



IURIDICA PRIMA

Institute for Legal – Economic Research and Education

**International Scientific Conference
OHRID SCHOOL OF LAW
2018**

*Reforms in the Law:
Step Forward to Rule of Law*

7



IURIDICA PRIMA

Institute for Legal – Economic Research and Education

4-th International Scientific Conference
10-13 May 2018 Ohrid

**OHRID SCHOOL OF LAW
2018**

*Reforms in the Law:
Step Forward to Rule of Law*

7

Издавач:

Институт за правно-економски истражувања и едукација
ЈУРУДИКА ПРИМА
Димо Хаџи Димов 8/1-1 Скопје, Република Македонија
iuridicaprima.mk
iuridicaprima@gmail.com

Publisher:

Institute for Legal-Economic Research and Education
IURIDICA PRIMA
Dimo Hadzi Dimov 8/1-1 Skopje, Republic of Macedonia
iuridicaprima.mk
iuridicaprima@gmail.com

За издавачот:

Проф. д-р Ангел Ристов
For the Publisher:
Angel Ristov, Phd

Печати:

Стоби Трејд
Print:
Stobi Trejd

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
34(082)

МЕЃУНАРОДНА научна конференција Охридска школа на правото (4 ; 2018 ;
Охрид)

Охридска школа на правото. Реформи во правото : чекор поблиску
до владеењето на правото / 4-та Меѓународна научна конференција 10-13
Мај 2018 Охрид ; [главен и одговорен уредник Ангел Ристов]. - Скопје :
Институт за правно-економски истражувања Јуридика Прима, 2018. - 2 св.
(356 ; 328 стр.) : илустр. ; 25 см

Трудови на повеќе јазици. - На преднасл. стр.: Ohrid school of law 2018,
Reforms in the law : step forward to rule of law / 4-th International
Scientific Conference 10-13 May 2018 Ohrid. - Фусноти кон текстот. -
Библиографија и summaries кон одделни трудови

ISBN 978-608-66152-2-2 (кн. 7)
ISBN 978-608-66152-3-9 (кн. 8)

а) Право - Зборници
COBISS.MK-ID 109051914



IURIDICA PRIMA

ЈУРИДИКА ПРИМА

Институт за правно економски истражувања и едукација

4-та Меѓународна научна конференција

10-13 Мај 2018 Охрид

ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО

2018

*Реформи во правото:
Чекор поблиску до владеењето на правото*

7

Institute for Legal – Economic Research and Education
IURIDICA PRIMA

Editor –in-chief: Professor Angel Ristov, PhD

International Editorial Board:

1. PhD, Ivan Rushev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria;
2. Phd, Mihail Malchev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria;
3. PhD, Barbara Novak, Faculty of Law, University in Ljubljana, Republic of Slovenia;
4. PhD, Draginja Vuksanović, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro;
5. PhD, Ilija Vukčević, Faculty of Law, University, Donja Gorica, Podgorica, Republic of Monte Negro;
6. PhD, Nenad Tešić, Faculty of Law, University in Belgrade, Republic of Serbia;
7. PhD, Novak Krstić, Faculty of Law, University in Nis, Republic of Serbia;
8. PhD, Vesna Simovic Zvicer, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro;
9. PhD, Marko Bevanda, Faculty of Law, University in Mostar, Republic of Bosnia and Hercegovina;
10. PhD, Radenko Jotanović, Faculty of Law, University in Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Hercegovina;
11. PhD, Sanja Gongeta, Republic of Croatia, College of Applied Sciences Lavoslav Ružički in Vukovar, Republic of Croatia;
12. LL.M., Lidija Šimunović, Faculty of Law, University in Osijek, Republic of Croatia;
13. Seregin Andrej Viktorovich, Assistant Professor, Candidate on Legal Sciences, South Federal University, Rostov on Don, Russian Federation;
14. PhD, Ivana Shumanovska Spasovska, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
15. PhD, Jovan Zafirovski, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
16. PhD, Ilija Rumenov, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
17. LL.M., Ilija Manasiev, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia.

Институт за правно-економски истражувања и едукација
ЈУРИДИКА ПРИМА

Главен и одговорен уредник: проф. д-р Ангел Ристов

Меѓународен уредувачки одбор:

1. Д-р д-р Иван Русчев, Правен факултет Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија;
2. Д-р Михаил Малчев, Правен факултет, Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија;
3. Д-р Барбара Новак, Правен факултет, Универзитет во Љубљана, Република Словенија;
4. Д-р Илија Вукчевиќ, Правен факултет, Универзитет Доња Горица, Подгорица, Република Црна Гора;
5. Д-р Драгиња Вуксановиќ, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора;
6. Д-р Ненад Тешиќ, Правен факултет Универзитет во Белград, Република Србија;
7. Д-р Новак Крстиќ, Правен факултет Универзитет во Ниш, Република Србија;
8. Д-р Весна Симовиќ Звицер, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора;
9. Д-р Марко Беванда, Правен факултет Универзитет Мостар, Република Босна и Херцеговина;
10. Д-р Раденко Јотановиќ, Правен факултет Универзитет во Бања Лука, Република Македонија, Република Српска, Босна и Херцеговина;
11. Д-р Сања Гонцета, Колеџ на применети науки Лавослав Ружички, Република Хрватска;
12. М-р Лидија Шимуновиќ, Правен факултет, Универзитет во Осијек, Република Хрватска;
13. Серегин Андреј Викторович, кандидат на правни наука Јужниот федерален универзитет во Ростов на Дон, Руска Федерација;
14. Д-р Ивана Шумановска Спасовска, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје, Република Македонија;
15. Д-р Јован Зафировски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија;
16. Д-р Илија Руменов, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија.
17. М-р Илија Манасиев, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија

Д-р Ана Павловска-Данева*
Д-р Ивана Шумановска-Спасовска**
Д-р Елена Давитковска***

АГЕНЦИИТЕ – РЕАЛНА ПОТРЕБА ИЛИ МОДА

UDK: 35.075.6:005.332.5(497.7)
Original research paper

Абстракт: Во Република Македонија од 2000 година до денес 2018 година се основани околу 50 самостојни органи. Кога зборуваме за самостојните органи во оваа група ги вбројуваме трите вида на самостојни органи, а тоа се самостојните органи на државна управа, независните органи и регулаторните тела. Овие органи претставуваат хетерогена појава, на кои со посебни закони кои се носат со обично мнозинство им се врши пренос на овластувања и одговорности од соодветна област. Овие органи се структурално издвоени и автономни од органите носители на законодавната, судската и извршната власт, па оттука како предмет на истражување во овој труд е да се утврди нивната положба во системот на поделба на власта, кое е разграничувањето помеѓу овие органи и утврдување на причините за нивен постојан пораст кој влијае на хиперпродукција на јавните органи. Имено, дали самостојните органи се реална потреба или мода во Република Македонија? Дали постојат конкретни утврдени правила и критериуми врз основа на кои се одлучува кога и на кој начин ќе се основа еден орган, каква е финансиската реперкусија со основањето на истите и дали над овие органи може да се спроведе контрола над ефективноста во нивното работење? При тоа, како основна цел на истражувањето е да се укаже на потребата од донесување на посебен закон со кој ќе се уредат основните стандарди и принципи за работењето на независните органи како и утврдување на критериуми кои треба да се исполнат за да може да се основа независен орган. Едноставно постои

* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

** Вонреден професор на Економскиот институт во Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

*** Вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

потреба од унифицирани критериуми, посебно во однос на статусот на вработените, одговорноста, платите и сл. Ова од друга страна укажува дека е потребна нивна рационализација на која би претходеле детална функционална и институционална анализа. Односно потребно е да се утврди економската и финансиската целисходност на основање на регулаторните тела и да не се создава преклопување на надлежностите помеѓу повеќе органи.

Клучни зборови: регулаторни тела, независни органи, државна управа, јавна управа, агенции.

1. Положбата на самостојните органи во системот на поделба на власта во Република Македонија

Значењето и улогата на органите на јавна управа се менува во корелација со новите општествено економски и политички случувања во едно општество. Па така од модел на класична државна управа каде управата се појавува како власт, со развојот на демократските и пазарните вредности се трансформира во модел заснован на концептот на нов јавен менаџмент. Основната карактеристика во овој период е што управата во своето работење се повеќе треба да ги применува пазарните вредности, а улогата на граѓанинот од поданик се трансформира во корисник или клиент на услугите кои ги обезбедуваат органите на управата. Она што е во тренд последниве децении е се почестата функционална децентрализација на органите на управата, каде дел од дејностите се пренесуваат на т.н. независни органи. Овој период е карактеристичен како модел на агенцификација, што подразбира дека надлежностите кои можат поефикасно, поажурно, поквалитетно и надвор од политичките влијанија да се извршуваат од страна на друг орган, а во кој се вработени лица кои се специјализирани за одредена област се пренесуваат на овие органи. Ваквите тела во теоријата и практиката се среќаваат под различни називи, и тоа, како независни органи или регулаторни тела, а се формираат како агенции или комисии во зависност од органот на одлучување.

Во Република Македонија со Уставот на РМ од 1991 година е прифатено начелото на тројната поделба на власта, помеѓу законодавната, судската и извршната власт. Согласно овој принцип законодавната функција ја извршува Собранието на Република Македонија, судската – основните и апелационите судови, Управниот и Вишиот управен суд, Врховниот суд на РМ и Уставниот суд на РМ, додека извршната власт е бицефална чии носители се Владата на РМ и Претседателот на РМ. Органите на државната управа се сметаат за дел од извршната власт.

Она што претставува наш потесен интерес се самостојните органи, кои може да ги поделеиме како самостојни органи на државна управа, независни органи и регулаторни тела. За појасна слика за кои органи зборуваме истите се наведени во Табела 1.

Р.бр.	Институција		
	РЕГУЛАТОРНИ ТЕЛА	НЕЗАВИСНИ ОРГАНИ	САМОСТОЕН ОРГАН НА ДРЖАВНА УПРАВА
1	Агенција за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување, 2002	Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер е независен државен орган (2006)	Агенција за остварување на правата на заедниците – правно лице, 2008
2	Агенција за супервизија на осигурување, 2002	Инспекцискиот совет е самостоен државен орган со својство на правно лице, 2010	Агенцијата за управување со одземен имот, 2008
3	Комисија за хартии од вредност, 2005	Агенцијата за администрација е самостоен државен орган со својство на правно лице (2010)	Агенцијата за примена на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Македонија
4	Агенција за цивилно воздухопловство, 2006	Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (2011)	Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации
5	Агенција за електронски комуникации, 2008	Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице (2011)	Дирекцијата за заштита и спасување

6	Регулаторната комисија за домување, 2009	Комисијата за заштита од дискриминација е самостоен и независен Орган (2010)	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, 2007
7	Агенција за пошти, 2010	Државната комисија за жалби по јавни Набавки (2007)	Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот, 2008
8	Регулаторна комисија за енергетика, 2011	Дирекцијата за заштита на личните Податоци (2005)	Центарот за управување со криз
9	Агенција за регулирање на железни сектор (2012)	Комисијата за заштита на конкуренцијата е самостоен државен орган со својство на правно лице (2010)	Агенцијата за стоковни резерви, 2008
10	Агенција за аудио и аудио визуелни медиумски услуги (2013)	Државната изборна комисија, 2006	Дирекцијата за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати
11	Советот за унапредување и надзор на ревизијата е основан од страна на Владата на Република Македонија како самостојно и независно регулаторно тело, 2010 ¹	Државната комисија за спречување на корупцијата е самостоен државен орган со својство на правно лице, 2002	Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот на Република Македонија, 2004
12		Државниот завод за ревизија е самостоен и независен орган (2010)	Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони
13		Ревизорското тело за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА) е формирано како самостојно и независно правно лице, 2010	Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, 1998

¹ ЗАКОН ЗА РЕВИЗИЈА Службен весник на РМ, бр. 158 од 9.12.2010 година

14			Агенција за храна и ветеринарство
15			Национална агенција за европски образовни програми и мобилност
16			Агенцијата за млади и спорт
17			Агенцијата за иселеништво
18			Комисијата за односи со верските заедници и религиозните групи, 2000
19			Агенцијата за катастар на недвижности
20			Агенција за квалитет и акредитација на здравствени установи
21			Агенција за лекови и медицински средства
22			Агенција за планирање на простор
23			Агенција за поддршка на претприемништво на РМ
24			Агенција за филм
25			Дирекција за радиациона сигурност
26			Агенцијата за разузнавање е посебен орган на државна управа, 1995

Табела 1 - Извор за финансиските средства Буџет на Република Македонија за 2018 и Регистер за вработени во јавниот сектор за 2016 година, посебни закони

Она што се забележува е дека порасотот на формирање на самостојните органи рапидно расте по 2002 година. Она што е карактеристично и заедничко за сите три вида на самостојни органи е што сите се формираат со посебен пропис кој се донесува со обично мнозинство во Собранието. На сите овие органи им се признава статус на правно лице, а називот им е или агенција или комисија. Она на што сакаме

да укажеме е дека постои разлика помеѓу самостоен и независен орган. Па така, за самостојните органи на државна управа не можеме да кажеме дека тие се независни, конкретно од извршната власт. Ова од причина што директорите кои што стојат на чело на овие органи се избираат од Владата на РМ и тие за својата работа одговараат пред неа. Имено, тие се дел од органите на државната управа согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа. За разлика од нив независните органи и регулаторните тела се избираат од Собранието на РМ и за својата работа одговараат пред законодавното тело. Оттука, се заклучува дека органите на државната управа по својата положба се дел од извршна власт, што не може да се заклучи и за независните органи. Независните органи согласно ставот на авторите се сметаат за дел од поширокиот поим на јавната администрација. За ова говори и фактот што во новиот Закон за општата управна постапка од 2015 година под поимот на јавен орган се опфатени министерствата, органите на државната управа, организации утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје.² Имено, независните органи/агенциите се формирани за извршување на дел од надлежностите кои природно и припаѓаат на државната управа, но поради потребата од нејзина либерализација и рационализација, надлежности кои поефикасно, попрофесионално и постручно може да се извршуваат од друг орган со закон се доверуваат на независните тела. При тоа, се мисли и дека овие органи може да обезбедат и поголема заштита на потрошувачите како и контрола затоа што на нив неможе да влијае извршната власт, односно политиката. Со оглед на тоа тие се организационо, функционо, финансиски и кадровски независни органи. Оттука, и дејностите што ги извршуваат овие органи се пред се регулирачки, контролни, донесување на прописи и сл. Па така, самостојните органи на државна управа најчесто се основаат за стручни и развојни работи, независните органи пред се имаат контролни овластувања или над финансиското работење или над актите или над заштита на основните човекови права и слободи, додека регулаторните за регулирање на пазарот и заштита на потрошувачите, донесување на прописи и утврдување на стандарди, издавање дозволи за работа, општ надзор над почитување на прописи на поедини подрачја, изрекување санкции за прекршок и информирање на потрошувачите,

² Чл.4 од ЗАКОН ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година

тие се овластени за нормирање, спроведување и решавање во прв степен во областа на трговијата, финансиите, комуникации, работни односи, здравство, заштита на потрошувачите и сл.

Заради појасна слика за разграничувањата помеѓу овие органи во Табела 2 е даден приказ на есенцијални разлики помеѓу овие органи.

За да можеме да ја воочиме разликата помеѓу независните органи и регулаторните тела во РМ во Табела 3 и 4 е даден приказ на три независни органи и три регулаторни тела, во кои се наведува правниот основ за нивно основање, начинот на управување и начинот на контрола.

Разграничување помеѓу независни органи во РМ	Самостојни органи на државна управа	Независни органи	Регулаторни тела
Правен основ	Закон за организација и работа на органи на државна управа и посебен закон	Посебен материјален пропис	Посебен материјален пропис
Финансирање	Буџет на РМ	Буџет на РМ	Буџет на РМ и сопствени извори на приходи
Одговорност	Пред Владата	Пред Собранието	Пред Собранието
Надлежности	Управни и стручни работи	Контролни активности	Регулација на пазарот
Статус на вработените	Административни службеници	Има и административни службеници, но правата и обврските, платите и сл. со посебен закон	Има и административни службеници, но правата и обврските, платите и сл. со посебен закон

Табела 2 Разграничување помеѓу самостојни органи на државна управа, независни органи и регулаторни тела.

Независен орган	Државна комисија за спречување на корупција	Дирекција за заштита на лични податоци	Комисија за заштита од дискриминација
Правен основ	Закон за спречување на корупцијата ³	Закон за заштита на личните податоци ⁴	Закон за спречување и заштита од дискриминација ⁵
Основана на	Одлука за именување членови на Државната комисија за спречување на корупцијата донесена на 12.11.2002 од Собранието	Основана е 2005 година, 22 јуни 2005 година, кога е именуван првиот директор со Одлука на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/05)	Одлука за именување на членови на Комисија за заштита од дискриминација од 26.12.2010
Правен статус	Правно лице	Правно лице	Правно лице
Вид на управување	Седум члена кои ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија	директор, кој го избира и разрешува Собранието, предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија	Седум члена кои ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија
Број на вработени	27	21	Нема достапен податок
Мандат	Четири години со право на уште едно именување	Пет години со право на уште еден избор	Пет години со право на уште едно именување

³ Службен весник на Република Македонија бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015.

⁴ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015 и 99/2016).

⁵ Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/2010, 44/2014, 150/2015, 31/2016 и 21/2018

<p style="text-align: center;">Критериуми за избор на членови</p>	<p>- да е државјанин на Република Македонија и да има постојано место на живеење во Република Македонија и</p> <p>- да има високо образование од областа на правните и финансиски работи и антикорупцијата, да ужива углед во вршењето на функцијата и најмалку осум години работно искуство</p>	<p>1) е државјанин на Република Македонија; 2) во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност; 3) има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен правен факултет; 4) има минимум пет години работно искуство во областа на правните работи; 5) поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години:</p>	<p>1) да е државјанин на Република Македонија; 2) во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност; 3) има стекнати 240 кредити според ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на човековите права или општествените науки; 4) има минимум пет години работно искуство и 5) поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години</p>
--	--	--	--

<p align="center">Услови за разрешување</p>	<p>- сам го побара тоа; - е осуден за кривично дело за кое му е изречена ефективна казна затвор во траење повеќе од шест месеца и - трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата</p>	<p>на негово барање, - ако трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, - ако ги исполни условите за старосна пензија согласно со закон, - ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор во траење од најмалку шест месеца, - кога ќе престане да биде државјанин на РМ и кога ќе му биде изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност - поради нестручно и несвесно работење.</p>	<p>1) сам го побара тоа; 2) поради смрт; 3) со правосилна одлука му е изречена забрана за вршење професија дејност или должност; 4) со правосилна судска одлука е осуден на казна затвор од над шест месеци; 5) трајно ја загуби психофизичката способност за вршење на функцијата и 6) нестручно, пристрасно и несвесно ја врши функцијата</p>
<p>Финансиски средства одобрени од Буџет</p>	<p>2016 – 31.794,000 денари 2017 – 34.664,000 денари</p>	<p>18 316 000 денари - 2017 година</p>	<p>2016 – 5.032,000 денари 2017 – 5,052,000 денари</p>
<p>Контрола</p>	<p>Извештај до Собранието</p>	<p>Извештај до Собранието</p>	<p>Извештај до Собранието</p>

Регулаторно тело	Регулаторна комисија за домување	Агенција за електронски комуникации	Агенција за цивилно воздухопловство
Правен основ	ЗАКОН ЗА ДОМУВАЊЕ ⁶	ЗАКОН ЗА ЕЛЕКТРОНСКИТЕ КОМУНИКАЦИИ ⁷	ЗАКОН ЗА ВОЗДУХОПЛОВСТВО ⁸
Органи	15.06.2010 со Одлука на Собрание	Одлука на Собранието за именување на членови на Комисијата на Агенцијата за електронски комуникации од 07.10.2008 ⁹ Последниот Директор е именуван на 27.01.2016 година.	Одлука за именување на членови на Комисија за заштита од дискриминација од 26.12.2010
Правен статус	Правно лице	Правно лице	Правно лице
Вид на управување	Претседател и четири члена ги избира Собранието на предлог на Владата	Комисија која е сочинета од пет члена кои ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на својата Комисија за прашања на изборите и именувањата и Директор кој го именува Комисијата по пат на јавен оглас	Управен одбор од три члена од кои еден е претседател кои ги именува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата Директор кој по пат на јавен оглас го избира Управниот одбор

⁶ Службен весник на Република Македонија бр.99/2009

⁷ Службен весник на Република Македонија бр. 39/2014, 188/2014, 44/2015, 193/2015, 11/2018 и 21/2018

⁸ Службен весник на Република Македонија бр. 14/2006, 24/2007, 103/2008, 67/2010, 24/2012, 80/2012, 155/2012, 42/2014, 97/2015, 152/2015, 27/2016 и 31/2016.

⁹ Според Законот за електронските комуникации од 2014 членовите кои беа претходно именувани продолжуваа да ја вршат должноста до истек на мандатот.

Број на вработени	8	128	69
Мандат	5 години	5 години и за членови на Комисијата и за Директорот	4 години и за членови на Управен одбор и за Директор
Критериуми за избор на членови	<ul style="list-style-type: none"> - државјанин на РМ - високо образование - работно искуство најмалку пет години во областа на домувањето. - Еден член експерт за правни прашања - експерт за прашања од областа на архитектурата и - еден член експерт за економски прашања од областа на домувањето. 	<p>Комисија:</p> <ul style="list-style-type: none"> - државјанин на РМ - да не е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење дејност, професија или должност - активно користење на македонски јазик - 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен на образование од областа на информатиката, 	<p>Управен одбор:</p> <ul style="list-style-type: none"> - завршено високо образование од областа на техничките, правните или економските науки, со работно искуство над пет години од областа на воздухопловството и со активно познавање на англискиот јазик

<p>Критериуми за избор на членови</p>		<p>телекомуникациите, правото или економијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - најмалку пет години соодветно работно искуство и посебни знаења од областа на електронските комуникации - сертификат за познавање на компјутерски програми за канцелариско работење <p>Директор:</p> <ul style="list-style-type: none"> - е државјанин на Република Македонија; - во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност; - активно го користи македонскиот јазик; - една година пред денот на објавувањето на јавниот конкурс да не е вработен кај оператор; - има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен образование од областа на електротехничките науки, информатиката, правото или економијата; - има најмалку пет години соодветно работно искуство во областа на електронските комуникации; - поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години: 	<ul style="list-style-type: none"> - лица од редот на вработените во Агенцијата или вработени во други правни лица кои вршат дејност од областа на цивилното воздухопловство основани од државата и вработени во други правни лица - да не бидат осудени со забрана за вршење професија, дејност или должност <p>Директор:</p> <ul style="list-style-type: none"> - е државјанин на Република Македонија; - во моментот на изборот со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност; - има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен од областа на техничките, правните или економските науки; - има минимум пет години работно искуство од областа на цивилното ваздухопловство и најмалку три години работно искуство на раководно место; - поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик не постар од пет години:
--	--	---	--

<p>Услови за разрешување</p>	<p>- поднесе оставка - трајна или привремена неспособност за непречено вршење на функцијата подолго од шест месеца непрекинато или смрт; - е осуден за извршено кривично дело со правосилна судска пресуда со која е изречена казна затвор од најмалку шест месеца и - се стекне со услови за остварување на право на пензија. - се утврди дека несовесно и нестручно ја врши функцијата, врши злоупотреба на службената положба или работи спротивно на закон и друг пропис.</p>	<p>Комисија:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на негово барање, - настапила некоја од пречките за членство во Комисијата предвидени во членот 17 од овој закон, - ако е правосилно осуден за кривично дело за кое е предвидена казна затвор во траење подолго од шест месеци или му е изречена мерка на безбедност забрана за вршење на професија, дејност или должност во траење подолго од шест месеци, - ако не е во можност да ја извршува должноста повеќе од шест месеци во континуитет, - ако неоправдано отсутувал од три состаноци на Комисијата едно по друго или вкупно од пет состаноци за време од една година, - ако се утврди дека членот на Комисијата во постапката за негово именување дал неистинити податоци или пропуштил да изнесе некои информации кои се важни за неговото именување <p>Директор:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на негово барање, - ако не е во можност да ја извршува должноста повеќе од шест месеци во континуитет, 	<p>Управен одбор:</p> <ul style="list-style-type: none"> на негово барање, - во случај на спреченост на вршење на функцијата поради болест подолго од шест месеци или смрт, - прифаќање на функција или работа што е неспојлива со неговата функција член на Управниот одбор, - ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на казна затвор во траење подолго од шест месеци или мерка забрана за вршење на професија, дејност или должност, со денот на изрекувањето на казната или мерката, - сторил повреда на прописите од областа на воздухопловството или злоупотреба на функцијата и - неоправдано отсутувал на три седници едноподруго или пет седници во тековната година. <p>Директор:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на негово барање, - во случај на спреченост за вршење на функција поради болест подолго од шест месеци или смрт,
-------------------------------------	---	---	---

<p align="center">Услови за разрешување</p>		<p>- прифаќање на функција или работа што е неспојлива со неговата функција на директор на Агенцијата согласно со членот 23 од овој закон,</p> <p>- ако е правосилно осуден за кривично дело за кое му е изречена казна затвор во траење подолго од шест месеци или му е изречена мерка на безбедност забрана на вршење на професија, дејност или должност, во траење подолго од шест месеци, или</p> <p>- ако се утврди дека во постапката за негово именување дал неистинити податоци или пропуштил да изнесе некои информации кои се важни за неговото именување</p>	<p>- прифаќање на функција или работа што се неспојливи со неговата функција на директор,</p> <p>- ако е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на казна затвор во траење подолго од шест месеци или мерка забрана за вршење на професија, дејност или должност, со денот на изрекувањето на казната или мерката и</p> <p>- повреда на прописите од областа на воздухопловството или злоупотреба на функцијата.</p>
<p align="center">Финансиски средства одобрени од Буџет</p>	<p>2016 г - 7 213 000,00 денари од Буџет вработени 7 2017 – 9.670 000 денари – 9 вработени 2018 – 10 437 000 денари мбр. На вработени 8</p>	<p>Не се финансира од буџетот (член 29 од Законот)</p> <p>За 2017 година вкупно планирани расходи се 420,000,000 денари. Извештај уште не е објавен.</p> <p align="center">За 2018</p>	<p>Не се финансира од буџетот (чл. 12 од Законот)</p> <p align="center">Не се достапни</p>
<p align="center">Реализирани активности</p>	<p>Сто и седумдесет барања за посредување во спорови, една лиценца за управител, одземени се единаесет лиценци</p>	<p align="center">Годишен извештај</p>	<p align="center">Не се достапни</p>

Контрола	Извештај до Собранието	Извештај до Собранието и се објавува на веб страна	Годишниот финансиски извештај, ревизорскиот извештај и годишниот извештај за работа се доставуваат до Владата на Република Македонија на одобрување
-----------------	------------------------	--	---

2. Агенциите како реална потреба или мода

Република Македонија како дел од транзиционите земји кои претендираат за влез во Европската унија последниве две децении се справува со спроведување на бројни реформи во повеќе области, но наш интерес се само реформите во јавна администрација. Една од целите на реформите во јавната администрација е да се добие мал, ефикасен и ефективен управен систем. При тоа, особено значјно е зголемување на довербата на граѓаните и институциите во функционирањето на органите на управата, затоа што денес таа е на многу ниско ниво. Од органите на управата зависи и поттикнување на економскиот, социјалниот, па и културниот развој на една земја. За тоа тие треба да се стремат за доследно почитување на европските принципи и стандарди. Не е дозволено проблемот само да се стави во правна рамка и да постои *de lege lata*, напротив потребно е да се превземаат мерки и механизми за нивно делотворно имплементирање *de lege ferenda*. За да се оствараат овие цели потребно е да се извршат промени во организационата структура на јавната администрација, да се поедностават управните постапки, да се зајакне одговорноста на извршителите, да се применуваат принципите на транспарентност и отчетност и сл. Како дел од организационите реформи во Република Македонија од 2002 година до денес се формирани 13 самостојни државни органи и 11 регулаторни тела и 20 самостојни органи на државната управа.

Меѓутоа, овој тренд не ја следи само РМ, туку тој потекнува од англосаксонските земји, а денес е прифатен од сите управни системи. „Агенцификацијата“ е несомнено нов концепт на организација на јавната

управа.¹⁰ Само во периодот од 1990 до 2005 година се основани повеќе од 200 регулаторни агенции во светот.¹¹ Имено, за агенциите се смета дека претставуваат амерички изум од време на големата економска криза и воспоставување на политика на државен интервенционизам, а во Европа се прошируваат во текот на 90-те години. Идејата која претходи на нивното настанување е дека независните агенции можат на најдобар начин да обезбедат и гарантираат примена на стручно знаење по поедини области при спроведувањето на државната политика.¹²

За да се основаат овие агенции клучно прашање е да се одвојат policy работи, кои остануваат во надлежност на министерствата, од спроведување на политиките, кои треба да поминат во надлежност на извршните агенции. На тој начин агенциите не претставуваат нови организациони творби, туку настануваат со одвојување од организационата структура на министерствата. Формално тие имаат само управувачка (избор на функционер на конкурс) и финансиска самостојност. Вакви извршни агенции до крајот на владеењето на конзервативците имало вкупно 140.¹³ Во однос на поимното определување на агенциите би истакнале дека тоа зависи пред сè од нивниот вид, затоа што тие не се хомогена појава туку се разликуваат во однос на одредени критериуми како што се статусот,

¹⁰ Musa, Anamarija, Koprić, Ivan, op. cit. str. 47-51., Musa, Anamarija, Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – Hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati, Savjetovanje Instituta za javnu upravu, Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u EU, 16. 11. 2011., Zagreb, HGK, dostupno na <http://www.slideshare.net/ijuzagreb/anamarija-musa-agencifikacija-kaonova-i-dodatna-centralizacija> (posjećeno 30. 10. 2012.), Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, op. cit. str. 661, prevzeto od Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktuelnosti u postupcima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392, file:///C:/Users/User/Downloads/zb201302_371.pdf

¹¹ Bilić, Antun, Josipović, Tatjana, Petrović, Siniša, Independent regulators in the network industries, u knjizi Regulirengsagenturen im Spannungsfeld von Recht und Ökonomie (Hrsg./ eds. Bodiroga Vukobrat, Nada, Barić, Sanja), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2012., str. 247. Za postupak agencifikacije u Republici Hrvatskoj vidjeti više kod Musa, Anamarija, Koprić, Ivan, op. cit. str. 47-51., gdje ističu da ja taj postupak bio najintenzivniji u vremenskom periodu od 2001. – 2009. godine, dok je 2010. godine došlo do suprotnog trenda, odnosno smanjivanja broja agencija, što nazivaju deagencifikacijom, prevzeto od Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktuelnosti u postupcima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392, file:///C:/Users/User/Downloads/zb201302_371.pdf

¹² Branko Smerdel, Nezavisni regulatori i vladavina prava hrvatska praksa u svijetlu američkog iskustva, prevzeto od https://www.pravo.unizg.hr/_.../, na 26.08.2014g

¹³ Beuselink, 2006; Greenwood et al., 2005; Peele, 2004; v. i Musa, 2014), prevzeto od Komparativna javna uprava – nastavni materijali Institut za javnu upravu Zagreb, 2015, https://www.pravo.unizg.hr/_news/14947/KJU%20-%20nastavni%20materijali%20za%20web.pdf

финансиската и организационата самостојност, начинот на одговорност, видот на дејноста што ја извршуваат и според тоа може да се поделат во неколку категории. Всушност, тие може да се класифицираат како: независни, извршни и експертски.¹⁴ Додека називот може да биде: агенции, регулаторни тела, јавни агенции или парадржавни органи. Становишта дека овие тела се дел од управата, поради што вршат управна дејност, се сè позастапени во теоретските согледувања.¹⁵

Согласно европската регулатива ((ЕК) бр. 58/2003), статусот на извршните агенции е утврдено дека извршните агенции се посебни правни лица, на кои одапред им се утврдуваат границите и условите за доверување на надлежности, овластувањата кои им се даваат, начинот на контрола над работата на извршните агенции, како и нивното финансирање и отвореност во работата.¹⁶

Она што треба да го констатираме е дека не секоја агенција се смета за регулаторно тело. Така, постојат одредени услови кои треба да бидат исполнети за да на една агенција и се признае статус на регулаторно тело. Според Станичиќ тоа би биле следниве карактеристики: да станува збор за правно лице со јавни овластувања кое се наоѓа надвор од составот на државната управа, да има овластување за донесување подзаконски акти и водење на посебни управни постапки и дека против конкретната одлука на регулаторната агенција жалба не е дозволена.¹⁷ Петровиќ, пак, ги дефинира како самостојни и независни тела со јавни овластувања, основани со цел уредување и надзор над извршување (либерализирани) дејности од општ општествен интерес.¹⁸ Ѓерѓа и Рупе под поимот на

¹⁴ I. Koprić, Pazvoj i problem agenciskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore, Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013, str.13

¹⁵ З. Урошевић, “Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему”, Правни живот 10/2005, 283-295.

¹⁶ Council Regulation (EC) No. 58/2003 of 19 December 2002, laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes

¹⁷ Staničić, Frane, Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Pravo u gospodarstvu, br. 5., 2012., str. 1359-1360, Barić, Sanja, Ѓерѓа, Dario, Zakonsko uređenje regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Informator male stranice, br. 5908., 2010., str. 3., prevzeto od Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktuelnosti u postupcima Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)

¹⁸ Petrović, Siniša, Pojam i uloga nezavisnih regulatora, Pravo u gospodarstvu, br. 3., 2008., str. 465, prevzeto od Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktuelnosti u postupcima Zbornik radova

регулаторни агенции ги сметаат организациите со различен назив, структурно издвоени од составот на државната управа, чија задача и постојано извршување на јавните работи на национално ниво.¹⁹

Агенциите се специјализирани и насочени кон една цел, тие се надвор од политичките влијанија, пофлексибилни од другите органи, со едноставни процедури во поглед на финансии, кадар и организација. Политичките причини се за да се обезбеди континуитет и веродостојност на некоја политика и после престанокот на мандатот. Демократските причини се дека агенциите обезбедуваат поквалитетни услуги поради својата ефикасност, економичност, стручност и на тој начин влијаат на јакнење на довербата на граѓаните во власта.²⁰

Па така, за називот на овие органи постојат повеќе термини агенции, комисии и сл. Не постои утврдена јасна граница помеѓу независните/самостојни државни органи, регулаторните тела и самостојните органи на државна управа. На пример, во Република Македонија ниту законодавецот во правните прописи со кои се етаблираат овие органи не користи воедначен пристап во поглед на нивниот назив, во дел од прописите е наведено дека станува збор за регулаторен орган, во дел дека станува збор за самостоен орган, во дел дека е независен орган, а во повеќето од законите не се ни наведува за каков орган станува збор. Не постојат ни утврдени критериуми или услови за кои се утврдува потреба дека е неопходно нивно формирање. Дали можеби тие не претставуваат само паралелена администрација, на веќе постоечките органи на управа. И не само законодавецот, туку и теоретичарите многу ретко се залагаат за детална анализа за потребата на толкав број на независни органи што интензивно влијае на хиперпродукција на јавните органи.

Компаративно постојат различни искуства и во поглед на правното уредување на овие органи. На пример, во дел од земјите постои посебен закон во однос на уредувањето и функционирањето на регулаторните тела

Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)

¹⁹ Đerđa, Dario, Rupe, Doris, Pravno uređenje regulatornih agencija u hrvatskom pravu, Hrvatska pravna revija, br. 11., 2010., str. 62, prevzeto od Dr. sc. Edita Čulinović Herc, dr. sc. Antonija Zubović: Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: Aktualnosti u postupcima Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 371.- 392 (http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/2013108/zb201302_371.pdf na 03.09.2014)

²⁰ Anamarija Musa, Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru, str.110-111, prevzeto od Agencije u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013;

(на пр. Република Србија²¹, Република Словенија²², но постојат и голем број земји каде овие прашања се регулираат со посебни закони, како што е примерот со Република Македонија. Во посебните закони со кои се основаат овие органи се уредува нивниот статус, основната надлежност, начинот на изборот на членовите, начинот на финасирање. Република Србија од своја страна е карактеристична по тоа што има посебен Закон за јавни агенции,²³ согласно кој тие се делат во три прави категории и тоа: агенции како јавни служби, агенции како посебни организации и агенции како јавни агенции.²⁴ За јавните агенции станува збор тогаш кога се работи за поголем број на правни субјекти, чија правна природа и статус се регулирани со Законот за јавни агенции. Имено, согласно овој закон јавна агенција е „организација која се основа за развојни, стручни или регулаторни работи од општ интерес, доколку развојните, стручните и регулаторните работи не бараат постојан и непосреден политички надзор и доколку јавната агенција може подобро и поефективно да ги извршува од органот на државна управа, особено ако во целост или во повеќето случаи може да се финансира од цената која ја плаќаат корисниците за услугата. На овие агенции може со посебен закон да им се дадат јавни овластувања и да им се доверат следниве надлежности: да донесуваат прописи за извршување на закони и други општи акти, првостепено одлучување во управни предмети и издавање на јавни исправи и водење на евиденција. Секоја агенција е самостојна во нејзиното одлучување. Но, и покрај посебното законско решение за агенциите во српската правна теорија не постои консензус за тоа каква е правната природа на поедините агенции.²⁵

²¹ Закон о јавним агенцијама, Службени гласник РС бр. 18/2005 и 81/2005

²² Zakon o javnim agencijama, 2002, www.sigmaxweb.org/.../Montenegro%20LT4201%20Seminar%20

²³ Закон о јавним агенцијама, Службени гласник РС бр. 18/2005 и 81/2005.

²⁴ А. Мартиновиќ, оригинални научни рад, « Правна природа агенција у правном систему Републике Србије», 391-400. <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0550-2179/2012/0550-21791202391M.pdf>

Када је реч о агенцијама као посебним организацијама, 2009. године постојало је шест таквих агенција. Од тог броја, две агенције образоване су Законом о министерствима из 2004. године (Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе и Агенција за страна улагања и промоцију извоза), док су четири агенције образоване посебним законима: Агенција за рециклажу (образована Законом о поступању са отпадним материјама), Безбедносно-информативна агенција (образована Законом о безбедносно-информативној агенцији), Агенција за енергетску ефикасност (образована Законом о енергетици) и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова (образована Законом о мирном решавању радних спорова).

²⁵ Др Александар Мартиновиќ, Правна природа агенција у правном систему (стр. 391–400), Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2012

Законот за јавни агенции во Словенија претставува *lex generalis* за сите статусни прашања на јавните агенции, но и причините, односно условите кои треба да се исполнат за да може да се формира нова агенција, како што се обезбедување на поголем степен на ефикасност – особено ако се самофинансираат, издвојување од политичко влијание во одредена област и кога одредена надлежност не би можело подобро да се извршува од орган во состав на министерство. Додека, во ресорните закони за поединечна управна дејност се уредуваат материјално-правните прашања на нивното делување. За да можат да бидат независни овие органи во своето работење има се признава самостојност во изборот на кадрите, за кои се бара одредена стручност во соодветна област, организациона и финансиска самостојност, а контролата се спроведува од страна на законодавното тело, а над нивните акти начјесто не е дозволена жалба, туку тужба за покренување на управен спор.²⁶

Во Република Македонија во Уставот не е директно предвидено формирање на агенциите, но тоа го извлекуваме од одредбите во кои се употребува терминот јавно овластување. Па така, во Уставот на РМ во член 15 конкретно во амандман XXI бидејќи со него се замнува членот 15, каде е предвидено дека: „Се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон“. Исто така, и во член 50 од Уставот се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Додека за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон. Согласно член 77 Народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.²⁷

Согласно член 5 од Законот за организација и работа на органите

²⁶ Prof. dr Slobodan DUJIĆ²³, vanredni profesor na Fakultetu za državne i evropske studije u Kranju, Slovenija JAVNE SLUŽBE I NEZAVISNA REGULATORNA TIJELA, Moderna uprava - ČASOPIS ZA UPRAVNO-PRAVNU TEORIJU I PRAKSU, novembar, 2010. godine 27 УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО АМАНДМАНИТЕ НА УСТАВОТ I – XXXII, <http://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf>

на државната управа (1) Органите на државната управа, можат да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации. (2) Министерствата се основаат за вршење на функциите на државната управа групирани по области за еден или повеќе сродни управни ресори. (3) Другите органи на државната управа според видот на организацијата и степенот на самостојноста можат да се основаат како самостојни органи на државната управа (дирекции, агенции и комисии) или како органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, архив, инспекторат и капетанија). (4) Органите во состав на министерствата можат да се основаат за вршење на определени управни, стручни и други работи од надлежност на министерството. Согласно член 6 самостојниот орган на државната управа за својата работа одговара на Владата на Република Македонија и на соодветното министерство. Додека, во член 7 е предвидено дека органите на државната управа, освен министерствата, можат да се основаат, укинуваат и нивната надлежност да се утврдува со закон.²⁸ Во член 12 се наведени и самостојните органи и тоа, Комисијата за односи со верските заедници и религиозни групи; Агенција за млади и спорт; Агенцијата за иселеништво; Агенцијата за информации и Агенцијата за храна и ветеринарство на Република Македонија.

Сепак и покрај аргументите кои одат во прилог на формирањето на овие независни органи, сепак и за теоретичарите, и за практичарите и за пошироката јавност останува отворено прашањето дали постоењето на овие органи е потреба или „мода“ во новиот систем на организација на јавната управа? Ова прашање се должи на фактот што и покрај трендот на порастот на бројот на независните тела, сеуште посотојат нејаснотии и непрецизности околку називот на овие органи, нивната положба во системот на поделба на власта, отвореноста и транспарентноста на висината и трошењето на финансиските средства со кои располагаат, како и начинот на нивната одговорност, финансиската и економската оправданост на етаблирањето на овие органи.

Заклучок

Факт е дека организацијата и функционирањето на независните органи/агенциите е особено значајна и актуелна тема, која особено ги тангираа институции и корисниците на услугите од општ интерес и

²⁸ ЗАКОН ЗА ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА
“Сл. весник на Р Македонија” бр.58/2000 од 21.07.2000 година

имааа значаен придонес во економскиот развој на едно општество. Ова е тренд кој ги следи не само развиените земји, туку се повеќе се интензивира нивниот развој во земјите од транзиција. Регулаторните тела не претставуваат хомогени тела, напротив тие се разликуваат помеѓу себе по својот назив, дејноста што ја извршуваат и сл. Во однос статусот на регулаторните тела, особено во Република Македонија остануваат бројни отворени прашања и дилеми, кои пред се се однесуваат на положбата на овие органи во системот на поделба на власта, политичката одговорност на овие органи, начинот и целисходноста на користењето на паричните средства со кои располагаат, а особено транспарентноста на нивното работење, односно дали граѓаните, пошироката јавност се запознаени со ефектите од работењето и постоењето на овие органи или пак истите постојат како паралелна администрација?

Во однос на начинот на основање на институциите на јавниот сектор, **нема воедначен пристап**. Имено дел од институциите на јавниот сектор произлегуваат директно од Уставот на Република Македонија, а истите понатаму се доуредени со посебни закони (Собрание на Република Македонија, Влада на Република Македонија, Претседател на Република Македонија, Народен правобранител на Република Македонија, Народна банка на Република Македонија, Јавно обвинителство на Република Македонија и др.), министерствата, органите во состав на министерствата, како и самостојните органи на државната управа се воспоставени со Законот за организација и работа на органите на државната управа, а јавните установи и јавните претпријатија согласно Законот за установите, односно Законот за јавните претпријатија. Голем е бројот на институции кои се основани со посебни закони.

Во однос на прашањето во која област се основат агенциите, ставот на авторите е дека тие можат да се основаат за развојни, стручни, контролни и регулаторни дејности. Она што останува дискутабилно е во кој момент или кога треба да се одлучи дека навистина постои потреба за формирање на еден независен орган, кога знаеме дека и органите на државната управа. Дали етаблирање на ваков орган не претставува само „мода“ доколку претходно не е направена анализа за нивната финансиска и економска целисходност?

Овие прашања заслужуваат одговор, кој може да се даде преку детална анализа на причините поради кои истите се основани и кој ја вршел нивната дејност пред истите да бидат формирани, анализа на годишните извештаи на работењето на овие тела за да се види бенефитот од нивното работење во праксата, како и да се испита јавното мислење за

задоволството од работата на овие органи.

Заради воедначување на правната практика и можноста да се разграничат регулаторните тела од другите државни, парадржавни органи, органите на државната управа, јавните служби (јавните установи и претпријатија) и Акционерски друштва во државната сопственост, потребно е во Република Македонија да се донесе еден закон за основање и работа на Регулаторните органи. Со ова ново идно законско решение би се унифицирале одредени заеднички принципи и стандарди во поглед на организационата и функционалната поставеност на овие органи, финансиската независност, начинот на постапување и контрола, а кои се заеднички за сите регулаторни органи. Имено, би се воедначил и нивниот правен статус, кој сега е регулиран во десетина и повеќе закони со кои се основаат овие тела. На тој начин ќе се сопре импровизацијата при формирањето на агенциите, *ad hoc* одлучувањето за потребата за основање на независен орган кое начесто зависи од политичката волја, и секако би придонело да се зајакне финансиската контрола над независните органи и да се направи воедначен пристап при определување на платите на вработените во независните органи. Имено, во Србија, Словенија и Хрватска веќе постојат законски решенија со кои се утврдуваат платите во јавниот сектор.