овластувања може да се квалификуваат како "експлицитни", кога законите јасно ги дефинираат правата на институциите да донесуваат слободни одлуки. Тие исто така можат да бидат „имплицитни“, кога произлегуваат од широки и нејасни законски одредби, што им дава на институциите слобода да одлучуваат во пополнувањето на тие недостатоци.

Исто така, дискреционите овластувања може да се поделат на три видови и тоа (1) извршни дискрециони овластувања, што во суштина се политички дискрециони овластувања

<sup>7</sup> Дискреционите овластувања како потенцијален ризик од корупција, Центар за управување со промени, 2024 година, Скопје, <https://cup.org.mk/publication/discretionary-powers-as-a-potential-risk-of-corruption> стр. 8

<sup>8</sup> Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси <https://shorturl.at/SGuFD>

<sup>9</sup> Закон за општа управна постапка [https://aa.mk/content/zakon\\_za\\_opstata\\_upravna\\_postapka.pdf](https://aa.mk/content/zakon_za_opstata_upravna_postapka.pdf)

ЗОУП е основен закон кој дава процесни гаранции за заштита на правата и интересите на граѓаните пред институциите од јавниот сектор. Поточно ЗОУП ги поставува основните/минимум гаранции од кои не може да се отстапи во посебните административни постапки.

<sup>10</sup> Закон за управни спорови <https://healthrights.mk/pdf/Zakoni/2019/08.2019/Zakon%20za%20upravni%20sporovi%20SV%2096-219.pdf>

<sup>11</sup> Устав на Република Северна Македонија <https://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspix>



на централните институции, потоа (2) административни дискрециони овластувања, кои се појавуваат во управните постапки и (3) судски дискрециони овластувања кои припаѓаат на судиите во судските спорови<sup>12</sup>. Оваа анализа не ги опфаќа судските дискрециони овластувања.

Во двата случаи, институциите мораат да постапуваат во согласност со начелата пропишани во ЗОУП. Иако имплицитните дискрециони овластувања овозможуваат поширок опсег на слобода, институциите се должни да се придржуваат до правилата и начелата на ЗОУП и истиот супсидијарно да го применуваат. Бидејќи овој закон поставува минимални граници за обезбедување на законитоста во постапувањето на институциите и заштитата на правата на граѓаните, со што има унифицирачка функција и обезбедува единственост во постапувањето на институциите. Во случај на постоење на специфични закони, тие можат да уредат некои аспекти на работата на институциите на различен начин од ЗОУП, но само доколку не ја прекршуваат основната цел и начелата на Законот и не ги намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките што се гарантирани со ЗОУП (член 2 став 2).

Институциите од јавниот сектор, дискреционите овластувања во постапките за именување и назначување на раководни структури треба да ги користат согласно правилата и начелата на ЗОУП, како во случај на пропишана постапка во посебен закон, така и во отсуство на посебна постапка. Затоа, оцената на начинот на користење на дискреционите овластувања може да се направи преку процена на согласноста на постапката со правилата и начелата предвидени во ЗОУП. Па така, примената на дискреционите овластувања може да ја поделиме на добра примена на дискрециони овластувања, погрешна примена на дискрециони овластувања и злоупотреба на дискреционите овластувања.

**Добра примена на дискрециони овластувања** имаме кога е спроведена постапка во која е добро/точно утврдена материјалната вистина (фактичка состојба), потоа конкретниот управен акт (решение, одлука и сл.) има диспозитив во кој јасно и прецизно се наведува законскиот основ и образложение кое детално опишува зошто органот постапил на дадениот начин при користење на дискреционото овластување.

**Погрешна примена на дискрециони овластувања** може да има поради административна неуредност на одговорното лице во јавниот орган кој погрешно ќе ја утврди материјалната вистина (фактичката состојба), па апликантот мора да користи правни лекови. Во оваа ситуација не постои намера кај носителот на дискреционото овластување да ја злоупотреби положбата за да се стекне со некаква лична материјална или нематеријална корист.

**Злоупотреба на дискрециони овластувања** имаме кога објективните околности јасно укажуваат дека со донесениот конкретен управен акт (решение, одлука и сл.) е пречекорена целта за која е дадено правото на слободно одлучување т.е. дискреционото овластување. Односно, кога конкретниот управен акт не е особено или воопшто образложен, па не може да се увидат причините заради кои е одлучено на одреден начин и постојат основани сомнежи или пак потенцијално се утврди дека странката во чија корист е донесена одлуката (со која се пречекорува законското

<sup>12</sup> Дискреционите овластувања како потенцијален ризик од корупција, Центар за управување со промени, 2024 година, Скопје, <https://cup.org.mk/publication/discretionary-powers-as-a-potential-risk-of-corruption> стр. 9

овластување) е во непосреден или посреден (семеен, пријателски или политички) однос со одговорното лице во органот. Во овој случај имаме злоупотреба на овластувањата и службената положба поради коруптивни цели т.е. среќавање на интереси. Ова се однесува како на експлицитните така и на имплицитните дискрециони овластувања.

Примената на дискреционите овластувања често е предмет на дебати во јавноста, особено поради несоодветната употреба од страна на раководствата на институциите и можните политички влијанија. Постоенето на механизми за контрола на примената на дискреционите овластувања е критично за правната сигурност на граѓаните и компаниите. Начините за ограничување и подобрување на регулацијата на дискреционите овластувања се предмет на размислување и дискусии во регионалните и европските инстанци, како што е Советот на Европа, кои во нивната препорака *cm/rec(2007)7*, нагласуваат дека „лошата администрација“ е резултат на дефекти во управните постапки, вклучувајќи нејасни рокови, критериуми и чекори. Регулацијата на дискреционите овластувања е една од клучните задачи за изградба на јаки и демократски институции во јавниот сектор. Правото на добра администрација, вклучено во Повелбата<sup>13</sup> за основните права на Европската Унија (член 41, точка ц), поставува обврска на управата да ги образложи своите одлуки, што дополнително го потенцира значењето на регулативната контрола и одговорноста во постапките на управата.

Таквите овластувања се широко употребувани при назначувањето на раководни структури (директори и членови за управни одбори) во јавниот сектор. Тие се применуваат во различни облици, а оваа анализа се фокусира на нив како сериозен извор на ризик за злоупотреба и корупција. Моменталната правна рамка не утврдуваат прецизни критериуми за именување на директори или членови на управните одбори, што остава голема дискреција и можност за неправилности и коруптивни практики.

Согласно овие измени, посебните (материјалните) закони со кои се уредува формирањето, работењето, раководењето и управувањето на одделни органи на управа, агенции, акционерски друштва, јавни претпријатија и не содржат критериум(и) за видот на образованието на раководните лица, ниту пак основни мерила, критериуми и минимум компетенции при изборот и именувањето на членови на управните и надзорните одбори. Изборот на членови на надзорни и управни одбори го врши основачот (Влада или Совет на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС)) кои пак го вршат изборот на директор и/или заменик-директор. Честа појава е нефункционалност на надзорните и управните одбори поради ненавремено именување на потребниот број на членови од страна на нивниот основач, или извршување на функцијата директор од страна на вршител должност повеќе пати последователно, што дозволува избегнување дури и на минимум поставените т.е. основни критериуми.

<sup>13</sup> Повелба за основните права на ЕУ, 26.12.2012 година, (англиски јазик) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

### 3. АНАЛИЗА НА СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ И ИЗВЕШТАИ

Проблемот со (зло)употребата на дискреционите овластувања во постапките за избор и именување на директори и членови на управни одбори во органите на државната управа е идентификуван и од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и во тој контекст, во Одлуката за изменување и дополнување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 како стратешка цел, помеѓу другите, е дефинирана и „Професионален и политички неутрален јавен сектор кој делува на законит, транспарентен, етички, економичен, отчетен и ефективен начин во функција на јавниот интерес е основа за спречување на корупцијата и јакнење на довербата на јавноста во системот.“

За реализација на оваа цел се предвидуваат следните мерки:

- Да се оптимизира бројот на членови во надзорни и управни одбори во органите на управа, ЈП и АД и
- Да се воведат критериуми за вид на образование и компетенции при изборот на директори и именувањето на членови на управните и надзорните одбори.

Реализацијата на овие мерки треба да придонесе за воспоставување на постапка базирана на заслуги при именувањата на директори и членови на управни одбори во органите на државната управа, намалување на дискреционата моќ и целосна транспарентност на постапките за селекција и именување.

ДКСК во Годишниот извештај за реализација на Националната стратегија за 2023 година<sup>14</sup> констатира дека

*„Реализацијата на планираните активности од Националната стратегија 2021-2025 предвидени за 2022 година, но и активностите кои во текот на 2021 не беа реализирани или беа започнати и пренесени за реализација во 2022 година, е многу мал и изнесува 10%. Како резултат на тоа и во 2022 година не се регистрирани значајни промени во законската регулатива и не се намали злоупотребата на законските решенија поради непрецизни или нејасни одредби така што влијанијата по партиски, роднински, пријателски релации и понатаму останаа доминантни во сферата на вработувањата во јавниот сектор.“*

Народниот правобранител (НП) долго време искажува загриженост за дискреционите овластувања на јавната администрација во повеќе нејзини сегменти како на пример регулаторните тела, безбедносните институции, постапките за вработување и сл.). Од

<sup>14</sup> Годишен извештај за спроведување на националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 <https://shorturl.at/nstAL>

објавените годишни извештаи, во 2007 година за првпат се забележува дека НП констатира злоупотреба на дискреционо овластување, и тоа на ФЗО<sup>15</sup>, а потоа во 2011 и 2012 година ги спомнува дискреционите овластувања во секторот образование<sup>16</sup><sup>17</sup>. Уште во 2017 година алармира за потребата од спречување на злоупотреба на дискреционото право на одговорните лица<sup>18</sup>, а во 2019 година истакнува дека не се забележани некои значителни промени во однос на спречување на злоупотреба на дискреционото право на одговорните лица<sup>19</sup>. Во 2021 година НП повикува на поголема транспарентност при донесување одлуки кои се дискреционо право на засегнатите органи во образовниот процес<sup>20</sup>, но оваа препорака е применлива на сите сектори од јавната администрација, имајќи предвид дека работат по исти правила и принципи на управна постапка. Во 2022 година исто така нотира злоупотреба на дискрециони овластувања во постапки за вработување во јавниот сектор<sup>21</sup>.

Вработувања по партиска линија наместо по пат на заслуги е можно доколку на таков начин се именуваани/назначени раководните структури на институциите. Станува збор за домино ефект или ефект на прелевање. Односно, раководните структури (директорите и членовите на управни одбори) треба да бидат своевидна „заштитна брана“ за коруптивни и криминални дејствија во институцијата, како што се вработувањата по пат на корнизам, клиентелизам или патронажа. Но, тие не можат да извршуваат ваква „заштитничка“ улога доколку и тие самите се избрани по пат на корнизам, клиентелизам или патронажа.

Дискреционите овластувања се многу присутни при именувањето и разрешувањето на директорите и членови на УО на институциите од јавниот сектор. Ваквите законски решенија доведуваат до континуирано назначување на некомпетентни лица на раководни позиции по коруптивен пат (кронизам, клиентелизам и патронажа). Опсежното истражување на ЦУП од 2023 година, покажа дека од 247 директори 105 (42%) се именуваани за вршители на должност (и не ретко повеќепати последователно) и дека за членови на управни и надзорни одбори се именуваат лица со средно образование<sup>22</sup>. Анализа од 2018 покажува слична ситуација, дека дури 30% од директорите биле вршители на должност (в.д.)<sup>23</sup>. Дел од нив воопшто не ги исполнувале основните критериуми за именување (на пр. високо образование). Значи, состојбата не е значително променета т.е. подобрена, а овие наоди не претставуваат изолирани и наивни случаи, туку користење на дискреционите овластувања при назначувањето на раководните структури, а во прилог следи анализа на законите кои ги дозволуваат овие пропусти во системот.

<sup>15</sup> Годишен извештај на Народен правобранител, 2007 година, стр. 76 <https://shorturl.at/fizX2>

<sup>16</sup> Годишен извештај на Народен правобранител, 2011 година, стр. 104 <https://shorturl.at/biRSY>

<sup>17</sup> Годишен извештај на Народен правобранител, 2012 година, стр. 105 <https://shorturl.at/ilIMQ>

<sup>18</sup> Годишен извештај Народен правобранител 2017 година, стр. 55 <https://shorturl.at/IEOZ9>

<sup>19</sup> Годишен извештај Народен правобранител 2019 година, стр. 48 <https://rb.gy/2eyocf>

<sup>20</sup> Годишен извештај Народен правобранител 2021 година, стр. 91 <https://rb.gy/oepec6>

<sup>21</sup> Годишен извештај Народен правобранител 2022 година, стр. 86 <https://rb.gy/ki2vpi>

<sup>22</sup> Извештај од следење на управувачките структури во институциите од јавниот сектор, Центар за управување со промени (ЦУП), Скопје, 2023 година, <https://shorturl.at/bmLRU>

<sup>23</sup> Анализа на именуваани и избрани лица-Извештај за следење, Центар за управување со промени (ЦУП), 2018 година, [https://cup.org.mk/publication/Imenuvani%20i%20izbrani\\_za%20web\\_02.pdf](https://cup.org.mk/publication/Imenuvani%20i%20izbrani_za%20web_02.pdf)

## 4. АНАЛИЗА НА ПРАВНА РАМКА

Именувањето и разрешувањето на носителите на јавни функции, односно раководни позиции (директори и членови на управни одбори) на органи на државна управа е уредено во општото (*lex generalis*) и посебно законодавство (*lex specialis*). Поточно, Законот за општа управна посатка (ЗОУП), Законот за организација и работа на органите на државна управа (ЗОРОДУ) и Законот за Влада (ЗВ) се општи закони, пропратени со Деловникот за работа на Владата, додека постојат 65 посебни закони кои ја уредуваат функционалната и стварната поставеност и надлежност на поединечни органи на државна управа (наброени во анекс 1).

Општите закони поставуваат начелна и општа форма на постапката за именување и разрешување на директори и членови на УО од страна на Владата, додека посебните закони пропишуваат критериуми за избор на директорите и членовите на УО. Овие критериуми може да бидат општи и специфични. Некои посебни закони даваат надлежност т.е. можност институциите во своите статuti да предвидат специфични критериуми за избор на директорите или членовите на УО.

Важно е да се спомне и улогата на ЗОУП во втемелување на начелото на законитост во постапувањето на институциите, што не се однесува само на управните постапки, туку и на сите останати управни дејствија во кои се носат одлуки од јавен интерес - како што е и именувањето и разрешувањето на директори и членови на УО. ЗОУП исто така се вбројува во групата на општо законодавство.

## 4.1. ОПШТО ЗАКОНОДАВСТВО

### ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ПРИ ИМЕНУВАЊЕ НА РАКОВОДНИ СТРУКТУРИ

**Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ)**<sup>24</sup> е основен општ закон кој ја поставува структурата на јавната администрација. Во текот на изработувањето на оваа анализа, во Собранието на Република Северна Македонија беше донесен Закон за измена и дополнување на ЗОРОДУ на 10 јуни 2024 година<sup>25</sup> и при подготовка на анализата се земени предвид новите законски решенија. Според овој закон, извршната власт е составена од министерства, државни органи, самостојни органи на државна управа и управни организации. Согласно законот (член 47 став 2), со работата на самостојниот орган на државната управа, управната организација и органот во состав, раководи директор кој го именува и разрешува од должност Владата, доколку со закон поинаку не е определено. Владата исто така може да именува и заменици на директорите на самостојните органи на државна управа и управните организации (член 51 став 1).

Според ЗОРОДУ, директорот кој раководи со самостојниот орган на државната управа, односно со управната организација, го претставува органот на државната управа, организира и обезбедува законито и ефикасно вршење на работите и задачите; донесува прописи и други акти за кои е овластен и презема други мерки од надлежност на органот на државната управа во согласност со закон; одлучува за правата, должностите и одговорностите на државните службеници и други лица вработени во органот на државната управа, кои немаат статус на државни службеници, доколку со закон поинаку не е определено (член 49 став 2).

Според изнесената одредба, јасно е дека станува збор за многу одговорна функција која со себе носи големи надлежности и овластувања, за чие правилно и ефикасно извршување неопходно е високо компетентно лице. Вакво лице може да биде именувано само доколку се почитува принципот на заслуги, а не „spoils системот“<sup>26</sup>, кој може да произведе низа девијации во администрацијата, како што е корупцијата.

ЗОРОДУ понатаму не пропишува правила за постапката во која треба да се избираат директорите, туку тоа го делегира на другите закони. Поточно, Законот за Влада и

<sup>24</sup> Законот за организација и работа на органите на државната управа (службен весник бр. 121, 10.06. 2024 година), [https://drive.google.com/file/d/1bN4QEzeqr3\\_wxSqlqz\\_RZRMOKYlp9Nk1/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1bN4QEzeqr3_wxSqlqz_RZRMOKYlp9Nk1/view?usp=sharing)

<sup>25</sup> Медиумско известување за донесување на ЗИД на ЗОРОДУ – Voice of America (VOA) <https://mk.voanews.com/a/so-88-glasa-za-usvoen-zakonot-za-reorganizaci%D1%98a-na-ministerstvata-vo-vladata/7647926.html>

<sup>26</sup> Систем на распределба на местата во институциите на јавниот сектор, по принципот „поделба на пленот“. Овој систем е спротивен на системот на заслуги, каде главна улога игра лојалноста т.е. политичката припадност, а не стручноста на кандидатот.

Деловникот за работа на Владата уредуваат општа постапка за избор на директори и членови на УО, доколку со посебен закон не е предвидена посебна постапка.

Согласно Законот за Влада (член 36 став 6 )<sup>27</sup>, Владата со решение врши именување и назначување, односно разрешување од должност на директори кои раководат со органи на државната управа, државен, односно генерален секретар и други именувања и разрешувања за кои е овластена и одлучува за други прашања и за управни работи.

Деловникот за работа на Владата<sup>28</sup>, во глава VI насловена како „Постапка за именување и разрешување“ (член 99-102) пропишува дека претседателот на Владата поднесува предлог за именување и разрешување на

- Генерален секретар и негов заменик,
- Директор, односно заменик на директорот на самостојниот орган на државната управа и
- Секретар на Секретаријатот за законодавство.

Додека Министерот поднесува предлог за именување и разрешување на:

- Државен секретар во соодветното министерство;
- Директор на органот во состав на министерството;
- Директор на јавно претпријатие, јавна установа или јавната служба каде што соодветното министерство врши надзор;
- Членови на управни одбори на јавни претпријатија каде соодветното министерство врши надзор; и
- во други случаи утврдени со закон.

Предлозите се доставуваат до Комисијата за именувања, која по разгледувањето на предлозите до Владата доставува предлог за именување. Комисијата може, доколку смета дека е потребно, да врши консултации со министри или други органи.

Според член 38 од Деловникот за работа на Владата, Комисијата за именување:  
*„ги разгледува прашањата од областа на кадровската политика од надлежност на Владата; поднесува предлози до Владата за именување, назначување или разрешување од должност директор на орган на државната управа и негов заменици; генералниот секретар и негов заменик, државни секретари на министерствата, директори и заменици на директори на јавни претпријатија и установи што ги именува Владата, како и други лица што се именуваат во согласност со Владата утврдени со закон; предлага членови на органи на управување и на други тела на јавните претпријатија, установи и други институции кои ги именува Владата; се грижи за спроведување на заклучоците на Владата во врска со кадровската политика; подготвува предлог-акт за платите на функционерите што ги именува Владата; подготвува предлог-решенија за платите, другите надоместоци, право на плати по основ на престанок на функција на директори и нивни заменици на органите на државната управа и функционери на*

<sup>27</sup> Закон за Влада [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon\\_za\\_vladata\\_na\\_republika\\_makedonija.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf)

<sup>28</sup> Деловник за работа на Владата <https://shorturl.at/oswHN>

*други органи и служби и дава мислења и предлози на Владата за решавање на прашања од нејзина надлежност.“*

Составот на Комисијата за именување не укажува на нејзина стручност и компетентност во општи/генерички области на организациските науки, економијата или правото, а уште помалку во специфични области (пример здравство, земјоделство, култура и сл.). Вака составена, Комисијата не е ниту независна од политички влијанија. Предлогот за именување/разрешување кој го дава Комисијата не ја обврзува Владата т.е. Претседателот на Владата да стави на гласање кандидат кој не е предложен од Комисијата<sup>29</sup>.

Во наведената постапка недостасуваат значајни елементи од правилата на општата управна постапка кои гарантираат законитост и целисходност. Поточно, нема конкретни рокови кои би претставувале минимум, кои во посебен закон може да бидат пропишани како поголеми, за така да се гарантира правната сигурност на странките. Понатаму, нема пропишано процесни стадиуми, како што е доставувањето на одлуката на сите странки кои се дел од постапката и право на правен лек (жалба) за кандидатите кои нема да бидат избрани.

Доколку во посебниот закон се предвидува користење на оваа постапка пропишана во Деловникот за работа на Владата и се додадат општите критериуми кои се предвидени во посебните закони (за кои ќе стане збор во текстот понатаму), не може да се заклучи дека професионалноста и независноста на раководните структури може да биде гарантирана. А на крајот од постапката, изборот сепак може да се направи дискреционо, бидејќи мислењето на комисијата за именувања не е обврзувачко, но и доколку би било, општите критериуми (пропишани во посебните закони) дозволуваат широко толкување и дискреција во работата на самата комисија, која не е политички независна.

Постапката за именување на директор може да трае одреден период, за кој не може институцијата да биде оставена без раководство. Затоа, нашето законодавство го предвидува **институтот „вршител на должност“ (в.д.)**, кој подразбира назначување на лице кое привремено управува со институцијата, додека не биде именуван официјален директор. Според нашето законодавство, ова лице не мора да ги исполни ниту општите критериуми, бидејќи не станува збор за полноправен директор, туку за привремено решение, додека не биде назначен полноправен директор. Ова, исто така, е дискреционо право за органот кој го назначува директорот, бидејќи има слобода да постави лице кое што цени дека треба да биде на таа позиција, независно од неговите квалификации. Па, така, овој институт лесно се злоупотребува и по пат на кронизам или патронажа (како форми на корупција) да се именуваат лица кои не се доволно квалификувани.

---

<sup>29</sup> Комисиите при Владата можат да бидат основни и посебни, и се квалификуваат како нејзини работни тела. Комисијата за именување е посебна комисија која се вбројува во категоријата „постојани работни тела“, кои според член 44 од Деловникот за работа на Владата, по предлог на претседателот на Владата се именуваат претседателот и членовите на работните тела од редот на членовите на Владата. Постојаните работни тела на Владата имаат претседател и најмалку четири члена, за период за којшто е избрана Владата.



Извештајот на Центарот за управување со промени (ЦУП) во 2022 година, од 274 јавни институции 105 имале в.д. директори, а овој институт најзастапен бил во три сектори (не исклучувајќи ги и другите) од кои најмногу во сектор култура, потоа во секторот здравство и кај јавните претпријатија<sup>30</sup>.

ЗОРОДУ исто така дава дискрециона можност и за именување на заменици на директори (член 51). Имено, согласно Законот, на директорот на самостојниот орган на државната управа, односно управната организација Владата може да му именува заменик. Ова значи дека без никакви критериуми во однос на буџетот, обемот на работа, бројот на вработени и слично, може да се отвораат нови „политички“ функции кои ќе се пополнуваат дискреционо. Па, така, имаме Агенција за иселеништво, која нема свој закон со јасни надлежности, но има директор, заменик директор и само 12 вработени<sup>31</sup>.

## ДРУГИ ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА

Покрај дискреционите овластувања во однос на именувањето на раководните структури, ЗОРОДУ содржи дополнителни три дискрециони овластувања кои имаат несогледливи последици во однос на организацијата на централната извршна власт во државата.

Имено согласно овој закон (член 5) органите на државната управа, **можат** да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации. Другите органи на државната управа според видот на организацијата и степенот на самостојноста **можат** да се основаат како самостојни органи на државната управа или како органи во состав на министерствата. Органите во состав на министерствата **можат** да се основаат за вршење на определени управни, стручни и други работи од надлежност на министерството. Според член 7 од ЗОРОДУ органите на државната управа, освен министерствата, можат да се основаат, укинуваат и нивната надлежност да се утврдува со закон. Наведената можност заедно со дискрецијата содржана во членот 5 од истиот закон доведоа до тоа во државата со посебни закони да се формираат огромен број на органи на управа (над 60), со различни називи, раководна структура и со преклопување на надлежностите. Согласно последниот Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор<sup>32</sup> на Министерството за информатичко општество и администрација во државата има 36 самостојни органи на државната управа кои одговараат директно пред Владата и 30 органи во состав на министерствата. Но, според новиот член 7-а став 1, 2, 3 и 4, самостоен орган на државна управа, орган во состав на министерство и управна организација може да се формира со закон кој задолжително ќе содржи проценка на влијание на регулативата (ПВР) и

<sup>30</sup> Извештај од следење на управувачките структури на институциите од јавниот сектор, ЦУП, 2023 година, <https://cup.org.mk/publication/report-from-monitoring-the-management-structures-in-public-institutions>, стр. 7

<sup>31</sup> Органограм на Агенција за иселеништво (веб страница на Агенција за иселеништво) <https://minisel.gov.mk/za-agencijata/>

<sup>32</sup> <https://www.mioa.gov.mk/content/ФИНАЛЕН%20ИЗВЕШТАЈ%20за%202023%20година%2001.04.2024.pdf>

доколку бидат позитивно оценети од Министерството за јавна администрација и Министерството за финансии. Формата и содржината на образецот за ПВР ќе се утврди со одлука на Влада а по предлог на Министерството за јавна администрација. Сега преостанува одлуката со која ќе се пропише формата и содржината на ПВР да биде доволно темелна така што ќе гарантира целисходност на формирањето на самостоен орган на државна управа, орган во состав на министерство и управна организација

Исто така, со измените на ЗОРОДУ беше укината типологијата на видовите самостојни органи на државна управа (дирекции, архив, совет, агенции и комисии), видовите на органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, инспекторат и капетанија) како и видовите на управни организации (институт и завод).

ЗОРУДУ (член 8) исто така дава дискреционо овластување на одделни органи на државната управа, со законот со кој се основаат да може да им се определи својство на правно лице. И овде само од волјата на предлагачот на законот зависи дали некој орган ќе има својство на правно лице или нема да има својство на правно лице. Поради оваа дискрециона одредба во државата во моментот има повеќе од 60 буџетски корисници од прва линија, кои се отчетни кон Владата, а не кон ресорното министерство, што создава неефикасен систем на отчетност. Односно, Министерствата не можат ефективно да ја следат имплементацијата на политиките од страна на институциите кои дејствуваат во нивниот ресор.

На крај, ЗОРОДУ дава дискреционо право на министерот и директорот, да може да овластат државен службеник да потпишува акти, да решава за определени прашања и да врши други работи од надлежност на органот (член 52). Ваквата дискреција е во директна спротивност со ЗОУП кој исто така е системски закон и кој делегацијата ја предвидува како начело и обврска. Поради тоа што делегацијата е дадена како можност, истата не се користи при што сите надлежности од институцијата се концентрираат на министрите и директорите кои најчесто не се стручни во областа да решаваат за права на граѓаните (градење, образование, урбанизам, сообраќај, социјална заштита и сл.). Ваквата концентрација на надлежности од една страна кај функционерите создава микро менаџери кои немаат време да се посветат на нивната основна надлежност, а тоа е менаџирање на институцијата и креирање на јавни политики.

## 4.2. ПОСЕБНО ЗАКОНОДАВСТВО

Од анализираниите 74 правни акти (наброени во анекс 1), беа опфатени вкупно 77 јавни институции, од кои 32 се државни органи и 45 органи во состав на министерства. Од вкупно 77 државни органи само 13 имаат управни одбори. Анализата на овие посебни закони се задржа само во деловите за именување на директор/заменик/в.д. директор и членови на управни одбори.

Од анализираниите 74 правни акти, 5 се општи закони, 4 се подзаконски акти, додека останатите 65 се посебни закони.

Од анализата на правната рамка произлезе дека постојат органи кои не се уредени со посебен закон, туку само се предвидени во ЗОРДУ без тој подетално да ги уреди. Такви органи се Агенцијата за млади и спорт, Агенцијата за иселеништво, Управата за имотно-правни работи, Фитосанитарна управа, Управа за водостопанство, Служба за просторен информативен систем, Управа за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците, Управа за прашања на борците и воените инвалиди, Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците,

Во однос на **именувањето на директорите**, може да се заклучи дека генерални карактеристики кај анализираниите посебни закони се тоа што:

- Во повеќето (скоро сите) посебни закони е пропишана општа одредба за образованието на кандидатите за директор. Законите содржат општи одредби кои пропишуваат дека кандидатот треба да има стекнато најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен. Ваквата широка одредба не прецизира каков тип на образование треба да има кандидатот за директор/заменик директор и дава голема слобода на Владата или УО да именуваат за директор лице кое нема образование кое соодветствува на делокругот на односната институција. Ваквите одредби се присутни во посебни закони кои уредуваат институции кои имаат специфичен делокруг на работа, како на пример, Агенција за храна и ветеринарство<sup>33</sup>, Дирекција за радијациона сигурност<sup>34</sup>, Агенција за планирање на просторот<sup>35</sup>, Државен инспекторат за труд<sup>36</sup> и други институции чии директори мора да бидат стручни и компетентни во таа специфичната област.
- Во повеќето (скоро сите) посебни закони е пропишана општа одредба за работното искуство на кандидатите за директор. Законите содржат општи одредби кои пропишуваат дека кандидатот треба да има само пет години работно искуство. Ваквата широка одредба не прецизира во која област треба да биде стекнато работното искуство и дали кандидатот треба да има претходно раководно искуство. Исто како во случајот со општиот критериум за образование и овој општ критериум за

<sup>33</sup> Член 18 од Закон за безбедност на храната

<sup>34</sup> Член 4 од Закон за јонизирачко зрачење и радијациона сигурност

<sup>35</sup> Член 76 и 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање

<sup>36</sup> член 3-а од Законот за инспекцијата на труд

работно искуство се јавува кај институции со специфичен и одговорен делокруг за работа. На пример, за директор на Државниот инспекторат за труд и Државниот инспекторат за локална самоуправа може да биде именувано лице кое нема соодветно правно образование (бидејќи законот содржи општа одредба за образование), кое нема работено во инспекторатот или во инспекциска служба воопшто (бидејќи законот содржи општа одредба за работно искуство).

- Во повеќето (скоро сите) посебни закони пропишани се општи критериуми за избор на директор/заменик директор и даваат надлежност на институцијата да пропише посебни услови со Статутот на институцијата. Но, институциите пропуштаат да го направат тоа и во сопствените Статути само ги препишуваат општите услови пропишани во односниот закон.
- Никаде во постапките за избор на директор или член на УО кои се уредени со посебни закони не е експлицитно предвидено правото на жалба на кандидатите кои се пријавиле по јавен оглас за позицијата. Но, Законот за управни спорови сепак предвидува ваков правен лек, па незадоволните кандидати можат аналогно да го користат правниот лек предвиден во овој процесен закон (член 3 став 1 точка 5 од ЗУС).
- Во посебните закони кога се наведува дека директорот се избира по објавен јавен оглас одредбите се недоречени и не пропишуваат каква е постапката после објавувањето на јавен оглас, што значи дека ќе продолжи да се применува Деловникот за работа на Владата во делот за избори и именувања. Но, анализата на јавно достапните решенија за избор на директори покажува дека ниту постапката од Деловникот не е целисходна.

Во однос на **именувањето на членовите на управните одбори**, може да се заклучи дека генерална карактеристика кај анализираните посебни закони е тоа што:

- Не постојат јасни критериуми за образование и работно искуство на членовите на УО. Односно, во голем дел од посебните закони предвидени се квоти за тоа кое министерство колку членови на УО треба да предложи, без воопшто да прецизира кој треба да биде нивниот образовен и професионален профил. Па, на пример, Според член 9 став 2 од Законот за агенција за катастар на недвижности, УО на агенцијата е составен од пет члена и тоа по еден член на предлог од Министерството за правда, Министерството за транспорт и врски, Министерството за финансии, Министерството за животна средина и просторно планирање и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Оваа широка одредба дозволува секое именувано министерство да предложи членови по сопствено убедување т.е. по слободна оценка.
- Не е унифициран бројот на членови на УО, па секој орган има различен број на членови на УО.
- Кај некои УО надоместокот кој го добиваат членовите е определен од самиот УО а кај други УО тоа го определува Владата.

Вака широките одредби за именување на членови на УО и директори лесно може да бидат злоупотребени за коруптивни цели. Односно, по пат на кронизам или патронажа да бидат именувани лица кои имаат дури и очигледен судир на интерес. Односно, да се во роднинско, пријателско или партиско-политичко сродство со институцијата која го именува.

Нема ниту системски и воедначен пристап во уредувањето на одредбите за именување на директор кај одреден/специфичен тип на институции. На пример, од вкупно 11 државни инспекторати, само во за три од нив е пропишана област на образование, додека кај сите од нив е пропишана општ критериум за работно искуство т.е. само 5 години работно искуство.

Дополнително, кај одреден дел од институциите директорите се именуваат од страна на управните одбори, кои, пак, се именувани од Владата, во отсуство на јасна постапка и критериуми. Ваквата состојба остава можност Владата во отсуство на критериуми да именува членови на УО и така да се обиде да воспостави политичка контрола врз институцијата, вклучително и нејзиниот директор.

Системот за именување на раководните и управувачките структури во Република Северна Македонија е толку општо уреден што го прави многу ранлив на корупција. Односно, го прави лесен за изигрување и коруптивно поставување на тие позиции од страна на структурите (партиите) кои во дадениот момент се на позиција на власт. Ваквата состојба може да се надмине со воедначено уредување на системот за именување на раководни и управувачки позиции на ист начин во секој поединечен закон или пак со усвојување/донесување на Закон за висока раководна структура кој ќе има т.н. кодификациски карактер и ќе се применува како единствен посебен закон секогаш кога треба да се именуваат/разрешуваат директори или членови на управни одбори.

## 5. АНАЛИЗА НА РЕШЕНИЈА ЗА ИМЕНУВАЊЕ

Во 2017 година новата Влада беше формирана со одлука на Собрание објавена во „Службен весник на Р.М“ бр. 65 на 1 јуни 2017 година<sup>37</sup>. Уште на 9 јуни е разрешен постојниот и именуван нов директор на Службата за општи и заеднички работи<sup>38</sup>, а на 21 јуни разрешени се 5 директори а именувани се 4 директори од кои 2 се вршители на должност (в.д.)<sup>39</sup>. На 23 јуни 2017 година, Владата разрешува и именува нови 5 директори од кои сите се вршители на должност (в.д.)<sup>40</sup>.

Од изнесеното може да се забележи дека од моментот на формирање на Владата до првиот избор на директори има изминато само 12 дена, за кој период практично не е возможно да биде спроведена постапка заснована на заслуги, со објавување на јавен конкурс и селекција од страна на Комисијата за именувања во рамки на Владата.

Деловникот за работа на Владата предвидува постапка за именување на Генерален секретар на Владата, директори, членови на управни одбори и други раководни лица, по предлог на претседателот на Владата или министер, при што за овие постапки не е предвидено распишување на јавен оглас на кој може да се пријават сите заинтересирани кандидати ниту пак предвидува процедура за селекција заснована на заслуги. Имено согласно Деловникот именувањето и разрешувањето на овие раководни лица е чиста дискрециона политичка одлука на Владата. Оваа постапка аналогно се применува и кога согласно посебните закони за избор на директор се пропишани определени услови, како и задолжително објавување на јавен оглас. Анализата на примерок на решенија за именување кои се јавно објавени покажува дека оваа постапката пропишана со Деловникот воопшто не целесходна и заснована на заслуги, што може да се види и од следните примери:

### Пример 1

*Согласно член 66 од Законот за класифицирани информации<sup>41</sup>, Директорот на Дирекција за безбедност на класифицирани информации (ДБКИ) се избира од страна на Влада, по претходно објавен јавен оглас во три дневни весници, доколку ги исполнува пропишаните општи критериуми. Понатаму, законот не пропишува тек на постапката, што значи дека каде што законот застанува продолжува да се применува постапката пропишана во*

<sup>37</sup> Службен весник на РМ, бр. 38, 28 февруари 2018 година, стр.9,  
<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/4fdbf0b404c7490785c79cc5b98153c8.pdf>,

а замениците министри се именувани со Одлука на Собранието на РМ на 23 јуни 2017 година, Службен весник на РМ, бр. 78, 23 јуни 2017 година, Одлука за именување на заменици министри, стр. 2,  
<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/077ecac35895420882c610e5d2cf4669.pdf>

<sup>38</sup> Службен весник на РМ, бр. 71, 9 јуни 2017 година,  
<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/f1202416827a4df996aafd11db1e2844.pdf>

<sup>39</sup> Службен весник на РМ, бр. 76, 21 јуни 2017 година,  
<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/c16b31d48d2b495297a98d47f5f07176.pdf>

<sup>40</sup> Службен весник на РМ, бр. 80, 29 јуни 2017 година,  
<https://www.slvesnik.com.mk/Issues/ec9e2947427d4351920b1a1093178b37.pdf>

<sup>41</sup> Закон за класифицирани информации [https://www.dbki.gov.mk/files/pdf\\_files/Zakon\\_za\\_klasificirani\\_informacii-konsolidiran\\_tekst.pdf](https://www.dbki.gov.mk/files/pdf_files/Zakon_za_klasificirani_informacii-konsolidiran_tekst.pdf)

*Деловникот за работа на Владата. Во решението за именување на директор на ДБКИ<sup>42</sup>, нема никакво образложение за кадровскиот избор, нема записник од спроведена постапка и селекција од страна на Комисијата при Владата, ниту пак архивски број од таков записник врз чија основа е донесено решението.*

### **Пример 2**

*Согласно член 9 од Законот за државна статистика<sup>43</sup>, директорот на Државниот завод за статистика (ДЗС) се избира од страна на Владата, по претходно објавен јавен оглас во три дневни весници, доколку ги исполни пропишаните општи критериуми. Понатаму, законот не пропишува тек на постапката, што значи дека каде што законот застанува продолжува да се применува постапката пропишана во Деловникот за работа на Владата. Во решението за именување на директор на ДЗС<sup>44</sup>, нема никакво образложение за кадровскиот избор, нема записник од спроведена постапка и селекција од страна на Комисијата при Владата, ниту пак архивски број од таков записник врз чија основа е донесено решението.*

## **ФОРМАТА НА АКТИТЕ ЗА ИМЕНУВАЊЕ**

Како што веќе спомнавме, Согласно Законот за Влада<sup>45</sup>, за извршување на законите Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци (член 35 став 1). Понатаму, додава дека со решение Владата врши именување и назначување, односно разрешување од должност на директори кои раководат со органи на државната управа, државен, односно генерален секретар и како и именување, назначување и разрешување на други раководни лица и членови на управни и надзорни одбори кога за тоа е овластена со закон. Решенијата како поединечни акти Владата ги донесува и кога одлучува за други прашања и за управни работи (член 36 став 6). Законот за Влада понатаму не пропишува форма на актите на Владата. Но, со цел да се гарантира законитоста во работењето на Владата, истата треба да ги применува правилата за форма на управни акти од член 88 од ЗОУП.

Според член 88 став 1 од ЗОУП, задолжителен елемент на секој управен акт е (1) вовед, (2) диспозитив, (3) образложение, (4) правна поука, (5) потпис од овластеното службено лице и (6) печат. Бидејќи образложението на актот ја апсолвира отчетноста на институцијата, Законот пропишува дека:

***Образложението треба да биде разбирливо и да содржи: кратко излагање на барањето на странката, утврдените факти според коишто е издаден***

<sup>42</sup> Службен весник на РМ, бр. 38, 28 февруари 2018 година, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/4fdbf0b404c7490785c79cc5b98153c8.pdf> стр. 6-7

<sup>43</sup> Закон за државна статистика <https://www.stat.gov.mk/ZakonZaStatistika.aspx>

<sup>44</sup> Службен весник на РМ, бр. 38, 28 февруари 2018 година, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/4fdbf0b404c7490785c79cc5b98153c8.pdf> стр. 6-7

<sup>45</sup> Закон за Влада [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon\\_za\\_vladata\\_na\\_republika\\_makedonija.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf)

*управниот акт, правните прописи и причините поради коишто, врз основа на утврдените факти, управниот акт е донесен, причините поради кои некои од барањата, тврдењата или предлозите на странките не се прифатени, како и причините поради кои некои од изјавите дадени во текот на постапката не се земале предвид. Во случај на управен акт донесен по слободна оцена, мора да се наведат главните причини поради кои правото да се решава по слободна оцена се применило на начин како во управниот акт. (член 88 став 4 од ЗОУП)*

***Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оцена, управниот акт треба да биде донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен. (член 5 став 3 од ЗОУП)***

Од анализата на решенијата за именуваат директори може да се констатира дека тие се многу оскудни и содржат само вовед во кој е наведен законскиот основ, после што следи само констатација од една реченица дека лицето ХХ се именува за директор или в.д. директор, што треба да претставува диспозитив на актот, по што се нотира кога решението стапува на сила и завршува со потпис на претседателот на Владата. Во решенијата комплетно отсуствува било какво образложение.

Карактеристично е што сите решенија за именување на директори на централните институции го имаат истиот формат и не може во ниту едно вакво решение да се забележи **(1)** некакво образложение, ниту пак особено/детално образложение за изборот на односниот кандидат, **(2)** записник од спроведена постапка на селекција како составен дел од решението ниту пак **(3)** архивски број на записник од спроведена постапка на селекција врз основа на кој се донесува одноското решение, а исто така нема **(4)** правна поука т.е. упатство за користење на правен лек против решението (што е резултат на фактот што отсуствува јавен оглас и процедура за селекција на најдобриот кандидат, но е дискутабилно од уставно правен аспект, затоа што согласно членот 50 став 2 на Уставот на РС Македонија, „се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.“)

Неопходно е Владата самоиницијативно да ја смени оваа пракса и да започне да спроведува темелна постапка за избор и именување на раководни структури и решенијата детално да ги образложува и да објавува записници од спроведени постапки за селекција. Владата ова може да го направи со измена и дополнување на законите и деловникот за работа на Владата, но истото може да го направи и со интерен акт, како израз на волја за сузбивање на коруптивни појави и воведување на пракса која ќе се заснова на заслуги и компетенции на пријавените кандидати.



## 6. ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА

На прв поглед, транспарентноста може да се чини дека нема многу поврзаност со дискреционите овластувања на институциите од јавниот сектор, но поголемата слика укажува на можноста транспарентноста да влијае на начинот на користење на дискрециони овластувања. Во Извештајот за владеење на правото од 8 јуни 2015 година на експертски тим поддржан од Европската Комисија, нотирано е дека „Транспарентноста воопшто треба да преовладува како незаменлив метод за справување со кризни ситуации како сегашната, како и култура на правна одговорност и политичка одговорност“<sup>46</sup>. Во оваа глава следува концизно објаснување на односот помеѓу транспарентноста, дискреционите овластувања и корупцијата.

Транспарентноста и отчетноста одат рака под рака, со цел гарантирање на одговорност на јавната администрација. Квалитетот на образложението на конкретните управни акти (решение, одлука и сл.) со кои институциите од јавниот сектор носат одлуки ја сочинуваат отчетноста, додека јавното објавување на тие акти ја сочинува транспарентноста.

Според ЗОУП, како *lex generalis*, институциите се задолжени да објават во службен весник или општинско гасило управен акт (1) што засега голем број лица што не му се познати на јавниот орган, (2) кога известувањето по пат на други средства е невозможно или несоодветно, и (3) во други случаи определени со закон (член 86 став 1 ал. 1 и 2, ЗОУП).

Од друга страна, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК)<sup>47</sup>, како *lex specialis*, во член 10 содржи опширна листа на информации за кои институциите од јавниот сектор се должни да ја информираат јавноста преку својата интернет страница, меѓу кои и податоците за функционерот или одговорното лице кај имателот на информацијата (биографија, податоци за контакт и друго) (член 9 став 1 ал. 3). Според ЗСПИЈК, институциите од јавниот сектор се должни редовно да водат и да ја ажурираат листата на информации со кои тие располагаат и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста (интернет страница, огласна табла и друго) (член 9).

Значи, постоечкото законодавство ги предвидува принципите на отчетност и транспарентност (јавност) во работењето на институциите, но сепак, **институциите треба проактивно да пристапат кон оживување на овие принципи.**

Во конкретниов случај (во постапките за избор на раководни структури), Владата ги објавува одлуките за избор на раководни лица (директори и членови на управни одбори) во Службен весник на Република Северна Македонија<sup>48</sup>, и со тоа тие стануваат јавни и влегуваат

<sup>46</sup> The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015; [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf), стр. 4

<sup>47</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ, бр. 101 од 22.5.2019, <https://shorturl.at/4ioK2>

<sup>48</sup> Веб страница на Службен весник на Република Северна Македонија <https://www.slvesnik.com.mk/>

во сила. Но, пристап до Службен весник во тековната година нема секое лице, туку само оној кој ќе се претплати<sup>49</sup>, а бесплатно достапни се само службените весници од изминатите години. Од друга страна, како што веќе е спомнато во текстот погоре, анализата на објавените одлуки во службен весник од изминатите години, покажува дека актите не се воопшто образложени. Значи, конкретните управни акти (решенија, одлуки и сл.) со кои се именуваат раководните структури (директори) не се воопшто образложени (отчетни) ниту пак се соодветно јавно објавени (транспарентни).

За подобрување на оваа состојба Владата може да ја смени т.е. зајакне/подобри сопствената пракса или пак да се изменат одредени законски решенија, со цел да не се допушти Владата, односно нејзината стручна служба (Генералниот секретаријат) дискреционо да одлучува дали ќе биде или не отчетна и транспарентна. Доказ за проактивен пристап кон надминување на проблемите во делот на отчетноста и транспарентноста, како и израз на волја за сузбивање на коруптивните појави во јавниот сектор може да биде започнување со пракса на објавување на сите одлуки за именување и разрешување на раководни структури (директори и членови на управни одбори), како и сите документи од постапката за селекција (јавни огласи, записници за селекција и сл.) на веб страницата на Владата на Република Северна Македонија, како и објавување на овие документи на веб страницата на односната институција во која се именуваат овие лица.

На овој начин, секој кој е заинтересиран за избор на директорите или членовите на управните одбори ќе може да пристапи до нив преку два канали, а со тоа Владата и институциите ќе бидат изложени на конструктивна јавна критика (од страна на медиумите, граѓанскиот сектор и пошироката јавност) насочена кон потреба за образложение на решенијата (доколку истите и понатаму не содржат образложенија), кон квалитетот на кадровскиот избор, како и кон самите лица кои се избрани за односните позиции. Ваквиот притисок може исто така да биде еден од факторите кои би влијаеле врз Владата и избраните лица да се придржуваат до воспоставените правила но и напишаните етички и моралните норми, бидејќи општествениот укор би бил извесен, а може да произведе низа форми на граѓанско незадоволство, а ултимативно со казна на наредните избори.

***Пример за аналогија на ваква пракса*** може да бидат актите за избор на академски кадар на државните универзитети. Поточно, за секој избор на академски кадар се формира рецензентска комисија, се објавува јавен повик и по пријавувањето на кандидатите комисијата донесува „реферат за избор“ кој е составен од три дела (вовед, извештај/образложение кој содржи биографски податоци и научни, стручни и педагошки остварувања, и на крај заклучок и предлог) и два анекси/обрасци со кои се врши евалуација/оценка на научните, стручните и педагошките остварувања на пријавените кандидати. Овој реферат се усвојува на Универзитетскиот Сенат, се доставува до Наставно научниот совет на Факултетот кој носи одлука врз основа на рефератот, рефератот се објавува во билтенот на односниот Универзитет на централната веб страница на универзитетот, а потоа

<sup>49</sup> Ценовник за претплата кон печатено или електронско издание на Службен весник на Република Северна Македонија <https://www.slvesnik.com.mk/pretplata.aspx>

одлуката на Факултетот и заедно со рефератот го објавува и Факултетот на својата веб-страница<sup>50</sup>.

На овој начин, се придонесува кон зајакнување на политичката култура и промена на перцепцијата кај пошироката јавност, за носителите на јавните функции, за институциите и за вработените во јавниот сектор. Но, сепак, за ова потребно е да се воспостави конзистентна и долгорочна пракса на проактивна транспарентност и отчетност на институциите од јавниот сектор.

---

<sup>50</sup> На пример, на централната веб-страница на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (УКИМ) има посебна секција со изданијата на Универзитетскиот билтен каде се наоѓаат рефератите за избор на лице во академско звање <https://www.ukim.edu.mk/bilten>, додека на страницата на Филозофскиот факултет во Скопје (кој функционира во рамки на УКИМ) има посебна секција со примероци од актите за избор на академскиот кадар <https://shorturl.at/TmUlb>

## 7. НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

Согласно наведената анализа на дискреционите овластувања во општото и посебното законодавство, во постапките за именување на раководни лица, како и наодите на институциите кои ја контролираат работата на јавната администрација (ДЗР, ДКСК и НП), може да се констатираат следните наоди и препораки:

- 1. ЗОРОДУ дава широко овластување на Владата да именува заменик директор** на управните организации и органите во состав на министерство, без да постојат прецизни критериуми за тоа во кои случаи одредена институција треба да има заменик директор. Па, така, ова широко овластување може лесно да биде злоупотребено и заменици на директорите да бидат поставувани без да има реална потреба за таква позиција (мали институции, без поголеми надлежности и без голем кадар и буџет), а се со цел да има поголем плен за поделба со по изборите. Пример за таква институција е Агенцијата за иселеништво<sup>51</sup>, која има 17 вработени и двајца функционери (директор и заменик на директор).

Затоа, неопходно е **утврдување на јасни критериуми во ЗОРОДУ** во однос на тоа кога може определена институција да има заменик директор.

Но, бидејќи измената на закон е долг и неизвесен процес, **Владата може**, како израз на добра волја за намалување на потенцијални злоупотреби, **да донесе интересен акт** со кој ќе утврди критериуми кои треба да бидат исполнети за на одредена институција да назначи заменик директор.

- 2. ЗОРОДУ ја предвидува делегацијата на надлежности од директорот кон стручните соработници како можност, додека ЗОУП таа делегација ја предвидува како обврска за директорот.** Иако ЗОУП како општ закон за постапките кои се водат пред органите на управата кој го доразработува и прецизира прашањето за делегацијата поставено во ЗОРОДУ, може легитимно да се применува наспроти дискреционото овластување пропишано во ЗОРОДУ, сепак, во праксата може да се појават разлики во примената. Односно, одреден директор може да одбие да ја примени делегацијата на надлежности согласно ЗОУП, туку да го примени дискреционото право пропишано во ЗОРОДУ. Во вакви околности директорите ја задржуваат моќта да одлучуваат за прашања за кои немаат никаква експертиза (на пример да издаваат лиценци, дозволи, одобрености). Во услови кога директорите се дискреционо именувани врз база на политичка провиниенција и без никаква постапка за селекција, можноста за злоупотреба на оваа дискрециона можност е особено изразена.

<sup>51</sup> <https://minisel.gov.mk/wp-content/uploads/2024/04/pravilnik-za-sistematizacija.pdf>

Затоа, потребно е да се предвиди/утврди експлицитна законска обврска за министрите и директорите да ја делегираат надлежноста за решавање во стручните работи на стручните административни и службеници.

**3. Во голем дел од законите (скоро сите) содржани се општи одредби кои се однесуваат на образованието и работното искуство на директорите. Поточно, овие општи/широки одредби пропишуваат дека:**

- дека директорот треба само да има 240 бодови или VIII/1 степен без притоа да дополни во која област треба да биде високото образование. Вакви општи одредби оставаат дискреционо право на Владата/УО да именува директор/членови на Управниот одбор кои може да немаат соодветно образование во согласност со делокругот на работа на односната институција.
- дека директорот треба само да има 5 години работно искуство, без притоа да се прецизира област и раководно искуство. Вакви општи одредби оставаат дискреционо право на Владата/УО да именува директор/членови на управен одбор кои може да немаат соодветно работно искуство во согласност со делокругот на работа на односната институција.

Овие две празнини Владата може да ги пополни со донесување на **Методологија/Упатство за утврдување на критериумите и уредување на мерит постапка за избор на директори и други раководни лица**. Ваквата Методологија може да содржи сеопфатни критериуми кои Владата и Комисијата за именување ќе може да ги користи како насоки и позитивна пракса при именување и назначување на раководни лица. Односно, при постоење на општ критериум за образование, оваа Методологијата ќе може да пропишува кои (научни) области и полиња се сродни со дејноста/работата на институцијата за која директорот се избира. Исто така, при постоење на општи критериуми за работно искуство, оваа Методологија ќе може да пропише каков тип на работно искуство е пожелно директорот да има, согласно дејноста и ризикот кој работата во институцијата го има.

Методологијата/Упатството може да содржи и насоки за форма на записник за постапката за селекција која треба да ја спроведува Комисијата за именување при Владата, а истиот записник би бил објавен како прилог кон решението или во введот од решението да се наведе архивскиот број на записникот.

Дополнително, во рамки на Методологијата/Упатството може да се пропише проактивна транспарентност за објавување на одлуките за именување и записниците од спроведените постапки на веб страницата на Владата и веб страниците на институциите.

- 4. Голем дел од анализираниите институции немаат посебна постапка за именување на директор,** па затоа тие се назначуваат според општата постапка пропишана во Деловникот за работа на Владата. Со цел да се гарантира избор на најдобриот кандидат, потребно е во посебните закони да се уреди подетална постапка, а во деловникот за работа на влада да се доуреди општата постапка.

Најголем дел од директорите (скоро сите) се именувани по согласно постапката пропишана во Деловникот за работа на Владата, по предлог на Комисијата за именување при Влада, која е составена од членовите на Владата. Но, оваа постапка не е целисходна и дава голема слобода за дискреционо именување на раководни лица, без решенијата за именување да бидат воопшто образложени.

Со цел да се гарантира избор на најдобриот кандидат, потребно е да се професионализира и деполитизира Комисијата за именување при Владата. Поточно, комисијата треба да биде составена од независни експерти кои ќе може објективно и непристрасно да направат селекција на најдобриот кандидат.

Затоа, потребна **измена на Деловникот за работа на Владата** во насока на (1) Давање на основ за донесување на Методологија/Упатство за утврдување на критериумите и уредување на мерит постапка за избор на директори и други раководни лица и (2) Давање на основ за ангажирање на експерти во Комисијата за избори и именувања на Владата на РСМ кои би ја спроведувале постапката за селекција (точка 8 и 9).

- 5. Во постапките за именување на раководни лица институциите (директори или членови на управни одбори) не донесуваат конкретни управни акти (решенија) согласно формата пропишана во ЗОУП (чл. 87-90).** Односно, актите не содржат соодветно образложение зошто е одредено лице избрано да биде директор на одредена институција, а исто така не содржат ниту експлицитно упатство за користење на правен лек т.е. жалба против истото решение. Со ваквата пракса од една страна се нарушува правната сигурност на лицата кои се дел од постапките, а од друга страна институциите не се отчетни и ги прикриваат причините за направениот избор.

Затоа, потребно е **поинтензивно да се контролира почитувањето на формата на управните акти** со кои се именуваат/разрешуваат лица на раководни позиции. Односно, потребно е актите да имаат исцрпни диспозитиви и детални образложенија. Во овој дел **Државниот управен инспекторат во прв ред е повикана институција** да врши притисок и контрола да се почитува формата на актите на администрацијата, па ако треба и да ги укинува истите заради формални/процесни недостатоци.

- 6. Треба да се исклучи можноста од доделување на статус на правно лице на органите на управата со посебните закони.**

7. Управните одбори на институциите од јавниот сектор се многу дисперзирано уредени во посебни (материјални) закони, кои оставаат простор за нееднакво и различно уредување на бројот на нивните членови, условите и постапката за нивен избор, надлежноста на управните одбори и износот на надоместоците кои го добиваат.

Затоа, потребно е системски да се уредат и воедначат сите УО на институциите од јавниот сектор, преку соодветни измени во материјалните закони или со Закон за висока раководна служба. Но, бидејќи измената на законите е долг и политички неизвесен процес, до тој момент, најдобро е **Владата со сопствен акт, на пример Методологија**, да ги уреди наведените спорни моменти и да ја достави до УО за истите да постапуваат по неа. Овој акт може да содржи насоки до кои би било пожелно Владата да се придржува кога именува и разрешува членови на УО, утврдува нивни надоместоци и слично, а вака ќе може да ги пополни празнините во законите

8. Сите наведени проблеми најдобро и најефикасно ќе бидат решени доколку биде усвоен **Закон за висока раководна служба**, кој ќе има унифицира функција во однос на сите постапки за избор на раководните позиции во институциите на јавниот сектор. На ваков начин ќе се гарантира воедначеност на постапките, професионализација на кадрите и правна сигурност на кандидатите.

Но, бидејќи постапката на донесување закон е долга и често политички неизвесна, се до донесување на системски закон со кој ќе се решат наведените проблеми, Владата може да пристапи кон донесување на спомнатите интерни акти, како израз на волја за намалување/сузбивање на потенцијалната злоупотреба на дискреционите овластувања и празнините во законите.

9. Измените и дополнувањата на ЗОРДУ воведуваат постапка за формирање на нови органи во состав на министерства, самостојни органи на државна управа и управни организации, но, преостанува **Владата да донесе одбра одлука со која ќе пропише форма и содржина на ПВР** која ќе биде темелна и ќе гарантира целисходно носење на одлука за формирање на нов орган.





## АНЕКС 1 - АКЦИСКИ ПЛАН

### Дискрециони овластувања при именување и назначување на раководни структури во органите на државна управа

Приложениот акциски план е само предлог, кој ќе биде предмет на консултации со надлежните институции, со цел заедничко разгледување и развивање на соодветни активности за надминување на наодите од погоре дадената анализа.

Дополнително, треба да се има во предвид дека секаде каде што е предложена активност за измена и надополнување или развивање на нов закон, покрај наведените надлежни институции, како партнер ќе се јави и Цобраните на Република Северна Македонија.

НАОД	ПРЕПОРАКИ	АКТИВНОСТИ	ИНДИКАТОРИ	НАДЛЕЖНИ ИНСТИТУЦИИ	РОК ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА
1. Актите (решенија) со кои се именуваат и назначуваат раководните лица не се подготвуваат и донесуваат согласно Законот за општа управна постапка (недостасуваат образложение на причините поради кои	Да се зајакне инспекцискиот надзор во однос на почитувањето на ЗОУП при	<ul style="list-style-type: none"> <li>Работни средби/работилници со ДУИ за засилување инспекциските надзори.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Број на остварени средби/работилници со ДУИ (записници)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Државен управен инспекторат</li> </ul>	Септември 2024
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Засилена контрола од страна на Државниот управен инспекторат (ДУИ) кој ќе ги притисне институциите да носат не само акти кои ќе ја почитуваат</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Број на спроведени редовни и вонредни инспекциски надзори и изречени инспекциски</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Државен управен инспекторат</li> </ul>	Октомври – Декември 2024

<p><b>определено лице е избрано за раководно, како и упатство за правна заштита )</b></p>	<p>донесување на одлуки за избор и именување на раководни лица.</p>	<p>формата пропишана со ЗОУП, туку и да носат детално образложени акти/решенија.</p>	<p>мерки (Решенија на инспекторите);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Број на поведени прекршочни постапки;</li> <li>• Број на решенија донесени согласно ЗОУП, утврдени при контролните надзори.</li> </ul>		
	<p>Зајакнување на капацитетите на институциите преку подготовка на подзаконски акти (упатства) и спроведување на обуки</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изготвување на подзаконските акти (упатства) за спроведување на транспарентна, компетитивна и мерит постапка за селекција на раководни лица во институциите</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изготвени упатства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ГС – Комисија за избори и именувања на Влада на РСМ</li> </ul>	<p><b>Септември 2024</b></p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Обука за членовите и стручната служба во Комисијата за избори и именувања на Владата на РСМ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Број на спроведени обуки и обучени лица;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ГС – Комисија за избори и именувања на Влада на РСМ</li> </ul>	Октомври 2024
<p><b>2. Отсуство на соодветни критериуми и постапка за основање, спојување и укинување на институциите во рамки на извршната власт, а преку носење на посебни закони се заобиколува Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ) како двотретински и органски закон кој изречно предвидува кои се типовите на институции во рамки на извршната власт.</b></p>	<p>Да се воспостават прецизни критериуми за основање, укинување и спојување на овие органи (надлежности, вработени, обем на работа и сл.).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Со измените и дополнувањата Законот за организација и работа на органите на државната управа од 10 јуни 2024 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 121/24) со членот 7-а предвидени се критериуми и процедура за основање, укинување и спојување на органите на управата. Со ставот (4) од овој член предвидено е да се пропише подзаконски акт за проценка на влијание на регулативата за основање, укинување и спојување на органите на управата кој може да се развие</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Подготовка на Одлуката за форма и содржина на образецот за проценка на влијанието на регулативата за основање на нов орган на државната управа или управна организација.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Влада на РСМ и</li> <li>Министерство за јавна администрација</li> </ul>	Декември 2024

		во рамките на овој проект.			
<p><b>3. Отсуство на законски критериуми по однос на прашањето кога една институција може да има:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Заменик директор и</b></li> <li>• <b>Својство на правно лице.</b></li> </ul>	<p>Да се воспостават прецизни критериуми кога институцијата може да има:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• заменик директор (надлежности, вработен и, обем на работа и сл.) и</li> <li>• својство на правно лице (надлежности, потреба независност и сл.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Измени и дополнувања на ЗОРОДУ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изменет и дополнет ЗОРОДУ со критериуми кога институцијата треба да има заменик директор и кога може да има својство на правно лице.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерството за јавна администрација и</li> <li>• Влада на РСМ</li> </ul>	<p>Декември 2025</p>

<p><b>4. Делегацијата на овластувањата во постоечкото законодавство е поставено како „можност“ а не како обврска на директорот/министерот, што е во спротивност со начелото на делегирање на надлежности за решавање во управни работи според ЗОУП.</b></p>	<p>Да се утврди законска обврска за министрите и директорите да ја делегираат надлежноста за решавање во стручните работи на стручните административни и службеници.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Измени и дополнувања на ЗОРОДУ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изменет и дополнет ЗОРОДУ со критериуми кога институцијата треба да има заменик директор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерството за јавна администрација и</li> <li>• Влада на РСМ</li> </ul>	<p>Декември 2025</p>
<p><b>5. Отсуство на системска и конзистентна законска регулатива во однос на управните и надзорните органи во институциите на јавниот сектор во однос на:</b></p>	<p>Да се утврдат критериуми за бројот на членови, условите и постапката за избор и надлежностите на членовите на управните и надзорните органи. Најоптимално</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Измени и дополнувања на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Законот за јавни претпријатија,</li> <li>• Законот за јавните установи;</li> <li>• Законот за трговските друштва и</li> <li>• другите посебни закони со кои се основаат институции со</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Донесени измените и дополнувањата на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Законот за јавни претпријатија,</li> <li>• Законот за јавните установи;</li> <li>• Законот за трговските друштва и</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерството за јавна администрација;</li> <li>• Влада на РСМ и</li> <li>• ДКСК.</li> </ul>	<p>Април 2025</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бројот на членови,</li> <li>• Условите и постапката за избор на овие членови,</li> <li>• Надлежноста на овие органи,</li> <li>• Надоместокот и</li> <li>• други системски прашања.</li> </ul>	<p>решение е овие работи да бидат уредени со закон, за да може да имаат системски и траен карактер, но на краток рок Владата може да донесе пропише и Методологија или упатство со кое ќе се реши овој проблем.</p>	<p>управни и надзорни органи.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• другите посебни закони со кои се основаат институции со управни и надзорни органи.</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• До донесување на законските измени со кои системски ќе се реши проблемот, да се донесе Методологија за бројот на членови, условите за избор, начинот на работа и висината на надоместоци на членови на управните и надзорните органи. <b>Со оглед на фактот што се очекува нова Влада по што ќе следат овие именувања, оваа активност треба да има приоритет.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Донесена по Методологија за бројот на членови, условите за избор, начинот на работа и висината на надоместоци на членови на управните и надзорните органи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерството за јавна администрација;</li> <li>• Влада на РСМ и</li> <li>• ДКСК.</li> </ul>	<p>Декември 2024</p>

<p><b>6. Недостаток на јасни критериуми за селекција на раководни лица (директори) во органите на државната управа во однос на видот на образованието, работното искуство и потребните работни компетенции за раководната позиција, недостаток на мерит постапка за селекција на најдобрите кандидати како и отсуство на основа за избор на експерти во Комисијата за избори именувања на Владата кои би ги спроведувале овие постапки за селекција.</b></p>	<p>Утврдување на јасни критериуми за селекција на раководни лица (директори) во органите на државната управа во однос на видот на образованието, работното искуство и потребните работни компетенции за раководната позиција, како и уредување на мерит постапка за селекција на директори и други раководни лица.</p> <p>Најоптимално решение е овие работи да бидат уредени со Законот за висока раководно служба, за да може да имаат системски и</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Донесување на Законот за висока раководна служба.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Донесен Законот за висока раководна служба</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Министерство за јавна администрација и</li> <li>Влада на РСМ.</li> </ul>	Мај 2025
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Измена и дополнување на околу 100 посебни закони со кои се уредуваат критериумите за директори и други раководно лица во институциите.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изменети и дополнети посебните закони со кои се уредуваат директорите и другите раководни лица</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Министерство за јавна администрација и</li> <li>Влада на РСМ.</li> </ul>	Декември 2025
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на РСМ заради: <ul style="list-style-type: none"> <li>давање на основ за донесување на Методологија/Упатство за утврдување на критериумите и уредување на мерит постапка за избор на директори и други раководни лица и</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изменет и дополнет Деловникот за работа на Владата на РСМ и</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Министерство за јавна администрација и</li> <li>Влада на РСМ.</li> </ul>	Ноември 2024

	<p>траен карактер, но на краток рок Владата може врз основа на својот Деловник за работа да го реши овој проблем, со давање на основ за донесување на посебна Методологија за избор и именување на директори и други раководни лица.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Давање на основ за ангажирање на експерти во Комисијата за избори и именувања на Владата на РСМ кои би ја спроведувале постапката за селекција и</li> <li>• Подготовка и донесување на Методологија/Упатство за утврдување на критериумите и уредување на мерит постапка за избор на директори и други раководни лица.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготвена и донесена Методологија/Упатство за утврдување на критериумите и уредување на мерит постапка за избор на директори и други раководни лица</li> </ul>		
--	--	--	--	--	--





## АНЕКС 2 – ПРЕГЛЕД НА АНАЛИЗИРАНА ПРАВНА РАМКА

#	Назив на нормативен акт	Тип на нормативен акт
1	Устав на Република Северна Македонија	Устав
2	Закон за организација и работа на органите на државна управа	Општ закон
3	Закон за Влада	Општ закон
4	Деловник за работа на Влада	Подзаконски акт
5	Закон за општа управна постапка	Општ процесен закон
6	Закон за управни спорови	Посебен процесен закон
7	Закон за безбедност на храната	Посебен закон
8	Закон за класифицирани информации	Посебен закон
9	Закон за задолжителни нафтени деривати	Посебен закон
10	Закон за заштита и спасување	Посебен закон
11	Закон за технолошки индустриски развојни зони	Посебен закон
12	Закон за јонизирачко зрачење и радијациона сигурност	Посебен закон
13	Закон за архивски материјал	Посебен закон
14	Закон за индустриска сопственост	Посебен закон
15	Закон за државна статистика	Посебен закон
16	Закон за акредитација	Посебен закон
17	Закон за стандардизација	Посебен закон
18	Закон за организација и работа на органите на државната управа	Посебен закон
19	Закон за основање на Национална агенција за европски образовни	Посебен закон
20	Закон за ревизија на ИПА	Посебен закон
21	Законот за управување со кризи	Посебен закон
22	Закон за енергетика	Посебен закон
23	Закон за основање на агенција за катастар на недвижности	Посебен закон

24	Закон за лекови и медицински средства	Посебен закон
25	Закон за правата на заедниците кои се помалку од 20% од населението во РСМ	Посебен закон
26	Закон за просторно и урбанистичко планирање	Посебен закон
27	Закон за основање на Агенција за поддршка на претприемништво	Посебен закон
28	Закон за основање на Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството	Посебен закон
29	Закон за основање на Агенцијата за поддршка и промоција на туризмот	Посебен закон
30	Закон за стокови резерви	Посебен закон
31	Закон за основање на Агенција за странски инвестиции и промоција на извоз	Посебен закон
32	Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка	Посебен закон
33	Закон за филмска дејност	Посебен закон
34	Закон за основање на агенција за финансиска поддршка во земјоделството	Посебен закон
35	Закон за здравствена заштита	Посебен закон
36	Закон за педагошка служба	Посебен закон
37	Закон за сигурност во железничкиот систем	Посебен закон
38	Закон за животна средина	Посебен закон
39	Закон за управа за јавни приходи	Посебен закон
40	Закон за хидрометеоролошки работи	Посебен закон
41	Закон за културно наследство	Посебен закон
42	Закон за извршување на санкции	Посебен закон
43	Закон за финансиска полиција	Посебен закон
44	Закон за инспекциски надзор	Посебен закон
45	Закон за државен пазарен инспекторат	Посебен закон
46	Закон за метеорологија	Посебен закон

47	Закон за спречување на перење на пари и финансирање на тероризам	Посебен закон
48	Закон за матична евиденција	Посебен закон
49	Закон за вештачење	Посебен закон
50	Закон за биро за развој ан образование	Посебен закон
51	Закон за царинска управа	Посебен закон
52	Закон за рамномерен регионален развој	Посебен закон
53	Закон за превоз во патниот сообраќај	Посебен закон
54	Закон за комуналната дејност	Посебен закон
55	Закон за јавни набавки	Посебен закон
56	Закон за државниот инспекторат за земјоделство	Посебен закон
57	Закон за управна инспекција	Посебен закон
58	Закон за техничка инспекција	Посебен закон
59	Закон за просветна инспекција	Посебен закон
60	Закон за санитарна и здравствена инспекција	Посебен закон
61	Закон за шумарство и ловната инспекција	Посебен закон
62	Закон за инспекција на труд	Посебен закон
63	Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа	Посебен закон
64	Закон за девизна инспекција	Посебен закон
65	Закон за градење	Посебен закон
66	Закон за полиција	Посебен закон
67	Закон за основање на оперативна техничка агенција	Посебен закон
68	Закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права	Посебен закон
69	Закон за спречување на перење на пари и финансирање на тероризам	Посебен закон
70	Закон за развој, производство и промет на воени стоки	Посебен закон
71	Закон за здравјето на растенијата	Посебен закон
72	Статут на Агенција за поддршка на претприемништвото	Подзаконски акт

73	Статут на Агенција за поддршка и промоција на туризмот	Подзаконски акт
74	Статут на Агенција за филм	Подзаконски акт